



INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO 2021

DE LA RECUPERACIÓN A LA RESILIENCIA:
LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO

EDICIÓN **40^o** ANIVERSARIO



NACIONES UNIDAS

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO 2021

DE LA RECUPERACIÓN A LA RESILIENCIA:
LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO

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



NACIONES UNIDAS
Ginebra, 2021

© 2021, Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

Las solicitudes para reproducir extractos o fotocopiar deben dirigirse al Copyright Clearance Center en copyright.com.

Todas las demás consultas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben dirigirse a:

United Nations Publications,
405 East 42nd Street,
Nueva York, Nueva York 10017,
Estados Unidos de América

Correo electrónico: publications@un.org
Página web: <https://shop.un.org/>

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

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/TDR/2021
eISBN: 978-92-1-001029-0 ISSN: 0257-8093 eISSN: 2414-7222

Índice

Notas explicativas	ix
Siglas	x
PANORAMA GENERAL	I–XV

Capítulo 1

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS GLOBALES:

¿DESTELLOS POSITIVOS O VANAS ILUSIONES?	1
A. Introducción	1
B. La economía global: ¿reconstruir por separado?	2
1. Perspectivas de crecimiento global	2
2. Presiones inflacionistas: no hay nada que temer más que el propio miedo	7
3. Política fiscal y deuda pública	11
4. ¿Sincronizar las medidas anticíclicas o focalizarse en el desarrollo?	15
C. Financiación global y vulnerabilidades de los países en desarrollo	19
1. Sostenibilidad de la deuda en los países en desarrollo: sin visos de mejora	24
D. Tendencias del comercio internacional	28
1. Bienes y servicios	28
2. Mercados de productos básicos	32
E. Tendencias regionales	35
1. América del Norte y Europa	35
2. América Latina y el Caribe	37
3. La Federación de Rusia y Asia Central	38
4. Asia Oriental	39
5. Asia Meridional	40
6. Asia Sudoriental	40
7. Asia Occidental	41
8. Oceanía	42
9. África	42
Notas	44
Referencias	46
Anexo: nota metodológica sobre el recuadro 1.1	50

Capítulo 2

LA TURBULENTA HISTORIA DE RECONSTRUIR PARA MEJORAR:

DE LA CRISIS DE LA DEUDA DE LA DÉCADA DE 1980 A LA COVID-19	51
A. Introducción	51
B. Los 40 años del Informe sobre el comercio y el desarrollo	52
1. Nadar a contracorriente	52
2. Una década perdida	53
3. Nacimiento de la doctrina dominante	54
4. Ganadores y perdedores	56
5. El crecimiento repunta y los desequilibrios aumentan	57
6. Un factor no un fallo	59

7. Una nueva normalidad frente a un <i>New Deal</i>	61
8. Regreso al futuro	61
C. Anclados en el pasado	63
1. El panorama del crecimiento.....	63
2. Los desencadenantes de la desaceleración	64
3. Condiciones desfavorables para gran parte de las regiones en desarrollo.....	66
4. Superar los dilemas de la interdependencia.....	69
D. De la recuperación económica a la reconstrucción para mejorar	70
1. Evitar un desarrollo independiente.....	71
2. Domar a los rentistas	75
3. Lograr que los paquetes de recuperación verde funcionen.....	77
E. Hacia un nuevo acuerdo económico	83
Notas	86
Referencias	87
Anexo	92

Capítulo 3

EL FIN DEL MUNDO TAL Y COMO LO CONOCEMOS: ESTUDIO DEL PANORAMA DE LA ADAPTACIÓN	93
A. Introducción	93
B. Dar la talla ante el reto de la adaptación	94
1. Ralentización del crecimiento, ensanchamiento de las brechas	96
2. Impacto sectorial y regional	98
3. Los costos económicos de la adaptación.....	99
C. La dislocada arquitectura de la gobernanza climática	103
D. Adaptación al clima: ¿una tarea arriesgada?	107
E. Conclusión	111
Notas	111
Referencias	112

Capítulo 4

DE LA ELIMINACIÓN DEL RIESGO A LA DIVERSIFICACIÓN: LOGRAR QUE EL CAMBIO ESTRUCTURAL FAVOREZCA LA ADAPTACIÓN AL CLIMA	117
A. Introducción	117
B. El modelo de desarrollo de Lewis para un mundo con restricciones impuestas por el clima	118
1. La inversión en capital.....	119
2. La capacidad del Estado	120
3. Vinculaciones.....	121
C. Cambio climático, desarrollo y recuperación pospandémica	122
D. Políticas para combinar la transformación estructural y las estrategias de adaptación al clima	129
1. Reconsideración de la política industrial.....	129
2. Política fiscal.....	135
3. El papel de los bancos centrales.....	135
4. Hacia un Estado desarrollista verde.....	137
E. Conclusión	140
Notas	141
Referencias	142

GOBERNANZA DE LA ADAPTACIÓN: DESAFÍOS PARA EL COMERCIO Y EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL.....	149
A. Introducción	149
B. Adaptación climática y sistema de comercio internacional	150
1. Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio y otros acuerdos comerciales.....	151
2. El mecanismo de ajuste en frontera del carbono en la época de las cadenas globales de valor...	152
3. Presión para liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales.....	155
4. ¿Pueden las normas del comercio internacional promover la economía circular?	157
5. El camino a seguir en relación con la agenda de comercio y medio ambiente	157
C. Financiación de la adaptación al clima: cuestiones, instrumentos e instituciones.....	159
1. La función de la asistencia oficial para el desarrollo y los fondos para el clima	161
2. Alivio de la carga de la deuda para favorecer un desarrollo adaptativo.....	162
3. La topografía de la financiación verde: instrumentos e instituciones.....	165
D. Bancos y financiación para el clima	169
1. Bancos verdes especializados.....	169
2. Bancos multilaterales de desarrollo con una agenda de cambio climático.....	170
E. Recomendaciones de políticas	174
F. Conclusión	176
Notas.....	177
Referencias.....	179

Lista de gráficos

Gráfico

1.1	Nivel de la producción mundial en 2016-2022	3
1.2	El impacto económico de la crisis financiera global (2009-2010) comparado con el de la COVID-19 (2020-2021)	5
1.3	Crecimiento del ingreso real en un grupo de países seleccionados en 2021 respecto a 2019	5
1.4	PIB y gastos de consumo personal reales en los Estados Unidos en 2019-2021	7
1.5	Ratio empleo-población en los Estados Unidos en el período enero de 2005-julio de 2021	7
1.6	Inflación de los precios al consumo en un grupo de economías seleccionadas, diciembre de 2005-diciembre de 2020	8
1.7	Variación del tipo de cambio de determinadas monedas con respecto al dólar de los Estados Unidos en determinados períodos de tiempo, 1 de enero de 2020-30 de julio de 2021.....	9
1.8	Inflación de los precios al consumo en los Estados Unidos y la zona del euro.....	9
1.9	Diferencial de los precios respecto a una tendencia inflacionista del 2 % en un grupo de economías seleccionadas entre diciembre de 2005 y abril de 2021	10
1.10	Inflación de equilibrio a diez años en los Estados Unidos	10
1.11	Salario real en los Estados Unidos entre enero de 1979 y marzo de 2021	10
1.12	Desembolsos primarios adicionales en 2020 en relación con los ratios de endeudamiento preexistentes en las economías en desarrollo y las economías desarrolladas.....	14
1.13	Inversión pública y privada en determinados grupos de países en 1995-2016	18
1.14	Flujos netos de capital privado hacia los países en desarrollo en 2017-2021	20
1.15	Ratio deuda externa total/ingresos de exportación en los países en desarrollo en 2009-2020.....	25
1.16	Perfiles de reembolso de bonos soberanos en algunas regiones seleccionadas en 2021-2030.....	26
1.17	Ratio deuda pública bruta/ingresos públicos en algunas regiones seleccionadas de países en desarrollo y economías avanzadas en 2000-2026.....	27
1.18	Comercio mundial de mercancías, enero de 2015-mayo de 2021	29
1.19	Toneladas métricas de exportaciones mundiales por tipo de buque en el período 1 de enero de 2020-31 de mayo de 2021.....	30
1.20	Índices mensuales de precios de productos básicos por grupos de productos, enero de 2002-mayo de 2021	33
2.1	La desaceleración del crecimiento económico mundial en 1971-2020.....	56
2.2	Principales elementos impulsores del escenario: agregados globales en 2001-2030.....	65
2.3	Cuenta corriente, grupos seleccionados en 2001-2030	67
2.4	Préstamos netos de los sectores privado y público en 2001-2030.....	68
2.5	Previsión de crecimiento según patrones macrofinancieros en 2022-2030.....	70
2.6	Vivienda, acciones y producción en los países desarrollados (primer trimestre de 2000 a primer trimestre de 2021)	72
2.7	El peso de los salarios en los Estados Unidos tras las recesiones	73
2.A.1	Apreciación de acciones y vivienda en un grupo de países seleccionados entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021.....	92
3.1	Impacto de las catástrofes en 2000-2019 en relación con 1980-1999	95
3.2	El riesgo de eventos catastróficos aumenta con la temperatura.....	97
3.3	Pérdidas por región del PIB a mediados de siglo generadas por el calentamiento	97
5.1	Emisiones de CO ₂ en la demanda final interna y en las exportaciones brutas (países de la OCDE y no pertenecientes a la OCDE (2015)).....	153
5.2	Crecimiento de las emisiones de CO ₂ en las exportaciones y las importaciones brutas de los países de la OCDE procedentes de países no pertenecientes a la OCDE en 2005-2015.....	154

5.3	Estimaciones de la financiación para la adaptación frente a la fondos para la mitigación.....	162
5.4	Bonos verdes: emisiones acumuladas en 2014-2020	166

Gráfico de recuadro

5.B1.1	Grupos de países de ingreso bajo, medio y del V20 – Indicador de sostenibilidad de la deuda externa en 2019.....	164
5.B1.2	Países vulnerables al clima y preparados para la adaptación* (porcentaje por grupo de países) en 2019.....	165

Lista de cuadros y recuadros

Cuadro

1.1	Crecimiento de la producción global en 1991-2022.....	4
1.2	Precios mundiales de los productos primarios en 2008-2021	35
2.1	Crecimiento medio anual per cápita, por región en 1951-2020	56
2.2	Crecimiento económico de las regiones del mundo en 2001-2030.....	64
2.3	Emisiones de CO ₂ y crecimiento económico de China, los Estados Unidos y la Unión Europea en 1999-2018.....	78
3.1	Los diez primeros países y territorios por pérdidas económicas en porcentaje del PIB	99
3.2	Posibles ámbitos de intervención para la adaptación al clima.....	104
5.1	Principales exportadores de productos relacionados con el medio ambiente.....	155
5.2	Ingresos en concepto de aranceles aplicados a bienes ambientales por las economías en desarrollo en 2019.....	156
5.3	Stock y flujos de financiación para el clima (según lo declarado por los donantes).....	161
5.4	Componentes de la financiación del clima de los bancos de desarrollo multilateral en 2020.....	171
5.5	Asociados de los BDM en la cofinanciación del clima en 2020	172
5.6	Resumen del panorama de la financiación	173

Recuadro

1.1	Estímulos fiscales en 2020: una evaluación <i>ex-post</i>	12
1.2	El accidentado camino hacia la sostenibilidad de la deuda pública: una perspectiva desarrollista.....	16
1.3	Dinero para actividades productivas: hacia una función ampliada de los derechos especiales de giro.....	21
1.4	Aumento de la inseguridad alimentaria en un contexto de subida de los precios de los alimentos	44
3.1	Programas nacionales de adaptación (PNA)	101
5.1	Sombras de vulnerabilidad: dimensiones del clima, la financiación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las que se enfrentan los países del V20	163
5.2	Criterios para que un banco sea verde.....	168

Cuadro de recuadro

B1.1	Volumen estimado de los estímulos fiscales relacionados con la COVID-19 en 2020.....	12
B1.2	Asignación de DEG propuesta para 2021 a grupos de países en desarrollo.....	21
B1.3	Utilización de las asignaciones existentes de DEG por grupo de países a 31 de mayo de 2021....	22
5.B1.1	Asignación de DEG proyectada (todos los países de ingreso bajo, medio y del V20)	164

Notas explicativas

Clasificación por país o grupo de productos

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

No se ha establecido en el sistema de las Naciones Unidas una convención para clasificar a los países o zonas “en desarrollo”, “en transición” o “desarrollados”. El presente Informe se ajusta a la clasificación definida en el manual *UNCTAD Handbook of Statistics 2020* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.21.II.D.1) para esos tres grandes grupos de países (véase https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45_en.pdf).

Salvo indicación en contrario, las agrupaciones regionales y las clasificaciones por grupos de productos utilizadas en el presente Informe con fines estadísticos son en general las empleadas en el *UNCTAD Handbook of Statistics 2020*. Los datos correspondientes a China no incluyen los de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE de Hong Kong), la Región Administrativa Especial de Macao (RAE de Macao) ni la Provincia China de Taiwán.

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

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

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

Otras notas

Las referencias que se hacen en el texto al TDR corresponden al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (de un determinado año). Por ejemplo, el TDR, 2020 corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2020* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.20.II.D.30).II.D.30).

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

Por dólares se entiende dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

El término “billón” significa 1 millón de millones.

El término “trillón” significa 1 millón de billones.

Por “toneladas” se entiende toneladas métricas.

Las tasas anuales de crecimiento y variación son tasas compuestas.

Las exportaciones se expresan en valor FOB y las importaciones en valor CIF, a menos que se indique otra cosa.

El guion (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo, 2019-2021, significa que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo, 2019/20, indica un ejercicio económico o un año agrícola.

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

Dos puntos (..) en un cuadro indican que se carece de o no constan por separado.

El guion (-) o el cero (0) en un cuadro indican que la cantidad es nula o insignificante.

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

Siglas

ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
APP	Alianza público-privada
BCE	Banco Central Europeo
BEPS	Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios
BM	Banco Mundial
BPI	Banco de Pagos Internacionales
BRICS	Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica
CDO	Obligaciones garantizadas por deuda
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFG	Crisis financiera global
CGV	Cadenas globales de valor
CLO	Obligaciones garantizadas por préstamos
CNP	Congreso Nacional del Pueblo
CPB	Centraal Planbureau (Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos)
CRA	Agencias de calificación crediticia
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DEG	Derechos especiales de giro
DSSI	Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda
EC	Expansión cuantitativa
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
EIU	The Economist Intelligence Unit (Unidad de Investigación Económica de la revista The Economist)
EMN	Empresa multinacional
FFACC	Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes
FFCLP	Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
FFI	Flujos financieros ilícitos
FIRE	Finanzas, seguros y bienes inmuebles
FMI	Fondo Monetario Internacional
FYP	Plan quinquenal
G20	Grupo de los Veinte
GPM	Modelo de Políticas Mundiales
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
IBS	Impuestos sobre bienes y servicios
IED	Inversión extranjera directa
IFI	Instituto de Finanzas Internacionales
IMT	Medidas de inversión vinculadas con el comercio
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
ISM	Instituto de Gestión del Suministro de los Estados Unidos
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Instituto de Crédito para la Reconstrucción)
MERS	Síndrome Respiratorio de Oriente Medio
MIC	País de ingreso medio
MRDS	Mecanismo de reestructuración de la deuda soberana
MSCI	Índices MSCI de Morgan Stanley para la renta variable
NEXGEM	Índice de mercados de próxima generación de JP Morgan
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONE	Oficina Nacional de Estadística de China
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP+	Organización de Países Exportadores de Petróleo Plus
PBM	Producto bruto mundial
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo
PIB	Producto interno bruto
PMI	Índice de gestores de compras
PPME	Países pobres muy endeudados
PYME	Pequeña y mediana empresa
SCDI	Instrumento de deuda pública que incluye condicionantes ligados a la capacidad de pago del emisor (State-contingent debt instrument)
SCIE	Solución de controversias entre inversionistas y Estados
SRAS	Síndrome respiratorio agudo severo
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNSD	División de Estadística de las Naciones Unidas
WESP	Situación y perspectivas de la economía mundial
WIOD	Base de datos World Input-Output
WTI	West Texas Intermediate

PANORAMA GENERAL

Introducción

Todas las crisis brindan oportunidades. Mientras la economía mundial se recupera de la parálisis económica que ha generado la pandemia, parece que cabe la posibilidad de reconfigurar el modelo de gobernanza mundial por el que se ha regido la economía mundial durante los últimos 40 años, pero que ha incumplido en gran medida sus promesas de prosperidad y estabilidad.

Hay algunos indicios de que 2021 podría marcar el comienzo de una economía global más justa y resiliente, capaz de soportar las crisis y perturbaciones interrelacionadas, y basada en un nuevo consenso sobre el equilibrio entre el Estado, el mercado, la sociedad y el medio ambiente. En los Estados Unidos, el Consejo de Asesores Económicos del Presidente ha reconocido la necesidad de un nuevo comienzo, tanto para reparar los daños causados por las políticas del pasado como para afrontar los nuevos desafíos, y de unos cimientos sólidamente contruidos sobre la inversión, tanto pública como privada, el empleo, las familias y las comunidades.

Además, parece que las instituciones financieras multilaterales han dejado atrás los dogmas simples del mercado. Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial han reconocido que el pensamiento económico del pasado no puede proporcionarnos un sistema más resiliente para el futuro. Se han respaldado los grandes programas de gasto y las iniciativas para gravar a los ricos y reducir el poder de los monopolios, se ha reconocido el papel de los controles de capital selectivos y se han refrendado políticas fuertemente intervencionistas para respaldar un impulso de la inversión verde.

Dicho de otro modo, se tiene la sensación que la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha propiciado el surgimiento de un nuevo consenso político-económico mundial. Sin embargo, es pronto para dar por finiquitada la creencia en un mercado libre no regulado.

En 2021 se celebra el 40º aniversario del discurso de investidura del Presidente Reagan, que marcó el rumbo de la doctrina económica que priorizaba los mercados y los intereses privados frente a la sociedad y el Estado. Tras su globalización, la doctrina se institucionalizó en las políticas de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, donde aún conserva seguidores. Incluso durante la pandemia, los programas de préstamos multilaterales a muchos países en desarrollo seguían guiándose por la austeridad; los Ministros de Comercio del G7 pidieron una mayor liberalización, lo que reduciría todavía más el espacio de políticas del Estado, mientras que buena parte del debate sobre la transición a una economía con bajas emisiones de carbono se ha centrado en la determinación de precios de mercado.

Llegados a este punto, cabe preguntarse por el probable camino hacia la recuperación pospandémica. Si retomamos demasiado pronto el camino de la austeridad, ¿regresará el mundo a la situación prepandémica, esto es, a una situación caracterizada por una desigualdad cada vez más profunda y multifacética, unas economías fracturadas, burbujas de activos financieros, la irresponsabilidad jurídica de las empresas y la degradación ambiental? ¿Persistirá una agenda política más reformista, pero con iniciativas únicamente cosméticas para

solventar esos problemas de fondo? ¿O podemos encontrar un nuevo camino hacia un desarrollo más justo, equilibrado, resiliente y que tenga en cuenta el clima en el espacio de políticas que ha abierto la pandemia?

En 2021 la mayoría de las economías avanzadas han registrado un repunte tras la recesión, que fue inducido para poner freno a los efectos de la pandemia. Su principal reto es la dirección y la naturaleza del crecimiento económico a medio y largo plazo, tanto para evitar los retrocesos en materia de políticas que empañaron el decenio posterior a la crisis financiera global como para avanzar definitivamente hacia un sistema energético con cero emisiones de carbono, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París.

Los países en desarrollo afrontan un desafío más inmediato: la combinación de un menor espacio fiscal, un mayor endeudamiento y una limitada administración de vacunas frena la recuperación y desencadena una divergencia con las economías avanzadas. De todas maneras, tras esa divergencia se esconden decenios de profundas divisiones económicas y sociales, una inserción inestable en mercados financieros globalizados y sometida a la variabilidad de los flujos de capital, y una disminución del espacio de políticas. En muchos países, estos obstáculos estructurales a una recuperación equilibrada se ven agravados por choques causados por el calentamiento global.

En la respuesta inicial a la crisis de la COVID-19, las economías avanzadas siguieron el manual de políticas empleado en crisis anteriores y paliaron el golpe recibido por los mercados financieros con una nueva ronda de expansión cuantitativa. Sin embargo, sus gobiernos se encontraron pronto en territorio desconocido, pues los confinamientos desencadenaron un retroceso económico que obligó a adoptar medidas concertadas y especiales para proteger tanto las vidas como los medios de subsistencia. Los bancos centrales mantuvieron las inyecciones de liquidez pero, a diferencia de lo que ocurrió en el período 2007-2009, los gobiernos también aumentaron su gasto a niveles inéditos en tiempos de paz y abandonaron con ello posiciones de políticas económicas que habían sido hasta entonces sacrosantas. Aun así, durante el segundo y tercer trimestre de 2020 se registró una caída de la producción sin precedentes; incluso cuando las economías empezaron a recobrar la normalidad tras el confinamiento y se recuperó la confianza, el rebote estuvo marcado por una considerable desigualdad entre sectores, grupos de ingresos y regiones. Además, las desigualdades de ingresos y riqueza que surgieron en las últimas cuatro décadas se han agravado aún más, si cabe, siendo los propietarios de activos financieros y digitales los mayores beneficiarios de la recuperación.

Los países en desarrollo se vieron especialmente afectados por el parón de la actividad económica en todo el mundo. Este desencadenó una serie de choques interconectados que generaron ciclos económicos viciosos, que se sumaron a las vulnerabilidades de la deuda ya existentes, lo que sumió a la mayoría de las regiones en una profunda recesión y causó la suspensión de pagos de algunos países. Pese a su situación fiscal más ajustada y la mayor carga de la deuda, los países en desarrollo tuvieron que gestionar la crisis por sí solos, por lo que se vieron obligados a aplicar profundos recortes en el empleo y los servicios públicos. Un reflujó de capitales más rápido de lo esperado y la recuperación de los precios de los productos básicos que se produjo cuando se levantó el confinamiento de las economías avanzadas, evitaron la materialización del peor de los escenarios posibles. Con todo, se mantiene la debilidad del crecimiento en la mayor parte del mundo en desarrollo, ha aumentado aún más el ingente sobreendeudamiento; entretanto cabe la posibilidad de que las variantes del virus que amenazan con reavivar la pandemia con nuevas oleadas desvíen la incipiente recuperación de las economías más vulnerables. Aunque se logre contener el virus, el temor a la subida de las tasas de interés ya ha debilitado las perspectivas de desarrollo; además la coyuntura actual suscita inquietud por la posibilidad de otra década perdida.

Como ocurriera con el primer *Informe* de 1981, el de este año coincide con el hecho de que los países del G7 vuelven a hablar de la necesidad de revitalizar la democracia occidental y de establecer una nueva alianza con los países en desarrollo articulada en torno a la inversión en infraestructura, en particular a través de una iniciativa de crecimiento limpio y verde. Su llamado a “reconstruir un mundo mejor” ha supuesto un soplo de esperanza. La promesa de tratar la salud pública y la educación como bienes públicos globales, el compromiso de una revolución verde con suficiente financiación, la inyección de liquidez a través de una nueva asignación de derechos especiales de giro y el anuncio de un impuesto mínimo de sociedades aplicable en todo el mundo son avances positivos respecto a la praxis más reciente.

Sin embargo, pese a la inminencia de una crisis de deuda, la realidad de la crisis climática en muchos países y las dificultades de la Agenda 2030, incluso antes de que se desencadenase la crisis de la COVID-19, no hay aún la voluntad de reconocer la magnitud del desafío que afrontan los países en desarrollo. Poco se sabe sobre el programa de reformas propuesto y aún menos sobre los recursos disponibles para sacar de esta última crisis a todas las economías y poner en marcha una transición justa hacia un mundo descarbonizado de aquí a 2050. El llamado de los países en desarrollo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que se suspenda el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) es un primer paso necesario para permitir la fabricación nacional de vacunas que, pese al respaldo tardío de los Estados Unidos, se ha encontrado con la resistencia de otras economías avanzadas, cuyos miramientos con los intereses empresariales está generando una nueva brecha en la economía global por cuestiones relacionadas con el acceso a las vacunas y la libertad de circulación. Además, la reticencia generalizada a presionar a los acreedores privados para que acudan a la mesa de negociaciones hace albergar pocas esperanzas de un alivio suficiente de la carga de la deuda que permita a los países en desarrollo invertir para salir de las múltiples crisis que afrontan actualmente.

Cuarenta años después, la conclusión del primer *Informe sobre el comercio y el desarrollo* publicado en 1981 sigue siendo válida:

Así pues, la situación actual parece exigir un nuevo paradigma de desarrollo, paradigma que habrá que tener expresamente en cuenta la relación existente entre los problemas de la conducción de la economía mundial, por una parte, y los objetivos de desarrollo a largo plazo, por otra.

La gran diferencia entre entonces y ahora, a la hora de vincular los objetivos de desarrollo a largo plazo con la gestión de la economía global, es la inminencia de la crisis climática. Está por ver si surgirá o no un nuevo paradigma en las políticas que sirva de orientación para una transición justa e inclusiva hacia un mundo descarbonizado; ya no cabe duda de que la reconstrucción de un mundo mejor para las personas y el planeta depende de ello.

Divergencia en el crecimiento, miedo a la inflación y nuevas variantes

Suponiendo que no se produzcan más adversidades económicas, se prevé que el crecimiento mundial alcance el 5,3 % en 2021 y se desacelere ligeramente hasta el 3,6 % en 2022. Estas cifras son el resultado del estímulo de la demanda en las economías avanzadas y en las economías emisoras de monedas de reserva, pero todavía reflejan una reactivación incompleta de la capacidad productiva no utilizada durante la recesión de 2020. El desempeño del crecimiento por regiones es muy desigual. Solo en los países desarrollados se observa el esperado repunte del crecimiento, mientras que muchas economías en desarrollo registrarán promedios inferiores a los pre-pandémicos.

La desigualdad refleja los diferentes grados de independencia en materia de políticas de los que disfrutaban las economías desarrolladas y en desarrollo. La mayoría de los países desarrollados hicieron uso del gran poder financiero que les proporcionaba su condición privilegiada de emisores de moneda de reserva internacional. Fue una respuesta necesaria, pero no suscitó la consciencia de que otros países, especialmente las economías en desarrollo, necesitaban apoyo para aplicar políticas similares.

La ampliación de las asignaciones de derechos especiales de giro, necesaria para aliviar restricciones en las políticas de las economías en desarrollo, se acordó tarde y su nivel fue insuficiente. Algunos países en desarrollo, como el Brasil, Indonesia y Turquía, adoptaron respuestas fiscales y monetarias contundentes, similares a las de los países desarrollados, pero los últimos acontecimientos sugieren que son vulnerables a las repercusiones financieras, entre ellas los efectos en los mercados de divisas. Además, en las economías avanzadas el dinero público permitió tanto el desarrollo de vacunas en un tiempo récord como el acaparamiento de suministros. Los fabricantes, que han tenido dificultades para producir suficientes dosis para el mundo

en desarrollo, se han resistido hasta ahora a las peticiones para compartir la tecnología, lo que ha retrasado el inicio de la producción a bajo costo en los países en desarrollo, así como a compartir los conocimientos tecnológicos. Al frenar la vacunación, esa postura agudiza la pérdida de vidas, facilita la propagación de nuevas variantes y obliga a administrar dosis de refuerzo, lo que agrava la escasez de vacunas. Este fracaso es aún más dramático comparado con las insuficiencias del sistema financiero, ya que la infraestructura de salud pública de los países en desarrollo es mucho más débil que la de la mayoría de los países desarrollados, y los “confinamientos” para contener la propagación del virus son inútiles debido a la informalidad generalizada del empleo y la insuficiente protección social.

Todavía no está claro si (o cuándo) el desempeño actual de la economía mundial será lo suficientemente fuerte como para permitir que se recuperen las tendencias anteriores a la crisis de la COVID (que, a su vez, eran considerablemente inferiores a las registradas antes de 2008). En el período 2020-2022, la economía global afronta una pérdida acumulada de ingresos que ronda los 13 billones de dólares estadounidenses. Aun en el caso de que la economía global creciera como a principios de la década de 2000 (un 3,5 % anual, aproximadamente), no volvería a recuperar su tendencia prepandémica hasta 2030. Teniendo en cuenta que el crecimiento mundial en 2017-2019 ya era insuficiente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lograrlos en la coyuntura actual requiere adoptar medidas sin precedentes, tanto en términos de intensidad como de coordinación multilateral.

Las perspectivas de mantener el estímulo de la demanda y llevar adelante programas a largo plazo de inversión pública transformadora se ven empañadas por el regreso del fantasma de la inflación en las economías tanto desarrolladas como en desarrollo. Sea como fuere, los hechos no respaldan los temores de inflación del que tanto se habla en determinados círculos donde se formulan políticas. Los recientes repuntes de la inflación en la zona del euro no parece que irán a mayores y probablemente esta se mantendrá por debajo del objetivo. En los Estados Unidos, donde la inflación ha superado recientemente el objetivo del 2 %, la aceleración de los precios ha sido comúnmente observada, especialmente en los años de recuperación.

La evidencia sugiere que la principal causante de los recientes repuntes de la inflación es la escasez de suministros en los países exportadores de productos básicos y energía, así como en aquellos que abastecen a las cadenas globales de suministro de insumos para las actividades manufactureras. Cuando la presión inflacionaria afecta al mercado laboral, el establecimiento de mejores condiciones de trabajo, en particular de mejores salarios y protección social, puede contribuir a mitigar la escasez al atraer a más trabajadores y contener los costos estimulando el crecimiento de la productividad (que presenta una correlación positiva con el crecimiento de los salarios y con buenas condiciones de trabajo). Esto contrasta fuertemente con la respuesta habitual, que intenta contener la inflación mediante la represión salarial, ya que reduce la productividad y propicia el aumento de costos laborales unitarios reales. En cambio, cuando la presión inflacionaria afecta a otros insumos o productos básicos, como suele ocurrir en las economías en desarrollo, las respuestas sensatas deberían centrarse en lograr una fuerte recuperación de la inversión, el ingreso y la producción en todo el mundo. No obstante, estas distintas causas y respectivas respuestas no se abordan en los debates sobre políticas, que se han centrado en los planes de estímulo de la demanda. Sin embargo, en muchos países, ralentizar el crecimiento de la demanda poniendo fin a los planes de estímulo no frenaría la inflación, ya que su origen son los insumos importados, en particular de productos básicos.

Vulnerabilidades de la deuda: escurrir el bulto

El endeudamiento ha crecido en la mayoría de las regiones desde que comenzó la pandemia. Salvo China y algunas economías exportadoras de petróleo, para los países en desarrollo la carga de la deuda es demasiado alta y los ingresos de exportación demasiado bajos. En casi todos estos países, los productos básicos no son una fuente fiable de ingresos porque sus ingresos de exportación fluctúan debido a las frecuentes oscilaciones de los precios. Sin embargo, el enfoque que se adopta habitualmente para aumentar el potencial exportador exigiendo a los países en desarrollo que suscriban acuerdos bilaterales o plurilaterales de comercio e inversión no es solución. Una de las razones es que dichos acuerdos no se negocian en la OMC, cuyo funcionamiento permite al menos a los países en desarrollo formar un frente unido.

Otra razón es que esos acuerdos regulan los derechos de propiedad intelectual y la resolución de disputas de tal manera que limitan la transferencia efectiva de tecnología e impiden así que las economías en desarrollo compitan con los países ya industrialmente avanzados. Además, el tipo de liberalización que promueven tales acuerdos propicia una mayor vulnerabilidad de la economía global, ya que induce una financierización extrema que es contraproducente, por cuanto preservar la capacidad de gestión de la actividad financiera es una necesidad estratégica, especialmente en el caso de los países en desarrollo.

Para los países en desarrollo es fundamental protegerse contra la imprevisibilidad del sector financiero globalizado. Cabría empezar con una evaluación adecuada de las cargas de la deuda soberana y privada y de los perfiles de reembolso, que afectan no solo a las estrategias de desarrollo, sino también al potencial para responder a las crisis.

La atención a la sostenibilidad de la deuda externa seguirá siendo elevada en los próximos años, ya que muchos países en desarrollo tienen que hacer frente a un alud de reembolsos de deuda soberana en los mercados internacionales de bonos. Salvo en China, el servicio de la deuda soberana existente en los países en desarrollo supondrá desembolsos de casi 1 billón de dólares de aquí a 2030 (año en que vence el plazo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), en particular 571.000 millones de dólares en concepto de reembolso del principal y 365.000 millones de dólares en concepto de intereses. El importe total supera con creces el objetivo de inversión estimado del 2 % del PIB necesario para la transición verde. Es necesario revisar plazos, aliviar e incluso cancelar la deuda. Sin embargo, por el momento, las medidas acordadas han sido principalmente simbólicas. El FMI proporcionó el único alivio multilateral duradero a través de la cancelación de las obligaciones del servicio de la deuda en 29 países: este alivio ascendió a 727 millones de dólares entre abril de 2020 y octubre de 2021.

Las experiencias contrapuestas en lo que respecta a la gestión de la deuda antes de la pandemia en los países avanzados y en desarrollo se han trasladado a la actual crisis. Incluso con ratios de deuda similares, las economías desarrolladas, especialmente las que emiten monedas de reserva, han seguido funcionando con fluidez y han registrado un repunte en el crecimiento. Los países en desarrollo, en cambio, se enfrentan al riesgo de una década perdida. La pandemia brindó una gran oportunidad para ensayar: los gobiernos de los países desarrollados pudieron promulgar medidas de mayor gasto que los países en desarrollo con cargas de deuda similares o incluso menores. En los países en desarrollo, la creación de liquidez interna no mejora necesariamente el acceso a las divisas, mientras que los déficits fiscales operan como elemento disuasorio para los inversores privados extranjeros que responden a intereses especulativos y de corto plazo.

En términos de política fiscal ocurre otro tanto, pues los países desarrollados pudieron ofrecer un estímulo mucho mayor que los países en desarrollo, aun cuando el estímulo real en los primeros fue, en general, mucho menor que el anunciado inicialmente. Sin embargo, los mercados de bonos no los castigaron tanto como a los países en desarrollo al anunciar sus previsiones de gasto. El verdadero grado de restrictividad de la política fiscal de todos los países se pone de manifiesto al observar en los planes de estímulo el predominio de las transferencias en comparación con el gasto público directo. En muchos casos, el gasto público en bienes y servicios se contrajo durante la pandemia. Aunque las prestaciones pecuniarias han sido un salvavidas fundamental, especialmente cuando no existen sistemas de protección social sólidos (como ocurre en la mayor parte del mundo en desarrollo), la austeridad en el gasto directo siguió afectando a las decisiones sobre políticas incluso durante la pandemia.

Los peligros de la normalidad

La mayor amenaza para la recuperación mundial es que se desempolva el manual utilizado tras la crisis de 2008 y se recupere la “normalidad” en la formulación de políticas económicas. Tras una crisis, lo más fácil para los encargados de la formulación de políticas, en los países tanto avanzados como en desarrollo, es retomar los métodos aplicados antes de la crisis. Aunque la doctrina macroeconómica predominante en los últimos decenios no ha dado buenos resultados en la gran mayoría de los países, las presiones para contener el gasto público directo (y, por tanto, la intervención en las actividades económicas) siguen siendo fuertes.

Ya se escuchan de nuevo llamados a que se apliquen nuevos recortes, generalmente con la intención declarada de reducir la carga de la deuda. Las explicaciones sobre la amenaza de las presiones inflacionistas también contribuyen a los prejuicios contra el gasto fiscal. Entretanto, se han reanudado los llamados a contener los precios mediante una mayor flexibilidad del mercado laboral. Se supone que la austeridad fiscal y la presión a la baja sobre la participación de las remuneraciones laborales en el ingreso ayudarían a que los países aprovechen la demanda mundial al mejorar la competitividad de sus exportaciones; de ahí que se vuelva a prestar atención a los acuerdos de comercio e inversión. Sin embargo, como se ha argumentado en ediciones anteriores del *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, tres decenios de experimentos en esa dirección han demostrado ampliamente que esta ha sido una estrategia errónea. No se han registrado intentos significativos de apoyar el desarrollo, reorientar el sistema financiero y de pagos mundial hacia la inversión productiva, establecer un mecanismo de renegociación de la deuda y establecer un comercio más propicio para el desarrollo sostenible.

Las proyecciones reflejan el mantenimiento de esta situación hasta 2030 y apuntan a un crecimiento insuficiente en todos los ámbitos. Todas las economías se ralentizarían y acusarían una pérdida de crecimiento cifrada entre 0,6 y 1,2 puntos porcentuales, mientras que las medidas deflacionarias adoptadas en cada país generarían un sesgo deflacionario global que suscitaría reacciones negativas en todos. Además, las economías que suelen recuperarse gracias a las exportaciones y la prudencia fiscal serán las principales perjudicadas, ya que el comercio global se desaceleraría debido a la ralentización de la demanda mundial, la mayor financierización y el menor crecimiento de los salarios, lo que limitaría aún más el crecimiento de la productividad.

La aceleración del ritmo de la financierización y el crecimiento de la inversión especulativa elevarían el costo del endeudamiento público, especialmente en las economías con restricciones financieras, por lo que se intensificarían las medidas de austeridad. Al margen de un crecimiento decepcionante, en un contexto como este las economías en desarrollo experimentarán las mayores vulnerabilidades: tanto las economías con déficit sujetas a estrangulamientos externos y obligadas a depender de los productos básicos, como las economías con superávit sujetas a ciclos dobles de subida y bajada de los precios de los productos básicos, al tipo de cambio y a choques de precios internos. Por último, estas tendencias en el comercio y la actividad financiera son contrarias a los objetivos de estabilización climática y empeoran las perspectivas de descarbonización real de la economía global, que requiere la cooperación internacional para que la gestión de los recursos naturales sea sostenible y eficiente y, por tanto, una fuente alternativa de ingresos para los países en desarrollo con abundantes bienes primarios.

Estas proyecciones invitan a una reflexión que sigue pendiente desde hace mucho tiempo sobre las formas eficaces de sostener el crecimiento y promover la transformación estructural y el desarrollo económico mediante inyecciones de demanda efectiva coordinadas a nivel internacional, la promoción de la capacidad productiva y la inversión, la mejora de la infraestructura física y social y el freno a las actividades financieras de carácter especulativo. Está claro que se necesitan respuestas multilaterales ante unos desafíos que son globales.

La urgencia cada vez más apremiante de la adaptación al cambio climático

Julio de 2021 fue el mes más caluroso jamás registrado en el planeta, mientras que 2020 fue el año más caluroso que, a su vez, llegó tras la década más calurosa. Las olas de calor intensas, los ciclones tropicales cada vez más fuertes, las sequías prolongadas, el aumento del nivel del mar y la propagación de enfermedades son solo algunas de las amenazas que acompañan al implacable aumento de la temperatura del planeta y que entrañan daños económicos y humanos cada vez mayores. Y lo peor está por llegar. Incluso si aunamos nuestras iniciativas de mitigación en esta década y logramos limitar de aquí al año 2100 el aumento de la temperatura media del planeta a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales, los fenómenos climáticos extremos de 2021 son un preludio de lo que deparará un aumento adicional de 0,4 °C de la temperatura media del planeta a las comunidades y los países de todo el mundo.

Las consecuencias del aumento de la temperatura del planeta son un reflejo de las desigualdades estructurales que existen dentro de los países y entre ellos, y además se ven intensificadas por estas desigualdades. La

responsabilidad histórica de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (la principal causa del calentamiento global) recae directamente en las naciones desarrolladas, que son las responsables de alrededor de dos tercios del total acumulado de emisiones a la atmósfera, cuando en el caso de África es solo del 3 %. Entre 1990 y 2015, las emisiones de carbono del 1 % más rico de la población mundial fueron más del doble que las del 50 % más pobre. Asimismo, aunque las emisiones de algunas economías en desarrollo, como el Brasil, China, la India y Sudáfrica, han aumentado, sus emisiones per cápita siguen situándose por detrás de los países avanzados, e incluso las generadas por el consumo de sus ciudadanos más ricos son inferiores a las de sus homólogos de las economías avanzadas.

En el caso de muchos países en desarrollo, el aumento de la temperatura del planeta está agravando un círculo vicioso de desarrollo que ha limitado la movilización de recursos, ampliado las diferencias de ingresos y debilitado la capacidad del Estado durante decenios. Las economías con un sistema de salud insuficientemente financiado, una infraestructura deficientemente desarrollada y una base productiva poco diversificada y sin instituciones estatales están más expuestas no solo a posibles choques medioambientales de gran envergadura, sino también a un estado casi permanente de tensiones económicas como consecuencia de los efectos climáticos.

Donde más se harán notar los efectos del aumento de la temperatura es en las perspectivas de crecimiento de las regiones en desarrollo, y con mayor gravedad cuanto mayor sea el incremento con respecto al objetivo (1,5 °C). Sin embargo, la naturaleza del desafío de la adaptación será diferente en función de las regiones y los sectores de la economía, por lo que no se puede recurrir a una respuesta universal. Se espera que los días extremadamente calurosos aumenten principalmente en los trópicos, donde la variabilidad de la temperatura a lo largo de los años es menor. Las olas de calor peligrosas se registrarán antes en estas regiones y se da ya por descontado que el calentamiento global registre un aumento generalizado de 1,5 °C. Es probable que el África Subsahariana, la región con mayor inseguridad alimentaria y población rural, se enfrente a problemas cada vez más graves. En los escenarios que contemplan aumentos de la temperatura mundial de entre 1 °C y 4 °C en relación con los niveles preindustriales, se espera que el PIB total del continente disminuya entre un 2,25 % y un 12,12 %. En Asia Meridional, la mayor intensidad y frecuencia de los ciclones tropicales, la aceleración de las olas de calor y la subida del nivel del mar seguirán surtiendo efectos negativos en la región. Los países de Oriente Medio y el Norte de África sufren una grave escasez de agua, ya que hasta el 60 % de los habitantes de la región ya experimenta una grave insuficiencia de agua. En Asia Oriental y el Pacífico, una cuarta parte de la población mundial ya sufre las tormentas, los ciclones y las inundaciones más graves del planeta, y probablemente registrarán los mayores desplazamientos a causa del clima.

Puede verse especialmente afectada una gran parte de la población que vive en las zonas costeras de baja altitud; el 84 % en África, el 80 % en Asia, el 71 % en América Latina y el Caribe y el 93 % en los países menos adelantados. Las redes e infraestructuras de crucial importancia (como los puertos, los aeropuertos, las líneas de ferrocarril y las carreteras costeras) también se verán afectadas por la subida del nivel del mar, que causará daños permanentes o incluso reiterados, obstaculizando el acceso a los alimentos, los materiales y otros suministros generadores de ingresos para particulares y empresas.

Los riesgos de un enfoque basado en riesgos

Hasta el momento, la respuesta política mundial a la crisis climática se ha dividido entre medidas de mitigación de sus efectos y medidas de adaptación. La *mitigación de los efectos del cambio climático* se centra en frenar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante un uso más eficiente de la energía en combinación con la sustitución de combustibles fósiles por fuentes de energía renovables. La *adaptación al cambio climático* se centra en aprovechar los mecanismos de resiliencia y protección para minimizar el impacto negativo del cambio climático en las vidas y los medios de subsistencia. En la práctica, los dos conjuntos de medidas a menudo son difíciles de disociar y en gran parte de los debates para establecer una agenda para el clima la adaptación ha seguido siendo el pariente pobre de las iniciativas de mitigación. Se trata de un planteamiento corto plazo y cada vez más costoso, sobre todo para los países en desarrollo, donde el desafío de la adaptación es general y está vinculado al conjunto más amplio de vulnerabilidades sociales y económicas profundamente arraigadas que se han manifestado en los últimos decenios.

Las medidas convencionales para lograr sistemas más resilientes (en las esferas de la economía, la sociedad y la ecología) se han inspirado en las metodologías de gestión de riesgos empleadas por el sistema financiero. Así pues, se ha dicho a los gobiernos, con independencia del nivel de desarrollo del país, que refuercen su resiliencia a choques mejorando sus técnicas de recopilación de datos y evaluación de riesgos con el fin de mejorar la protección de los activos existentes y prestando apoyo financiero temporal cuando se producen estos choques. Este enfoque tenía su interés porque no se necesitaban nuevas metodologías y marcos. Se consideraba que la adopción y adaptación de enfoques ya operacionales permitía responder con rapidez a las amenazas para las vidas y los medios de subsistencia.

En esta perspectiva tradicional de gestión del riesgo, el problema de la adaptación al cambio climático no difiere de la mayoría de los demás tipos de riesgo y se aborda mediante la evaluación del riesgo de desastres y los sistemas de alerta temprana, la mejora de la gestión de los ecosistemas y el fortalecimiento de las redes de protección social. La extensión de este enfoque al desafío de la adaptación se recoge más explícitamente en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, marco que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 2015 como un plan de resiliencia ante desastres y respuesta a los peligros de origen humano. Al adoptar el Acuerdo de París en 2015 también se hizo hincapié en este enfoque al centrarse en la reducción de los riesgos relacionados con el cambio climático.

Sin embargo, esta práctica de gestión del riesgo climático presenta un problema: es retrospectiva, no prospectiva. Las medidas pueden ofrecer una resiliencia parcial *ahora*, pero al utilizar los escasos recursos para la adaptación a los peligros climáticos actuales, estas intervenciones excluyen otras orientadas al futuro, imponiendo una dinámica dependiente de que las trayectorias futuras reproduzcan las vulnerabilidades actuales. No hay ninguna garantía de que la adaptación a la actual variabilidad climática reduzca automáticamente la vulnerabilidad a la evolución futura del cambio climático.

El problema de hacer extensivo el enfoque basado en riesgos aplicable a la resiliencia al reto de la adaptación es su dependencia a supuestos para la determinación de precios y otras técnicas de evaluación del mercado que hacen que en este enfoque pese más lo predecible e incremental que lo incierto y lo sistémico. Dado que tiene sus raíces en la gestión del riesgo financiero, el enfoque prima la vuelta a la normalidad (previa a la crisis) y la estabilidad frente a una visión dinámica del cambio que contempla nuevas trayectorias. En el caso de muchas comunidades, esa “normalidad” supone una desigualdad persistente. En resumen, en dicho enfoque se priorizan la preservación y el ajuste en lugar de la transformación.

En el caso de la crisis climática, no es que sea insuficiente, es que además es contraproducente porque propicia una mala adaptación. La adopción de enfoques tradicionales de riesgo a la resiliencia resultan especialmente problemáticos en el contexto político actual, pues se necesitan nuevos contratos sociales para que los ciudadanos vuelvan a confiar en las políticas públicas y las iniciativas multilaterales. Para abordar los actuales desafíos mundiales, como la adaptación al cambio climático, hay que establecer un nuevo proyecto de objetivos comunes, en lugar de centrarse en supresión de riesgos y en proponer escenarios de tipo extremo derivados de las circunstancias actuales.

Se necesita un enfoque transformador para afrontar los riesgos que presenta el cambio climático. La única solución duradera es reducir la dependencia de los países en desarrollo de un pequeño número de actividades que son muy susceptibles al clima, de modo de crear economías más resilientes mediante una transformación estructural. Habría que dejar atrás la idea fija por la supresión de riesgos y pasar a una visión integrada y de carácter sistémico que favorezca la resiliencia socioeconómica y la diversificación económica. Esto, a su vez, requiere la capacidad institucional de un Estado desarrollista, dotado de políticas industriales más verdes, que son fundamentales para promover ese tipo de agenda.

De la supresión de riesgos a la diversificación

El éxito de las actuales economías avanzadas, así como de las economías convergentes de Asia Oriental, se basa en un crecimiento económico sostenido estrechamente vinculado a la transformación estructural.

En el fondo, se trata de dos conjuntos de procesos combinados y acumulativos: por un lado, un cambio vertical en la estructura de producción desde el sector primario hacia el manufacturero (y hacia los servicios de alta gama) y, por otro, un cambio más horizontal de los recursos desde las actividades de menor productividad hacia las de mayor productividad y actividades más intensivas en capital tanto dentro de ambos sectores como entre ellos. En casi todas las experiencias positivas de desarrollo, estos procesos han facilitado, en conjunto, una estructura más diversificada de la actividad económica, han propiciado el aumento de la productividad y han servido para mejorar un amplio conjunto de indicadores sociales, incluida la reducción de la pobreza.

Las economías más diversificadas también son menos vulnerables a choques externos que pueden resultar disruptivos para el proceso de crecimiento y transformación. Esto ha quedado patente en los últimos años con la mayor vulnerabilidad de las economías dependientes de las exportaciones de productos primarios a las crisis económicas que se originan en otras partes de la economía global, pero también a los choques climáticos. De hecho, en muchos países en desarrollo, sobre todo en los situados en regiones tropicales y subtropicales, la vulnerabilidad se agrava por los efectos combinados de las crisis económicas y choques climáticos, quedando los países atrapados en una trampa de ecodesarrollo caracterizada por la disrupción permanente, la precariedad económica y la lentitud del crecimiento de la productividad. Salir de esa trampa supone adoptar una perspectiva desarrollista que permita superar el desafío de la adaptación al cambio climático en el mundo en desarrollo.

Sin embargo, no todas las experiencias del pasado, por muy atractivas que resulten, pueden adaptarse fácilmente a las realidades contemporáneas. Hoy en día, los países en desarrollo se enfrentan al dilema de aspirar al desarrollo económico sin que las emisiones y el consumo de recursos superen los límites ecológicos del planeta. Para superar este desafío se requieren nuevas estrategias que favorezcan la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima. A medida que el mundo se recompone para reconstruir las economías tras la crisis generada por la COVID-19, no hay que desaprovechar la oportunidad para formular, acordar y poner en práctica un conjunto de nuevas opciones de política que permitan compaginar las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la ecología.

En la actual economía hiperglobalizada los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo se enfrentan a este reto desde una posición de debilidad estructural y de debilidad institucional en sus posibilidades para movilizar recursos internos. Una ventaja que podría compensar el retraso de los países rezagados a nivel económico es la capacidad de aprovechar las tecnologías ya desarrolladas en las economías más avanzadas para acelerar su transformación. Sin embargo, una cosa es la teoría y otra ponerla en práctica, ya que los países en desarrollo se enfrentan a una serie de obstáculos a la transferencia de tecnología, que se acentúan cada vez más ante unas restricciones vinculantes en materia de medio ambiente.

Las prioridades macroeconómicas necesarias para superar esas restricciones deberán sustentarse en políticas favorables a la inversión, así como en la colaboración y coordinación estratégicas entre el sector privado y el público. Lo primero significa abandonar la austeridad como marco predeterminado para las políticas de gestión de la demanda agregada, lo segundo es necesario para guiar la interdependencia entre las decisiones de inversión y producción. Estas decisiones implican determinar en qué ámbitos se encuentran las limitaciones más importantes que pongan trabas a la inversión; estudiar la manera de canalizar eficazmente la inversión pública y privada hacia actividades de alta productividad; y supervisar si la gestión de esas inversiones contribuye a un futuro de altos salarios para los trabajadores y de mayor productividad a largo plazo. Disciplinar la inversión de esta manera es posible mediante criterios de desempeño que permitan su supervisión y la retirada de todo apoyo público que no logre su objetivo en un plazo determinado, así como mediante un control exhaustivo de la extracción de rentas por parte de autoridades y empresarios.

Uno de los principales beneficios de la expansión fiscal verde es el aumento de las prestaciones laborales. Esto obedece a que los sectores con bajas emisiones de carbono en expansión tienden a ser más intensivos en mano de obra que los sectores en declive que son generadores de elevadas emisiones de carbono. Un estudio reciente estimó que las energías renovables, la eficiencia energética y la mejora de la red eléctrica

crearían unos 19 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo de aquí a 2050. Como la pérdida de empleos en el sector de los combustibles fósiles será de unos 7,4 millones, la creación neta será de 11,6 millones de puestos de trabajo. La mayor capacidad de generación de empleo que permite una senda verde hacia la transformación estructural puede ser especialmente importante para aquellas economías en las que la migración laboral dio lugar a la expansión del sector informal urbano porque, entre otras cosas, las tecnologías existentes requerían un uso demasiado intensivo de capital dadas las condiciones estructurales de esas economías, como, por ejemplo, las de algunas partes de África.

Aunque las inversiones relacionadas con el clima a escala mundial son necesarias para transformar el sistema energético mundial con el fin de mitigar el aumento de la temperatura del planeta, se necesitan políticas (y recursos) nacionales selectivas para abordar el desafío de la adaptación que afrontan los países por el aumento de la temperatura, que intrínsecamente propician los actuales patrones de crecimiento. La alineación de esos desafíos mundiales y nacionales no es sencilla ni automática, sino que requiere una planificación estratégica y una intervención mediante la adopción de políticas.

Reacondicionamiento del Estado desarrollista

La transformación estructural, caracterizada por un desplazamiento en la estructura de producción del sector primario al manufacturero, ha sido tradicionalmente la mejor opción para lograr un crecimiento económico sostenido y aumentar el nivel de vida. Esta fue la vía que siguieron las economías ahora avanzadas, así como la vía exitosa de unos pocos países de industrialización tardía de Asia Oriental. Sin embargo, ese modelo tradicional de uso intensivo de combustibles fósiles no puede satisfacer las aspiraciones de otros muchos países en desarrollo que intentan aumentar su ingreso nacional mediante la industrialización porque las emisiones y el consumo de recursos superarían los límites de la capacidad ecológica del planeta.

La respuesta a este problema no es renunciar al desarrollo industrial en los países en desarrollo. Se trata, más bien, de construir un sistema económico diversificado con bajas emisiones de carbono, alimentado por fuentes de energía renovables y tecnologías verdes, y en el que las actividades económicas estén interconectadas dentro de los sectores y entre ellos a través de vinculaciones eficientes desde el punto de vista del uso de los recursos. Esta solución sigue centrándose en la industria manufacturera, ya que los elementos importantes de la transformación estructural hacia una economía más resiliente y con bajas emisiones de carbono seguirán dependiendo, en la mayoría de los países en desarrollo, de una diversificación hacia actividades de alta productividad y altos salarios. La transición energética, junto con la aparición de una economía circular, puede brindar a la industria manufacturera tradicional posibilidades para reducir su huella de carbono y para fabricar dispositivos que favorezcan una con bajas emisiones de carbono.

La transición a la energía renovable y el avance de la economía circular pueden aumentar el alcance de la industrialización en economías en desarrollo muy diversas porque permiten desacoplarse de actividades económicas que emplean recursos naturales. Las fuentes de energía renovables (como el sol, el viento y el agua) están distribuidas de forma más equitativa que los depósitos económicamente explotables de combustibles fósiles. Además, la economía circular permite extraer recursos de los productos usados y de los residuos, y reducir así la cantidad necesaria de nuevos recursos.

Muchas actividades relacionadas con la producción de energía renovable y la economía circular pueden funcionar económicamente a pequeña escala y brindar a las pequeñas empresas y las zonas rurales oportunidades comerciales. Esto no solo favorecerá la diversificación de las estructuras de producción económica y la menor dependencia de muchos países de la producción de una reducida gama de productos primarios, sino que puede ampliar la base imponible de los países en desarrollo y fomentar la movilización de recursos internos como fuente de financiación para el desarrollo. Estas actividades también pueden contribuir a relajar las restricciones de balanza de pagos de los países. Si se satisfacen internamente las necesidades energéticas y alimentarias, y se reduce así la importación de materias primas, las importaciones pueden disminuir considerablemente. Esto permitirá que las escasas divisas se destinen a la importación de bienes de capital para promover la industrialización y la convergencia económica.

Ninguna de estas transformaciones puede producirse sin un Estado desarrollista. El éxito de las transformaciones estructurales se ha basado, por lo general, en políticas públicas proactivas y regulaciones eficaces. Además de acometer inversiones públicas a gran escala y financiar el impulso inversor necesario para la transformación estructural verde a través de instrumentos financieros verdes, se necesitarán políticas industriales también verdes y unas relaciones entre el Estado y la sociedad que no solo acaben con los intereses que existen en torno a los combustibles fósiles, sino también que establezcan normas claras, cuya aplicación permita determinar las nuevas trayectorias de la inversión verde y legitimarse gracias al apoyo de variados grupos sociales.

Para reacondicionar el Estado desarrollista de modo de hacer frente a los problemas de la adaptación (y la mitigación) todavía se puede recurrir a lo aprendido de anteriores experiencias positivas. En primer lugar, el Estado debe contar con capacidades administrativas e institucionales sólidas para formular su política industrial y liderar la transformación estructural. La experiencia adquirida con la pandemia de COVID-19 y las incertidumbres suscitadas por la adaptación al cambio climático son un indicio de que los Estados también deben contar con capacidades dinámicas para tratar una evidencia que es parcial y a veces contradictoria; crear sinergias a partir de múltiples niveles de gobernanza, reorientar rápidamente los usos de la infraestructura existente y aprender de otros gobiernos.

Una segunda enseñanza es la importancia de los *mecanismos de rendición de cuentas* a los que están sujetos los encargados de la formulación de políticas y los organismos de ejecución, por ejemplo, como la obligación de presentar informes y otras obligaciones relacionadas con la divulgación de información, además de controles más generales como las auditorías o el control de órganos judiciales independientes y el de la prensa.

Una tercera enseñanza es la integración, es decir, las relaciones estrechas entre los agentes privados y los funcionarios para garantizar un intercambio mutuo de información y de concepciones comunes. La integración será especialmente importante en el caso de las políticas industriales verdes porque la transición social supondrá la implicación de un amplio conjunto de partes interesadas y deberá ser reflejo de un amplio consenso social. En su conjunto, las enseñanzas segunda y tercera constituyen mecanismos de control recíproco.

Una última enseñanza, relacionada con lo anterior, tiene que ver con que el Estado no se acerque demasiado a los intereses privados y esté dispuesto a aplicar disciplinas para sancionar un apoyo abusivo y suspender los proyectos y actividades abocados al fracaso. Para reprimir las prácticas abusivas hay que definir claramente los objetivos, los indicadores del desempeño medibles, las rutinas de control y evaluación adecuadas y la autonomía gubernamental a la hora de decidir dónde y cuándo aplicar disciplinas, dónde y qué enfoques experimentales aplicar, y dónde y cuándo cambiar de rumbo si algo no funciona.

Teniendo en cuenta la magnitud de las necesidades de adaptación y que los más perjudicados son los menos responsables de la causa del problema y los que menor capacidad de pago tienen para atender esas necesidades, no cabe duda de que las economías avanzadas serán la principal fuente de financiación. De todas maneras, habrá que fortalecer la movilización de recursos internos, en particular a través de un banco central más activo y bancos públicos especializados en estos ámbitos.

Un Estado desarrollista con conciencia climática debe favorecer una estrategia de diversificación impulsada por la inversión pública. Las iniciativas locales de financiación para el clima deben regirse por principios que garanticen la respuesta más eficaz a los desafíos y riesgos climáticos y de gobernanza, a saber: i) una planificación dirigida por la comunidad, anclada en las instituciones descentralizadas existentes y que apoye a esas instituciones y promueva: ii) la inclusión social de las personas marginadas por el clima; iii): un proceso de gestión flexible y adaptable con miras a la inversión en la resiliencia, haciendo hincapié en iv) la provisión de bienes públicos.

Debido a la complejidad de los riesgos sistémicos, el Estado debe convertirse en regulador y coordinador de la financiación verde privada y no limitarse simplemente a descartar por una cuestión de “supresión del riesgo” las posibilidades de que otros saquen un provecho y obtengan más que la parte del beneficio que les corresponde. Esto debería considerarse un medio para evitar las tendencias destructivas de un sector

financiero ultralíquido como el actual, en el que la búsqueda inherente de rentabilidad no es congruente con las necesidades globales de mitigación de los efectos del cambio climático, y aún menos con las necesidades más específicamente locales de adaptación al cambio climático.

Dado que los bancos centrales de todo el mundo pudieron ayudar directamente a sus gobiernos durante la pandemia de COVID-19, el período de recuperación posterior brinda una oportunidad para estudiar la forma en que estos podrían seguir esta senda y apoyar las inversiones relacionadas con el clima. Al menos, los bancos centrales podrían hacer un mayor esfuerzo para interrumpir el apoyo a las actividades intensivas en emisiones de carbono e inadecuadas, lo que supone un cambio en los programas actuales que siguen dando apoyo financiero a las industrias de combustibles fósiles. Además de regular debidamente el sector financiero, los bancos centrales también deberían utilizar una gama más completa de instrumentos para crear financiación y canalizarla hacia las actividades verdes. La política de garantías es uno de los principales instrumentos para lograr una banca central más verde: los bancos centrales deberían ajustar su reglamento de garantías y aceptar como garantía los bonos verdes emitidos por las entidades financieras.

Reforma de la gobernanza de la adaptación I: financiación internacional

En el nivel más básico, abordar el cambio climático supone hacer de la transformación estructural una tarea global: las economías avanzadas deben ponerse al frente y emprender cambios profundos en sus modelos de producción y consumo; aunque también son necesarios cambios estructurales y tecnológicos significativos incluso en los países menos adelantados. Un Estado desarrollista con conciencia climática debe tener capacidad para combinar los desafíos de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos con los inveterados objetivos de lograr empleos de mayor productividad, aumentar el nivel de vida y reducir las diferencias económicas y tecnológicas con las economías más avanzadas.

El imperativo de incrementar la escala de la inversión en el clima y canalizarla hacia donde se necesite requiere que la orientación de los sistemas comercial y financiero internacionales sea la de apoyar la transformación estructural, especialmente en los países en desarrollo. Actualmente no es así, sobre todo en lo que respecta al desafío de la adaptación. Adoptar medidas y que además sean ambiciosas exige una reforma concertada a nivel multilateral.

Antes de la Conferencia de las Partes celebrada en Copenhague en 2009, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático estimó que los costos anuales mundiales de la adaptación a 2 °C de calentamiento serían de entre 49.000 y 171.000 millones de dólares de aquí a 2030, y que la factura de los países en desarrollo se elevaría a una cantidad situada entre los 34.000 y los 57.000 millones de dólares. Diez años después, el retraso en la respuesta ha sido oneroso. Se calcula que los costos anuales de la adaptación en los países en desarrollo ascienden ahora a 70.000 millones de dólares, y llegarán a entre 140.000 y 300.000 millones en 2030 y a entre 280.000 y 500.000 millones en 2050. Con la financiación actual se satisfacen menos de la mitad de las necesidades actuales, y no se alcanzará el objetivo de 2030 sin un cambio de rumbo fundamental.

En la actualidad, la ayuda de la comunidad internacional para la adaptación al cambio climático sigue dependiendo de una combinación específica de asistencia oficial para el desarrollo, préstamos multilaterales y planes de autoseguro contra los riesgos de desastres catastróficos. Sin embargo, estas medidas son, lamentablemente, insuficientes para hacer frente al impacto sistémico de las crisis recurrentes y cada vez más frecuentes que ocasiona el cambio climático. Para muchos países, el resultado ha sido un ciclo interminable de desarrollo interrumpido y endeudamiento creciente.

Desde el punto de vista del desarrollo, la financiación basada en donaciones o los mecanismos de préstamo en condiciones muy favorables son clave para afrontar el desafío de la adaptación al cambio climático. Pueden señalarse dos niveles de reforma para financiar ese desafío en el plano internacional: en primer lugar, medidas de apoyo al Estado desarrollista con conciencia climática para movilizar recursos financieros destinados a las inversiones en mitigación y adaptación, y en segundo lugar, la reforma del enfoque de la gobernanza climática a nivel internacional.

El primer conjunto de reformas debería centrarse en lo siguiente:

- Las promesas y **los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo** deben cumplirse y superarse para aumentar la proporción de financiación adicional para adaptarse al cambio climático y generar resiliencia. *Las ayudas y los préstamos en condiciones muy favorables* son esenciales para la adaptación. Podrían financiarse mediante un bono verde y un impuesto del tipo de la tasa Tobin o reorientando las actuales subvenciones a los combustibles fósiles. En este sentido, hay que tener en cuenta las necesidades específicas de los países menos adelantados y los países de ingreso mediano bajo, así como de las economías exportadoras de combustibles fósiles que necesitan una reestructuración gradual de las industrias intensivas en emisiones de carbono y la correspondiente red de protección social para hacer frente a la deuda climática.
- **El alivio y la condenación de la deuda** de los países en desarrollo deben ser un tema firmemente asentado en la agenda climática. Un lugar obvio para comenzar sería la deuda del grupo V20 de países vulnerables al cambio climático, pero vincular el clima y las crisis de deuda pone de relieve la necesidad de reformas más sistémicas en la arquitectura internacional de la deuda.
- **Los bancos multilaterales de desarrollo** necesitan capital adicional para apoyar más inversiones verdes y menos en actividades que utilicen combustibles fósiles o contaminantes, y sus actividades deben adecuarse al Acuerdo de París y sus compromisos de “construir un futuro mejor”, y para ello deben desvincularse de actividades en los sectores del petróleo, el carbón y el gas, y contribuir en aquellos procesos de transición que apoyen a las personas y a aquellas industrias verdes para que puedan dar ese salto. Tendrán que reducir las condicionalidades de algunas políticas y relajar la camisa de fuerza que supone el requisito de la calificación AAA a fin de apoyar a las empresas y las tecnologías verdes, tanto las experimentales como las nuevas. Los países del G7, en cuanto accionistas, deberían utilizar las facultades que les otorga esta condición para orientar a los bancos multilaterales de desarrollo en esa dirección. Además, *los bancos regionales de desarrollo* y los bancos multilaterales de desarrollo también podrían comprar bonos verdes de los países en desarrollo y garantizar así una demanda más estable de esos títulos y también un acceso más fácil para los países en desarrollo al capital a largo plazo. Esto también podría tener un impacto favorable en sus rentabilidades y, en consecuencia, contribuiría en cierta medida a aligerar la carga del servicio de la deuda externa.
- **Los mercados de bonos verdes** son un mecanismo posible de financiación a largo plazo. Sin embargo, las disposiciones regulatorias van por detrás del rápido crecimiento de esos mercados. Además, la ecoimpostura es rampante. Dada la magnitud del desafío, el marco regulatorio para el mercado de bonos verdes debe estar respaldado por *disponibilidad de fondos y de personal adecuados*, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El segundo paso sería declarar el desafío de la adaptación una emergencia mundial y establecer los mecanismos adecuados para determinar qué es en realidad un bien público global. Esto serviría para reflejar la realidad que ya experimentan las economías en desarrollo que tienen dificultades para financiar las necesidades de adaptación al cambio climático, ayudar a establecer un marco que les permita acceder a la financiación en condiciones adecuadas y adaptar las tecnologías verdes a sus trayectorias de crecimiento nacional.

Hace unos 75 años, el Plan Marshall ayudó a conseguir que las economías devastadas por la guerra pudiesen compartir un espacio de prosperidad. En la actualidad, el cambio climático es un desafío para la humanidad que requiere un enfoque igual de integrado, anticipatorio y estratégico. En el presente *Informe* se estudian varias vías para alcanzar ese objetivo. De todas maneras, el establecimiento de un fondo estructural global con una orientación verde serviría para apoyar un realineamiento de los países en desarrollo y proporcionar con carácter de urgencia financiación para iniciativas tanto de adaptación como de mitigación. Con ello se generarían dividendos no solo para los países en desarrollo, sino también para las economías avanzadas.

Reforma de la gobernanza de la adaptación II: comercio internacional

Muchas de las iniciativas que están cobrando impulso en el contexto de la reforma del sistema multilateral siguen adhiriéndose a una visión del libre mercado y de los flujos de capital que se asemeja poco a las

profundas divisiones y asimetrías que estructuran la economía global contemporánea. Esa visión apenas ha favorecido los progresos en el desarrollo inclusivo, ni probablemente favorezca la consecución de los objetivos de emisiones mundiales. De hecho, es probable que al seguir insistiendo en esa visión se ponga en peligro cualquier noción de transición justa para los países en desarrollo al repercutir negativamente en su actual capacidad exportadora y reducir su espacio fiscal y de políticas en un momento en que es necesario ampliarlo para fomentar la resiliencia frente a futuros choques.

En la OMC se está impulsando la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales. Aunque no hay un consenso sobre qué bienes deben incluirse en la lista de bienes ambientales, la mayoría de los países en desarrollo son importadores netos de bienes relacionados con el medio ambiente, según la definición incluida en la lista combinada de bienes ambientales (CLEG). Los aranceles a las importaciones de estos bienes relacionados con el medio ambiente se sitúan, por término medio, entre el 5 % y el 6 % en los países en desarrollo, llegando sus aranceles máximos a superar el 100 % en el caso de algunos productos, mientras que estos mismos aranceles son inferiores al 1 % en la mayoría de los países desarrollados. En 2019, los ingresos recaudados por los países en desarrollo por los aranceles aplicados a estos bienes ascendieron a 15.000 millones de dólares. Por consiguiente, la liberalización del comercio de estos productos supondrá para los países en desarrollo una importante pérdida de ingresos en concepto de aranceles.

Los servicios ambientales ya se clasificaron en el caso de una gama limitada de estos que se estableció con miras a las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Sin embargo, se ha intentado en repetidas ocasiones ampliar el alcance del concepto de servicios ambientales para incluir servicios como los de ingeniería, arquitectura, diseño, gestión general y construcción. Cualquier compromiso resultante en lo relativo a estos servicios acabará con la flexibilidad que el enfoque de listas positivas del AGCS ofrecía a los países en desarrollo en términos de liberalización de su comercio de servicios. Además, existe el riesgo de que al forzar la liberalización del sector de empresas de utilidad pública de vital importancia se obtengan resultados negativos para el desarrollo. Con ello se creará un entorno de intereses contrapuestos porque la provisión de bienes públicos quedará reducida a una actividad con ánimo de lucro. Esta circunstancia limitará aún más las posibilidades de los países en desarrollo de utilizar la contratación pública como instrumento de sus políticas para alcanzar determinados objetivos sociales.

También se está impulsando la estrategia liberalizadora del comercio en el contexto de la economía circular, con el argumento de que las restricciones comerciales en forma de prohibiciones a la exportación pueden obstaculizar las actividades relacionadas con la reutilización, la reparación, la renovación, la refabricación y el reciclaje. Sin embargo, los llamados a la liberalización del comercio de bienes y residuos refabricados o reciclados, que se remontan a 2004 en la OMC, han sido rechazados por muchos países en desarrollo, preocupados por el hecho de que los bienes de segunda mano, renovados o refabricados puedan encerrar a sus economías en soluciones tecnológicas obsoletas y menos eficientes y, por tanto, retrasen la consecución de los objetivos medioambientales. También se planteó la preocupación por la liberalización del comercio de residuos y chatarra, ya que sometería a una mayor presión a los sistemas de gestión de residuos de los países en desarrollo, especialmente los que carecen de un marco regulatorio sólido para su gestión y de las correspondientes infraestructuras. Además, se ha determinado que las importaciones de ropa y calzado de segunda mano tienen importantes repercusiones negativas en la modernización de las industrias textil y del cuero, especialmente en África, así como en la cultura, la dignidad humana y la salud de los consumidores.

Las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el comercio de bienes y servicios representan aproximadamente una cuarta parte de las emisiones mundiales de carbono. Esto indica que la política comercial, y en particular las normas comerciales internacionales, desempeñarán un papel secundario en la reconfiguración de la agenda climática. En lugar de trabajar en una agenda comercial y ambiental que impulse la liberalización del comercio, la estrategia debería centrarse en facilitar a los países en desarrollo la transferencia de tecnología verde y financiación para el clima. Dado que la transformación estructural en un mundo con limitaciones climáticas requiere dejar atrás las tecnologías con altas emisiones de carbono y pasar a las de emisiones bajas (o nulas), esta solo puede lograrse cuando un Estado desarrollista eficaz la aborda de manera integrada y vela por que el cambio tecnológico discurra en paralelo con el crecimiento de la productividad y el aumento de las oportunidades de empleo y del nivel de vida.

En la actual economía globalizada e interconectada, la organización de la producción global mediante cadenas de valor también globales ha hecho posible que muchas actividades productivas que generan emisiones de carbono se trasladen a países en desarrollo, mientras que la empresa cabecera de cada cadena, por lo general con sede en un país desarrollado, ha conservado las actividades de preproducción y posproducción que generan bajas emisiones de carbono. Así pues, la comparativa eficiencia energética del Norte no puede disociarse de la ineficiencia energética del Sur. Esto implica que medidas como los mecanismos de ajuste en frontera, por las que se gravan con un arancel al carbono las importaciones de países desarrollados procedentes de países en desarrollo, no pueden evaluarse independientemente de esas condiciones estructurales. Estos mecanismos suponen imponer a los países en desarrollo las normas medioambientales que eligen los países desarrollados. Esto contraviene el principio de responsabilidad común pero diferenciada consagrado en el Acuerdo de París. Sería mejor empezar por lograr una relación congruente entre el trato especial y diferenciado y ese principio de responsabilidad común pero diferenciada que establece la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático si se quiere aplicar al nexo comercio-clima un enfoque orientado al desarrollo.

Un primer paso para lograr esa adecuación sería ampliar las medidas no recíprocas del trato especial y diferenciado con el fin de agrandar el espacio de políticas para incluir las iniciativas relacionadas con el clima y el desarrollo. Los instrumentos jurídicos, como las exenciones y las cláusulas de paz, pueden contribuir a disminuir el número de normas restrictivas, así como el efecto de autocensura regulatoria (“regulatory chill”), ampliando así el espacio de políticas de los países en desarrollo. Las economías avanzadas pueden ofrecer incentivos complementarios, como los regímenes de preferencias optativos que proporcionen financiación climática adicional a la asistencia oficial para el desarrollo, o un acceso preferencial a los mercados a cambio de incrementos en las ya acordadas “contribuciones determinadas a nivel nacional”, lo que podría acelerar las intervenciones en materia de clima sin recurrir a medidas con efectos contraproducentes en el desarrollo.

Para avanzar hacia un acuerdo de ese tipo, la comunidad internacional podría apoyar iniciativas para transformar las normas que rigen los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, a través de una declaración ministerial de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el cambio climático, con miras a ampliar en el caso de los países en desarrollo las flexibilidades previstas en el Acuerdo cuando se trate de bienes y servicios relacionados con el clima. Con ello se podría sentar las bases de mecanismos innovadores para promover el acceso a tecnologías verdes esenciales que estuviesen protegidas por patentes. Otras iniciativas que podrían favorecer esta agenda incluyen poner a libre disposición las principales tecnologías verdes en cuanto bienes públicos globales, y la cooperación Sur-Sur para la investigación y el diseño en el campo de las bajas emisiones.

Conclusión

Tras decenios de crecientes desigualdades, presiones polarizadoras y una pandemia que ha destruido puestos de trabajo a una escala sin precedentes, la recuperación económica brinda la oportunidad de reequilibrar la distribución del ingreso dentro de los países y entre ellos. Sin embargo, a pesar de los llamados de los líderes del G7 a “reconstruir un mundo mejor”, es posible que de las cenizas de 2020 surjan mundos económicos separados, con escasas posibilidades de que se unifiquen a falta de reformas concertadas a nivel nacional e internacional.

La pandemia solo dará lugar a un mundo mejor si se promueve y apoya una sólida recuperación económica en todas las regiones de la economía global, si los beneficios económicos de la recuperación se canalizan con prioridad a los hogares de ingresos medio y bajo, si la atención de salud (incluyendo el acceso apropiado a las vacunas) se considera que es un bien público verdaderamente global y si se impulsa la inversión en fuentes de energía libres de carbono de manera intensa y coordinada en todos los países.

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS GLOBALES: ¿DESTELLOS POSITIVOS O VANAS ILUSIONES?

A. Introducción

A la fecha de redacción de este documento, han pasado dieciocho meses desde que el brote de COVID-19 fue declarado pandemia por la OMS. La situación ha puesto a prueba la capacidad de respuesta de los gobiernos y la resiliencia de los sistemas económicos de todo el mundo, y ha cambiado el comportamiento social y los hábitos personales en maneras previamente impensables. La dedicación de los trabajadores esenciales ha alumbrado estos tiempos oscuros, mientras que la comunidad científica ha recurrido al potencial de la investigación colaborativa y los fondos públicos para desarrollar una vacuna en un tiempo récord.

Al mismo tiempo, la pandemia ha puesto de manifiesto la falta de preparación de los países, incluso de los más ricos, para hacer frente a perturbaciones inesperadas —algo que ha cobrado todavía más relevancia a la luz de los fenómenos meteorológicos extremos ocurridos este año— y las profundas divisiones de la economía global. Cuatro décadas de erosión de los servicios públicos, de aumento de las desigualdades, de financierización incontrolada y de impunidad de las élites financieras y empresariales han pasado factura.

En el ámbito económico, el dramático colapso de la actividad económica que se experimentó a raíz de los confinamientos ordenados por multitud de países para contener la propagación del virus fue tan drástico que dio lugar a respuestas sin precedentes. Las masivas intervenciones de los bancos centrales de los países ricos estabilizaron los mercados financieros, y un gasto público sin parangón (al menos en los últimos tiempos) sirvió para proteger parcialmente a las empresas y los hogares contra lo peor de la recesión. La recuperación global comenzó en la segunda mitad de 2020, a medida que los países adoptaban formas menos draconianas de gestionar los riesgos sanitarios, y todavía está en curso.

Las perspectivas de esta mejoría varían sustancialmente entre regiones y entre países, dadas las disparidades en el margen de maniobra fiscal, las nuevas variantes del virus y las desiguales tasas de vacunación.

Se prevé que el crecimiento mundial alcance el 5,3 % este año, la tasa más elevada en casi medio siglo, y que algunos países recuperen (o incluso superen) a finales de 2021 los niveles de actividad económica registrados en 2019. Sin embargo, el panorama mundial más allá de 2021 sigue rodeado de incertidumbre.

El próximo año se producirá una desaceleración del crecimiento mundial, cuya duración y magnitud dependerán de las decisiones políticas, especialmente en las principales economías. Incluso suponiendo que no se registren más choques, la vuelta a la tendencia de ingresos anterior a la pandemia podría, según hipótesis razonables, demorarse todavía hasta 2030 —una tendencia que, cabe recordar, ya reflejaba una tasa de crecimiento más débil desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esta proyección constituye un motivo de preocupación para numerosos países, pues si bien las repercusiones de la crisis de la COVID-19 han superado a las de la crisis financiera global en la mayoría de las regiones del mundo, han afectado especialmente a los países en desarrollo. Aun cuando la reciente decisión del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) de autorizar una emisión de 650.000 millones de dólares de derechos especiales de giro (DEG) —la mayor de su historia— permite albergar cierta esperanza, la comunidad internacional todavía ha de tomar conciencia de la magnitud del reto al que se enfrentan muchos países en desarrollo.

Sin embargo, toda crisis trae consigo oportunidades. Así pues, el alcance y la envergadura del apoyo público

en 2020-21, sobre todo en las economías avanzadas, pero también en algunos mercados emergentes, han abierto nuevos caminos o —para aquellos con memoria histórica— han hecho posible el redescubrimiento de sendas otrora transitadas. En la respuesta a esta crisis se han dejado de lado manidos dogmas políticos y se ha abierto la puerta a la introducción a través de la política de cambios en el equilibrio de poder entre el Estado y los mercados en lo relativo a la gestión de la economía, aun cuando ha quedado patente el limitado margen de maniobra en materia fiscal y de formulación de políticas de que disponen numerosos países en un mundo de capitales desarraigados. En menos de un año, las iniciativas políticas de gran alcance del Presidente Biden han empezado a generar cambios concretos. En el plano nacional, la legislación para ampliar la protección social, financiada a través de una fiscalidad más progresiva, rompe con una tendencia a largo plazo que ha conllevado la transferencia de la riqueza a las capas más privilegiadas de la sociedad y del riesgo a los estratos con menos ingresos. En el ámbito internacional, el apoyo de los Estados Unidos a la nueva asignación de DEG, a un tipo mínimo de impuesto de sociedades a nivel mundial y a la renuncia a los derechos de propiedad intelectual relacionados con las vacunas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) anticipa una renovación del multilateralismo que podría permitir empezar a frenar la hiperglobalización y resolver el agravamiento de la crisis ambiental.

No obstante, que en el mundo se reconstruya para mejorar a raíz de la pandemia no dependerá de las acciones de un solo país, sino de los esfuerzos concertados para reequilibrar la economía global. La superación de los obstáculos a una mayor prosperidad dependerá de una mejor coordinación de las decisiones políticas que adopten las principales economías a lo largo de los próximos años cuando lleven a cabo esfuerzos por mantener el ímpetu de la recuperación y crear resiliencia frente a futuros choques (véase el capítulo II). La reticencia de otras economías avanzadas a seguir el ejemplo de los Estados Unidos en cuanto a la exención de las

vacunas es una señal preocupante y onerosa, pues según estimaciones recientes, el costo acumulado (en términos de pérdida de ingresos) de los retrasos en la vacunación ascenderá (hasta 2025) a 2,3 billones de dólares, de los cuales el mundo en desarrollo asumirá la mayor parte (EIU, 2021).

Sin embargo, la coordinación entre las principales economías no será por sí sola suficiente. Es necesario renovar el apoyo internacional a los países en desarrollo, muchos de los cuales se enfrentan, dado su limitado acceso a las vacunas y la propagación de nuevas variantes del virus, a una crisis sanitaria descontrolada, a la que deben hacer frente mientras se ven ahogados por una creciente carga de la deuda y pesa sobre ellos la proyección de una década perdida. Ese apoyo también debería llevarnos a repensar —o, tal vez, reavivar— el papel que puede desempeñar la política fiscal, más allá de las intervenciones anticíclicas de los últimos tiempos. Prestar el apoyo necesario también requerirá acometer el tipo de reformas sistémicas de la arquitectura económica internacional que se prometieron tras la crisis financiera global, pero que se abandonaron rápidamente ante la resistencia de los beneficiados por la hiperglobalización (*TDR, 2017*). Además, en el contexto de esos esfuerzos, los encargados de la formulación de políticas han de adoptar una actitud crítica ante el alarmismo en cuanto a la inflación, que podría hacer descarrilar todo avance antes de que se concrete.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. En la sección B se esbozan los aspectos clave de la economía global en 2020-21 prestando especial atención a los erróneos temores a la inflación y al papel de la política fiscal y la deuda pública más allá de la pandemia. En la sección C se analiza la situación de los países en desarrollo en el sistema financiero global destacando la cuestión de la sostenibilidad de la deuda y las medidas anticíclicas. En la sección D se examinan las tendencias del comercio mundial y de los mercados de productos básicos. En la sección E se estudian en mayor profundidad las tendencias macroeconómicas regionales.

B. La economía global: ¿reconstruir por separado?

1. Perspectivas de crecimiento global

Se anticipa una contundente recuperación de la economía global en 2021, aunque cunde la incertidumbre hasta el punto de nublar las proyecciones concretas

a nivel regional y nacional para la segunda mitad del año. Al igual que en el pasado, los responsables de la formulación de políticas siguen prestando una atención excesiva a los mercados financieros, cuyo horizonte rara vez se extiende más allá de los datos

macroeconómicos y de beneficios trimestrales y en cuyo comportamiento se observa inquietud incluso ante ligeras desviaciones de los indicadores adelantados.

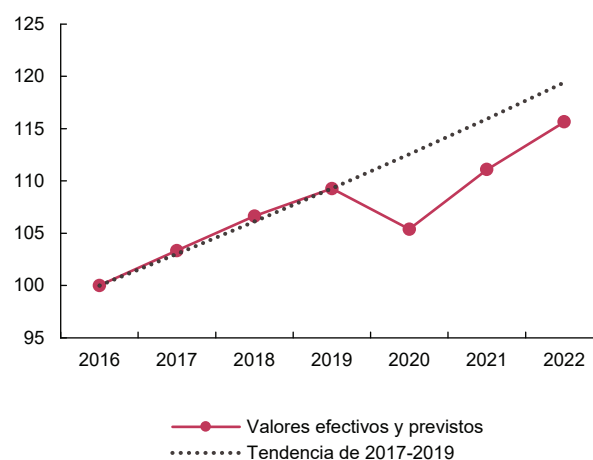
Tras una caída del 3,5 % de la actividad económica mundial en 2020, la UNCTAD prevé que esta cifra crezca un 5,3 % este año, con lo cual se recuperaría parcialmente el terreno perdido en 2020. Sin embargo, si se tiene en cuenta la tasa media de crecimiento anual del 3 % en 2017-2019, en 2022 el producto interno bruto (PIB) seguirá estando un 3,7 % por debajo del nivel que registraría de no haberse interrumpido la tendencia anterior a la pandemia (gráfico 1.1). Sobre la base de las estimaciones del PIB nominal para este año, el diferencial previsto representa una pérdida de ingresos acumulada de unos 10 billones de dólares¹ en 2020-21. De cara al futuro, la UNCTAD prevé que la actividad económica mundial aumente un 3,6 % en 2022 (cuadro 1.1).

A pesar de este impulso de dos años a la economía global, el PIB mundial tardará varios años en recuperarse del choque de la COVID-19. Suponiendo, por ejemplo, una tasa de crecimiento anual del 3,5 % a partir de 2023 (una hipótesis optimista), hasta 2030 la producción global no revertirá a la tendencia que siguió entre 2017 y 2019. Dado que la tendencia anterior a la COVID 19 era, como se ha analizado en *Informes* anteriores, insatisfactoria —el promedio anual de crecimiento mundial en la década posterior a la crisis financiera de 2009-2010 fue el más lento desde el final de la Segunda Guerra Mundial—, esta perspectiva debería hacer saltar las alarmas entre quienes se encargan de la formulación de políticas.

Un entorno como este no permitiría volver a encauzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y dificultaría la movilización de los recursos adicionales necesarios para hacer frente al desafío climático. Además, de producirse choques imprevistos —de naturaleza epidemiológica, financiera o climática— o si los esfuerzos en materia de políticas para sostener la recuperación actual comienzan a flaquear, el impacto económico negativo de la COVID-19 duraría más tiempo. Teniendo en cuenta lo ocurrido tras la crisis financiera global, se trata de un escenario que no puede descartarse, sobre todo a la vista de la actual falta de coordinación en materia de políticas en el plano internacional (véase también el capítulo II).

Hasta la fecha, la recuperación ha estado marcada por sus desequilibrios, los cuales han reflejado las brechas que estaban presentes antes de la pandemia. Se han observado diferencias sustanciales en el crecimiento

GRÁFICO 1.1 Nivel de la producción mundial en 2016-2022
(Números índices, 2016=100)



Fuente: Véase el cuadro 1.1.

del PIB de unas regiones a otras y de unos países a otros, y numerosos países en desarrollo se han quedado atrás. También se han podido apreciar una brecha sectorial entre la recuperación de los servicios y la de la producción de bienes, así como en el mismo sector de los servicios —auge en los servicios financieros y digitales frente a recesión de la hostelería y el entretenimiento—, y una aguda asimetría en el aumento de ingresos (y riqueza) entre distintos grupos sociales. Hasta el momento, la reconstrucción de la economía mundial parece estar haciendo por separado.

En la mayoría de las regiones, pero sobre todo en el mundo en desarrollo, las repercusiones de la crisis de la COVID-19 han sido mucho más palpables que las de la crisis financiera global, sobre todo en África y en Asia Meridional (gráfico 1.2). Desde el punto de vista geográfico, a mediados de 2021, la aceleración del crecimiento tras la crisis se concentraba sobre todo en América del Norte, donde los estrechos vínculos comerciales regionales reforzaban un robusto estímulo fiscal y una política monetaria acomodaticia en los Estados Unidos, y en Asia Oriental, donde un impulso a la inversión en infraestructuras (a través de empresas estatales) en China ha contribuido a que el crecimiento se propagase por toda la región.

En la última sección de este capítulo se examinan las tendencias regionales de la economía mundial. Su estudio permite realizar una primera evaluación de las diferencias en la velocidad de recuperación, a través del examen de las previsiones para el crecimiento acumulado del PIB entre 2019 y 2021 en los países del Grupo de los 20 (G20)² (gráfico 1.3).

CUADRO 1.1 Crecimiento de la producción global en 1991-2022
(Variación porcentual anual)

Grupos de países	1991-2000 ^a	2001-2008 ^a	2009-2018 ^a	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^b	2022 ^b
Mundo	3,0	3,6	2,9	-1,3	4,5	3,3	2,8	2,7	3,1	3,1	2,7	3,4	3,2	2,5	-3,5	5,3	3,6
África	2,5	5,7	3,0	3,9	5,6	-1,0	8,0	0,7	3,3	2,6	1,7	3,4	3,3	2,9	-3,4	3,2	2,9
Norte de África (incluido Sudán del Sur)	3,1	5,4	1,0	3,7	4,7	-11,1	13,3	-6,8	-0,3	1,7	2,7	5,1	4,1	3,2	-5,2	4,2	3,1
Sudáfrica	2,1	4,4	1,8	-1,5	3,0	3,3	2,2	2,5	1,8	1,2	0,4	1,4	0,8	0,2	-7,0	4,0	2,3
África Subsahariana (salvo Sudáfrica y Sudán del Sur)	2,1	6,5	4,8	5,7	7,1	5,7	6,1	5,5	5,9	3,4	1,5	3,0	3,5	3,4	-1,5	2,5	2,9
América	3,5	2,8	2,0	-2,5	3,3	2,3	2,3	2,1	2,2	2,3	1,1	2,2	2,6	1,7	-4,4	5,6	2,9
América Latina y el Caribe	3,2	3,9	1,9	-2,1	6,2	4,6	2,7	2,9	1,1	0,3	-0,9	1,3	1,1	0,1	-7,1	5,5	2,6
América Central (salvo México) y el Caribe	3,1	4,8	3,3	-0,7	3,5	3,9	3,6	3,3	3,3	4,2	2,9	3,0	3,1	2,1	-8,1	3,9	2,9
México	3,2	2,2	2,6	-5,3	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,6	2,1	2,2	0,0	-8,3	6,2	2,8
América del Sur, de las cuales:	3,2	4,3	1,5	-1,3	6,9	4,9	2,3	3,3	0,3	-1,1	-2,5	0,8	0,4	-0,2	-6,5	5,5	2,5
Argentina	4,0	5,0	1,2	-5,9	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,7	-2,1	2,7	-2,5	-2,1	-9,9	6,7	2,9
Brasil	2,8	3,7	1,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,8	1,4	-4,1	4,9	1,8
América del Norte, de las cuales:	3,6	2,5	2,0	-2,6	2,6	1,7	2,2	1,9	2,6	2,9	1,7	2,4	3,0	2,1	-3,7	5,7	3,0
Canadá	3,0	2,5	1,9	-2,9	3,1	3,2	1,8	2,3	2,9	0,7	1,0	3,0	2,4	1,9	-5,4	5,1	2,9
Estados Unidos	3,6	2,6	2,0	-2,5	2,6	1,6	2,3	1,8	2,5	3,1	1,7	2,3	3,0	2,2	-3,5	5,7	3,0
Asia (salvo Chipre)	4,3	5,9	5,2	2,4	7,8	6,0	5,0	5,4	4,9	4,9	4,9	5,1	4,6	3,8	-1,1	5,9	4,7
Asia Central	-3,3	8,5	5,5	3,3	7,6	8,1	6,0	6,9	5,6	3,5	3,2	4,5	4,7	4,7	-0,3	4,3	3,1
Asia Oriental, de las cuales:	4,4	5,8	5,3	2,8	8,0	5,9	5,2	5,5	5,0	4,8	4,7	5,2	4,8	4,3	0,3	6,7	4,7
China	10,6	10,9	7,9	9,4	10,4	9,6	7,9	7,8	7,4	6,9	6,7	6,9	6,7	6,1	2,3	8,3	5,7
Japón	1,2	1,2	1,0	-5,7	4,1	0,0	1,4	2,0	0,3	1,6	0,8	1,7	0,6	0,3	-4,7	2,4	2,1
República de Corea	6,8	4,9	3,2	0,8	6,8	3,7	2,4	3,2	3,2	2,8	3,0	3,2	2,9	2,0	-0,9	3,9	2,8
Asia Meridional, de las cuales:	4,8	6,7	5,9	4,0	8,7	5,6	3,4	5,0	6,1	6,4	8,0	6,6	4,9	3,1	-5,6	5,8	5,7
India	5,9	7,6	7,0	5,0	11,0	6,2	4,8	6,1	7,0	7,9	8,2	7,2	6,6	4,6	-7,0	7,2	6,7
Asia Sudoriental, de las cuales:	4,9	5,7	5,1	2,0	7,8	4,9	6,0	5,0	4,5	4,7	4,8	5,3	5,1	4,4	-3,9	3,5	4,7
Indonesia	4,2	5,2	5,4	4,6	6,2	6,2	6,0	5,6	5,0	4,9	5,0	5,1	5,2	5,0	-2,1	3,6	4,9
Asia Occidental (salvo Chipre), de las cuales:	4,1	5,5	4,1	-1,3	5,7	8,0	4,6	4,9	3,3	3,8	3,2	2,3	2,1	1,3	-2,9	3,5	3,2
Arabia Saudita	1,7	4,5	3,7	-2,1	5,0	10,0	5,4	2,7	3,7	4,1	1,7	-0,7	2,4	0,3	-4,1	2,7	3,3
Turquía	3,9	6,0	6,0	-4,8	8,4	11,2	4,8	8,5	4,9	6,1	3,3	7,5	3,0	0,9	1,8	3,9	3,6
Europa (incluido Chipre), de las cuales:	1,6	2,5	1,2	-4,5	2,4	2,0	0,1	0,5	1,7	1,9	1,8	2,5	2,0	1,5	-6,2	4,3	3,0
Unión Europea (UE 27), de las cuales:	2,1	2,1	1,1	-4,4	2,3	1,9	-0,7	0,0	1,6	2,3	2,0	2,8	2,1	1,6	-6,2	4,0	3,3
Zona del euro, de las cuales:	2,1	1,9	1,0	-4,5	2,2	1,7	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,6	1,9	1,3	-6,6	4,1	3,4
Francia	2,0	1,8	1,0	-2,9	2,0	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-8,0	5,2	3,4
Alemania	1,6	1,3	1,6	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,9	2,2	3,2
Italia	1,6	0,9	-0,3	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9	5,5	3,0
Federación de Rusia	-4,7	6,8	1,3	-7,8	4,5	4,3	4,0	1,8	0,7	-2,0	0,2	1,8	2,5	1,3	-3,0	3,8	2,3
Reino Unido	2,9	2,5	1,7	-4,1	2,1	1,3	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	1,4	-9,9	6,7	2,1
Oceanía, de las cuales:	3,7	3,4	2,7	1,9	2,4	2,7	3,7	2,1	2,8	2,6	2,9	2,7	2,8	1,9	-2,4	3,1	2,8
Australia	3,8	3,4	2,6	1,9	2,4	2,7	3,9	2,1	2,6	2,3	2,8	2,5	2,8	1,8	-2,5	3,2	2,8
Notas:																	
Desarrollados (M49, incluida la República de Corea)	2,5	2,5	1,7	-3,5	2,8	1,7	1,3	1,4	2,0	2,3	1,7	2,4	2,4	1,7	-4,7	4,7	2,9
En desarrollo (M49)	4,9	6,7	5,2	3,3	8,1	6,3	5,6	5,1	4,9	4,5	4,3	4,9	4,6	3,7	-1,8	6,2	4,7

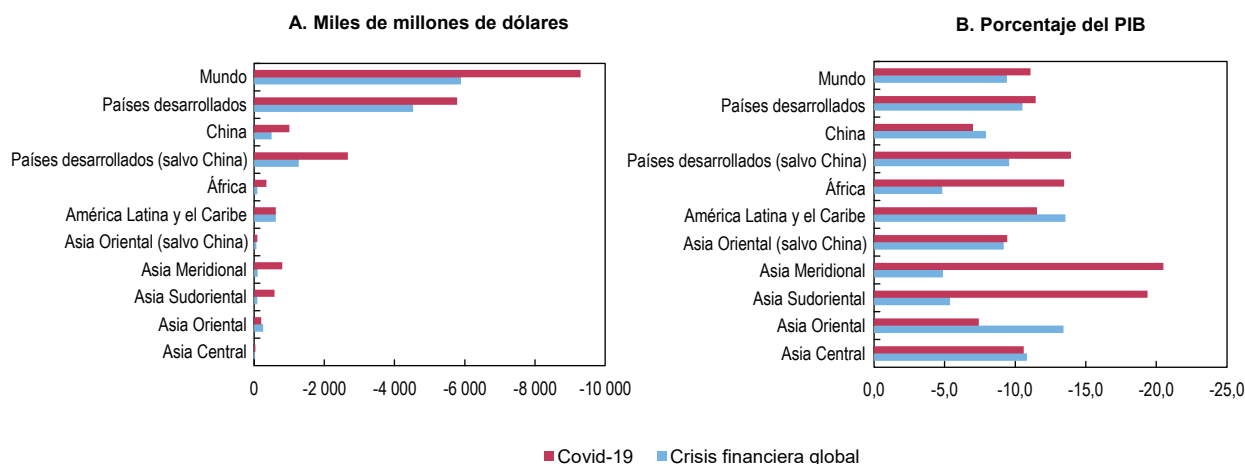
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD sobre la base del Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), base de datos *National Accounts Main Aggregates*, y *World Economic Situation and Prospects as of mid-2021*; CEPAL, 2021; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2021; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2021; base de datos de países de la Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist*; J. P. Morgan, *Global Data Watch*; y fuentes nacionales.

Nota: Los cálculos de los valores agregados de cada país se basan en el PIB en dólares constantes de 2015.

a Promedio.

b Previsiones.

GRÁFICO 1.2 El impacto económico de la crisis financiera global (2009-2010) comparado con el de la COVID-19 (2020-2021)



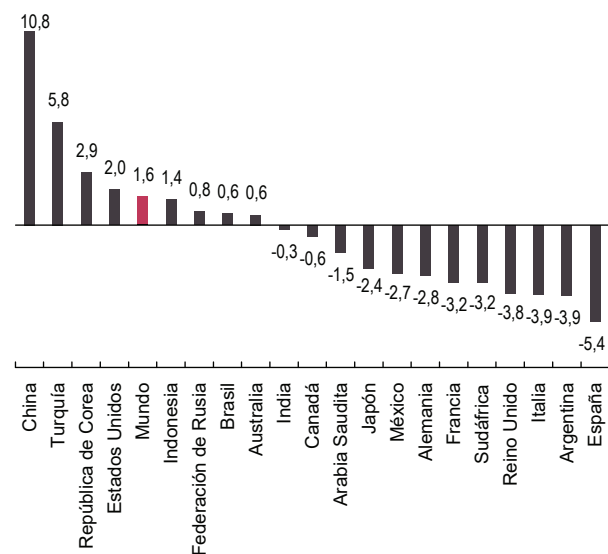
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos oficiales y estimaciones generadas por el Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas.

Nota: Las pérdidas estimadas como resultado de la crisis financiera global corresponden a la pérdida de ingresos acumulada de 2009 y 2010, cuando estos se comparan con la tendencia de 2006 a 2008; y las pérdidas estimadas a raíz de la COVID-19 corresponden a la pérdida de ingresos acumulada de 2020 y 2021, en relación con la tendencia de 2017 a 2019.

En lo que respecta a esta métrica, obtuvieron los resultados más destacados los dos países del G20 que lograron evitar una recesión en 2020: China y Turquía. En el caso de China, una política de confinamiento temprana, combinada con la realización de pruebas diagnósticas a gran escala y la aplicación

de medidas de salud pública conexas, seguidas de una rápida puesta a disposición de vacunas a partir de mediados de 2021, ayudaron a contener la propagación del virus y posibilitaron un repunte relativamente rápido de la actividad económica. En lo que respecta a la demanda, el mantenimiento de los proyectos de inversión nacionales y el aumento de la demanda exterior de bienes industriales tras el confinamiento han contribuido a mantener el ritmo de la recuperación, aunque sigue preocupando la situación financiera de algunas empresas estatales muy endeudadas y el peligro de nuevas variantes del virus.

GRÁFICO 1.3 Crecimiento del ingreso real en un grupo de países seleccionados en 2021 respecto a 2019 (En porcentaje)



Fuente: Véase el cuadro 1.1.

Turquía experimentó una fuerte contracción en el segundo trimestre de 2020, que dio paso a un brioso crecimiento en el tercer trimestre, en gran parte gracias a la política monetaria acomodaticia y a la consiguiente expansión del crédito. A pesar de un resurgimiento de las infecciones durante el segundo trimestre de 2021, el crecimiento se ha visto impulsado por el sector industrial del país y por el apoyo que las empresas han recibido con cargo a los presupuestos del Estado. Sin embargo, el aumento de los precios y las presiones cambiarias sobre la lira empañan las perspectivas de crecimiento para el segundo semestre de 2021, lo que hace temer por su sostenibilidad.

Se espera que el crecimiento de China y la consiguiente demanda de manufacturas ayuden a la República de Corea a recuperarse plenamente de la pandemia

en 2021. Otro tanto puede decirse de Australia, donde, si bien la recuperación progresa con menor rapidez debido a la prolongación de los confinamientos en 2021, se ha visto impulsado por las exportaciones de productos básicos más que por las de manufacturas. Por el contrario, en el caso del Japón, no obstante la expansión de la demanda neta de exportaciones de bienes, se espera que la atonía de la demanda interna provoque que el PIB del país se mantenga por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

La economía de la India sufrió una contracción del 7 % en 2020 y se espera que crezca un 7,2 % en 2021. En Indonesia el descenso fue más leve, del 2,1 % en 2020 y se espera que aumente un 3,6 % en 2021, cifra bastante modesta en comparación con las tasas de crecimiento que el país venía experimentando en los últimos años. Como se muestra en el análisis de las tendencias regionales que se realiza en la sección E, la recuperación en la India se ve limitada por los costos humanos y económicos que está acarreado la crisis de la COVID-19, así como por las repercusiones negativas en el consumo privado que está teniendo la inflación de los precios de los alimentos.

El aumento de los precios de los productos básicos ayudará a la recuperación de los países exportadores de petróleo, aunque de forma desigual. Este año, la Federación de Rusia prácticamente triplicará el crecimiento del PIB que registró en 2019, de un 1,3 %. En cambio, la Arabia Saudita no experimentará un rebote similar, debido a la mayor dependencia de su economía de la producción de petróleo y a las cuotas de producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (aunque esta las aumente). El repunte de la demanda de productos básicos y de los precios conexos tampoco serán suficientes para que el PIB de Sudáfrica en 2021 supere su nivel de 2019, debido a la debilidad del clima de inversión (ya observable antes de la pandemia) y a las severas limitaciones fiscales.

En América, se espera que la rápida recuperación de los Estados Unidos eleve el PIB hasta un 2 % por encima de su nivel anterior a la crisis de la COVID-19. Esto debería contribuir a que el Canadá se acerque a los valores que registraba en 2019. Sin embargo, a pesar del impulso que supone la demanda de los Estados Unidos, México no recuperará el nivel de su ingreso anterior a la COVID-19 en 2021, pues la recesión que afecta al país es más profunda y las medidas internas de alivio fiscal aplicadas en 2020 han sido tibias. La Argentina se encuentra en una situación similar debido a las graves limitaciones

financieras, derivadas en gran parte del considerable endeudamiento externo anterior a la pandemia. El Brasil debería crecer este año ligeramente por encima de su PIB de 2019, gracias al efecto positivo del aumento de las exportaciones de productos básicos y a un estímulo fiscal relativamente mayor y mejor orientado que los de México o la Argentina.

La recuperación del crecimiento en Europa está resultando decepcionante, a pesar de la política monetaria muy acomodaticia adoptada por el Banco Central Europeo (BCE). Las políticas acordadas por los gobiernos de la zona del euro han sido demasiado escasas y tardías. Cuando se habla de cifras, a pesar de la recuperación de sus exportaciones netas, se espera que el PIB alemán en 2021 sea casi un 3 % inferior al de 2019. La recuperación tiende a ser aún más débil en Francia, Italia y el Reino Unido, donde las perturbaciones del Brexit han contrarrestado los efectos de la expansión fiscal y la rápida vacunación. El histórico problema de coordinación que arrastra Europa se dejará sentir con más fuerza en España e Italia, donde se espera que el PIB de 2021 sea, respectivamente, un 5,6 % y un 3,8 % inferior al registrado antes de la pandemia.

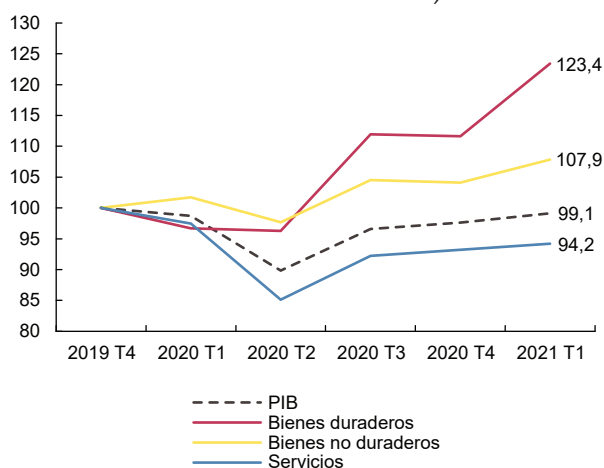
En cuanto a la composición sectorial de la recuperación, los efectos disruptivos de la pandemia en algunas cadenas globales de valor y el rebote de la demanda de bienes han creado cuellos de botella (Goodman y Chokshi, 2021). El problema ha sido más acentuado en los semiconductores, que surtido un efecto dominó que ha repercutido en la producción de componentes electrónicos y de automóviles en muchos países (King *et al.*, 2021), y en los materiales de construcción, lo cual conllevó una subida de precios de la inversión residencial (AGC, 2021).

En el sector de los servicios, a mediados de 2021, la producción seguía deprimida en relación con su nivel previo a la pandemia en muchas economías, especialmente en los servicios personales de carácter urbano (Furman y Powell III, 2021). Si bien se espera que el aumento de la adopción del trabajo a distancia tenga un efecto negativo duradero en los viajes de negocios y el alojamiento (McKinsey, 2021), con la reapertura de muchas economías después de sus campañas de vacunación debería observarse una recuperación parcial en los servicios personales de tipo recreativo a finales de 2021 y principios de 2022 (European Commission, 2020).

Incluso en los Estados Unidos, donde la economía se está recuperando rápidamente de la crisis de la

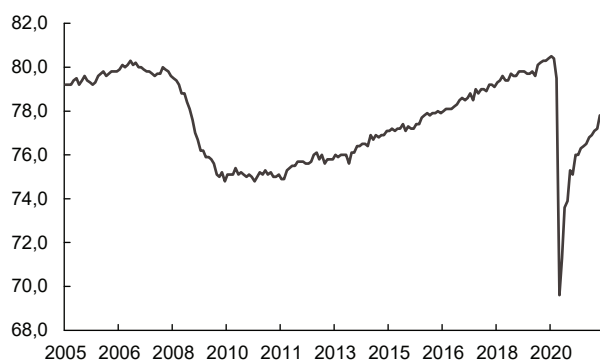
COVID-19, seguía percibiéndose una gran diferencia entre el repunte de la demanda de bienes y de servicios a principios de 2021 (gráfico 1.4). Dado que los servicios representan la mayor parte de los puestos de trabajo en las economías avanzadas, es probable que la recuperación de los niveles anteriores a la pandemia en el mercado laboral de los Estados Unidos no se complete en 2021, especialmente si se mide el déficit de oferta de trabajo del mercado laboral por el ratio empleo/población de los trabajadores en edad de rendimiento óptimo y se tiene en cuenta el anterior impacto negativo de la crisis financiera global (gráfico 1.5).

GRÁFICO 1.4 PIB y gastos de consumo personal reales en los Estados Unidos en 2019-2021
(Números índice, cuarto trimestre de 2019=100)



Fuente: Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

GRÁFICO 1.5 Ratio empleo-población en los Estados Unidos en el período enero de 2005-julio de 2021
(En porcentaje)



Fuente: Banco de la Reserva Federal de San Luis.

2. Presiones inflacionistas: no hay nada que temer más que el propio miedo

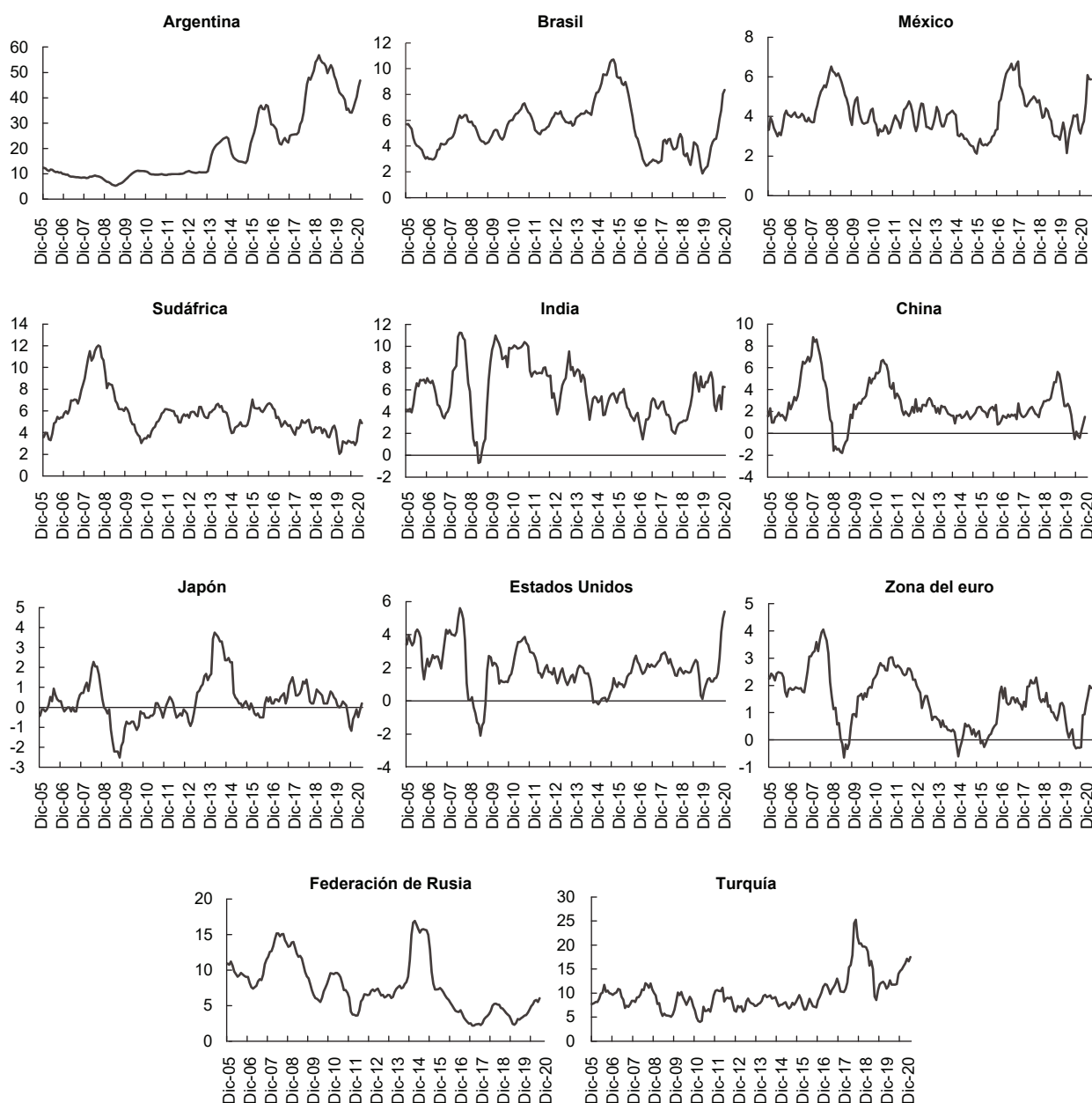
Las repercusiones económicas iniciales de la COVID-19 fueron una profunda recesión y una inflación más baja. Sin embargo, desde el segundo semestre de 2020, y debido a la combinación de una rápida recuperación de la demanda agregada mundial y de ciertas perturbaciones en el lado de la oferta, los precios se han acelerado en las economías avanzadas del mundo.

En el plano mundial, el aumento de los precios de los productos básicos ha hecho subir el costo de los insumos básicos. Desde mediados de 2020, los precios de los metales y del petróleo han ido en aumento y, en mayo de 2021, la inflación anual de los alimentos alcanzaba casi el 40 %, su valor más alto en diez años según el Índice de Precios de los Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El aumento del precio de los alimentos ha contribuido al incremento del indicador de prevalencia de la subalimentación desde la pandemia, y los países en desarrollo son los más afectados (véase el recuadro 1.4 y FAO, 2021a). La pandemia ha provocado cuellos de botella en las cadenas globales de valor, especialmente en los sectores que dependen en gran medida de los semiconductores, lo que, a su vez, ha elevado el precio de los bienes de equipo y de los bienes de consumo no duraderos en todo el mundo y ha afectado sobre todo a las economías avanzadas. En el gráfico 1.6 se muestra el historial de la inflación en las principales economías del mundo desde 2005.

No es de extrañar que los precios hayan experimentado una aceleración más veloz en los países donde la inflación era mayor antes de la pandemia por motivos ligados a las presiones cambiarias, como la Argentina o Turquía (véase el gráfico 1.7). En el Brasil, factores políticos internos impulsaron una depreciación de la moneda nacional relativamente más rápida que en otros países en desarrollo, mientras que una grave sequía obligó a la economía a utilizar fuentes de electricidad más onerosas. A mediados de 2021, esas dos adversidades hicieron que la inflación aumentase hasta casi el 9 %, lo que llevó al Banco Central del Brasil a subir sus tasas de interés a corto plazo.

Las depreciaciones de la moneda y las subidas de los precios de los productos básicos también han contribuido a la inflación en México, Sudáfrica y la Federación de Rusia, pero hasta ahora a un ritmo más moderado que en el Brasil. A mediados de 2021, la inflación de los

GRÁFICO 1.6 Inflación de los precios al consumo en un grupo de economías seleccionadas, diciembre de 2005-diciembre de 2020
(En porcentaje)



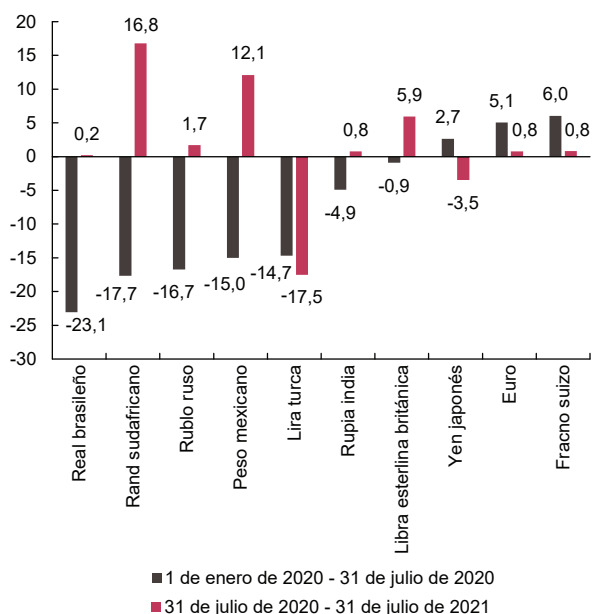
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Refinitiv.

precios al consumo en esas tres economías se situaba entre el 4 % y el 6 %, lo que, a su vez, ha llevado a los bancos centrales de México y de la Federación de Rusia a endurecer sus políticas monetarias.

En la India, el índice de inflación de los precios al consumo ya estaba en el 6 % antes de la pandemia. La crisis de la COVID-19 provocó una bajada temporal de los precios, pero al recuperarse la economía y aumentar el precio de los alimentos, el país volvía a registrar

una tasa de inflación del 6 % a mediados de 2021. En cambio, en China, el Gobierno había estado aplicando medidas de contención de la inflación antes de la aparición de la COVID-19, cuyos efectos se vieron potenciados por el repentino parón de la economía que se vivió a mediados de 2020, hasta el punto de abocarla por un breve período de tiempo a la deflación. En paralelo a la recuperación económica, la inflación volvió a ser positiva, aunque todavía baja (en torno al 2 %) en comparación con los niveles internacionales.

GRÁFICO 1.7 Variación del tipo de cambio de determinadas monedas con respecto al dólar de los Estados Unidos en determinados periodos de tiempo, 1 de enero de 2020-30 de julio de 2021 (En porcentaje)



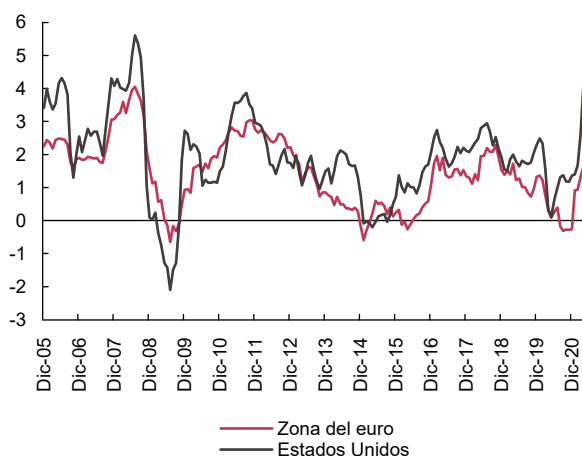
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Refinitiv.

Nota: Los valores positivos corresponden a apreciaciones cambiarias.

En las economías avanzadas, el Japón sigue luchando con una tendencia deflacionista, lo que significa que la reciente aceleración de los precios ha sido insuficiente para compensar las presiones deflacionistas causadas por la pandemia. Una versión más moderada de lo que ocurre en el Japón está teniendo lugar en Europa, donde la inflación ha aumentado, pero todavía no lo suficiente como para compensar los casi ocho años de estancamiento efectivo de los precios, en los que el incremento anual se situó por debajo del objetivo del 2 %.

Hasta ahora, en las economías avanzadas, las mayores presiones inflacionistas parecen ser las que acompañan la recuperación de los Estados Unidos. A mediados de 2021, la economía estadounidense registraba su mayor nivel de inflación en diez años (5,4 %), lo que algunos han interpretado como un indicio de que la política macroeconómica ha sido demasiado expansiva. Para poner de manifiesto hasta qué punto los patrones de inflación de los Estados Unidos se han desviado de los registrados en los últimos diez años, en el gráfico 1.8 se compara la inflación de los Estados Unidos con la de la zona del euro. Las dos regiones fluctúan juntas, pero al contrario de lo que

GRÁFICO 1.8 Inflación de los precios al consumo en los Estados Unidos y la zona del euro (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Refinitiv.

ocurrió tras la crisis financiera global, a partir de mediados de 2021 la inflación en los Estados Unidos se ha desmarcado de su anterior “senda europea”.

Para analizar el panorama de la inflación en las principales economías avanzadas, es importante examinar si las recientes aceleraciones de los precios se desvían de un objetivo medio de inflación del 2 %. Tomando como referencia diciembre de 2005, en el gráfico 1.9 se puede observar el actual diferencial de precios en los Estados Unidos, el Japón y Europa. El reciente aumento de la inflación ha sido claramente insuficiente para que los precios de la zona del euro vuelvan a situarse en el punto en el que habrían estado si el BCE hubiera cumplido su objetivo de inflación del 2 %. En el Japón, la situación es aún más sorprendente. A pesar de las fluctuaciones anuales, la diferencia acumulada de precios se traduce en una inflación de tan solo el 5 % desde 2005. Por el contrario, el índice de precios en los Estados Unidos se situó ligeramente por encima del objetivo de inflación del 2 % hasta 2014, y ligeramente por debajo desde 2014 hasta 2020. La reciente aceleración de los precios hizo que la inflación en los Estados Unidos volviera a situarse por encima de la referencia del 2 %, lo que, a su vez, probablemente conducirá a un endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal en un futuro próximo.

Los picos temporales de inflación son normales después de las recesiones profundas; ocurrieron en la recuperación de la crisis financiera global y se vuelven a observar en la presente. La cuestión que deben plantearse los responsables de la formulación

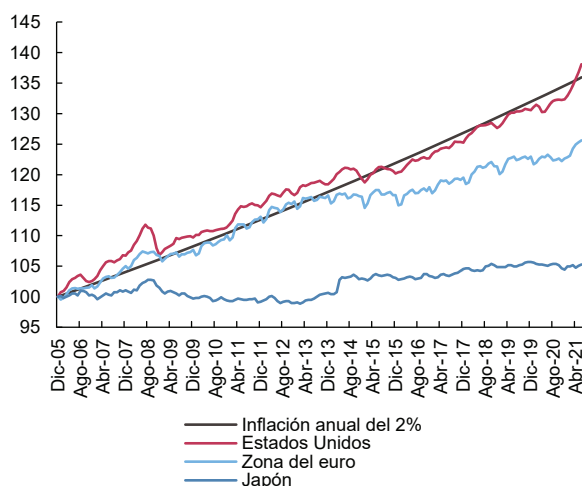
de políticas es si las subidas temporales de precios pueden desencadenar un proceso autopropagado de aceleración de estas. ¿Se está convirtiendo la inflación en un problema estructural? Probablemente no.

Para entender el porqué es necesario incluir en el análisis las expectativas sobre la inflación y las tasas de interés a largo plazo. Si los brotes de inflación son temporales, las previsiones de sus valores permanecen alineadas con el objetivo de los gobiernos y los tasas de interés a largo plazo reversion a su promedio. Si nos centramos en los Estados Unidos, que marca la pauta para los mercados de bonos de todo el mundo, en el gráfico 1.10 se muestra la inflación de equilibrio a diez años implícita en los valores del Tesoro de los Estados Unidos. La cifra que se consigna es la inflación prevista que haría que la rentabilidad de los bonos indexados a la inflación fuese igual a la de los bonos no indexados. Debido a la aversión al riesgo, la inflación de equilibrio tiende a sobreestimar la inflación prevista en un valor constante.

A mediados de 2021, la inflación de equilibrio implícita en los bonos del Estado de los Estados Unidos a diez años era del 2,4 %, lo que supone un aumento sustancial con respecto a las cifras registradas en lo más profundo de la crisis de la COVID-19 en 2020, cuando dicha variable cayó al 0,5 %. Sin embargo, cuando el cambio en la inflación prevista se somete a una contextualización histórica, el reciente aumento parece ser una vuelta a la normalidad. Lo mismo ocurrió después de la crisis financiera global y la inflación de equilibrio actual es aproximadamente igual a los valores de 2005-2007 y 2011-2013. Hasta el momento, no se ha probado un aumento de las previsiones de inflación en la economía de los Estados Unidos. De hecho, el reciente repunte de la inflación prevista parece ser una corrección de las previsiones de baja inflación que predominaron en 2014-2019.

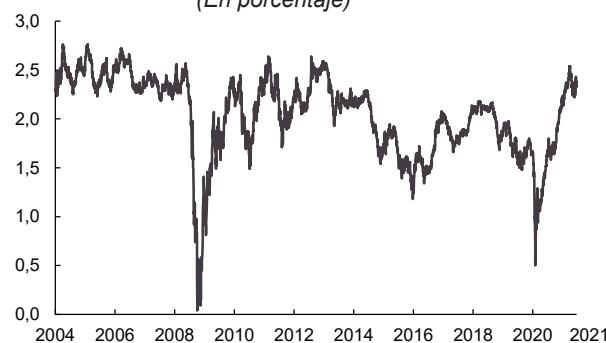
La inflación tiende a convertirse en un problema cuando desencadena una espiral de aumento de precios y salarios que se autoalimenta, como ocurrió en muchas economías durante la década de 1970, cuando dos crisis del petróleo y una ralentización de la productividad en economías sobrecalentadas llevaron a una inflación inducida por un incremento de los costos, a aumentos salariales y a una ola adicional de inflación inducida por los costos. En la actualidad, debido al poder de negociación relativamente menor de los trabajadores en la economía estadounidense, es poco probable que la reciente aceleración de los precios produzca una reacción en cadena. Por un lado, (véase el gráfico 1.11) el mercado laboral estadounidense

GRÁFICO 1.9 Diferencial de los precios respecto a una tendencia inflacionista del 2 % en un grupo de economías seleccionadas entre diciembre de 2005 y abril de 2021 (Números índices, diciembre de 2005=100)



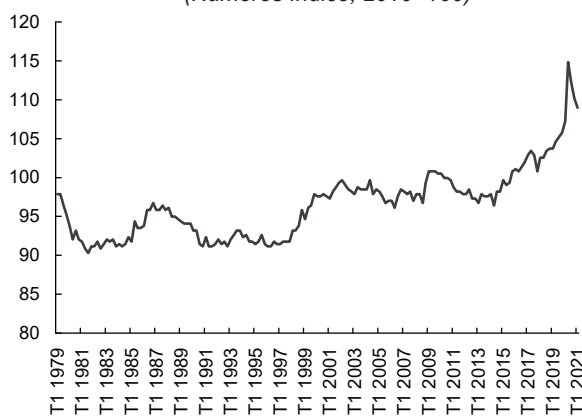
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en fuentes nacionales.

GRÁFICO 1.10 Inflación de equilibrio a diez años en los Estados Unidos (En porcentaje)



Fuente: Banco de la Reserva Federal de San Luis.

GRÁFICO 1.11 Salario real en los Estados Unidos entre enero de 1979 y marzo de 2021 (Números índice, 2010=100)



Fuente: Banco de la Reserva Federal de San Luis.

muestra una recuperación de los salarios reales, que comenzó antes de la COVID-19 y que, por razones estadísticas, se amplificó durante los meses más duros de la pandemia (los trabajadores con salarios más bajos perdieron sus puestos de trabajo y esto hizo subir el salario real promedio). Sin embargo, por otro lado, el reciente aumento del salario real se produce después de 35 años de estancamiento, lo que significa que es demasiado pronto para afirmar que la actual recuperación generará una espiral de subida de precios y salarios.

El impacto inflacionista del salario real depende de la productividad del trabajo. Si el salario real crece, pero la productividad del trabajo crece más rápido, la participación del factor trabajo en la producción disminuye. En consecuencia, la parte correspondiente a los beneficios aumenta y los precios pueden incluso bajar, si las empresas deciden trasladar este aumento a los clientes o se ven obligadas a ello (Barbosa-Filho y Taylor, 2006; *TDR*, 2020). Los datos de la economía estadounidense muestran un aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso inmediatamente después de la crisis de la COVID-19 y, posteriormente, una caída, pero al igual que con el aumento del salario real, es demasiado pronto para saber si esas fluctuaciones en la distribución del ingreso provocarán un cambio estructural en la inflación, por dos razones.

En primer lugar, el impacto inicial de un parón repentino de la economía es la reducción de los beneficios, y la cuota que representa el trabajo se eleva considerablemente por razones temporales. Como se comenta en el capítulo II, es posible que esa situación ya se haya revertido. En segundo lugar, incluso con el reciente aumento, la proporción de los ingresos que perciben los trabajadores en los Estados Unidos apenas ha vuelto al valor que registraba antes de la crisis financiera global, que a su vez era aproximadamente un 5 % inferior a la media de 1980-1990. En otras palabras, desde el año 2000 se ha producido una importante compresión de los salarios en los Estados Unidos. Debido a que el punto de partida en 2019 era bajo, las empresas en los Estados Unidos todavía tienen grandes márgenes de beneficio para absorber un mayor salario real sin provocar un aumento de la inflación. De darse una situación extrema, la recuperación de la economía y el aumento inicial de los costos laborales podrían alentar a las empresas a innovar, lo que, a su vez, aumentaría la productividad y permitiría una subida de un mayor salario real sin presiones inflacionistas excesivas (Storm y Nastepaad, 2012).

3. Política fiscal y deuda pública

En los países desarrollados, la agresiva propagación del virus dio lugar a la adopción de un conjunto de medidas igualmente contundentes para contrarrestar las paralizantes consecuencias de la pandemia. La mayor parte del mundo en desarrollo, por el contrario, se vio confrontada con las mismas limitaciones financieras, estructurales y políticas que llevaban décadas obstaculizando su capacidad de intervención en la economía, lo que se tradujo —en la mayoría de los casos— en una exacerbación de las desigualdades en el plano nacional e internacional.

Sin embargo, incluso en los países con margen de maniobra fiscal, existe el riesgo de una retirada prematura de los estímulos fiscales (y monetarios). Aunque ha surgido un consenso sobre la necesidad de una intervención significativa del sector público, todavía no existe un acuerdo claro sobre su composición y duración. Si, como en anteriores recesiones, la intervención estatal se limita a contrarrestar los efectos de la crisis desde una óptica de la inmediatez, es probable que no se aborden las causas subyacentes de la inestabilidad³. De ser así, el tan anunciado cambio de paradigma en la formulación de políticas tras la pandemia pasará a la historia como algo más retórico que real.

Las lecciones extraídas de anteriores crisis y experiencias de recuperación sugieren vigorosamente que el espacio de políticas creado por la pandemia debe utilizarse para reevaluar el papel de la política fiscal en la economía global y las prácticas que han ensanchado las desigualdades.

a) Especulación y austeridad: domar la primera para frenar la segunda

Al inicio de la pandemia, la mayoría de los gobiernos se apresuraron a anunciar grandes paquetes de gasto, tal y como recomendaban las organizaciones internacionales (IMF, 2020a; *TDR*, 2020). Sin embargo, en ausencia de un esfuerzo coordinado a nivel internacional, el estímulo global no fue todo lo eficaz que podría haber sido. En muchos casos, las medidas aplicadas fueron insuficientes y considerablemente menos ambiciosas que lo inicialmente anunciado (véase el recuadro 1.1).

Según los datos del FMI, 41 países en desarrollo redujeron su gasto total en 2020, pero 33 de ellos vieron como aumentó su ratio deuda pública/PIB. Una divergencia similar se aprecia también en las economías desarrolladas (recuadro 1.1, cuadro B1.1)⁴, si bien

RECUADRO 1.1 Estímulos fiscales en 2020: una evaluación ex-post

En respuesta a las consecuencias económicas de la pandemia y los ceses de la actividad económica que acarreó, los gobiernos de todo el mundo pusieron en marcha una serie de medidas de estímulo fiscal y paquetes de apoyo en 2020. Entre los componentes fundamentales de estas medidas figuraban la canalización de cuantiosos recursos hacia determinados sectores económicos, el apoyo temporal a los salarios o planes de sustitución, la mejora de las prestaciones por desempleo —tanto en términos de cantidad como de duración— y prestaciones económicas directas a los hogares, así como el aumento del gasto en atención de salud (*TDR, 2020*).

Aunque dichos paquetes fiscales difirieron considerablemente de unos países a otros, especialmente entre los países en desarrollo y los desarrollados, en muchos casos fueron de una escala y un alcance sin precedentes. En el momento de su introducción, las estimaciones eran provisionales y se basaban en los anuncios realizados por los gobiernos. Ahora que se dispone de datos para 2020, es posible obtener estimaciones más detalladas y compararlas con referencias históricas recientes.

En el *cuadro B1.1* se resumen los principales resultados de las economías seleccionadas¹⁸. Se comparan las respuestas fiscales anunciadas con las estimaciones de los estímulos fiscales efectivamente aplicados. Estos se dividen en dos categorías:

- a) Cantidad adicional de gasto público (*G*) en bienes, servicios e inversión. Se trata de inyecciones directas al flujo de la demanda agregada; y
- b) Transferencias (incluidos los subsidios y las prestaciones por desempleo) del sector público al sector privado (*T*), netas de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social (después de tener en cuenta los descuentos y aplazamientos de pagos). Se trata de adiciones al flujo de ingresos del sector privado.

Las estimaciones de *G* y *T* se basan en los niveles de gasto y transferencias que hubieran sido probables de no haberse declarado una pandemia. La referencia que se toma para el gasto público en bienes, servicios e inversión (*G*) es el nivel que se habría registrado de haber continuado la tendencia de años anteriores, expresado en términos reales. Para las transferencias netas (*T*) se emplea como referencia el promedio de la proporción del PIB que representaron dichas transferencias en los años anteriores, que se aplica al PIB de 2020 (para tener en cuenta que el grueso de esos flujos depende, en gran parte, del nivel de actividad económica y de los ingresos generados).

Principales observaciones

i) Grandes diferencias entre los estímulos anunciados y las cifras reales

Como puede observarse en el *cuadro B1.1*, existen diferencias sustanciales entre la magnitud anunciada y efectiva de las medidas de estímulo fiscal relacionadas con la COVID-19 que se

CUADRO B1.1 Volumen estimado de los estímulos fiscales relacionados con la COVID-19 en 2020
(En porcentaje del PIB)

	Gasto público (<i>G</i>)	Transferencias del sector público (<i>T</i>)	<i>G</i> + <i>T</i>	Medidas anunciadas
Alemania	0,5	3,0	3,3	11,0
Argentina	-0,5	4,1	3,3	3,8
Australia	0,1	10,0	10,2	16,1
Canadá	-0,4	8,8	8,3	14,7
España	0,2	4,7	4,9	4,1
Estados Unidos	-0,4	9,2	9,1	10,6
Francia	-0,5	4,6	3,3	7,6
India	-0,9	3,4	2,4	3,3
Italia	0,5	4,9	5,4	6,8
Japón	0,3	7,5	8,0	15,5
México	0,2	1,8	2,0	0,7
Reino Unido	2,1	5,6	7,1	16,3
República de Corea	-0,5	2,0	1,8	3,4
Sudáfrica	-0,4	4,2	4,2	5,3
Tuquía	-0,5	1,7	1,4	1,0

Nota:

G Designa el monto bruto destinado por el conjunto de entidades que integran el sector público estatal a gastos en capital fijo y al consumo de bienes y servicios (excluidos los pagos y las transferencias). La estimación consignada refleja la desviación respecto a la tendencia de los ejercicios precedentes (2017-2019).

T Designa las transferencias netas de las administraciones públicas al sector privado. Abarca las transferencias, incluidas las subvenciones y todos los pagos a otros sectores (tales como las prestaciones por desempleo y las prestaciones económicas directas), menos los ingresos públicos (incluidos los impuestos que gravan los rendimientos de las personas y las cotizaciones a la seguridad social del Estado no vencidos). El pronóstico consignado refleja el diferencial con el promedio de esas transferencias en los años anteriores (2017-2019) en porcentaje del PIB, aplicado al PIB de 2020.

introdujeron en 2020. Este es el caso, en particular, de varios países desarrollados, a saber, Alemania, Australia, el Canadá, el Japón y el Reino Unido. En estos países, el volumen real de los paquetes de estímulo fiscal relacionados con la COVID-19 fue entre 6 y 9 puntos porcentuales del PIB inferior a la envergadura que se había anunciado para esos conjuntos de medidas.

Estas discrepancias pueden deberse a varias razones. Aunque con los anuncios iniciales se pretendía mostrar la solidez de las respuestas políticas a la conmoción provocada por la COVID-19, es posible que en los paquetes se incluyesen partidas de gasto que ya estaban presupuestadas y que se habrían ejecutado en ausencia de la pandemia. Además, en muchos casos se recortó el gasto en otras áreas para compensar el aumento de los desembolsos relacionados con la COVID-19. Asimismo, en los paquetes se incluyeron aplazamientos de impuestos y medidas de aceleración del gasto que habrían tenido lugar más adelante en el mismo ejercicio económico, es decir, gastos adelantados del cuarto trimestre al segundo. Por último, los paquetes anunciados a menudo incluían gastos que presumiblemente se realizarán en 2021 o más adelantado.

ii) Divergencias sustanciales entre economías desarrolladas y en desarrollo

Los resultados ponen de manifiesto que la magnitud de los estímulos aprobados por los gobiernos de la mayoría de los países desarrollados es significativamente mayor que la de los existentes en los países en desarrollo¹⁹. Los responsables de la formulación de políticas en los países en desarrollo se ven particularmente indefensos ante las políticas que les imponen los inversores internacionales, las agencias de calificación crediticia y las entidades de crédito para reducir los ratios de endeudamiento (incluso en los casos en que estas son mejores que las de las economías desarrolladas). Además, su vulnerabilidad a los choques económicos externos exige una mayor cautela a la hora de aumentar la deuda pública debido a las recurrentes quiebras del sector privado que exigen un rescate público. Por último, los programas fiscales de mayor envergadura en los países en desarrollo suelen implicar mayores déficits en cuenta corriente, que no pueden sufragarse únicamente con inyecciones internas de liquidez sin desencadenar vulnerabilidades cambiarias.

iii) Sesgos en la composición de los paquetes fiscales

Otra de las principales conclusiones que puede extraerse del cuadro B1.1 es que el gasto público adicional real (G) fue sistemáticamente inferior a las transferencias netas al sector privado (T). Además, el gasto directo fue solo ligeramente superior, o incluso inferior en algunos casos, al que puede extrapolarse a partir de los patrones históricos. Este particular es importante desde el punto de vista macroeconómico por dos razones. En primer lugar, el impacto del gasto directo en la demanda agregada es mayor que el de las reducciones de impuestos o los aumentos de las transferencias (*TDR, 2013; TDR, 2019*). Cuando los multiplicadores son mayores, los fondos inyectados en la economía amortiguan más eficazmente las crisis económicas. En segundo lugar, aunque no es posible impulsar la demanda de todos los bienes y servicios durante un cese de la actividad económica, sí es factible y conveniente hacerlo en el caso de muchos de ellos. Este es el caso, por ejemplo, de los servicios médicos, la formación, la producción de equipos, los programas educativos en línea para mantener o mejorar las competencias profesionales o las actividades de planificación para la realización de proyectos de infraestructuras.

Así pues, la mayor parte del estímulo fiscal se realizó en forma de transferencias netas (T), es decir, recortes de impuestos, transferencias de ingresos, prestaciones por desempleo adicionales o ampliadas, y subsidios. Es innegable que los programas de protección de los ingresos de los hogares, especialmente de los que estaban sin trabajo, han sido necesarios durante la pandemia. Este es el caso, sobre todo, de los asalariados de los deciles de ingresos más bajos, que viven al día con un sueldo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En este último caso, además, en el que una gran parte de los trabajadores está empleada en sectores y actividades de la economía informal que dependen del contacto personal, esas transferencias representan la única herramienta eficaz de apoyo a sus medios de vida. Otras formas de ayuda financiera a través de los programas de asistencia social o de prestaciones por desempleo existentes están fuera del alcance de la mayoría de los hogares de las economías en desarrollo. En cambio, la prevalencia de las transferencias sobre el gasto directo en las economías desarrolladas es más difícil de justificar, sobre todo cuando el gasto público, en educación, sanidad e infraestructuras, quedó parcialmente desatendido e incluso se redujo en algunos casos.

No se puede ignorar el aumento sin precedentes del ahorro de los hogares en algunos países en 2020, resultante en parte de las transferencias netas adicionales ejecutadas. El ejemplo más claro es que el ahorro de los hogares de los Estados Unidos²⁰ aumentó en 2020 al pasar de 1,2 a 2,9 billones de dólares²¹, lo que representa casi el 8 % del PIB, mientras que la economía se contrajo un 3,5 %. En este caso, como en la mayoría de los demás, el aumento del ahorro se concentró en los deciles superiores de ingresos (Rennison, 2021), mientras que los hogares con ingresos bajos siguen experimentando aprietos económicos, además de estar sujetos a perspectivas

de empleo más precarias (Dua *et al.*, 2021). No es ajena a estas disparidades la observación de que una proporción desmesurada de este aumento del ahorro de los hogares durante 2020 se canalizó a los mercados bursátiles, lo cual alimentó la especulación financiera e infló los precios de las acciones en lugar de apoyar el gasto y la demanda reales de la economía. De este modo, la dependencia excesiva de las transferencias no solo puede resultar ineficaz, sino que también puede ser desestabilizadora y aumentar la desigualdad de la riqueza (Stiglitz y Rashid, 2020).

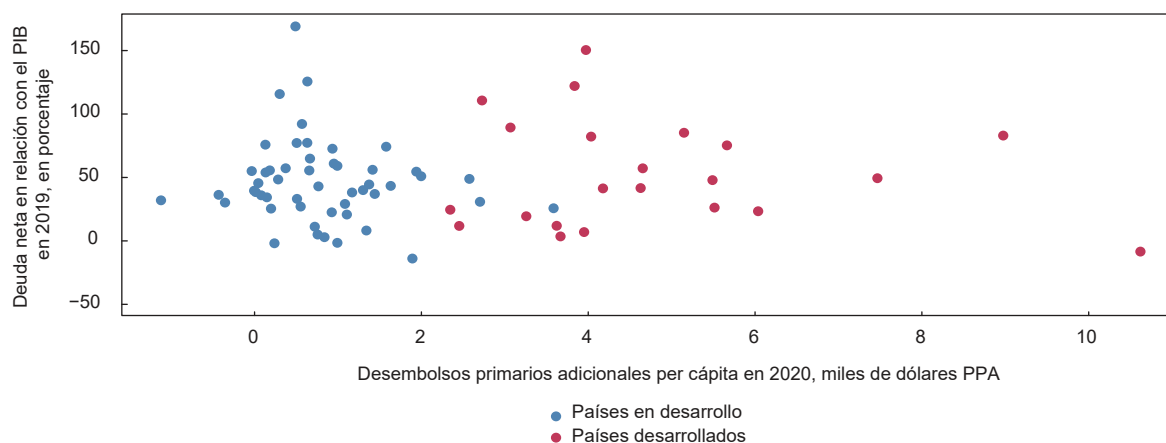
Por último, si bien las medidas de apoyo y estímulo fiscal tienen el objetivo principal de contrarrestar una desaceleración de la actividad económica para mantener a las empresas a flote y evitar la destrucción de empleo, así como proporcionar asistencia a los hogares necesitados, también representan una oportunidad para planificar e iniciar inversiones en infraestructura física y social, incluida la educación, que impulsen la productividad y modelos productivos más sostenibles y resilientes (Jotzo *et al.*, 2020). Este aspecto es tanto más pertinente cuanto que las economías se enfrentan al inminente reto de renovar la estructura productiva y los patrones de consumo para reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero.

Aunque la prioridad inmediata de las medidas fiscales en 2020 era apoyar a los hogares y a las empresas, se perdió en gran medida la oportunidad de aprovechar las inyecciones fiscales para impulsar la demanda agregada con inversiones proactivas que tuvieran un impacto duradero y positivo en términos de productividad, crecimiento y objetivos climáticos, como demuestra la modestia generalizada del gasto público en 2020. Además, los paquetes fiscales han tendido a exacerbar las disparidades entre las economías desarrolladas y en desarrollo, divergencia que tendrá consecuencias duraderas.

en el gráfico 1.12 se muestra cómo las limitaciones que afectan a un grupo y al otro presentan diferencias sustantivas: los países desarrollados pudieron aumentar sus desembolsos primarios totales respecto

a períodos precedentes considerablemente más que los países en desarrollo, incluso que aquellos que presentaban ratios de endeudamiento público similares o inferiores en 2019.

GRÁFICO 1.12 Desembolsos primarios adicionales en 2020 en relación con los ratios de endeudamiento preexistentes en las economías en desarrollo y las economías desarrolladas⁵



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos *World Economic Outlook* del FMI, abril de 2021.

Nota: Los desembolsos primarios adicionales designan la diferencia entre los desembolsos primarios de las administraciones públicas en 2020 y su media en el período 2016-2019.

Se consideran *economías en desarrollo*: Albania, Arabia Saudita, Argelia, Barbados, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Chile, Colombia, Djibouti, Egipto, Eswatini, Etiopía, Fiji, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guyana, Indonesia, Irán (República Islámica del), Jordania, Kazajstán, Kenya, Lesotho, Líbano, Liberia, Macedonia del Norte, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Namibia, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Provincia China de Taiwán, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Serbia, Sudáfrica, Trinidad y Tabago, Turquía, Uruguay, Yemen y Zambia. De este grupo se excluyen las antiguas economías en transición que forman parte de la Unión Europea, las Islas Salomón y Seychelles, así como todos los países para los que no se dispone de datos. Se consideran *economías desarrolladas*: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia y Suiza. Se excluyen las antiguas economías en transición y todos los países para los que no se dispone de datos.

Para entender por qué ha sucedido esto, cabe recordar dos factores relevantes. En primer lugar, si bien las economías modernas están estructuradas para crear dinero destinado al gasto público y privado, esta operación no supone necesariamente que los países en desarrollo puedan acceder en mejores condiciones a las divisas, un requisito esencial para sostener el gasto en un sistema abierto y financiado (*TDR, 2020*), ni tampoco en el caso de los países desarrollados que son parte en acuerdos de moneda común (Izurieta, 2001). En segundo lugar, en estas condiciones, la estrategia presupuestaria de un gobierno está sujeta a la voluntad de los inversores privados—en su mayoría extranjeros—de conceder préstamos, la cual, bajo las estructuras y prácticas actuales, está influida por una lógica especulativa y cortoplacista y por un sesgo favorable a la austeridad (Chandrasekhar, 2016). Por ello, los mercados financieros globales, tal y como están estructurados hoy en día, ejercen una influencia considerable en las políticas, que menoscaba las funciones públicas de estas (Nesvetailova y Palan, 2020).

El acuerdo sobre soluciones prácticas para reducir las restricciones fiscales ha resultado esquivo. Las medidas adoptadas en los últimos meses para mitigar los problemas cambiarios en las economías en desarrollo han sido de alcance limitado y de naturaleza temporal: el G20 aceptó la suspensión del servicio de la deuda en los préstamos bilaterales por parte de un reducido número de países, y el FMI y el Banco Mundial facilitaron créditos de emergencia. No se adoptó ninguna medida significativa en lo que respecta a los acreedores privados ni para abordar la urgente necesidad de asistencia directa (en forma de liquidez, servicios o equipos, o a través de la exención de ciertas patentes) para combatir la crisis sanitaria.

Así pues, mientras los principales bancos centrales utilizaban enormes cantidades de dinero público para mantener a flote a las instituciones de crédito privadas, los gobiernos de los países en desarrollo siguieron experimentando severas limitaciones tanto en el servicio de su deuda externa como en el apoyo a la producción, las exportaciones, los ingresos y el empleo durante toda la pandemia. La principal preocupación sigue siendo evitar actuaciones de carácter nacional que puedan desencadenar turbulencias financieras y anticipar cuándo los principales bancos centrales decidirán retirar sus inyecciones masivas de liquidez o subir las tasas de interés (véase el recuadro 1.2). Además, el temor a importunar a los acreedores privados ha impedido que muchos países elegibles se acojan

a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) del G20; solo 46 de los 73 países elegibles han participado (World Bank, 2021a).

Por lo tanto, aunque con la pandemia se haya reintegrado la dimensión paliativa de la política fiscal a las visiones predominantes que la entienden como un instrumento de gestión anticíclica de la demanda está claro que son necesarias medidas adicionales para garantizar que todos los países puedan aplicar al menos esas medidas fiscales de mínimos en consonancia con sus propias circunstancias nacionales y en beneficio de la recuperación mundial y la estabilidad financiera.

Este punto de vista, sostenido desde hace tiempo por numerosos países en desarrollo, ha recibido recientemente el apoyo de algunos miembros del G7. La secretaria del Tesoro de los Estados Unidos, Janet Yellen, ha respaldado finalmente una propuesta de creación de 650.000 millones de dólares en nuevos DEG, un paso importante, aunque todavía insuficiente, en la dirección correcta (véase la sección C). Del mismo modo, han surgido señales de apoyo en la Unión Europea, donde los países miembros no disponen de un prestamista de última instancia. Según Mario Draghi, ex presidente del BCE y actual Primer Ministro de Italia, “debemos estudiar cómo hacer posible que todos los Estados miembros [de la Unión Monetaria Europea], en caso de recesión, puedan emitir deuda con bajo riesgo para estabilizar sus economías” (Draghi, 2021, *traducción propia*). Dado que Italia ocupa la presidencia del G20 en 2021, se alberga la esperanza de que este argumento pueda tener eco también más allá de las fronteras de la Unión Europea.

Con estos discretos pasos en la dirección correcta, el debate proseguirá. No obstante, el mundo parece no haber asimilado la lección más importante, esto es, de que para que el Estado resurja como institución central de las políticas *públicas* es necesario circunscribir estrictamente la autonomía y la impunidad de que han gozado el sector financiero global en las últimas décadas.

4. *¿Sincronizar las medidas anticíclicas o focalizarse en el desarrollo?*

Durante la crisis financiera global, la necesidad de rescatar al sector privado tras años de creación de crédito a una escala considerable demostró una vez más los límites de la política monetaria como instrumento para suavizar las recesiones (Godley e Izurieta, 2009). Esa experiencia ayudó a reavivar

RECUADRO 1.2 El accidentado camino hacia la sostenibilidad de la deuda pública: una perspectiva desarrollista

En el marco contable de una economía cerrada, si se ignoran las restricciones internacionales y macroeconómicas, así como la influencia de políticas e instituciones, puede identificarse la relación específica entre el saldo presupuestario primario, el tipo de interés y la tasa de crecimiento del PIB que, dado un ratio inicial deuda/PIB, garantiza, en promedio, su estabilidad a lo largo del tiempo (Domar, 1944; Blanchard *et al.*, 1990; Pasinetti, 1998). En particular, si el tipo de interés que se aplica al stock de deuda es superior a la tasa de crecimiento del ingreso (que determina el nivel del PIB), el saldo presupuestario primario debe registrar un superávit para evitar un aumento incesante del ratio de endeudamiento.

Las situaciones del mundo real, tal y como se examina en el capítulo IV del *TDR 2020* son mucho más complejas, dada la variedad de factores exógenos (internos y externos a cada economía) que alteran la medición de “*r* menos *g*” tales como los cambios en las previsiones o los choques externos repentinos que afectan a los tipos de cambio y las tasas de interés (Barbosa-Filho e Izurieta, 2020). Además, las limitaciones estructurales y las opciones en cuanto a las políticas también influyen de maneras diversas en los presupuestos del Estado, la tasa de crecimiento económico, los precios y las tasas de interés. De hecho, son engañosos los marcos de análisis de políticas que tienen como objetivo la sostenibilidad de la deuda pública por medio de superávits presupuestarios y parten de la premisa de que las economías están orientadas orgánicamente al crecimiento, se ajustan a previsiones precisas sobre los precios y las tasas de interés, y únicamente se ven sujetas a ligeras fluctuaciones derivadas de factores tecnológicos que afectan al potencial de producción.

Los planteamientos alternativos deben basarse en un conjunto diferente de condiciones financieras acordadas internacionalmente, tanto en lo que respecta a la provisión de liquidez como a la gestión y reestructuración de la deuda, y, lo que es más importante, en un cúmulo más realista de supuestos sobre el funcionamiento de las economías en desarrollo, como se analiza a continuación.

Al apartarse del enfoque predominante que se emplea en el análisis macroeconómico, una primera cuestión es la interpretación correcta de los déficits fiscales en las circunstancias en cuestión (Godley e Izurieta, 2004). Por ejemplo, en el momento presente un déficit puede incluso indicar que el nivel de gasto público de un país es insuficiente antes que excesivo, pues puede ocultar una política de austeridad que esté constriñendo el crecimiento hasta tal punto que los recortes presupuestarios no propician la reducción deseada del gasto neto, pero sí que comportan una erosión de los ingresos fiscales, efecto que no solo empeoraría la situación, sino que además pondría en riesgo la sostenibilidad de la deuda. Por el contrario, los déficits pueden ser una señal de que el gobierno está apoyando una estrategia de crecimiento, invirtiendo en infraestructura social y física, en capacidad de crecimiento y en la expansión del potencial productivo. Si esas políticas tienen éxito y se mantienen durante un período suficientemente largo, los ratios de deuda/PIB pueden no solo permanecer estables, sino posiblemente disminuir con el tiempo. A medida que la tasa de crecimiento del ingreso supere la tasa de interés real, un déficit primario moderado (en lugar de un superávit) podría convertirse en una característica estructural de una economía en desarrollo exitosa. En el marco de esa perspectiva a largo plazo y en función de la etapa de desarrollo de un país, tiene sentido permitir que el ratio deuda/PIB aumente, hasta que se alcancen los objetivos en materia de crecimiento sostenible y bienestar.

Lo contrario ocurre cuando los gobiernos, especialmente en las economías que disponen de recursos no utilizados o infrautilizados, recortan sus presupuestos para reducir la deuda pública, afectan al monto agregado de los ingresos privados en la medida en que el desempleo tiende a aumentar, especialmente el de los grupos de ingresos que dependen más de los servicios públicos. Esos recortes presupuestarios también limitan la capacidad de los titulares de patrimonios privados para adquirir activos de deuda pública exenta de riesgo, con lo cual aumenta el riesgo general de las carteras de inversión (Lysandrou y Nesvetailova, 2020). Todo ello afecta a la resiliencia de la economía y de la sociedad ante crisis económicas. Del mismo modo, si el tamaño del sector público se reduce, por ejemplo, debido a las privatizaciones, una parte mayor de la economía depende de las expectativas del sector privado y, en consecuencia, las fluctuaciones del ingreso tienden a amplificarse y a estar impulsadas en mayor medida por flujos de crédito privado incontrolables e inestables.

En resumen, los indicadores de solvencia de la deuda pública y los objetivos de cualquier tipo solo adquieren cierto sentido en presencia de un marco que determine la relación macroeconómica entre las variables y de un horizonte adecuado para el análisis (Costantini, de próxima publicación). El problema es que el acceso a la financiación es una condición *sine qua non* para determinar el calendario y la dirección del proceso de desarrollo, así como de cualquier reconfiguración del perfil de sostenibilidad de la deuda cuando se producen choques externos o las condiciones macroeconómicas internacionales cambian sustancialmente.

De hecho, incluso si se deja de lado la dinámica macroeconómica, hay varios factores que pueden obstaculizar la sostenibilidad de la deuda pública y que son especialmente pertinentes en las economías en desarrollo, donde

una proporción sustancial de los activos y pasivos del sector público están denominados en moneda extranjera (Barbosa-Filho, 2021). Una situación de inestabilidad política derivada de estrategias fiscales contractivas puede desencadenar ataques especulativos contra la moneda nacional, que conlleven depreciaciones del tipo de cambio, espirales inflacionistas y ajustes de las tasas de interés, y al mismo tiempo pueden generar un círculo vicioso de colapso del crecimiento, un déficit fiscal cada vez mayor y una crisis de deuda. Otros resultados son también posibles, pero todos ellos evidencian que el objetivo del superávit primario llega a ser un medio que pocas veces permite contener los ratios de endeudamiento, ya sea porque los cambios en las previsiones podrían afectar negativamente a las tasas de descuento cuando la prudencia fiscal se interpreta como una señal preocupante de que se avecinan problemas (Guzmán y Lombardi, 2017), o porque los choques que escapan al control de las políticas alteran los tipos de cambio o las tasas de interés extranjeros. El marco contable puede ampliarse para tener en cuenta situaciones que se dan en el mundo real en las que los gobiernos también son titulares de activos financieros de renta fija, lo que puede suavizar el necesario ajuste fiscal cuando los gobiernos acumulan activos fijos a un ritmo más rápido que el de crecimiento del PIB o cuando la tasa de interés de los activos es mayor que la del pasivo. En la mayoría de las economías en desarrollo, donde la acumulación de activos financieros es limitada y donde la mayoría de las veces los pagos de intereses sobre los activos fijos o los préstamos son bajos, la dinámica de la deuda puede verse empeorada por esta coyuntura (Akyüz, 2021). Las complicaciones relacionadas con el tipo de cambio tenderían a exacerbar esos patrones, ya que los ingresos de las reservas de divisas suelen ser inferiores a los pagos de la deuda. Este particular es especialmente preocupante cuando las primas asociadas a las tasas de interés aplicadas por agentes extranjeros aumentan más rápidamente que el ritmo de las depreciaciones de la moneda nacional ocurridas a resultas de choques externos o cambios en las expectativas de los inversores extranjeros (Barbosa-Filho, 2021).

Por lo general, el riesgo de liquidez asociado a una política fiscal expansiva es mayor cuanto más estrictas son las restricciones de balanza de pagos. En otras palabras, las diferentes etapas de desarrollo llevan asociados perfiles de riesgo de liquidez distintos (Akyüz, 2007). Por un lado, los países menos adelantados y los países en desarrollo de ingreso bajo tienen problemas para acceder al crédito y las exportaciones suelen ser la única fuente de divisas. Por otro lado, los países en desarrollo de ingreso medio y alto pueden ser a veces el destino de entradas de capital especulativo que pueden desbordar el mercado financiero y crediticio nacional, propiciar una mala asignación de activos, generar inflación e impulsar las importaciones.

Desde ese punto de vista, es la disciplina de mercado, o el estar expuestos a riesgos de falta de liquidez, lo que impide a los países incurrir en los gastos necesarios para posicionarse en una senda de sostenibilidad de la deuda que, estructuralmente, pueda proyectarse a largo plazo. Si, en parte, la mitigación de los riesgos de liquidez puede ser un objetivo político nacional inmediato, abordado por ejemplo mediante controles de precios y de capital, es algo que en último término solo puede abordarse y resolverse mediante la coordinación internacional, dotando a los países del espacio de formulación de políticas necesario para reducir su dependencia externa respecto del sector financiero global. Si bien conseguir el grado preciso de coordinación de las políticas vinculadas a una renovación de la arquitectura financiera mundial que favorezca el desarrollo no es una cuestión trivial y, en muchos aspectos, puede parecer inalcanzable, los pasos intermedios dados a nivel de cooperación regional o Sur-Sur pueden ayudar a acercarse a ese objetivo (Kregel, 2016; TDR, 2019).

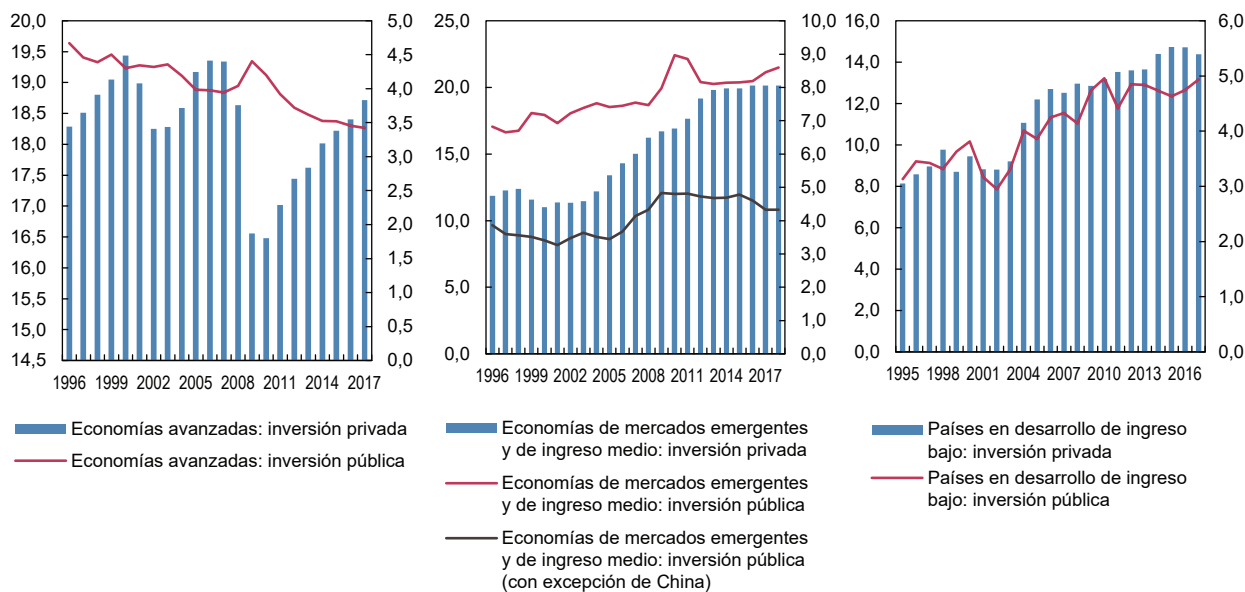
la legitimidad de las posturas que abogan por una política fiscal activa como paliativo temporal que, sin embargo, debe retirarse rápidamente para dejar que las fuerzas del mercado modelen la eventual recuperación (Bernanke, 2008). En 2010, el G20 y el FMI empezaron a señalar la necesidad de un repliegue de las medidas fiscales. Desde entonces, muchas de esas voces han reconocido su error. El apoyo público terminó demasiado pronto, lo que dejó a las economías en una situación de fragilidad y amenazadas por una deflación de deuda (IMF, 2012; Fatàs y Summers, 2015).

Habida cuenta de esa experiencia, desde el comienzo de la pandemia parece haberse fraguado un consenso

a favor de mantener el apoyo fiscal y monetario más allá de la recuperación inmediata (TDR, 2020; IMF, 2020b). Sin embargo, queda por ver si la política fiscal seguirá empleándose como mera herramienta anticíclica ante choques macroeconómicos o si merece la pena que desempeñe un papel más estructural para que pueda promover el desarrollo y la creación sostenida de empleo (Costantini, 2020), especialmente en las economías en desarrollo, donde dejar el cambio estructural en manos de las fuerzas del mercado ha llevado, invariablemente, a resultados decepcionantes (véase el gráfico 1.13).

Una política fiscal que retire el estímulo lo antes posible una vez despunta la recuperación, aunque se

GRÁFICO 1.13 Inversión pública y privada en determinados grupos de países en 1995-2016
(Porcentaje del PIB)



Fuente: FMI, *Fiscal Monitor*. Abril de 2020.

prolongue para evitar posibles repercusiones negativas sobre el crecimiento a largo plazo ligadas a la obsolescencia de las competencias profesionales o la deflación de la deuda, no puede desempeñar el necesario papel estructural que debería poder desempeñar. El enfoque actual, a pesar de dar a la política fiscal un margen de acción con horizontes relativamente más largos, sigue preconizando que el Estado no puede prevenir activamente o reducir de modo preventivo la magnitud de las recesiones, las cuales simplemente ocurren de vez en cuando, incluso cuando se aplican políticas de gestión de la demanda. Así pues, según esta concepción, la función de la política fiscal debería ser únicamente anticíclica y las medidas de ese tipo deberían ejecutarse sobre todo en la etapa recesiva del ciclo económico.

Medidas más ambiciosas, como los planes de ingreso mínimo garantizado y la fiscalidad progresiva pueden proporcionar un soporte a la caída del ingreso disponible. Como defendió Gunnar Myrdal en la década de 1930, y como han sugerido más recientemente Haughwout (2019) y Orszag *et al.* (2021), las inversiones públicas, aprobadas de antemano y programadas para emprenderse una vez constatados los primeros indicios de una recesión, también pueden desempeñar un papel similar⁵. Sin embargo, ese tipo de medidas proactivas rara vez se materializan, como ocurrió en 2020, cuando la respuesta fiscal se orientó asimétricamente hacia las transferencias (véase el recuadro 1.1).

La premisa generalizada y subyacente es que la trayectoria de crecimiento y desarrollo de la economía está totalmente determinada por sus factores tecnológicos y de producción, y que presenta características cíclicas y, la mayor parte de las veces, autocorrectivas. Desde ese punto de vista, “unos estabilizadores automáticos bien elaborados son la mejor manera de proporcionar en el momento oportuno un estímulo fiscal específico y temporal” (Bushel y Shambaugh 2019: pág. 5, traducción propia). Dado que en épocas normales no deberían proporcionarse ese tipo de apoyo, esos programas deberían prever “mecanismos de activación que aseguren a los mercados que ni el sobregasto ni la austeridad prematura perjudicarán a la economía en el futuro” (Altman *et al.*, 2019: pág. 3, traducción propia).

Sin embargo, está ampliamente documentado que ese tipo de expansión anticíclica no permiten que las economías se desarrollen lo suficiente o durante el tiempo necesario para *sostener* el aumento potencial de la producción resultante de un crecimiento estable del ingreso, la demanda agregada y el progreso técnico (McCombie, 2002; Ocampo *et al.*, 2009; Storm y Naastepad, 2012). Por ejemplo, para los Estados Unidos, Storm (2017), Taylor (2020) y, anteriormente, Minsky (1969) muestran que la falta de contribución a la generación de ingresos y a la demanda agregada efectiva han dado lugar a un crecimiento tenue de la productividad y a un desplazamiento sistemático de puestos de trabajo de los sectores con salarios

elevados a los de sueldos más bajos. Celi *et al.* (2018) muestran cómo la austeridad y el abandono de la política industrial en el sur de Europa han resultado en un lento crecimiento de la productividad, una mayor dependencia de las importaciones y, en muchos casos, un elevado endeudamiento privado.

Un apoyo fiscal sostenido es aún más necesario en el caso de los países en desarrollo. Wade (1992) demuestra que esto fue lo que ocurrió en las nuevas economías industrializadas de Asia Oriental, que apostaron simultáneamente por la promoción de las exportaciones y la absorción interna mientras que fueron las transferencias de infraestructura y tecnología las que impulsaron la expansión del sector industrial⁶. Por su parte, Palma (2011) señala que el abandono de las políticas activas

de sustitución de importaciones en América Latina trajo consigo una desindustrialización prematura y una desaceleración de la productividad (véase también Khan y Blankenburg, 2009; Tregenna, 2016).

Un enfoque anticíclico de la política fiscal no solo parece inadecuado para afrontar los grandes retos ligados a la reducción de la desigualdad y la mitigación del impacto del cambio climático, sino que incluso es perjudicial para su propio objetivo explícito de sostenibilidad fiscal (véase el recuadro 1.2). Las décadas dedicadas a la búsqueda (a menudo fallida) del equilibrio presupuestario han intensificado las fluctuaciones cíclicas de los ingresos y el empleo, y han reducido al mismo tiempo el espacio fiscal en las recesiones.

C. Financiación global y vulnerabilidades de los países en desarrollo

Como se ha destacado en anteriores ediciones del *Informe* (véase el capítulo II), los países en desarrollo se han integrado en los mercados financieros globales: desde los años noventa en las economías de mercado emergentes de ingreso alto y, más recientemente, en las denominadas economías preemergentes de ingreso bajo y medio⁷. Este cambio los ha hecho vulnerables a la volatilidad y al carácter procíclico de los flujos de capital privado. Sujetos principalmente a factores externos (como las decisiones de política monetaria y fiscal en los Estados Unidos o las fluctuaciones de los precios de los productos básicos) más que a factores nacionales, estos flujos plantean retos considerables para la gestión de los desequilibrios macroeconómicos, la sostenibilidad de la deuda y el espacio fiscal y el espacio monetario de los países en desarrollo (véase también la sección B.3).

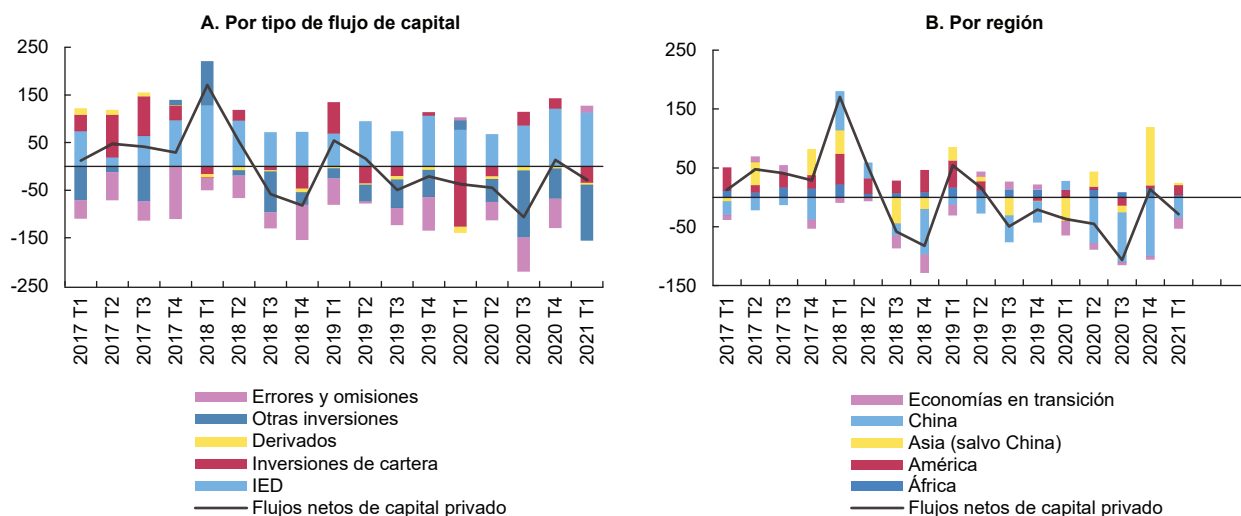
La actual pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto esas vulnerabilidades. Como se muestra en el gráfico 1.14, el deterioro de los flujos netos de capital hacia los países en desarrollo en la fase inicial de la pandemia estuvo propiciado por la histórica contracción de las carteras de inversión en el primer trimestre de 2020, cuyo valor se elevó a 127.000 millones de dólares. Desde entonces, esas extracciones de capital se han reducido considerablemente —aunque todavía son volátiles—, con flujos salientes de 21.000 millones de dólares en el segundo trimestre de 2020, seguidas de entradas de 51.600 millones de dólares en la segunda mitad del año, y otra ronda de salidas (34.500 millones de dólares) en el primer

trimestre de 2021. A partir del segundo trimestre de 2020, se han observado ingentes salidas de capital en la categoría de “otras inversiones”, por un total de casi 370.000 millones de dólares, entre el segundo trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021. Todo ello hace que el flujo neto de capital hacia los países en desarrollo haya sido negativo en ese período⁸. En cambio, los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia los países en desarrollo se han mantenido, por lo general, estables a pesar de su reducción inicial en el primer trimestre de 2020.

Esta descripción general oculta dinámicas más complejas en los flujos netos de capital hacia los países en desarrollo tras la pandemia, con impactos regionales desiguales (véase también la parte derecha del gráfico 1.14 - Por región).

Los flujos netos de cartera hacia los países en desarrollo están impulsados en gran medida por la inversión no residente en deuda y renta variable (*TDR, 2020*: pág. 6; UNCTAD, 2021: pág. 3; IMF, 2021). Tras la contracción sin precedentes que sufrieron esos flujos en el primer trimestre de 2020 y que afectó a todas las regiones en desarrollo, es probable que el retorno de esos capitales antes de lo previsto se haya visto propiciado por las perspectivas de una nueva asignación sustancial de DEG y por el creciente consenso en torno a la necesidad de reciclar los DEG no utilizados de los países avanzados para su uso por los países en desarrollo (véase el recuadro 1.3), además de por las expectativas de los inversores sobre el aumento de las

GRÁFICO 1.14 Flujos netos de capital privado hacia los países en desarrollo en 2017-2021
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos nacionales.

Nota: Los valores negativos indican flujos salientes. Las economías seleccionadas por grupo de países son las siguientes: *Economías en transición:* Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Ucrania. *África:* Botswana, Egipto, Ghana, Marruecos, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, República de Cabo Verde, Sudáfrica, Sudán y Uganda. *América Latina:* Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). *Asia excepto China:* Arabia Saudita, Hong Kong (China), Filipinas, India, Indonesia, Jordania, Líbano, Malasia, Mongolia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam.

tasas de interés a largo plazo en los Estados Unidos, que impulsaron la salida de capitales de los países en desarrollo a principios de 2021 (Wheatley, 2021). Si bien la alta volatilidad y el reducido volumen de los flujos de cartera desde la segunda mitad de 2020 son un reflejo de la incertidumbre que suscita en los mercados financieros la trayectoria futura del virus y a los patrones desiguales de recuperación económica en los países desarrollados y en desarrollo, su impacto en estos últimos se ha visto amplificado por la agudización de las vulnerabilidades financieras tras la crisis financiera global de 2007-2009.

Como se ha señalado anteriormente (TDR, 2020, recuadro 1.1), esta nueva ronda de integración financiera estuvo marcada por una serie de tendencias. En primer lugar, la expansión de los balances externos de las economías emergentes cobró impulso⁹, y los gestores de activos de las economías avanzadas, además de dirigir sus inversiones a los mercados de bonos corporativos denominados en moneda extranjera, aumentaron su participación en los mercados nacionales de deuda soberana. Aunque una mayor dependencia de la deuda pública denominada en moneda nacional mitiga el riesgo de descalce monetario en los balances de los gobiernos de los países en desarrollo, también crea desalineaciones en los vencimientos de la deuda, derivadas de los

costos prohibitivos que tiene la emisión de títulos públicos a largo plazo en la mayoría de los países en desarrollo. Además, traslada el riesgo cambiario a los prestamistas globales, con lo que aumenta la exposición al comportamiento especulativo de los inversores no residentes (Berensmann *et al.*, 2015).

En segundo lugar, las inversiones de cartera de los no residentes en deuda soberana denominada en moneda extranjera en las economías preemergentes aumentaron bruscamente, lo que refleja tanto la búsqueda de rendimientos por parte de los inversores como la disminución de la movilización de recursos públicos internacionales. En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, la expansión de la gestión de activos dentro del sector financiero global ha dado lugar a estrategias de inversión de cartera procíclicas altamente sincronizadas (Haldane, 2014; Miyajima y Shim, 2014; Raddatz *et al.*, 2017)¹⁰.

En cuarto lugar, durante la crisis, las calificaciones crediticias de los emisores soberanos y las perspectivas emitidas por las “tres grandes” agencias privadas de calificación crediticia han desempeñado un papel cada vez más problemático al limitar aún más el acceso a los mercados financieros internacionales, justo cuando los países en desarrollo en mayores aprietos más lo necesitaban para poder contar con un mínimo

RECUADRO 1.3 Dinero para actividades productivas: hacia una función ampliada de los derechos especiales de giro

La nueva asignación de DEG, que supuso una cifra récord al alcanzar los 650.000 millones de dólares (unos 457.000 millones de DEG al tipo de cambio actual DEG/\$²²) —aprobada por la Junta de Gobernadores del FMI en agosto de 2021— duplica con creces la reserva total de DEG (actualmente 204.000 millones de DEG) y supone más de 2,5 veces la asignación general de DEG realizada en 2009 tras la crisis financiera global.

Creados por primera vez por el FMI en 1969, los DEG son un activo de reserva internacional diseñado para complementar las reservas de divisas de los países miembros. Los DEG representan una acreencia potencial que los miembros del FMI pueden cambiar por monedas de libre uso²³ para su utilización en transacciones entre los bancos centrales de los Estados miembros y entre estos y el FMI, pero no directamente para operaciones en los mercados privados (véase también *TDR, 2020*, recuadro 4.5).

Los DEG presentan características singulares: se asignan a los Estados miembros del FMI sin criterios de elegibilidad y no dan lugar a nuevas posiciones deudoras²⁴, al tiempo que aumentan las reservas internacionales de un país y proporcionan un apoyo en materia de liquidez de carácter no condicionado con respecto a las políticas macroeconómicas de un país. Para los países en desarrollo, la simple detención de DEG como activos de reserva puede afectar positivamente a la percepción de los inversores globales y de las agencias de calificación crediticia (véase también *TDR, 2020* y Hawkins y Prates, 2021).

Sin embargo, la asignación de DEG para 2021 se basa en el sistema histórico de cuotas del FMI que, como se viene señalando desde hace tiempo, favorece a los países desarrollados²⁵. De los 190 países miembros del FMI, 40 países desarrollados recibirán aproximadamente el 63 % de esa asignación (alrededor de 407.000 millones de dólares) y 150 países en desarrollo, en su conjunto, algo más del 37 % (243.000 millones de dólares), que en promedio representa el 0,7 % de su PIB combinado de 2019 (véase el cuadro B1.2). Si bien el monto de la asignación de DEG propuesta para los países de ingreso bajo es significativamente menor que para otros grupos de países, con 9.200 millones de dólares, los porcentajes que esa cantidad representa de su PIB, un 1,9 %, de sus activos de reserva, un 18,4 %, y de la deuda a corto plazo, un 70,3 %, ponen de manifiesto la importancia potencial de esa asignación de DEG para los países de ingreso bajo. En cambio, el impacto económico de la nueva asignación de DEG es considerablemente menor en los países de ingreso medio, muchos de los cuales, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), se enfrentan a niveles de deuda especialmente elevados, así como a vulnerabilidades ambientales.

CUADRO B1.2 Asignación de DEG propuesta para 2021 a grupos de países en desarrollo
(En porcentaje de la asignación total, en miles de millones de dólares estadounidenses corrientes, y en porcentaje del PIB de 2019, de las reservas internacionales y de la deuda a corto plazo)

Grupo de países	Número de países	Cuota (Porcentaje del total de DEG)	Asignación en 2021 (Miles de millones de dólares)	DEG/ PIB	DEG/ Reservas	DEG/ Deuda a corto plazo
Economías en transición	18	4,2	27,52	1,1 %	3,8 %	23,8 %
Países en desarrollo de ingreso bajo	29	1,4	9,21	1,9 %	18,4 %	70,3 %
Países en desarrollo de ingreso medio	58	9,6	62,12	0,8 %	4,8 %	19,4 %
Países en desarrollo de ingreso alto	45	22,2	144,01	0,6 %	2,5 %	6,3 %
Total de países en desarrollo y economías en transición	150	37,4	242,86	0,7 %	3,1 %	8,9 %

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el Banco Mundial, el FMI y fuentes nacionales.

Nota: Según las Estadísticas de la Deuda Internacional, del Banco Mundial, la deuda a corto plazo incluye toda la deuda con un vencimiento original de un año o menos, así como los intereses atrasados de la deuda a largo plazo.

Lo sangrante no es solo que el sistema de cuotas empleado para las asignaciones de DEG históricamente haya sido sesgado, sino que haya sido baja la tasa de utilización de las asignaciones de DEG por parte de los países desarrollados. Como puede observarse en el cuadro B1.3, el 71 % (108) de los miembros del FMI se han servido de sus DEG; mientras que el 82 % de los PEID han utilizado el 44 % de sus asignaciones de DEG y el 69 % de los países de ingreso bajo han utilizado el 86 % de las suyas, únicamente el 65 % de los países desarrollados emplearon sus asignaciones, y solo el 13 % de los montos disponibles. Además de la cuestión de las nuevas asignaciones, este hecho plantea la cuestión de si podrían llevarse a cabo reasignaciones voluntarias de DEG no utilizados (a veces denominadas reciclaje de DEG) por los Estados miembros desarrollados en beneficio de los países en desarrollo (y en su caso cómo).

CUADRO B1.3 Utilización de las asignaciones existentes de DEG por grupo de países a 31 de mayo de 2021

<i>Grupo de países (Número total de países en corchetes)</i>	<i>Porcentaje de países que han utilizado anteriores asignaciones de DEG</i>	<i>Utilización de DEG (Porcentaje de asignación)</i>
Economías en transición (18)	67	38
Países en desarrollo de ingreso bajo (29)	69	86 %
Países en desarrollo de ingreso medio (44)	73	63 %
Países en desarrollo de ingreso alto (31)	68	35
Pequeños Estados insulares en desarrollo (28)	82	44 %
Total de todas las economías en desarrollo (150)	72	47
Países desarrollados (40)	65	13
Total (190)	71	28

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos del Banco Mundial, FMI y fuentes nacionales.

Nota: En el grupo de los países de bajo y medio ingreso no figuran incluidos los PEID.

Reciclaje de DEG: ¿vino añejo en botellas nuevas?

Las estimaciones generales de reciclaje de DEG del Grupo de los Siete (G7) en beneficio de los países en desarrollo (excluyendo la nueva asignación de DEG prevista para 2021) sugieren que la cifra rondaría los 100.000 millones de dólares (Reuters, 2021). En comparación con los 266,5 miles de millones dólares de la nueva asignación de DEG destinada a esos países, y si se amplía más allá del G7, ese reciclaje de DEG podría ser significativo. Las propuestas más destacadas para ese reciclaje de DEG que se están debatiendo actualmente incluyen la canalización de las reasignaciones de DEG a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) del FMI y la creación de un Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad del FMI para las economías vulnerables, incluidos los países de ingreso medio y que sería independiente, con el objetivo de apoyar su recuperación tras la crisis de la COVID-19 y promover medidas de mitigación del cambio climático (Shahal y Jones, 2021). La idea es que los DEG reciclados (al FMI) se utilicen para impulsar la financiación de los servicios de préstamos concesionales del FMI. No obstante, este planteamiento no solo pone en riesgo una de las características de los DEG, el hecho de que no generan posiciones deudoras, sino que además el reciclaje de los DEG a través del servicio de préstamo del FMI podría despojarlos de su función de apoyo a la liquidez sin ningún tipo de condicionalidad en términos de políticas, que (indirectamente) ayuda a proporcionar a los países en desarrollo un muy necesario espacio fiscal.

Del resto de propuestas se puede mencionar la creación, al margen del FMI, de fondos para fines específicos, como un fondo de inversión de respuesta a la COVID-19, un fondo mundial de vacunas o un fondo mundial de protección social. No obstante, todavía falta claridad sobre cómo deberían diseñarse los criterios de elegibilidad de los países, sobre el establecimiento —para los objetivos seleccionados— de prioridades que potencialmente competirían entre sí y sobre el funcionamiento más detallado de dichos fondos en lo que respecta a sus actividades de préstamo (véase, por ejemplo, Ghosh, 2021). La alternativa es permitir que los países desarrollados que tienen una baja tasa de utilización de los DEG que se les han asignado decidan de manera unilateral prestar o donar las asignaciones no utilizadas a países asociados en desarrollo (véase, por ejemplo, Plant, 2020).

Una opción más audaz: aprovechar los DEG para alcanzar objetivos de carácter mundial a través de la cooperación multilateral

Para responder con celeridad a las emergencias de carácter mundial resultará imprescindible trabajar en un marco estructurado para lograr los mejores resultados a corto plazo. Sin embargo, esto no debe ocultar la urgente necesidad de ir más allá del uso de los DEG meramente como herramienta de respuesta a la crisis que solo sirva para “apagar incendios”²⁶. La opción más obvia sería una nueva y más profunda revisión del sistema de cuotas del FMI para abordar los actuales sesgos a favor de los países desarrollados. Dados los muchos años que se tardó en llegar a la 14ª Revisión General de Cuotas, de calado muy superficial y aplicada en 2016, esta es también la opción menos realista, debido a la falta de consenso político. Otra opción también difícil, aunque quizás más factible, es la creación de nuevos tipos de DEG para finalidades específicas —como los derechos especiales de giro ambientales o los derechos especiales de giro para la Agenda 2030—, a través de

los cuales se podrían establecer fondos mundiales basados en DEG para fines que cuenten con un alto grado de apoyo colectivo y multilateral. Según esta propuesta, los países participantes elaborarían planes nacionales de inversión para alcanzar objetivos específicos —ambientales y/o relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)— y consignarían las necesidades presupuestarias conexas. Para los países que no puedan autofinanciar esos planes, en el FMI se podría poner en marcha un servicio de préstamos a interés cero, cuya capacidad máxima de financiación se calcularía utilizando los montantes de DEG para finalidades específicas que vinculan sus cuantías directamente a las inversiones previstas (*TDR, 2019*: págs. 92-93). Esto conllevaría varias ventajas:

- i) Desvincularía las *expansiones* (y un uso más frecuente) de los *nuevos tipos* de DEG del sistema de cuotas del FMI.
- ii) Proporcionaría un mecanismo flexible y, en principio, ilimitado para financiar de manera predecible, estable y asequible las metas y objetivos ambientales y de desarrollo, sin estar supeditado mecánicamente a condicionalidades en materia de políticas que sean contraproducentes o a criterios de elegibilidad *ad hoc*.
- iii) También podría canalizar los DEG “normales” reciclados de forma coordinada hacia objetivos ambientales y de desarrollo globales y complementarios.

Aunque esta idea, al igual que otras propuestas²⁷, requerirá probablemente cambios en el Convenio Constitutivo del FMI, urge actuar si se quiere abordar con seriedad la consecución de objetivos ambientales y de desarrollo interrelacionados.

margen de maniobra en el plano financiero (y fiscal). Además de aumentar los costos de refinanciación en esos mercados, las agencias de calificación crediticia han obstaculizado la aplicación efectiva de las iniciativas internacionales de emergencia, como la DSSI del G20. Aunque la participación en la DSSI no se consideraba un evento de impago, la búsqueda de un trato igualitario al amparo de esa iniciativa por parte de los acreedores privados ha venido disuadiendo a los países participantes de recurrir a ese instrumento (Li, 2021; Griffith-Jones *et al.*, de próxima publicación).

Como resultado de esas vulnerabilidades, los flujos de cartera hacia los países en desarrollo, que eran pronunciadamente negativos —aunque fluctuantes— se tradujeron en un círculo vicioso de depreciaciones de divisas, el debilitamiento de la sostenibilidad de la deuda y la reducción del margen de maniobra fiscal. Durante el año 2020, las monedas de los mercados emergentes se depreciaron frente al dólar estadounidense en más de un 20 % y la de algunas economías preemergentes entre un 20 % y un 50 %¹¹, lo que desencadenó un aumento de los diferenciales en el mercado del crédito soberano y elevó el valor de la deuda de estos países denominada en divisas. Esta situación afectó también a los balances de los prestatarios privados y a los riesgos de refinanciación (Hofmann *et al.*, 2020).

En África y en América Latina y el Caribe los patrones de *stop and go* (parada y marcha) en los flujos de cartera han sido particularmente frecuentes. Por ejemplo,

los flujos de cartera salientes registrados en África en 2020 fueron la causa principal de la reducción del total de flujos entrantes de capital privado. Si bien en 2019 la región registró flujos de cartera entrantes por algo más de 39.000 millones de dólares, esa tendencia quedó prácticamente anulada en 2020. La mayoría de los gobiernos y empresas africanas tuvieron dificultades para emitir nueva deuda en los mercados financieros internacionales a partir del segundo trimestre de 2020. Los elevados costos del crédito en comparación con otras regiones, combinados con el deterioro de las calificaciones crediticias, obstaculizaron su capacidad para financiarse en esos mercados. No es una coincidencia que la emisión de bonos soberanos por parte de países africanos en 2020 se haya situado en un tercio de la cifra registrada en 2019 y que prácticamente no haya habido nuevas emisiones tras el segundo trimestre de 2020 (Munvar, 2021).

La región de América Latina y el Caribe se ha visto igualmente afectada por la suma volatilidad de los flujos de cartera, con flujos salientes en el primer semestre de 2020 de 30.000 millones de dólares, seguidas de una reversión parcial a la altura de 19.000 millones de dólares en la segunda mitad del año y nuevos flujos salientes en el primer trimestre de 2021, aunque a un nivel inferior (-2.600 millones de dólares). Al mismo tiempo, mientras que los flujos de IED hacia las regiones africanas se han mantenido bastante estables, en la región de América Latina y el Caribe se ha producido un breve, aunque brusco, descenso de la IED en el segundo semestre de 2020,

que ha retornado solo parcialmente a niveles más normales, en comparación con las tendencias anteriores a la crisis, en el primer trimestre de 2021.

Si se examinan conjuntamente ambas partes del gráfico 1.12, queda claro que los flujos netos de capital privado hacia las regiones en desarrollo en 2020 y el primer trimestre de 2021 han estado dominados por unas pocas economías emergentes, en particular China, así como por otras economías emergentes de Asia y, en menor medida, por grandes economías emergentes de América Latina. Para esos países, los cambios en los activos externos netos de sus residentes son significativos, ya que la expansión de sus balances externos durante la última década ha implicado la acumulación no solo de reservas internacionales sino también de otros activos extranjeros (Akyüz, 2021). Aunque China fue el principal receptor de inversiones netas de cartera y de IED entre mediados de 2020 y el primer trimestre de 2021 (con flujos de inversiones de cartera e IED de no residentes mucho mayores que las inversiones de cartera y la inversión directa de China en el extranjero), como se ha mencionado, los flujos de capital salientes del país, en forma de otras inversiones en empresas extranjeras y de depósitos en bancos comerciales del extranjero, así como de préstamos bancarios en el extranjero y, en menor medida, de créditos y anticipos comerciales, resultan relevantes en el contexto de los flujos de capital de signo negativo observados en general los países en desarrollo en ese período (SAFE, 2021; Westbrook y Zhou, 2021). Mientras que otras economías asiáticas registraron, a lo largo de 2020 y en 2021, los mayores flujos salientes de inversiones de cartera de todas las regiones —incluida, en algunos casos, una importante fuga de inversores no residentes de los mercados de bonos soberanos nacionales—, la región en general ha sido destino, sobre todo, de flujos entrantes de otras inversiones, así como de una robusta IED. Esa situación se vivió particularmente en la India (UNCTAD, 2021a; World Bank, 2021).

1. Sostenibilidad de la deuda en los países en desarrollo: sin visos de mejora

Aunque en 2020 se evitó una espiral de crisis de deuda soberana, la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo se deterioró aún más, lo que pone de manifiesto las crecientes presiones en relación con la solvencia externa, además de las limitaciones inmediatas de obtención de liquidez en la esfera internacional. Así pues, el creciente optimismo sobre la resiliencia financiera de los países en desarrollo es prematuro.

Los stocks de deuda externa de los países en desarrollo alcanzó los 11,3 billones de dólares en 2020, un 4,6 % por encima de la cifra de 2019 y 2,5 veces más que la de 2009 (4,5 billones)¹². El crecimiento más lento de esas cifras en 2020 en comparación con el promedio de las tasas de crecimiento anual entre 2009 y 2020 (7,7 %) refleja la conjunción de un acceso más limitado a los mercados financieros internacionales, una mayor dependencia de las fuentes de financiación en condiciones favorables y el alivio temporal proporcionado por las suspensiones parciales del pago del servicio de la deuda a través de la DSSI del G20 para las economías de ingreso bajo. El aumento de los precios de los productos básicos a partir del segundo trimestre de 2020, aproximadamente, ayudó a aliviar las limitaciones derivadas de la balanza de pagos en los países en desarrollo exportadores de productos básicos, pero también contribuyó a las presiones inflacionistas y al aumento de la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo importadores de productos básicos. Por otro lado, la recuperación de las remesas ha sido muy gradual (Malik, 2021) y los ingresos por turismo han seguido siendo escasos (véase la sección D). Esos rebotes, así como el retorno gradual de los inversores globales a algunos países en desarrollo (véase más arriba), han sido insuficientes para compensar las repercusiones de su drástico desplome durante el primer semestre sobre la capacidad de los países en desarrollo para atender sus obligaciones de servicio de la deuda externa.

Al mismo tiempo, no se ha materializado un alivio sustantivo de la deuda. La única medida multilateral duradera en ese sentido la está proporcionando el FMI a través de la cancelación de las obligaciones del servicio de la deuda a 29 países de los que el Fondo es acreedor, por un importe de 727 millones de dólares, entre abril de 2020 y octubre de 2021. La DSSI del G20 proporcionó alrededor de 5.700 millones de dólares en suspensiones del servicio de la deuda por parte de los acreedores bilaterales participantes a 46 de los 73 países receptores elegibles en 2020, y se espera que se pongan sobre la mesa otros 7.300 millones de dólares en la primera mitad de 2021¹³. Esto no solo es, en el mejor de los casos, una proverbial gota en el océano, sino que también aumentará la carga de los reembolsos de la deuda cuando expire la DSSI en diciembre de 2021 que deberán efectuar los países participantes, que se sumará a los pagos suspendidos en sus calendarios de reembolso a partir de 2022. La provisión de financiación de emergencia en condiciones favorables por parte del FMI, el Banco Mundial y, en menor medida, otros bancos multilaterales de desarrollo¹⁴, si bien es necesaria, también representa nueva deuda que genera obligaciones.

Por lo tanto, lo que se está haciendo es posponer —en lugar de resolver— numerosas crisis de deuda soberana en todo el mundo en desarrollo. Como se muestra en el gráfico 1.15, los *stocks* de deuda externa de los países en desarrollo han vuelto a aumentar más rápido que sus ingresos de exportación desde 2018; esa tendencia se acelerará claramente en 2020, lo que apunta a mayores dificultades de solvencia externa. El consiguiente y marcado aumento del ratio entre el total de stocks de deuda externa y las exportaciones, que ha pasado del 110 % en 2019 al 129 % en 2020 en promedio tratándose de los países en desarrollo, obedece a incrementos mucho más pronunciados, a partir de niveles ya más altos, en los países en desarrollo de ingreso bajo (del 179 % en 2019 al 220 % en 2020), en los países menos adelantados (del 158 % al 202 %, respectivamente) y, en particular, en los PEID, del 158 % a nada menos que el 293 % en el espacio de un año. Esa tendencia ha sido más pronunciada en los países africanos y en la región de América Latina y el Caribe (gráfico 1.16, lado derecho).

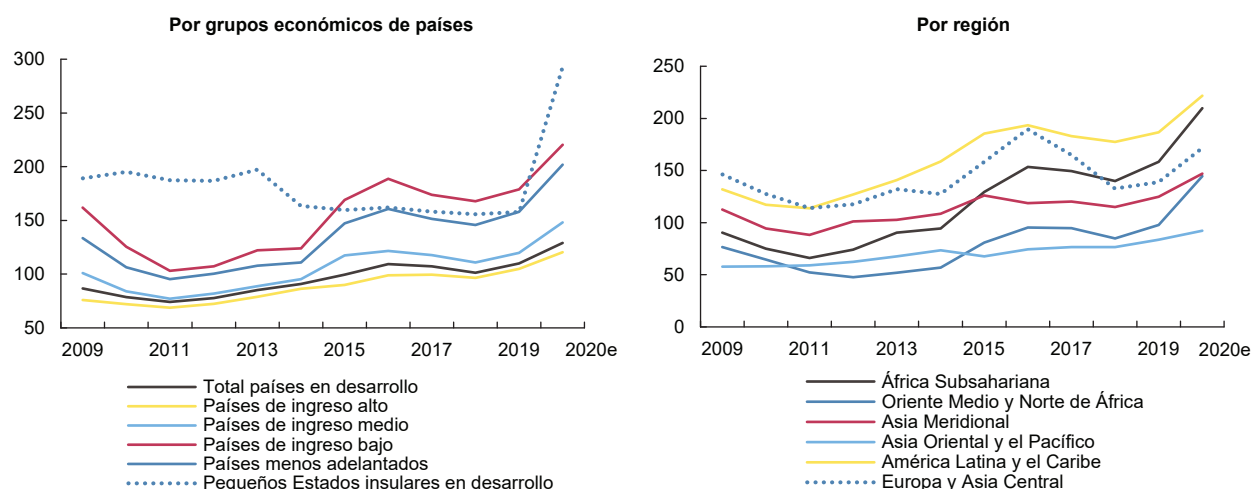
Así pues, el servicio del total de la deuda externa, como porcentaje de las exportaciones, aumentó hasta el 15,8 % en 2020 en el conjunto de los países en desarrollo, frente al 14,7 % registrado en 2019 y un promedio anual del 11,3 % entre 2009 y 2020. Esa cifra alcanzó el 17,5% en los países de ingreso medio y un inédito 34,1 % en los PEID. Cabe señalar que ambos grupos de países presentan una exposición sustantiva a la refinanciación de la deuda pública externa en los mercados financieros internacionales

y representan una proporción creciente de la deuda privada en el total de la deuda externa. En ese contexto, debe recordarse que en el Acuerdo de Londres sobre la Deuda Externa Alemana, de 1953, se consideraba que la cantidad de ingresos de exportación que Alemania Occidental podía destinar anualmente al servicio de la deuda no más del 5% del total para que esos pagos no impidiesen su recuperación en la posguerra (*TDR, 2015: pág. 134*).

Las presiones que afectarán a la sostenibilidad de la deuda externa seguirán siendo elevadas en los próximos años, ya que muchos países en desarrollo se enfrentan a un alud de reembolsos de deuda soberana en los mercados internacionales de bonos (gráfico 1.16). En conjunto, los países en desarrollo (excluyendo a China) deben hacer frente a reembolsos totales de bonos soberanos ya emitidos por valor de 936.000 millones de dólares hasta 2030, el año previsto para la consecución de los ODS. Esos pagos se dividen en 571.000 millones de dólares en concepto de amortización de la deuda y 365.000 millones de dólares en concepto de cupones o abono de los intereses anuales devengados en función del valor nominal de los bonos.

Es especialmente preocupante el caso de los países de África Subsahariana, muchos de los cuales son países de ingreso bajo. En el momento de redactar el presente *Informe*, la tercera ola de la pandemia se extiende por todo el continente africano, donde los niveles de vacunación son muy bajos, y no hay ninguna garantía

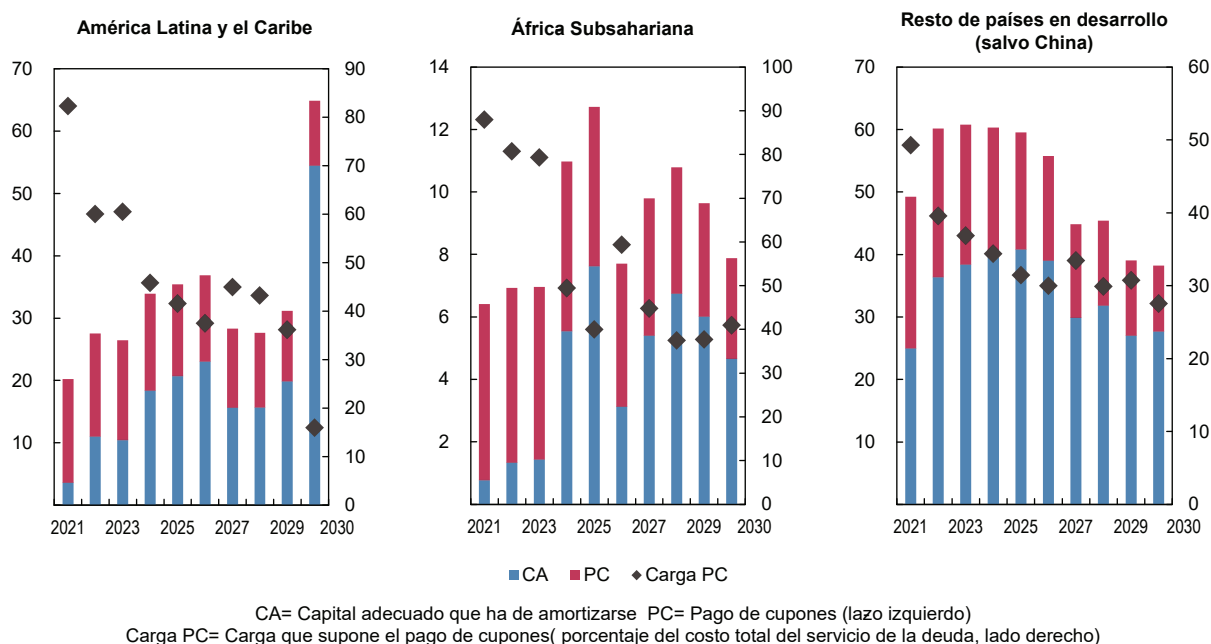
GRÁFICO 1.15 Ratio deuda externa total/ingresos de exportación en los países en desarrollo en 2009-2020
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las Estadísticas de la Deuda Internacional, del Banco Mundial.

Nota: 2020 = estimaciones.

GRÁFICO 1.16 Perfiles de reembolso de bonos soberanos en algunas regiones seleccionadas en 2021-2030
(En miles de millones de dólares EE.UU. corrientes (escala izquierda) y en porcentaje del total del servicio de la deuda (escala derecha))



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Refinitiv.

Nota: Los bonos soberanos incluidos son los emitidos en moneda extranjera. Los pagos de los cupones se consignan según la información disponible actualmente y pueden infravalorar el pasivo que representa el abono de los cupones, ya que varios contratos de bonos soberanos prevén tasas de interés variable (cupones) durante el período considerado. El punto rojo representa el promedio de los cupones, según la información actual de que se dispone.

de que los países de África Subsahariana vayan a estar en condiciones de cumplir con las obligaciones derivadas de los bonos que vencen en 2023, ni de que vayan a tener tiempo de recuperarse para 2025, un año decisivo en el que esos países deben reembolsar 13.000 millones de dólares (en concepto de capital pendiente y pago de cupones).

En los países de América Latina y el Caribe, en su mayoría de ingreso medio, también es considerable el lastre que representarán los bonos soberanos inmediatamente después de la pandemia con el vencimiento de más de 25.000 millones de dólares en 2024 y 2025. Ambas regiones se enfrentan también a elevadas cargas por el pago de cupones (o por la proporción que representa el pago de cupones en el total de desembolsos relativos a los bonos soberanos denominados en moneda extranjera que vencen en cualquiera de los años del período objeto de análisis), que son muy superiores a los de otros países en desarrollo (salvo China), en particular en la primera mitad de esta década. Estas dificultades se deben en parte al hecho de que los países de estas regiones pagan cupones o tasas de interés anuales más elevadas por sus bonos soberanos en los mercados financieros internacionales que la media de los países en desarrollo en su conjunto

(Munevar, 2021). Así, los datos ponen de manifiesto la consecuencia de que los cupones históricamente sean elevados en los países de América Latina y el Caribe, donde la proporción que supone el pago de cupones será muy superior al 60 % hasta 2023, y solo experimentará una reducción gradual en los años posteriores hasta alcanzar el 16 % en 2030. En el caso de los países de África Subsahariana, la carga que supone el pago de los cupones es muy elevada al principio del período, situándose en más del 80 %, y aunque luego disminuye ligeramente, se estima que los desembolsos por este concepto no bajen del 41 % del costo total del servicio de la deuda en 2030.

Al margen de la deuda de bonos soberanos, la composición general de la deuda externa ha cambiado, ya que la deuda externa a largo plazo, tanto la pública como la que goza de garantía pública (PPG, por sus siglas en inglés) ha superado a la deuda externa a largo plazo privada sin garantía (PNG, por sus siglas en inglés) y desde 2018 ya es el principal componente de los perfiles de deuda externa de los países en desarrollo en la mayoría de los países, una tendencia claramente reforzada por el inicio de la pandemia de COVID-19. Mientras que la deuda PNG se convirtió en un factor impulsor del endeudamiento general de

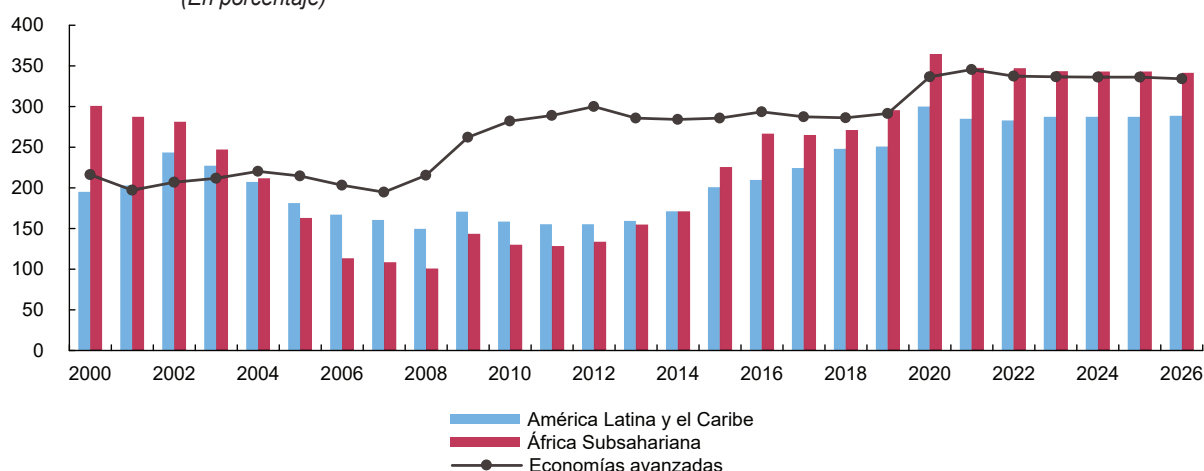
los países en desarrollo tras la crisis financiera global (véase *TDR, 2019*), el reciente crecimiento más rápido de la deuda PPG en comparación con la PNG refleja una mayor dependencia del endeudamiento público en tiempos de crisis. Así, mientras que la deuda PPG aumentó a un ritmo del 8,7 % en 2020 —muy por encima de su tasa media de crecimiento anual desde 2009, del 7,5 %—, la progresión anual de la deuda PNG fue tan solo del 2,9 %. No obstante, la proporción actual de la deuda PNG, tanto en la deuda externa a largo como a corto plazo, sigue siendo elevada en comparación con los niveles alcanzados históricamente (al ascender al 48 % y al 34,7 %, respectivamente, en 2020), lo que implica que los sectores públicos tengan un pasivo contingente considerable.

Por último, y para comprender plenamente la gravedad de la situación, es necesario mirar más allá de la carga de la deuda externa y examinar la evolución de la deuda pública en general, como indicador de las presiones sobre el espacio fiscal y sobre la capacidad de reembolso de los países en desarrollo. Como se observa en el gráfico 1.17, las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 han provocado, como era de esperar, un aumento de la deuda pública, ya que los ingresos públicos se han hundido y el gasto sanitario y social ha aumentado. En porcentaje de los ingresos públicos, la deuda pública bruta total alcanzó niveles sin precedentes en África Subsahariana (364 %) y en América Latina y el Caribe (300 %), que superaron las elevadas cotas de principios de siglo. En el caso de África Subsahariana, supuso además que se hayan

esfumado los logros de las iniciativas multilaterales de alivio de la deuda de la década de 1990 y principios de la de 2000. Tales niveles de deuda pública son más típicos de los países avanzados, cuya gestión de tamaño grado de endeudamiento es posible gracias a unos costos del servicio de la deuda mucho más bajos y a la capacidad de emitir una moneda nacional aceptada internacionalmente para financiar los déficits presupuestarios de sus Estados. Tratándose de los países en desarrollo, es probable que el resultado sean mayores restricciones de balanza de pagos. Si bien el margen de maniobra en la formulación de políticas y el grado de vinculación entre las limitaciones fiscales y los condicionantes externos varían de unos países en desarrollo a otros (véase *TDR, 2020*; págs. 98-100), hay pocas razones para dudar de las proyecciones actuales del FMI de que estos elevados ratios de endeudamiento público continuarán en 2026.

Ante este panorama, urgen un conjunto de medidas a nivel internacional más concertado y audaz para reducir el sobreendeudamiento de los países en desarrollo mediante un alivio sustantivo de la carga de la deuda y su cancelación. La alternativa a abordar las limitaciones estructurales de solvencia y adoptar soluciones para que la carga que supone la deuda externa en los países en desarrollo sea más sostenible y pueda enfocarse desde un horizonte de largo plazo es resignarse a otra década perdida para el desarrollo, en la que los países en desarrollo se ven asfixiados por un servicio de la deuda insostenible en lugar de poder apostar enfoques más prometedores después de la pandemia y en la implementación de la Agenda 2030.

GRÁFICO 1.17 Ratio deuda pública bruta/ingresos públicos en algunas regiones seleccionadas de países en desarrollo y economías avanzadas en 2000-2026
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD, basados en el informe *World Economic Outlook* del FMI, abril de 2021. Países agrupados según la clasificación de países de ese informe.

Nota: 2021 to 2026 = estimaciones.

D. Tendencias del comercio internacional

1. Bienes y servicios

Las medidas extraordinarias como los confinamientos, las cuarentenas y las restricciones a los viajes tuvieron efectos dramáticos en el comercio: el flujo internacional de bienes y servicios cayó un 5,6 % en 2020. Sin embargo, ese descenso resultó ser menos grave de lo que se había previsto, ya que los flujos del comercio de mercancías mes a mes en el último trecho de 2020 se recuperaron casi con la misma fuerza con la que habían caído previamente (gráfico 1.18). Tomando como base las proyecciones de la modelización en la que se basan las cifras de crecimiento económico en la sección B, el crecimiento real anual del comercio mundial de bienes y servicios sería del 9,5 % en 2021. Aun así, la recuperación ha sido muy desigual, y seguirá lastrando los resultados comerciales de los próximos años.

En vista de los riesgos actuales no puede descartarse un deterioro de la coyuntura económica. En primer lugar, el reciente repunte del comercio internacional puede ser efímero, ya que refleja en parte un ciclo de reposición de inventarios a principios de 2021, después de que en muchas economías desarrolladas se registraran ratios muy bajos entre inventarios y ventas. Además, se espera que el cambio de hábitos de consumo inducido por la pandemia, en particular el relativo aumento de la demanda de bienes pierda brío a medida que los patrones de demanda se normalicen en los sectores con un componente elevado de contacto. Esta dinámica podría impulsar el comercio de servicios si los niveles de vacunación mejoran en todo el mundo. Sin embargo, a partir de mediados de 2021, la propagación de la variante Delta, incluso en las economías avanzadas con tasas de vacunación relativamente elevadas, recuerda lo frágil e incierta que es la situación actual. La nueva variante también podría prolongar los cuellos de botella en el transporte marítimo internacional causados por la pandemia, lo que provocaría retrasos y subidas de precios en las tarifas de transporte de contenedores.

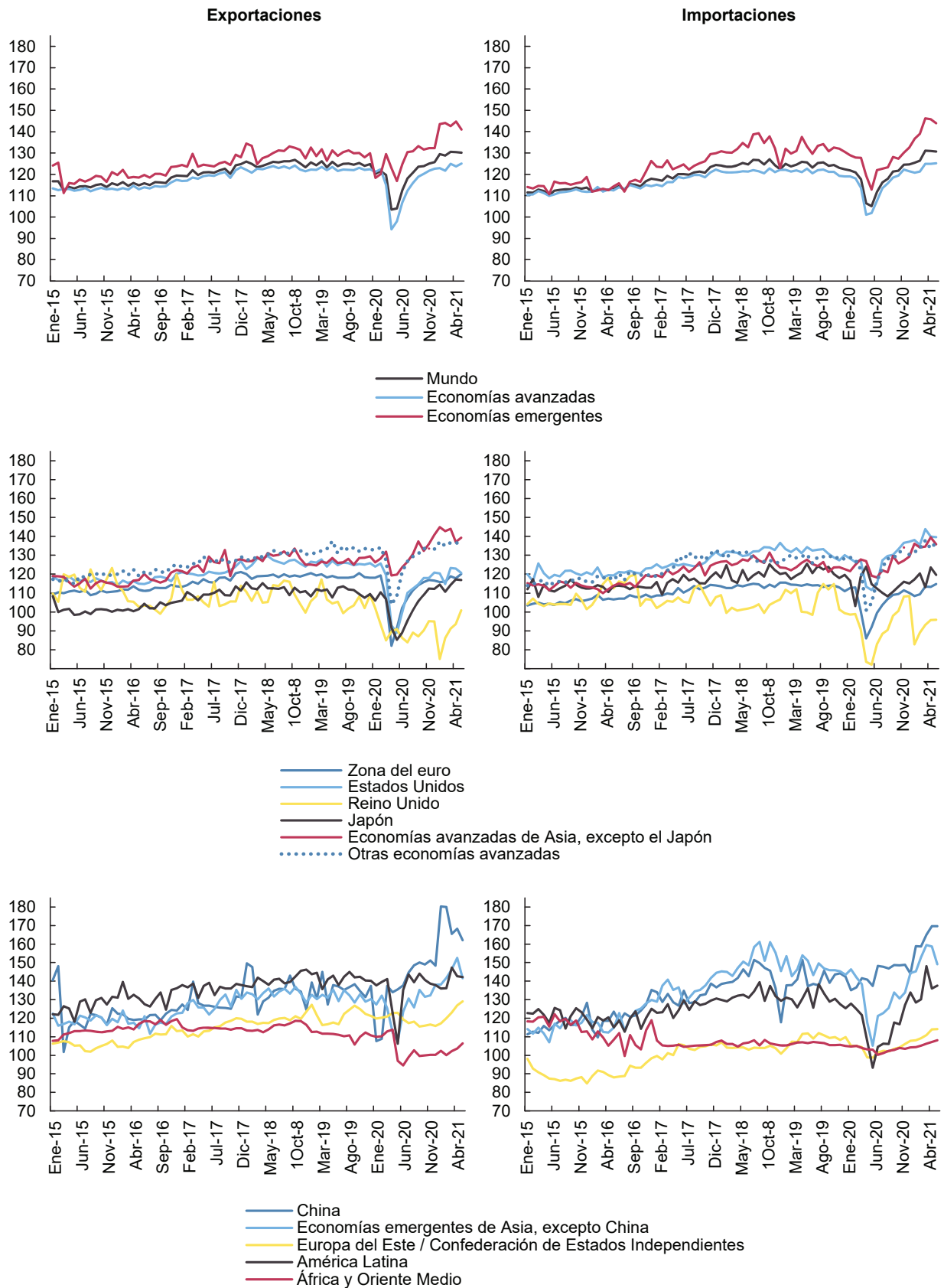
Aparte de los efectos inminentes referidos, las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China siguen siendo considerables. Asimismo, las controversias mundiales sobre el comercio continúan, en general, sin resolverse. Entre ellas figura el no haber logrado poner fin al punto muerto en que se encuentra el proceso de nombramientos del

Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el futuro extremadamente incierto de la Ronda de Doha y las persistentes diferencias sobre la reforma del sistema comercial multilateral. La próxima reunión ministerial de la OMC, que se celebrará en diciembre y en la que es probable que los llamamientos a favor de un programa comercial más favorable al desarrollo entren en conflicto con los esfuerzos por añadir una dimensión ambiental a las normas comerciales, no parece que vaya a resolver las principales diferencias.

Desde un punto de vista geográfico, los patrones del comercio han experimentado variaciones desde principios de 2020. La posición dominante de Asia ha prevalecido, con una mayor contribución al comercio mundial en 2020 y 2021. China repuntó antes y de forma más acusada que la mayoría de los demás países, tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Durante el primer semestre de 2021, los flujos comerciales mensuales de China superaban ya en más de un 10 % sus niveles anteriores a la pandemia. Además, el nivel de las importaciones chinas aparece como un valor atípico, ya que no muestra un fuerte descenso en el primer semestre de 2020 en comparación con su tendencia histórica. La robusta inversión doméstica provocó una fuerte demanda de productos básicos que ha persistido hasta 2021. En una línea similar, también se ha observado un comportamiento positivo en otras economías asiáticas, entre ellas Hong Kong (China), la Provincia China de Taiwán y Viet Nam, que vieron cómo sus exportaciones mensuales superaban a finales de 2020 o principios de 2021 los máximos registrados antes de la COVID-19 y cómo han seguido aumentando a lo largo de este año.

Otras grandes economías vieron cómo a mediados de 2021 sus flujos mensuales de comercio de mercancías, tanto de exportaciones como de importaciones, se acercaban a los máximos anteriores a la crisis. A la zaga se encuentran el Reino Unido, África y la región de Oriente Medio, cuyos valores a mediados de 2021 se mantenían en muchos casos más de un 20 % por debajo de su máximo histórico. En el Reino Unido, las debilidades resultantes, sobre todo, de las incertidumbres posteriores al referéndum, han perturbado gravemente el comercio con la Unión Europea. A principios de 2021, las medidas ligadas al confinamiento, junto con la atenuación

GRÁFICO 1.18 Comercio mundial de mercancías, enero de 2015-mayo de 2021
(Números índices, media de 2010=100)



Fuente: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, base de datos World Trade Monitor.

Nota: La clasificación de los grupos de países en este gráfico se basa en Ebregt (2020).

de la fiebre por constituir reservas de productos que se registró antes de expirar el período de transición del Brexit a finales de 2020, provocaron un segundo colapso significativo de los flujos comerciales en menos de 12 meses. En África y Oriente Medio, los volúmenes totales de exportación dependen en gran medida del petróleo. Así pues, que su extracción se haya reducido drásticamente tras el acuerdo de la OPEP+ de abril de 2020 explica en gran medida la continuación de la debilidad de las exportaciones, si bien los efectos positivos de la subida de precios han dado un impulso a los ingresos externos de las grandes economías exportadoras de petróleo. Mientras tanto, las importaciones en ese grupo se han mantenido extremadamente aplacadas, lo que es reflejo del flojo rebote de las actividades económicas en esos países.

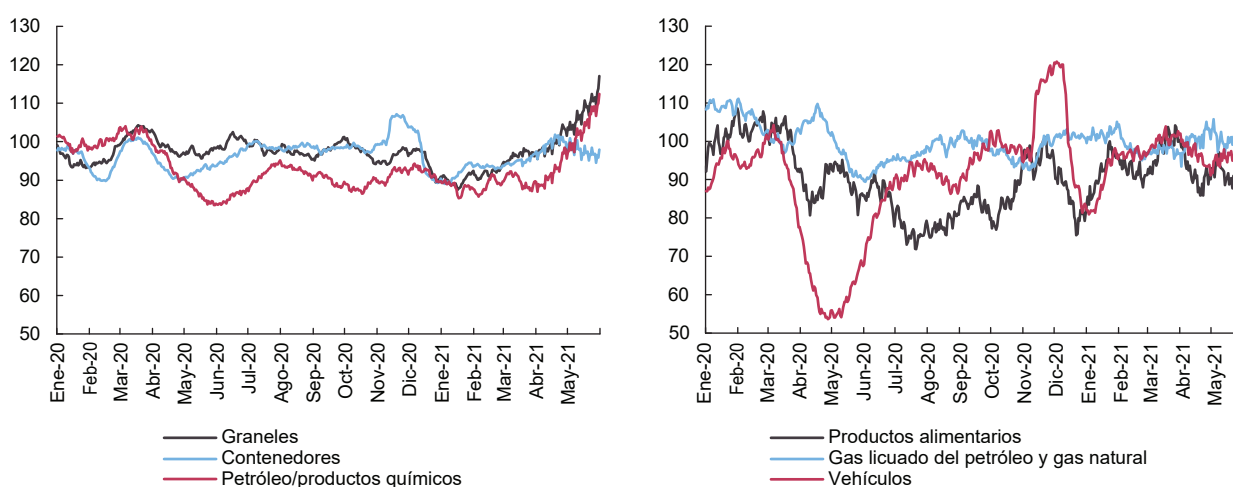
La evolución de los flujos comerciales desde la aparición de la COVID-19 también ha divergido notablemente de los patrones anteriores a la pandemia, como ponen de manifiesto los valores de sus componentes. En general, el comercio de bienes ha resistido mejor que el de servicios, aunque se observan disparidades considerables dentro de esas dos grandes categorías.

En el caso de la primera, las estimaciones de las exportaciones mundiales por vía marítima que presenta Cerdeiro *et al.* (2020) hacen un seguimiento

del comercio marítimo de mercancías desglosado por buques en tiempo real (gráfico 1.19). Estas pueden utilizarse como aproximaciones para entender patrones específicos al momento, lo que es especialmente relevante en el contexto actual. El hecho de que el comercio marítimo represente más de la mitad del valor de todo el comercio de mercancías —en comparación con el “aéreo” y “otros modos de transporte” (es decir, mayoritariamente terrestre), que representaron, respectivamente, solo el 12 % y el 31 % de los servicios mundiales de transporte de mercancías en 2019 (WTO, 2020)—, permite hacerse una idea de lo que está ocurriendo actualmente con esos segmentos específicos.

El transporte marítimo también experimentó patrones mixtos. En cuanto a las demás dimensiones del comercio, los datos apuntan a una recuperación a ritmos diversos. El transporte de contenedores, que representa aproximadamente dos tercios del transporte marítimo mundial en términos de toneladas métricas de carga, registró una especie de trayectoria en forma de W entre marzo de 2020 y junio de 2021¹⁵. En general, ese tipo de buques no registró más de un 5 % de retroceso de la actividad en el primer semestre de 2021 en comparación con 2019 y 2020, aunque una mala asignación de los contenedores provocó un aumento significativo de los costos de transporte marítimo, especialmente desde Asia Oriental a Europa (véase más adelante).

GRÁFICO 1.19 Toneladas métricas de exportaciones mundiales por tipo de buque en el período 1 de enero de 2020-31 de mayo de 2021
(Números índice: media 2019=100 ; medias móviles centradas de 31 días)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Cerdeiro *et al.* (2020) y en los datos AIS recogidos por MarineTraffic (disponibles en UN COMTRADE Monitor).

Nota: Los datos posteriores al 15 de junio de 2021 no se utilizaron porque en la fecha de cierre para la redacción de este Informe la cobertura era todavía insuficiente para obtener un agregado mundial significativo).

Por el contrario, en comparación con 2017 y 2018, los envíos de contenedores se redujeron en alrededor del 18 %, como consecuencia de las disputas comerciales y del aletargamiento de la actividad económica en general que precedió a la crisis de la COVID-19.

En cuanto a las otras dos categorías principales de transporte marítimo —los graneles y el petróleo/productos químicos, que representan algo menos de una quinta parte del total—, las pautas también difieren notablemente. Los graneles han sido mucho más constantes que cualquier otro tipo de carga. De hecho, el efecto de la COVID-19 apenas es visible en los datos si se compara con las oscilaciones anteriores. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2021 el nivel aumentó gradualmente, hasta alcanzar un máximo histórico a finales de mayo, en medio de una fuerte demanda de productos básicos.

El transporte realizado en buques tanque, por el contrario, experimentó oscilaciones entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021 en un nivel aproximadamente una décima parte por debajo de la meseta en que se movía antes de la pandemia. El transporte de gas ha mostrado bastante resiliencia, mientras que el de vehículos sufrió una profunda caída en marzo-abril de 2020 debido al cierre de muchas plantas de montaje de automóviles y a la disminución de la compra de vehículos en Europa y América del Norte. Tras ese episodio, el transporte de vehículos repuntó rápidamente debido al apetito comprador de la demanda insatisfecha, especialmente en Asia, a la que siguió un aumento continuado en la segunda mitad de 2020.

En el comercio de servicios, la crisis generada por la pandemia de COVID-19 ha sido más acusada, y algunos sectores clave dentro de esa categoría siguen viéndose muy afectados por las perturbaciones que ha acarreado. El turismo, que representaba la cuarta parte del comercio de servicios antes de la pandemia —el mayor componente—, se redujo a solo una décima parte en 2020 debido al colapso de los viajes y sigue muy deprimido. Estimaciones recientes apuntan a pérdidas financieras globales de 2,4 billones de dólares en 2020, seguidas de otros 1,7 a 2,4 billones en 2021, dependiendo de los escenarios para el resto del año (UNCTAD, 2021b). Aparte de esas proyecciones, los datos recientes muestran que entre enero y mayo de 2021, las llegadas de turistas internacionales en todo el mundo siguieron siendo un 85 % inferiores a los niveles de 2019. Asia y el Pacífico continuaron registrando los mayores descensos, con una caída

del 95 % en las llegadas internacionales durante los cinco primeros meses de 2021, en comparación con el mismo período de hace dos años. La situación fue ligeramente mejor en América del Norte y el Caribe, aunque la evolución de las cifras sigue apuntando a descensos del 70 % y el 60%, respectivamente (UNWTO, 2021a).

La confianza en ese sector ha ido aumentando poco a poco, ya que la vacunación en algunos de los principales mercados de origen de la demanda, junto con las políticas para reanudar el turismo de forma segura, han alimentado las esperanzas de un rebote en algunos lugares. Sin embargo, la incertidumbre sigue siendo alta debido al desigual despliegue de las vacunas y a la aparición de nuevas variantes, que en conjunto tienden a tener un mayor impacto en los destinos de larga distancia, dada la probabilidad de presentar mayores asimetrías en términos de condiciones sanitarias y una menor armonización de las medidas de viaje contra la COVID-19. En ese contexto, casi la mitad de los expertos no prevén una vuelta a los niveles de 2019 hasta 2024 o más adelante (OMT, 2021b).

El transporte, que representa aproximadamente una sexta parte del comercio de servicios, registró su nivel de actividad más bajo desde 2010, con una caída del 19 % en 2020. Con la excepción del transporte marítimo, al que se ha hecho referencia anteriormente y que ha capeado la crisis relativamente bien —salvo la mayoría de los 1,7 millones de marinos que la pandemia ha dejado bloqueados sin poder volver a puerto—, los servicios de transporte aéreo siguen gravemente deprimidos mientras se intenta lograr una recuperación en los vuelos de pasajeros. En este contexto, los ingresos de las aerolíneas por concepto de pasajes disminuyeron un 74 % en el primer trimestre de 2021, en comparación con el mismo período de 2019. En cambio, el transporte de carga por vía aérea ha registrado una intensa actividad debido a los cuellos de botella en el transporte marítimo provocados por la pandemia, que impiden la entrega a tiempo de mercancías de alto valor. La repentina demanda de aparatos médicos y equipos de protección personal (EPP) al inicio de la pandemia y el posterior aumento del comercio electrónico, han impulsado aún más ese subsector. En un contexto así, las aerolíneas con problemas de liquidez han reconvertido los aviones de pasajeros al transporte de carga, en una búsqueda de alternativas para limitar sus pérdidas financieras. Esa transformación llevó a un aumento interanual de los ingresos por carga del 50 % durante el primer trimestre de 2021, aunque

fue insuficiente para compensar la fuerte pérdida del tráfico de pasajeros, que se tradujo en una caída del 65 % de los ingresos totales¹⁶.

A mediados de 2021, otros tipos de comercio de servicios siguen deprimidos. Entre ellos se encuentran los servicios comerciales, de mantenimiento y reparación, de construcción y, en menor medida, los servicios personales, culturales y recreativos. En cambio, el comercio en el sector de las TIC, los seguros, las pensiones y los servicios financieros se han beneficiado en cierta medida de los efectos inducidos por la pandemia, como el aumento de las actividades que se realizan por Internet debido al distanciamiento social y el trabajo a distancia.

Aparte de esos acontecimientos específicos, perturbaciones de todo tipo han interrumpido el comercio internacional en 2020 y 2021. Algunas de ellas siguen pesando en las perspectivas. Los graves cuellos de botella en la cadena de suministro, que podrían haber reforzado la rentabilidad del transporte marítimo, también han aumentado la presión sobre las cadenas de suministro y, por tanto, sobre el comercio. A principios de 2021, las tarifas de los fletes marítimos se dispararon, proliferaron los recargos, disminuyó la fiabilidad del servicio, aumentó la congestión en los puertos y se incrementaron los retrasos y los tiempos de parada (UNCTAD, 2021c).

Las cadenas de suministro se han visto sometidas a una gran presión en el último año por diversas razones no relacionadas entre sí: el aumento de la demanda de productos manufacturados por parte de los consumidores, especialmente en los Estados Unidos; las limitaciones de la capacidad de transporte; la escasez de equipos y contenedores; la reaparición de infecciones víricas en algunas partes del mundo (entre ellas la terminal de Yantian, un puerto internacional de contenedores de importancia fundamental en China); y el bloqueo del Canal de Suez durante una semana, provocado por el encallamiento del buque portacontenedores *Ever Given*. Esas disrupciones están frenando la recuperación de algunas industrias importantes, especialmente en Europa. Paralelamente, el autoaislamiento de trabajadores de las grandes fábricas o almacenes, como en el Reino Unido, también perturbó la producción de bienes manufacturados. Las fábricas de la industria automotriz, por ejemplo, tuvieron que cerrar temporalmente debido a la falta de componentes y piezas esenciales o, al menos, reducir la producción por la escasez de mano de obra. En conjunto, esas experiencias acentuaron el que se tendiera a evitar el comercio de larga

distancia, las cadenas de suministro ampliadas y una dependencia de proveedores únicos.

2. Mercados de productos básicos

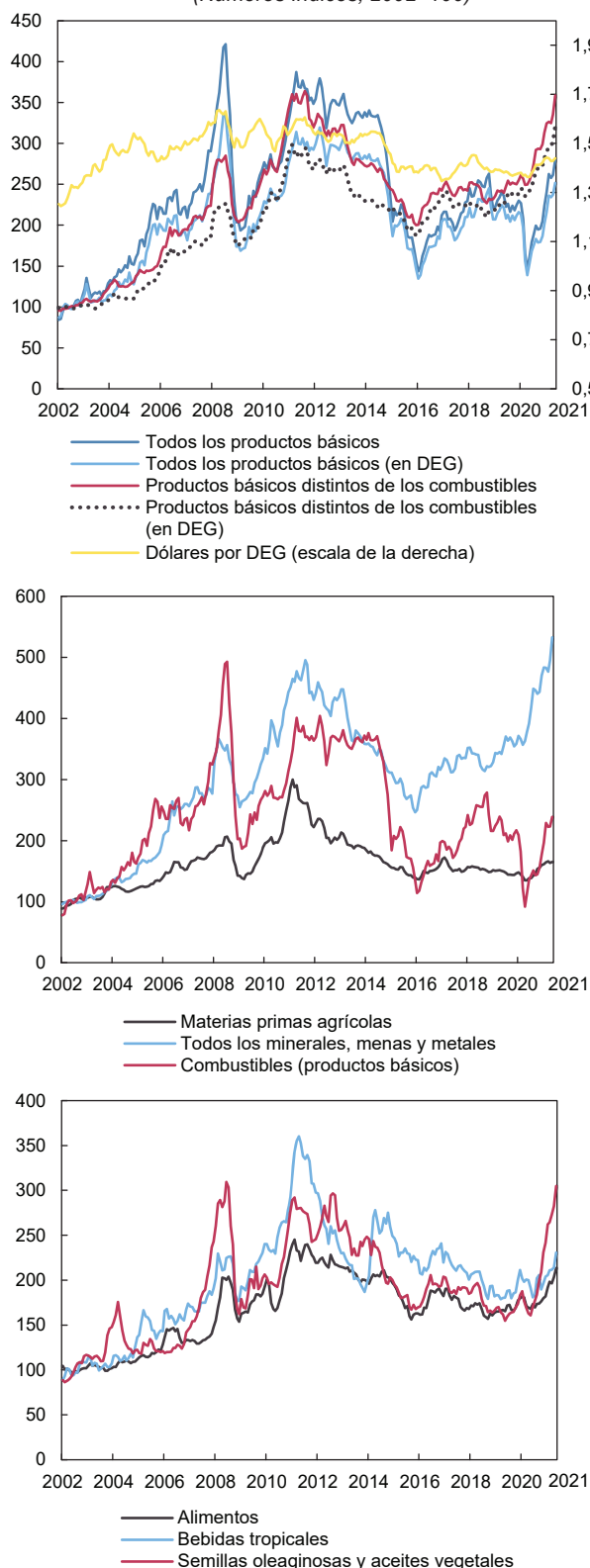
Los precios de los productos básicos han continuado, hasta mediados de 2021, la trayectoria ascendente que venía observándose desde mediados de 2020. Todos los grupos de productos básicos han recuperado los niveles anteriores a la pandemia, y algunos grupos los han superado con creces. El índice agregado de productos básicos registró una caída de más del 35 % entre diciembre de 2019 y abril de 2020 —fecha en la que el índice de precios alcanzó su punto más bajo—, y los combustibles experimentaron un descenso de poco menos del 60 % durante ese período (gráfico 1.20).

El desequilibrio entre la oferta y la demanda mundial de petróleo explica el descenso sin precedentes de los precios internacionales del crudo. Un acuerdo posterior alcanzado por los miembros de la OPEP+ en abril de 2020 para reducir la producción diaria de petróleo en 10 millones de barriles al día —el mayor recorte coordinado de la historia de la producción— resultó eficaz para estabilizar los precios del crudo.

La trayectoria ligeramente alcista de los minerales, menas y metales durante los primeros meses de 2020 refleja las importantes ganancias de precios registradas por los metales preciosos, principal refugio de los inversores financieros en tiempos de incertidumbre en los mercados. Esas ganancias compensaron el descenso de los precios de los metales industriales al caer la demanda internacional de esos materiales.

Por último, los grupos de productos básicos de alimentación, bebidas y semillas oleaginosas vegetales registraron descensos de precios bastante moderados a principios de 2020. A pesar del debilitamiento de las perspectivas de la demanda agregada y de la fuerte caída de los precios de los combustibles (que afecta especialmente a los precios de los cultivos para biocombustibles, como el maíz y la soja), así como de las cifras récord de producción de algunos grupos de alimentos (especialmente los cereales), la presión a la baja sobre los precios de los alimentos durante los primeros meses de 2020 no fue tan aguda como la experimentada por otros grupos de productos básicos. Esto se debió, en parte, a la menor elasticidad ingreso de la demanda. Del mismo modo, la creciente preocupación por la seguridad alimentaria en el contexto de propagación de la pandemia —en particular para las naciones en desarrollo más pobres— que acompañó a las perturbaciones en las cadenas de suministro y

GRÁFICO 1.20 Índices mensuales de precios de productos básicos por grupos de productos, enero de 2002-mayo de 2021
(Números índices, 2002=100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la base UNCTADstat. Más información sobre las fuentes de datos en <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=140864>.

las redes de transporte también sirvió para atenuar la presión a la baja sobre los precios de los alimentos. La aplicación de restricciones comerciales (incluidas las prohibiciones de exportación) y el aumento de las importaciones con la intención de constituir reservas de ciertos productos alimentarios aliviaron aún más las presiones a la baja sobre los precios. Esos factores explican el moderado descenso de los precios de estos grupos de productos durante la fase inicial de la pandemia.

A finales de 2020, el índice agregado de productos básicos se situaba solo ligeramente por debajo del nivel observado en diciembre de 2019. El único grupo que registró cifras considerablemente inferiores a los valores previos a la pandemia fue el de los combustibles, que terminó 2020 con su nivel de precios un 18 % por debajo del registrado un año antes. En cambio, los precios de los minerales, menas y metales y de las semillas oleaginosas y aceites vegetales, terminaron el año más de un 30 % por encima de los valores previos a la pandemia. En el caso de los metales, el aumento del gasto para inversiones en proyectos de infraestructura en China, así como la decisión de las autoridades de ese país de reponer las reservas estratégicas, provocaron un aumento vertiginoso de la demanda de importaciones de metales industriales como el cobre y el mineral de hierro durante la segunda mitad del año. Al mismo tiempo, el cierre de minas importantes en el Brasil debido a brotes de virus restringió la oferta y contribuyó a la presión al alza sobre los precios de esos metales. Asimismo, en el caso de los alimentos y las semillas oleaginosas vegetales, el aumento de la demanda de soja y trigo por parte de China, unido a unas precipitaciones inusualmente inferiores a las habituales en los principales productores de América del Sur—debido al enfriamiento periódico de las temperaturas de la superficie del océano en el Pacífico, conocido como La Niña—, que provocó un descenso de la cantidad de grano cosechada, elevó los precios de esos productos agrícolas hacia finales de año.

En 2021, la trayectoria positiva de los precios de los productos básicos desde el mínimo observado en el segundo trimestre de 2020 ha continuado. El índice agregado de productos básicos registró un aumento del 25 % entre diciembre de 2020 y mayo de 2021, debido principalmente al precio de los combustibles, que se disparó un 35 %, mientras que el de los minerales, menas y metales registró un aumento del 13 %.

En el lado de la demanda, los principales factores que impulsaron los precios de los productos básicos

industriales en 2021 son el actual rebote de la producción industrial en China y la fuerte recuperación observada en los Estados Unidos. Estos acontecimientos contribuyeron a elevar las perspectivas de crecimiento y a la bonanza de precios de los productos básicos industriales en 2021. Asimismo, las propuestas iniciales de la Administración Biden de aumentar el gasto de inversión en grandes proyectos de infraestructura elevaron aún más las perspectivas de crecimiento, e impulsaron a corto plazo la demanda de productos básicos como el aluminio, el cobre, el mineral de hierro y el petróleo crudo. Sin embargo, las revisiones y aclaraciones posteriores de los planes de inversión apuntan a un aumento del gasto sustancialmente menor que el indicado en un principio, lo que ha atenuado el esperado impulso de la demanda.

Asimismo, el aumento de los precios de los metales industriales en 2021 se ha visto favorecido por la limitación de la oferta. Los precios del cobre, que subieron un 24 % en el transcurso del primer semestre de 2021, se han visto favorecidos por las perturbaciones que sufrió la minería en el Perú y Chile. Asimismo, los precios del mineral de hierro, que aumentaron un 38 % durante el mismo período, se vieron reforzados por las perturbaciones de la oferta en Australia. A la presión al alza de los precios de los metales se han sumado los obstáculos en el transporte de esas mercancías, en gran parte debido a la mayor congestión de los puertos de importancia estratégica, así como a las dificultades relativas al personal de transporte por los requisitos de cuarentena en determinados lugares. Por último, la robusta recuperación de los precios de los combustibles también ha hecho aumentar los costos de transporte.

La trayectoria moderadamente negativa del precio del oro ha contrapesado hasta cierto punto la subida de los precios de los minerales, menas y metales. Este descenso se corresponde con una disminución de la demanda de ese metal precioso —que se considera un activo refugio—, a medida que el rendimiento real de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos aumentaba en 2021.

Entre los grupos de productos básicos, los alimentarios, las bebidas y las semillas oleaginosas y aceites vegetales experimentaron aumentos del 17 %, 13 % y 26 %, respectivamente, hasta el primer semestre de 2021. La preocupación por la inseguridad alimentaria sigue impulsando estos precios, y al igual que la fuerte y sostenida demanda de China —en particular de productos alimenticios como la soja y

el maíz, a medida que el sector ganadero del país se recupera de un brote de peste porcina africana— ha sido un factor que ha impulsado la demanda mundial de esos productos. El aumento de los precios de los combustibles también ha provocado una subida de los precios de los cereales y las semillas oleaginosas que se utilizan como biocombustibles.

En el lado de la oferta, las ya mencionadas condiciones meteorológicas adversas relacionadas con La Niña que se dieron hacia finales de 2020 y en 2021 han afectado gravemente a la producción de cereales en América del Sur y los Estados Unidos, lo cual ha contribuido al alza de los precios de los cereales en 2021.

A pesar de la fortaleza de los precios de los productos básicos desde mediados de 2020, siguen existiendo factores de fragilidad. En junio de 2021, el rumor de que la Reserva Federal podría endurecer su política antes de lo previsto fue suficiente para hacer caer los precios de productos básicos como el cobre o la madera —ambos insumos clave en el sector de la construcción— en la semana siguiente al anuncio. Los giros estratégicos en materia de políticas también pueden influir en la trayectoria de los precios. Por ejemplo, en junio las autoridades chinas liberaron reservas nacionales de varios metales industriales, entre ellos el cobre, el aluminio y el zinc, con el fin de moderar las fuertes subidas de precio que habían experimentado durante el primer semestre de 2021.

Los continuos recortes de la producción de petróleo por parte de la alianza OPEP+ han favorecido el movimiento alcista de los precios de los combustibles. El mantenimiento de esas limitaciones en el lado de la oferta depende del cumplimiento de los recortes de producción acordados en el marco de la OPEP+. Las recientes y problemáticas negociaciones entre los miembros de esta alianza para prorrogar los límites de producción ponen de manifiesto la posibilidad de relajar las restricciones de la oferta, lo que inevitablemente conduciría a un rápido aumento de la producción mundial de petróleo. El fuerte descenso de la demanda y los precios del petróleo en el primer semestre de 2020 provocaron una serie de quiebras entre los productores de petróleo de esquisto en los Estados Unidos, así como una fuerte caída de las inversiones en nuevas instalaciones de producción de este tipo de petróleo. Sin embargo, en el futuro si los precios del petróleo se mantuviesen persistentemente elevados probablemente habría una mayor inversión y producción en los Estados Unidos.

CUADRO 1.2 Precios mundiales de los productos primarios en 2008-2021
(Variación porcentual respecto del año anterior, salvo que se indique otra cosa)

Grupos de productos básicos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^a
Todos los productos básicos ^b	33,4	-31,6	24,3	28,6	-3,0	-3,7	-7,9	-36,2	-9,4	17,4	16,0	-7,4	-15,9	43,5
Productos básicos distintos de los combustibles ^c	22,2	-17,8	26,1	18,9	-12,7	-6,5	-8,0	-18,9	2,3	9,1	-2,2	0,1	4,2	41,0
Productos básicos distintos de los combustibles (en DEG) ^c	18,3	-15,7	27,3	14,9	-10,0	-5,7	-8,0	-11,9	3,0	9,4	-4,2	2,5	3,4	34,5
Todos los alimentos	32,6	-10,4	12,0	24,0	-6,5	-9,6	-0,8	-15,6	3,6	-1,3	-6,5	-2,0	6,5	28,1
Alimentos y bebidas tropicales	31,1	-2,2	11,6	23,6	-9,9	-9,1	3,8	-14,2	2,2	-1,6	-6,7	0,3	3,6	13,7
Bebidas tropicales	19,2	1,1	19,8	31,2	-22,4	-19,8	24,1	-10,3	-3,3	-3,1	-8,5	-5,1	4,8	8,2
Alimentos	34,9	-3,2	9,1	21,1	-5,6	-6,0	-1,2	-15,4	4,0	-1,2	-6,1	1,9	3,3	15,2
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	35,2	-24,1	13,0	24,8	0,7	-10,5	-9,6	-18,8	7,0	-0,5	-6,2	-6,9	13,4	61,8
Materias primas agrícolas	8,4	-16,4	37,0	24,5	-19,2	-8,8	-11,8	-13,3	-0,4	5,3	-1,8	-3,9	-2,0	16,6
Minerales, menas y metales	19,7	-12,9	33,6	20,5	-6,9	-9,5	-12,8	-17,2	4,6	11,3	1,3	6,2	15,5	34,6
Minerales, menas y metales no preciosos	17,5	-25,4	39,0	12,2	-16,8	-2,0	-14,6	-24,8	1,4	25,7	2,6	3,4	3,7	62,7
Metales preciosos	23,4	7,5	27,5	30,8	3,4	-15,8	-11,0	-9,9	7,1	0,4	0,0	8,9	26,3	14,3
Combustibles	37,9	-38,6	23,1	32,0	-0,5	-1,2	-7,5	-44,4	-17,5	25,9	27,5	-12,6	-32,1	54,8
Partidas pro memoria:														
Productos manufacturados ^d	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	4,0	-1,8	-9,5	-1,1	4,7	4,7	-2,1	1,4	

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

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

a Variación porcentual entre el promedio del período de enero a mayo de 2021 y de enero a mayo de 2020.

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

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

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

Más allá de 2021, la migración hacia fuentes de energía renovables conlleva profundas implicaciones para el sector de los productos básicos, y no necesariamente en la dirección que cabría suponer, sobre todo a corto plazo. En el caso de algunos materiales como el cobre, el litio y el cobalto, el abandono de los motores de combustión interna provocará un fuerte aumento de su demanda, ya que estos productos son insumos clave en los vehículos eléctricos. La reciente propuesta de la Unión Europea de prohibir la venta de coches nuevos de gasolina y diésel para 2035 no hará sino reforzar esa tendencia. Además, el cobre no solo se utiliza en los vehículos eléctricos, sino que también

es un insumo esencial para las infraestructuras verdes, como la energía solar y la eólica. Por lo tanto, la transición verde ejercerá una sostenida influencia alcista sobre la demanda y los precios de ciertos productos básicos. De hecho, resulta paradójico que el impulso inversor necesario para construir las infraestructuras de energías renovables que se precisan para la transición verde —con el consiguiente aumento del empleo y del crecimiento económico asociados a ese incremento de las inversiones— provocará probablemente, a corto plazo, un aumento de los precios de los mismos productos básicos energéticos tradicionales que esas infraestructuras verdes sustituirán posteriormente.

E. Tendencias regionales

1. América del Norte y Europa

En 2020, el PIB de Estados Unidos se contrajo un 3,5 %, la peor recesión desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Si bien todos los componentes de la demanda privada contribuyeron a la caída, un fuerte

descenso del consumo privado fue responsable de tres cuartas partes de la contracción, a pesar de las masivas transferencias del Gobierno federal. En respuesta, la Administración realizó la contribución neta a la demanda agregada más cuantiosa hasta la fecha, que incluyó el Plan de Rescate Estadounidense, por

un valor de 1,9 billones de dólares (9 % del PIB). Aun así, solo se logró compensar un reducido porcentaje de la desaceleración.

Después de la ralentización que supuso la segunda ola de contagios de la COVID-19 en el cuarto trimestre de 2020, la recuperación volvió a repuntar en los trimestres primero y segundo de 2021, a medida que se relajaban las restricciones sanitarias y el impacto de los paquetes de estímulo se propagaba por el sistema. La expansión se vio impulsada por el consumo privado (especialmente de bienes duraderos), los servicios profesionales y la inversión en vivienda; las transferencias monetarias individuales terminaron a mediados de año. En general, se prevé un crecimiento del 5,7 % en 2021 y del 3 % en 2022.

En el Canadá, el PIB se contrajo un 5,4 % en 2020, arrastrado por la disminución del gasto en consumo e inversión; al igual que en los Estados Unidos, que se produjo a pesar de un aumento sustancial de la contribución del sector público a la demanda agregada. Sin embargo, la recuperación ha sido relativamente fuerte en 2021, en parte gracias a la expansión del gasto en protección social y al rápido crecimiento en los Estados Unidos. Se prevé que el crecimiento se sitúe en el 5,1 % en 2021 y el 2,9 % en 2022.

En Europa, entre marzo de 2020 y el segundo trimestre de 2021, las tres mayores economías de la zona del euro ordenaron varios confinamientos que tuvieron efectos adversos sobre el crecimiento. Por ejemplo, Francia, Alemania e Italia registraron, respectivamente, unas cifras de crecimiento del -8,0 %, el -4,9 % y el -8,9 % en 2020, mientras que las tasas de crecimiento en el primer trimestre de 2021 con respecto al primer trimestre de 2020 fueron negativas para Alemania e Italia (-3 % y -1 %, respectivamente). En respuesta, los gobiernos introdujeron medidas extraordinarias, que evitaron los despidos y muchas quiebras y preservaron la acumulación del ahorro privado agregado. En Francia, el gasto primario total de las administraciones públicas creció un 12,8 %; en Alemania, un 13,5 %; e Italia registró un aumento del 18,8 %, lo que da una idea de los extremadamente austeras que fueron las políticas presupuestarias que se aplicaron en los años anteriores.

Al mismo tiempo, las diferencias dentro de la zona del euro reflejan una prolongada falta de coordinación en la zona, ya que la economía más fuerte, Alemania, presenta un ratio déficit/fiscal primario/PIB relativamente moderado (-3,5 %), mientras que la misma relación era del -7,9 % en Francia y del -6 % en Italia,

la economía más afectada de la zona del euro. Las medidas a nivel de la Unión Europea fueron inéditas pero insuficientes para superar esa limitación estructural. En particular, el apoyo del BCE, que desplegó un programa de emergencia de compra de bonos por un valor de 1,85 billones de euros, redujo, pero no eliminó, el diferencial de rentabilidad entre los bonos gubernamentales de los países y la liquidez garantizada a la que tienen acceso los bancos y las empresas.

En Francia y Alemania, el esfuerzo fiscal compensó con creces la fuerte caída de los ingresos primarios de los hogares, pero no pudo evitar la drástica reducción del consumo personal, sobre todo en los sectores directamente afectados por las restricciones sanitarias. En Italia, los ingresos totales de los hogares después de impuestos cayeron ligeramente, a pesar de que las transferencias sociales en forma de prestaciones económicas aumentaron un 10,6 % y de un incremento próximo al 50 % en la proporción no relacionada con las pensiones respecto a 2019. La caída del consumo personal fue casi dos veces mayor que la de las otras dos economías (-11,8 %). La inversión se contrajo a un ritmo similar en todas partes y en todo el espectro de actividades, aunque fue más dramática en el sector del transporte. En general, las exportaciones no sufrieron ninguna perturbación significativa y la demanda exterior neta rebotó rápidamente con la recuperación de la economía global y la relajación de las restricciones a los viajes, especialmente en Italia y Alemania.

A medida que los tres países avanzan en la vacunación y suavizan las restricciones sanitarias para el verano, se prevé la reanudación del turismo y el consumo, así como de algunas inversiones privadas. Las ayudas fiscales y monetarias se mantendrán por el momento, mientras que los primeros indicios de presión sobre los precios se han considerado en general temporales. Con el crecimiento previsto para los restantes trimestres del año, y salvo que se den nuevos acontecimientos negativos en el plano sanitario, se espera que la tasa de crecimiento real en 2021 alcance el 5,5 % en Italia y el 5,2 % en Francia. La tasa prevista para Alemania es del 2,2 %, lo que refleja la menor contracción del año pasado y la importante contracción del primer trimestre. Esas tasas dejarán a las respectivas economías por debajo de los niveles de PIB de 2019. Dado que ya antes de la COVID-19 la coyuntura económica se caracterizaba por su estancamiento, la prolongación de la recuperación más allá del referido rebote dependerá de si con los nuevos estímulos fiscales previstos se logra expandir la inversión pública y privada de forma duradera reforzando la demanda interna.

La Unión Europea ha suspendido hasta 2022 las reglas que rigen sus objetivos fiscales, lo que deja margen para nuevas políticas fiscales expansivas. Además, en junio de 2021, la Comisión Europea comenzó a desembolsar los fondos Próxima Generación UE, que financiarán medidas de estímulo y complementarán los presupuestos nacionales. Los planes nacionales de recuperación (financiados solo en parte por subvenciones de la Unión Europea) prevén inversiones públicas que se estiman en un 6,4 % del PIB de 2019 a lo largo de seis años en Italia, en un 4,1 % en Francia y en un 0,7 % en Alemania. Teniendo en cuenta la reducida magnitud de esos programas de inversión, es crucial el resultado de las deliberaciones en curso sobre la reforma de las normas fiscales y los criterios para los programas de adquisición de bonos del BCE. La incertidumbre al respecto es especialmente relevante en el caso de Italia, que es el único país de la tríada cuyas proyecciones no contemplan una vuelta al nivel del PIB de 2019 en 2022, cuando la previsión es que su tasa de crecimiento del PIB alcance el 3,0 %. Se espera que Francia y Alemania, con tasas de crecimiento del 3,4 % y el 3,2 %, respectivamente, recuperen los niveles anteriores en 2022.

El PIB del Reino Unido cayó casi un 10 % en 2020, la segunda mayor contracción de la región, debido en gran parte al desplome de la demanda interna. La contribución neta del Gobierno a la demanda agregada aumentó más del 10 % del PIB en comparación con 2019, una cifra récord con la que se logró absorber parcialmente los efectos de la crisis. Una segunda oleada de infecciones por COVID-19, a la que se respondió con restricciones a la actividad económica y el cierre de escuelas, dio lugar a una gran contracción de las ventas minoristas en el primer trimestre de 2021, lo que hizo que el PIB cayera un 1,5 % y se situase un 8,7 % por debajo del valor del último trimestre de 2019. No obstante, durante ese período el empleo comenzó a recuperarse. Para 2021 se prevé un crecimiento del 6,7 % y, para 2022, del 2,1%, siempre y cuando no se impongan más restricciones y el empleo prosiga su recuperación hasta que alcance el nivel de 2019. Con todo, los procesos de ajuste tras el Brexit siguen pesando sobre las perspectivas de crecimiento a medio plazo del Reino Unido.

2. América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe se vio gravemente afectada por la COVID-19, con altas tasas de contagio y mortalidad, y registró una fuerte contracción económica. El PIB de la región en su conjunto cayó un 7,1 % en 2020 y se espera que crezca

solo un 5,5 % en 2021. América Latina también está tratando de combatir el aumento de la inflación —debido a la subida de los precios de los alimentos a nivel internacional— y la volatilidad de los tipos de cambio, causada por la excesiva especialización de la región en la exportación de productos básicos y la alta exposición a los flujos internacionales de capital especulativo (Campello y Zucco, 2020).

La economía mexicana se contrajo un 8,3 % en 2020 y se espera que repunte un 6,2 % este año. Una parte de la recuperación se debe al auge de la economía en los Estados Unidos, a través del aumento de las exportaciones mexicanas no petroleras, y la otra a la demanda interna, gracias a la disminución del distanciamiento social y a la vacunación de la población, con lo que se prevé aumentará la demanda de servicios urbanos. La política fiscal ha representado un lastre, ya que las medidas de estímulo fiscal adoptadas por México para combatir la recesión generada por la COVID-19 siguen siendo las más modestas. En cambio, a pesar del aumento de las tasas de interés a corto plazo, la política monetaria ha tendido a mantenerse neutral, ya que el Banco de México elevó su tipo de interés básico en consonancia con el aumento de las previsiones de inflación. La aceleración de la economía en la segunda mitad de 2021 servirá de base para una evolución positiva en 2022, en la que se espera que la economía crezca un 2,8 % el próximo año, cifra ligeramente superior a la tendencia de crecimiento que registraba el país antes de la COVID-19.

En el Brasil, a pesar del elevado costo en vidas humanas que ha tenido la pandemia, la contracción de la economía fue solo del 4,1 % en 2020, el menor impacto entre las principales economías latinoamericanas. Unas políticas fiscal y monetaria expansivas ayudaron al Brasil a superar el impacto económico de la COVID-19 y, en 2021, se espera que la recuperación de los precios de los productos básicos y la retirada gradual de los estímulos fiscales ayuden a que el PIB crezca un 4,9 %. Contribuirá a ello la demanda de vacunas y servicios, en la que se observa una aceleración en la segunda mitad de 2021, aunque tendrá que salvar el obstáculo que supone el subabastecimiento de energía procedente de las centrales hidroeléctricas que ha hecho subir la inflación, lo que a su vez está obligando al Banco Central del Brasil a elevar las tasas de interés a corto plazo hasta niveles con unos efectos contractivos. Las negativas influencias y la incertidumbre política asociada a las próximas elecciones presidenciales del Brasil probablemente afecten a las perspectivas para 2022, año en el que se prevé una desaceleración del crecimiento de hasta el 1,8 %.

Al igual que México, el PIB de la Argentina también se vio fuertemente afectado por la COVID-19, al disminuir casi un 10 % en 2020. La recesión previa a la pandemia y los problemas de balanza de pagos del país también contribuyeron a la marcada contracción, ya que el Gobierno dispuso de una flexibilidad limitada para atenuar las repercusiones de la pandemia. En 2021, el aumento de los precios de los productos básicos, especialmente los alimentos, posibilitó una reducción de las limitaciones financieras que pesaban sobre el país y se espera que esto ayude a la economía a crecer un 6,7 %. De cara al futuro, los desequilibrios estructurales de las finanzas públicas y los de carácter cambiario, además del aumento de la inflación, siguen resultando problemáticos. Suponiendo que el Gobierno logre gestionar sus pasivos externos y que el banco central consiga evitar una espiral de aumento de precios y salarios, se estima que el crecimiento económico será del 2,9 % en 2022, una cifra positiva teniendo en cuenta los valores registrados en la Argentina antes de la COVID-19.

Las economías andinas también se han visto muy afectadas por la COVID-19 en 2020, con una contracción del PIB de dos dígitos en el Perú, y una caída de entre el 6 % y el 8 % en Colombia, Chile y el Ecuador. La recuperación de los precios de los productos básicos, especialmente del cobre en el caso de Chile, está ayudando a la mayor parte de la región a lograr una recuperación próxima al 6 % este año. El Ecuador representa una excepción, pues la vinculación de su moneda limita el potencial estabilizador de la política fiscal y monetaria. Para 2022, se prevé una recuperación de la tendencia de crecimiento anterior a la crisis de la COVID-19, que rondará el 3,4 %, en las economías andinas.

Por último, la reducción del turismo y de las remesas procedentes de los Estados Unidos empujó a América Central (excepto México) y el Caribe a una profunda recesión en 2020, con contracciones del PIB de dos dígitos en muchas economías insulares. No obstante, suponiendo que la vacunación se acelere y la mayoría de las restricciones a los viajes internacionales se reduzcan, se prevé que la región siga un patrón de recuperación rápida a finales de 2021 y que regrese a su tendencia de crecimiento anterior a la pandemia (3,0 %), en 2022.

3. La Federación de Rusia y Asia Central

En 2020, el PIB de la Federación de Rusia cayó un 3 %, un comportamiento algo mejor que el de algunas previsiones oficiales, que situaban el retroceso en un

3,9 %. Al igual que en otros exportadores de petróleo, el descenso se debió a las restricciones ligadas a la COVID-19 dentro del país, así como a la fuerte contracción de la demanda externa de exportaciones energéticas. Más concretamente, la evolución a la baja del PIB en 2020 se vio afectada por una caída del 5 % del consumo final y por las cifras netas de la balanza comercial, en la que la desaceleración de las importaciones (-13,7 %) fue más abultada que la de las exportaciones (-5,1 %).

En 2021, se observó una recuperación en la mayoría de los sectores económicos, con un crecimiento de la industria manufacturera, la inversión, el comercio minorista y los ingresos disponibles de los ciudadanos, después de haber caído entre un 2 % y un 5 %, por término medio, en 2020. A mediados de 2021, las cifras de consumo habían alcanzado los niveles anteriores a la pandemia. El principal factor que ha frenado el crecimiento a nivel interno ha sido una inflación del 6,4 % en los precios de los alimentos, que hizo que las tasas de inflación general superaran el objetivo del banco central y llevó a este a subir las tasas de interés repetidamente en 2021. En este año, se prevé que la inflación sea del 4,6 %. El colchón financiero constituido durante dos décadas de relativa prosperidad ha permitido al Gobierno desplegar medidas de estímulo que sostuvieron la demanda agregada durante la pandemia. La clave del crecimiento en 2021 ha sido el aumento del consumo, el descenso continuado de los casos de COVID-19 (al menos hasta el verano de 2021), y las inversiones, financiadas en parte por el fondo soberano con el que cuenta el país. La decisión adoptada en julio de 2021 por la OPEP de ampliar el volumen de extracción de petróleo ha mejorado aún más las perspectivas de recuperación a corto plazo. La UNCTAD estima que el PIB ruso crecerá un 3,8 % en 2021 y un 2,3 % en 2022.

La región de Asia Central, que incluye a los países de la Unión Económica Euroasiática, registró una leve contracción del 0,3 % en 2020. La fuerte desaceleración de la actividad económica en muchos de los principales socios comerciales de la región y la caída del precio internacional de los productos básicos (entre los que los hidrocarburos y los metales industriales representan productos de exportación clave para varios países de la región) durante el primer semestre de 2020 se vieron parcialmente compensadas por la introducción de medidas de apoyo fiscal y monetario específicas y por una recuperación de la demanda externa, en particular de la Unión Europea, durante el segundo semestre del año. Para 2021, la UNCTAD prevé un crecimiento relativamente

moderado del 4,3 %, en el que la continuidad de la recuperación de la demanda externa y los precios internacionales de los productos básicos constituyen el principal impulso, mientras que la reducción de las medidas de apoyo fiscal y las posturas más restrictivas en cuestiones de política monetaria en varios países de la región lo inhiben. Se estima que la tasa de crecimiento en 2022 será del 3,1 %, a medida que la demanda interna vaya recuperándose plenamente del impacto económico de la pandemia.

La mayor economía de la región, Kazajstán, se vio especialmente afectada por la drástica reducción del precio internacional del crudo, su principal exportación, durante el primer semestre de 2020. La posterior estabilización y recuperación de los precios internacionales de este producto, junto con la aplicación de importantes medidas de estímulo fiscal y monetario, contribuyeron a moderar la contracción económica en 2020, que se situó en un 2,6 %. Para 2021, se espera que la economía kazaja registre un crecimiento del 3,6 %, gracias al rebote de la demanda mundial y al aumento gradual de los precios internacionales del petróleo y de la producción. La UNCTAD prevé que se registre una moderada aceleración del crecimiento en 2022, hasta el 4,0 %, ligada al aumento de la producción en el sector energético del país y a la recuperación de la demanda interna, que contribuirán a impulsar la actividad productiva.

4. Asia Oriental

En 2020, Asia Oriental fue la región más resiliente, pues registró una tasa de crecimiento del 0,3 %. Asimismo, se espera que la región experimente la recuperación más dinámica en 2021, con un crecimiento estimado del 6,7 % para 2021, que se moderará al 4,7 % en 2022.

El crecimiento de Asia Oriental está impulsado principalmente por China, donde la imposición de restricciones tras el brote inicial y los posteriores programas de pruebas y rastreo masivos demostraron ser un gran éxito en la contención del virus dentro del país. Se espera que la economía china supere con holgura el objetivo mínimo de crecimiento del 6 % fijado para 2021 por las autoridades, y que este llegue hasta el 8,3 %, ya que la continua recuperación de la demanda mundial y el papel del país como actor clave en las cadenas globales de suministro de productos electrónicos y de comunicaciones, así como de equipos sanitarios y vacunas, impulsarán de manera considerable las exportaciones. Del mismo modo, se espera una recuperación gradual de la demanda interna, aunque

esto dependerá en parte del éxito de la vacunación en el país. Por su parte, el apoyo constante del Gobierno a los nuevos proyectos de infraestructuras garantizará una saludable expansión del gasto público.

La UNCTAD prevé una moderación de la tasa de crecimiento hasta el 5,7 % en 2022, a medida que las medidas fiscales y de apoyo a la liquidez vayan disminuyendo. Unas políticas macroprudenciales más estrictas y un endurecimiento de la normativa en los sectores financiero e inmobiliario, junto con una elevada carga de la deuda y un aumento de los precios de la vivienda, también deberían restringir el crecimiento.

En la República de Corea, durante el año 2020, las políticas de contención, que demostraron ser muy eficaces sin causar excesivas perturbaciones en las actividades productivas, ayudaron a minimizar el impacto negativo de la pandemia. Sin embargo, un aumento inesperado de las infecciones a finales de 2020 hizo necesaria la introducción de restricciones más estrictas y normas de distanciamiento social, lo que a su vez tuvo un impacto perjudicial en el empleo y el consumo privado. Ese retroceso del consumo se vio compensado por el sector exportador, al igual que en China, pues registró una fuerte demanda, sobre todo de equipos electrónicos y de comunicaciones. La combinación de esos factores dio lugar a una modesta contracción del 0,9 % en 2020.

Para 2021 se espera una expansión del 3,9 %, ya que el sector exterior del país se beneficia de la fuerte demanda internacional de sus exportaciones de electrónica de consumo, semiconductores y automóviles. Por su parte, el gasto de inversión se mantiene firme, ayudado por el gasto público en actividades digitales e infraestructuras en el contexto del Nuevo Pacto Verde de Corea. Asimismo, gran parte de las medidas de apoyo fiscal y monetario introducidas por el Gobierno durante 2020 se han mantenido, a las que se ha añadido en 2021 el aumento del gasto público dirigido a los hogares de menores ingresos y a las pequeñas empresas. Habida cuenta del apoyo a sus políticas, el repunte de la inversión y el consumo privado, y la sostenida fortaleza del sector exportador, que impulsan la expansión de la actividad económica, la UNCTAD prevé una moderación de la tasa de crecimiento en 2022 hasta el 2,8 %, que es un nivel razonablemente robusto. Sin embargo, el aumento de los niveles de endeudamiento de los hogares, los elevados precios del sector inmobiliario y la creciente desigualdad siguen preocupando al Gobierno.

En el año 2020, el Japón sufrió un doble golpe a causa de dos trimestres consecutivos de contracción —el cuarto trimestre de 2019 y en el primer trimestre de 2020— y por el posterior impacto de la COVID-19, que ocasionaron una contracción anual del PIB del 4,7 % (esta podría haber sido más grave sin el notable crecimiento derivado del gasto público en bienes y servicios). Ese estímulo desempeñó su papel en la creación de un apreciable impulso en la segunda mitad del año, pero se vio interrumpido por la gravedad de la segunda ola de la pandemia, que provocó una caída del PIB del 1,0% en el primer trimestre de 2021. El Gobierno continuó prestando apoyo a una economía convulsionada, pero a un ritmo más moderado. Si bien la actividad en el sector privado pasó a registrar cifras positivas a partir del segundo trimestre, el hecho de que las restricciones y los confinamientos continúen en diferentes grados hará que el crecimiento solo se establezca a partir del cuarto trimestre de 2021 y en el año 2022.

Los Juegos Olímpicos, celebrados en medio de un confinamiento, tendrán un efecto muy marginal en la demanda efectiva. Se espera que la demanda exterior neta, que viene registrando valores decepcionantes desde 2019, desempeñe un papel más favorable, impulsada por el repunte mundial (siempre y cuando se solucionen los cuellos de botella en las cadenas globales de valor). Teniendo en cuenta todas las incertidumbres, se prevé que el crecimiento para 2021 sea del 2,4 %, y es probable que en 2022 la demanda externa adquiera un mayor impulso, lo que dará lugar a un aumento de la actividad del sector privado y de la demanda por parte de los consumidores. En cambio, es probable un ajuste en la política fiscal en respuesta a la presión para contener el aumento de la deuda. Con estas premisas, se prevé un crecimiento económico del 2,1 %, resultado que mejora el promedio anterior a la pandemia, pero que apenas superará a finales de año el nivel de 2019.

5. Asia Meridional

La economía de Asia Meridional sufrió una fuerte contracción (-5,6 %) en 2020, y la actividad económica de la región se paralizó a causa de las restricciones generalizadas. Los deficientes sistemas de salud pública y los altos niveles de economía informal magnificaron el impacto de la pandemia tanto en términos de salud como de resultados económicos, lo que se reflejó en un marcado aumento de las tasas de pobreza. La UNCTAD prevé un crecimiento del 5,8 % para la región en 2021, en un contexto en el que la vigorosa recuperación observada a principios

de año se está viendo atenuada por un rápido aumento de las infecciones durante el segundo trimestre de 2021. Además, el limitado progreso en materia de distribución de vacunas sigue dejando a los países de la región expuestos a futuros brotes. Para 2022, la UNCTAD espera que la tasa de crecimiento de la región se modere hasta el 5,7 %.

La India, cuya economía había experimentado un retroceso del 7,0 % en 2020, registró un fuerte crecimiento trimestral del 1,9 % en el primer trimestre de 2021, después del repunte registrado en el segundo semestre de 2020 e impulsado por el gasto público en bienes y servicios. Entretanto, una segunda ola de la pandemia, grave y en general imprevista —agravada por los cuellos de botella en la vacunación— afectó al país en el segundo trimestre. El Gobierno se vio obligado a ordenar confinamientos generalizados que, junto al aumento de la inflación en los precios de los alimentos y otros productos, dio lugar a ajustes drásticos del consumo y la inversión.

Las desigualdades de ingresos y riqueza se han ampliado y el malestar social ha aumentado. El Banco Central prevé otra fuerte contracción (intertrimestral) en el segundo trimestre, seguida de un repunte posterior. Dada la fragilidad inherente a la lucha contra la pandemia y al restablecimiento del empleo y de los ingresos, se estima que el crecimiento en 2021 en su conjunto será del 7,2 %, nivel insuficiente para recuperar el nivel del ingreso anterior a la crisis. De cara al futuro, y suponiendo que no se produzca un resurgimiento de la pandemia en el grado experimentado en la segunda ola, es probable que la revitalización de la actividad del sector privado sujeta todavía a una lenta recuperación del empleo, vaya acompañada de un entorno más desfavorable por lo que a las políticas se refiere, especialmente en el frente fiscal, y de presiones continuadas sobre la balanza comercial. En esas condiciones, se espera que la economía experimente una desaceleración y su crecimiento se sitúe en el 6,7 % en 2022.

6. Asia Sudoriental

Asia Sudoriental registró una contracción económica del 3,9 % en 2020, ya que varias de las economías más grandes de la región, sobre todo Malasia y Filipinas, tuvieron dificultades para gestionar las elevadas y persistentes tasas de infección y hubieron de recurrir a restricciones de los movimientos de la población. Como era previsible, las consecuencias económicas de esas restricciones fueron severas. En Indonesia, la contracción de la producción no fue tan

marcada como en otros países de la región (2,1 %), ya que el país se vio beneficiado por su dependencia relativamente limitada de la demanda externa y de los flujos turísticos, y de unos confinamientos más suaves. Los países que dependen del turismo (sobre todo Tailandia) se vieron especialmente afectados por las amplias restricciones a los viajes que se introdujeron para limitar la propagación de la pandemia. Viet Nam representó un destello positivo en la región, pues registró una expansión económica en 2020. El éxito del país en la contención del virus contribuyó a una rápida recuperación de la actividad, mientras que el sector exportador también mostró un buen comportamiento cuando se recuperó la demanda mundial en el segundo semestre del año.

La perspectiva de una recuperación más rápida en 2021 se ha visto interrumpida por una nueva escalada de las tasas de infección en toda la región y por la reintroducción de los confinamientos (también en Indonesia, Malasia y Tailandia), que han conllevado efectos en cadena sobre los viajes y el turismo. Incluso en Viet Nam se registró un aumento significativo del número de casos hacia finales del primer trimestre de 2021. Además, la lentitud de las vacunaciones y la perspectiva de una retirada de las políticas de apoyo han actuado como un nuevo lastre para el crecimiento en la zona. En Indonesia, la mayor economía de la región, si bien las importantes inversiones públicas en infraestructuras contribuirán a impulsar la actividad económica, el aumento de las infecciones frenará la recuperación del consumo de los hogares. Estos factores se traducirán en un crecimiento del 3,6 % en 2021, una expansión débil en comparación con las tasas de crecimiento observadas antes de la pandemia.

La UNCTAD prevé un crecimiento del 3,5 % para la región en 2021, que debería aumentar al 4,7 % en 2022. Un factor importante que subyace a estas expectativas de mejoría algo tenues es la perspectiva de una recuperación relativamente lenta de los numerosos empleos perdidos en 2020, muchos de los cuales eran trabajos poco cualificados en el sector de los servicios. Por ello, se espera que el rebote del consumo privado sea gradual.

7. Asia Occidental

Asia Occidental registró una contracción del 2,9 % en 2020, ya que los países exportadores de petróleo de la región se vieron afectados simultáneamente por la pandemia y la precipitada caída de la demanda y el precio del petróleo durante los primeros meses de ese

año. Al igual que en el caso de otros exportadores de petróleo, un repunte gradual de los precios del crudo durante el segundo semestre de 2020, a medida que se restablecía la demanda mundial, impulsó una recuperación parcial de los ingresos derivados del petróleo. La UNCTAD prevé un crecimiento del 3,5 % para la región en 2021, dado que los precios internacionales del crudo tienden a recuperar los niveles observados antes del inicio de la pandemia. Las alteraciones de la actividad económica relacionadas con el virus seguirán obstaculizando la recuperación, aunque el impacto económico de esos brotes ha resultado ser menos grave que el de los de 2020. Para 2022, se espera que la región crezca un 3,2 %, siempre que la demanda mundial se mantenga sólida y a medida que la demanda interna cobre fuerza.

La economía de la Arabia Saudita se contrajo un 4,1 % en 2020, ya que los esfuerzos del Gobierno por proporcionar apoyo presupuestario a los hogares y a las empresas se vieron comprometidos por las crecientes presiones derivadas de la fuerte reducción de los ingresos del Estado debido a la caída de los precios del petróleo. Para 2021, se espera que la economía saudita registre un modesto rebote del crecimiento, del 2,7 %. Lo contenido de la recuperación se explica en parte por la decisión de las autoridades competentes de realizar recortes adicionales en la producción de petróleo, más allá de los convenidos en el acuerdo de cuotas de la OPEP+. La reversión de esos recortes autoimpuestos, junto con la reducción de los toques de producción del acuerdo de la OPEP+ y el repunte de la demanda mundial de petróleo, contribuirán a la recuperación del crecimiento durante el segundo semestre de 2021. Para 2022, la UNCTAD prevé un crecimiento de la economía del 3,3 %, cuando se produzca una recuperación más plena de la demanda interna y la planificada expansión de las inversiones públicas con capital del fondo soberano del país.

Turquía fue uno de los pocos países que registró una expansión económica en 2020, al registrar un crecimiento del 1,8 %. Pese a la profunda contracción experimentada en el segundo trimestre, en el tercero se produjo un período de crecimiento sin precedentes, ya que una sustancial reducción de las tasas de interés oficiales del banco central hizo que las tasas de interés reales pasaran a ser sustancialmente negativas. Al mismo tiempo, un cambio en la normativa bancaria obligó a los bancos del país a ampliar las líneas de crédito. Las medidas referidas desencadenaron una expansión crediticia sin precedentes y el consiguiente enérgico repunte de la actividad económica. Para 2021, la

UNCTAD prevé un crecimiento del 3,9% de la economía turca. Aunque el nuevo aumento del número de infecciones y la consiguiente introducción de restricciones obstaculizaron la recuperación durante el segundo trimestre del año, la respuesta del Gobierno al proporcionar apoyo presupuestario a las empresas, junto con un repunte del sector de la exportación gracias a la revitalización de la demanda externa y la resiliencia del sector industrial del país, contribuirán a impulsar la actividad económica durante los últimos meses del año. La UNCTAD prevé una expansión del 3,6 % en 2022, a medida que la demanda interna cobre mayor fuerza e imprima un mayor impulso al crecimiento. Sin embargo, el país sigue enfrentándose a graves vulnerabilidades debido a su excesiva dependencia de los flujos de capital a corto plazo y al elevado nivel de deuda denominada en moneda extranjera de sus empresas.

8. Oceanía

Oceanía registró una contracción de su economía del 2,4 % en 2020; la primera vez en 30 años en que este valor fue negativo. Sin embargo, la UNCTAD prevé un sólido rebote de la actividad económica en 2021, con una tasa de crecimiento estimada del 3,1 % para ese año y posteriormente del 2,8 % en 2022. Los resultados de la región están determinados en gran medida por los de su mayor economía, esto es, Australia, que representa más del 80 % del PIB total de la región.

Tras sufrir una contracción del 2,5 % en 2020, la economía australiana está experimentando un rápido rebote, a raíz del impulso cobrado por el crecimiento en la segunda mitad del año gracias a los contundentes estímulos fiscal y monetario. También contribuyeron a esa recuperación los precios de los productos básicos y la favorable situación de la oferta en los sectores exportadores. Esta coyuntura propició una rápida recuperación del consumo de los hogares y de la inversión de las empresas en el primer trimestre de 2021, sobre todo porque el cierre total de las fronteras y los confinamientos internos parciales ayudaron a contener la pandemia a pesar de la escasez de vacunas.

Sin embargo, soplan de nuevos vientos en contra. En el frente interno, han sido necesarios nuevos confinamientos parciales en zonas relativamente pobladas, lo que ha afectado a la actividad privada y al nivel de confianza. En lo que respecta al ámbito externo, si bien la rápida subida de los precios de los productos básicos sigue impulsando los ingresos

de exportación, las tensiones con China, país que es su principal mercado de exportación, suponen un posible freno al rebote de la economía. Con todo, la UNCTAD prevé que la economía australiana crezca un 3,2 % en 2021. El crecimiento experimentará una desaceleración moderada, hasta situarse en el 2,8 % en 2022, debido en parte a que los principales motores del crecimiento, el sector privado y el externo, retomarán un ritmo más “normal”, y en parte por los recortes del gasto público en bienes y servicios, que ya han comenzado a aplicarse desde principios de 2021 y que con el tiempo irán en aumento.

9. África

La mayoría de las economías africanas han entrado en una fase de recuperación cíclica en 2021, después de que la pandemia provocara una recesión sin precedentes del 3,4 %, que echó por tierra años de avances en materia de desarrollo. Así las cosas, se espera que el conjunto del continente crezca un 3,2 % en 2021, antes de ralentizarse al 2,9 % en 2022. Sin embargo, el nivel de actividad subyacente sigue deprimido, y las cicatrices perdurarán. Se trata de un revés muy inoportuno porque algunas de las grandes economías de África Subsahariana, como Angola, Nigeria y Sudáfrica, estaban ya sumidas en trayectorias de bajo crecimiento desde mediados de la década pasada. Como resultado de todo ello, las estimaciones actuales predicen que el PIB per cápita regional, incluso en el mejor de los casos, no volverá a registrar antes de 2024 un nivel como el prepandémico. En particular, se espera que Sudáfrica —que experimentó una contracción del 7 % en 2020— registre un moderado crecimiento del 4 % en 2021 y de un 2,3 % en 2022. Dado que decenas de millones de ciudadanos africanos han vuelto ya a caer en la pobreza extrema (World Bank, 2021a y 2021b), esta evolución hará que los ODS sean aún más difíciles de alcanzar.

El repunte económico se ha basado en muchos casos en la mejora de las condiciones externas, especialmente en las economías desarrolladas y en China, que han impulsado las exportaciones africanas. Paralelamente, los tipos de cambio se han recuperado, por ejemplo en Botswana, Marruecos y Sudáfrica, después de haberse visto gravemente afectados en marzo y abril de 2020. A mediados de 2021, los tipos de cambio de esas tres economías registraban niveles cercanos a los prepandémicos, cuando no superiores. Por el contrario, los tipos de cambio han tendido a la baja en otros países, especialmente en Nigeria, donde la aguda escasez de divisas ha obligado a múltiples

devaluaciones desde el comienzo de la crisis de la COVID-19. Afortunadamente, la relación de intercambio de los principales exportadores de productos básicos se ha invertido tras alcanzar un mínimo en el segundo trimestre de 2020. Los indicadores de gestores de compra (PMI) correspondientes a las actividades manufactureras (y de los servicios, cuando se dispone de ellos) se situaron, casi siempre, por encima de los 50 puntos en Kenya y Sudáfrica en el último trimestre de 2020 y la primera mitad de 2021. En cambio, en Egipto y Nigeria se mantuvieron mayoritariamente en valores contractivos en ese período.

En contextos de escasa actividad económica y presiones inflacionistas generalmente bajas, la política monetaria ha sido a menudo acomodaticia, a pesar de la subida de los precios de los alimentos, que ha creado tensiones sobre todo en África Central y Occidental. No obstante, varios países han registrado una inflación de dos dígitos (o incluso de tres dígitos en el caso del Sudán), como: Zimbabwe, Sudán del Sur, Angola, Libia, Zambia, Nigeria y Etiopía, sobre los que se cierne el riesgo de estanflación.

En la esfera fiscal, han aumentado las presiones para reducir, o incluso retirar por completo, las ayudas (limitadas) que un puñado de países había podido introducir inicialmente en respuesta a la crisis de la COVID-19. El hecho de que muchos gobiernos hayan perdido el control de la evolución de la deuda pública debido a la ampliación de los déficits presupuestarios (que en ocasiones alcanzan cifras de dos dígitos) y al aumento de la deuda pública (a menudo en al menos 15 puntos porcentuales del PIB) ha limitado considerablemente la demanda pública. Mientras tanto, la asistencia financiera externa se ha quedado muy por debajo de lo que se consideraba necesario para hacer frente a las necesidades sociales, sanitarias y económicas. La asistencia oficial para el desarrollo destinada a África Subsahariana alcanzó un promedio de 27.100 millones de dólares en 2018 y 2019, pero se redujo a 22.600 millones de dólares en 2020 (OCDE, 2021). Los pronósticos apuntan a que, de cara al

futuro, la reanudación del turismo y el retroceso de las restricciones inducidas por la pandemia deberían proporcionar cierto alivio a la región. El aumento gradual de la producción de petróleo en los países africanos de la OPEP+ también apoyará los ingresos de exportación. Sin embargo, esos elementos positivos no serán suficientes para cambiar el contexto de bajo crecimiento de numerosas economías africanas. Además, la débil recuperación se ha visto recientemente en peligro por la tercera ola de la pandemia, que dio comienzo en junio de 2021, ligada al retraso en la vacunación¹. Esos rebotes del virus dificultarán la situación, especialmente si aparecen variantes de rápida propagación. Aunque en este momento no se sabe a ciencia cierta la intensidad de esas repercusiones, no cabe duda de que no se producirá ninguna mejora sustancial hasta que las campañas de vacunación alcancen el umbral de inmunidad colectiva. Mientras eso no suceda, los sectores vinculados a la hostelería, aunque no exclusivamente, seguirán viéndose profundamente afectados. Por lo tanto, la situación continuará siendo dramática en la mayoría de las economías dependientes del turismo, que han sido las que han sufrido las mayores perturbaciones.

En esa coyuntura, dos factores principales podrían perjudicar aún más las perspectivas económicas. Uno es el elevado precio de los alimentos (véase el recuadro 1.4.), que ya ha agravado el hambre en todo el continente. El otro es la reanudación de las protestas y los conflictos sociales —que ya se han intensificado en varias zonas de África Subsahariana, como en la República Centroafricana, Eswatini, Etiopía, Mozambique, la región del Sahel y Sudáfrica—, pues amenazan con obstaculizar la recuperación, lo cual acarrearía repercusiones económicas potencialmente duraderas. Si dichos factores persisten, se sumarán a las perturbaciones relacionadas con la COVID-19 —tales como las alteraciones en las actividades educativas, la degradación de la salud o el retroceso de la inversión—, cuyos efectos negativos ya habían modificado las perspectivas de crecimiento para los próximos años¹⁷.

RECUADRO 1.4 Aumento de la inseguridad alimentaria en un contexto de subida de los precios de los alimentos

El objetivo mundial de lograr el “hambre cero” para 2030 (ODS 2) parece cada vez más inalcanzable, ya que el número de personas afectadas por inseguridad alimentaria aguda y que requieren asistencia urgente en materia de alimentación, nutrición y medios de vida ha ido en aumento. En 2020, al menos 155 millones de personas, en 55 jurisdicciones, se encontraban en una situación de crisis aguda de alimentos y medios de subsistencia o en una fase más precaria (CIF/MA fase 3 o superior)²⁸. Esas cifras representan un aumento de unos 20 millones de personas desde 2019 y aproximadamente un incremento del 50 % desde 2016. En términos absolutos, la situación fue especialmente grave en el Afganistán, la República Democrática del Congo, el Sudán y el Yemen, ya que en cada uno de esos países, al menos 2 millones de personas estaban categorizadas en fase de emergencia humanitaria o en una fase más precaria (CIF/MA fase 4 o superior), y era necesaria una acción urgente para salvar vidas y preservar los medios de subsistencia (FSIN y GNAFC, 2021). La FAO (2021b) estima que en todo el mundo 45 países, incluidos 34 en África, 9 en Asia y 2 en América Latina y el Caribe, necesitarán ayuda externa debido a la grave inseguridad alimentaria.

Si bien los conflictos suelen ser la razón principal del hambre, los trastornos climáticos y las crisis económicas, agravados por la pandemia de COVID-19, han empeorado la situación. En ese contexto, los precios internacionales de los alimentos han venido encareciéndose a partir del segundo trimestre de 2020, tras 5 años de relativa estabilidad; el Índice Mensual de Precios de los Alimentos de la FAO aumentó de forma constante entre mayo de 2020 (cuando estaba en el mínimo de 4 años) y mayo de 2021 (el máximo de 10 años), en un 37 %.

En los mercados nacionales, el aumento de los precios de los alimentos —sobre todo en los países dependientes de las importaciones que experimentaron una depreciación de la moneda— afectó mucho al acceso de los hogares a los alimentos. Paralelamente, la mala situación de las finanzas públicas a menudo limitó la capacidad de los gobiernos para apoyar a los hogares vulnerables a medida que aumentaban las necesidades. En ese contexto, seis países —Argentina, Brasil, Nigeria, Sudán del Sur, Sudán y Zimbabwe— vieron cómo los precios de uno o más productos alimentarios básicos alcanzaban niveles anormalmente altos a mediados de 2021, lo que podría repercutir negativamente en el acceso a los alimentos (FAO, 2021a).

En general, las crisis alimentarias son cada vez más prolongadas y la recuperación ante nuevos acontecimientos adversos es cada vez más difícil. Se prevé que los conflictos, la pandemia de COVID-19 y las tensiones económicas prolongadas dilaten las crisis alimentarias más allá de 2021.

Notas

- 1 Valor expresado en dólares constantes de 2015 empleando los tipos de cambio de ese año.
- 2 Dado que la Unión Europea es una de las economías del G20, junto con Alemania, Francia e Italia, incluimos a España como la vigésima economía en el gráfico 1 para evitar una doble contabilización.
- 3 Todavía no está claro el impacto íntegro de las medidas fiscales expansivas en la distribución de los ingresos de los hogares. También se debate cada vez más sobre la repercusión de las políticas monetarias, si bien, puesto que solo un porcentaje muy pequeño de la población se ha beneficiado directamente de las masivas inyecciones monetarias de los bancos centrales cuando estos flexibilizaron las restricciones de liquidez para evitar el colapso financiero, lo más seguro parece ser que dichas políticas ejerzan un efecto amplificador de la desigualdad de la riqueza (Petrou, 2021).
- 4 No en vano, se espera que una gran parte de los países apliquen agresivos paquetes de austeridad en el futuro (Ortiz y Cummins, 2021).
- 5 Para una reseña histórica de los conceptos, véase Costantini (2018).
- 6 Véase *TDR, 1994* y *TDR, 1996*, también Storm y Naastepad (2005); y Wade (2014).
- 7 Definidas por el FMI como aquellas economías “que se asemejan a los mercados emergentes en cuanto al acceso a los mercados internacionales” (IMF 2020: pág. 46, traducción propia).
- 8 Bajo la denominación “otras inversiones” suelen incluirse otros instrumentos de renta variable, divisas y depósitos, préstamos, seguros y pensiones, créditos y anticipos comerciales, sistemas de garantía, así como los DEG.
- 9 Esta expansión y los cambios en la composición de los pasivos y activos extranjeros de las economías

- emergentes han ampliado la sensibilidad de los activos y pasivos externos brutos y de las posiciones netas de activos externos a las variaciones de los precios de los activos y de los tipos de cambio, lo que conlleva grandes transferencias de riqueza y de ingresos de las economías emergentes a las economías avanzadas (véase *TDR, 2019* y Akyüz, 2021).
- 10 Haldane A (2014). "The age of asset management?". Discurso del Sr. Andrew G Haldane, Director Ejecutivo de Estabilidad Financiera del Banco de Inglaterra, pronunciado en la London Business School, en Londres, el 4 de abril.
 - 11 Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Refinitiv. Véase también UNCTAD (2021) y IMF (2021).
 - 12 A menos que se indique lo contrario, las cifras citadas en el texto son cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos del Banco Mundial, el FMI y fuentes nacionales.
 - 13 Véase <https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>.
 - 14 Entre marzo de 2020 y junio de 2021, los préstamos ligados a la COVID-19 extendidos por el FMI a 85 países ascendieron a 113.000 millones de dólares (véase: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#REGION>), mientras que el Banco Mundial comprometió 104.000 millones de dólares para el período comprendido entre abril de 2020 y junio de 2021. Según esta última organización, dicha cifra es tan elevada como los compromisos de todos los demás bancos multilaterales de desarrollo juntos. Véase: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>.
 - 15 La primera caída está relacionada con los confinamientos generalizados de la primavera de 2020. La segunda ocurrió durante el primer trimestre de 2021, y refleja una combinación de nuevos confinamientos en algunas grandes economías y de la tradicional desaceleración estacional del comercio internacional que se produce durante los dos primeros meses del año.
 - 16 IATA (2021). Airlines Financial Monitor, mayo. Disponible en <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airlines-financial-monitor--may-2021/>.
 - 17 World Bank (2021a). Sub-Saharan Africa: Macro Poverty Outlook. Reuniones de Primavera de 2021. Banco Mundial. Washington D. C. World Bank (2021b). Middle East and North Africa: Macro Poverty Outlook. Reuniones de Primavera de 2021. Banco Mundial. Washington D. C.
 - 18 Cuando se hace referencia al volumen estimado de los paquetes de estímulo ligados a la COVID-19 es importante tener en cuenta la magnitud de la crisis económica en cada país. Esto es particularmente relevante en el caso de los países que forman parte de la Unión Europea, donde, como se aborda en la sección E, las diferencias en la escala de los estímulos fiscales también responden a las disparidades en importancia de la caída de la actividad económica de cada país.
 - 19 Los problemas de disponibilidad y comparabilidad de los datos no permitían incluir de manera sencilla las economías en desarrollo más pequeñas o los países menos adelantados, que muy probablemente mostrarían disparidades aún mayores.
 - 20 Los Estados Unidos destacan entre las economías desarrolladas por la gran proporción que representan las transferencias directas de ingresos en sus medidas de apoyo fiscal ante la COVID-19. Como se ha analizado en la sección B, la dependencia de esas transferencias para proporcionar apoyo a los hogares durante la pandemia sugiere que los actuales sistemas de protección social del país son insuficientes y deficientemente diseñados.
 - 21 United States Bureau of Economic Analysis, GDP (Advanced) Estimate of 2021 second Quarter, (Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos, Estimación del PIB (avanzado) del segundo trimestre de 2021), cuadro 8.
 - 22 Al tipo de cambio DEG/dólares de los Estados Unidos de 0,7026, correspondiente al 7 de julio de 2021.
 - 23 Actualmente, los DEG pueden cambiarse por dólares estadounidenses, euros, renminbi, yenes japoneses y libras esterlinas.
 - 24 El uso de los DEG no está totalmente exento de costos, ya que cuando los países utilizan (o reducen) sus tenencias de los DEG que les han sido asignados, ya sea en transacciones con el FMI o con otros países miembros, incurren en un cargo por intereses a una tasa no preferencial. Esos cargos netos por intereses adeudados al FMI se calculan sobre la base de la diferencia entre la asignación acumulada de DEG de un país y sus tenencias efectivas. Se aplica la misma tasa de interés para las asignaciones y las tenencias, que fija el FMI a partir de un promedio ponderado de las tasas de interés representativas de la deuda a tres meses en los mercados monetarios de las cinco monedas de referencia de los DEG. En la actualidad, este tipo se sitúa en un mero 0,05 % anual, lo que refleja las políticas monetarias extremadamente acomodaticias de los países emisores de las monedas de la cesta en que se basa el valor de los DEG.
 - 25 La fórmula que se utiliza en la actualidad para calcular las cuotas del FMI es un promedio ponderado del PIB (50 %), del nivel de apertura económica

- (30 %), de la variabilidad económica (15 %) y de las reservas internacionales (5 %). Esto favorece sistemáticamente el *statu quo* de la distribución del poder económico entre los países desarrollados y los países en desarrollo, en lugar de facilitar el uso de los DEG para los objetivos acordados a nivel mundial, entre los que figura el desarrollo inclusivo y sostenible.
- 26 Desde hace bastante tiempo, la UNCTAD es partidaria de vincular los DEG a la financiación para el desarrollo (véase Park, 1973).
- 27 Así, Plant y Andrews (2021) sugieren que las propuestas que se limitan al uso o reciclado de DEG “normales” en el contexto de la actual respuesta a la COVID-19 requerirían cambios en el marco jurídico y de políticas del FMI (incluido su Convenio Constitutivo).
- 28 La escala de la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria (CIF) y del Marco Armonizado (MA) oscila entre 1 (seguridad alimentaria general) y 5 (hambruna/catástrofe humanitaria).
- 29 Debe tenerse en cuenta que generalmente T se utiliza para designar los impuestos netos o brutos, es decir, transferencias del sector privado al sector público. En este caso, la definición de T implica que ha de llevar el signo contrario, de modo que la diferencia dT (como se ha presentado anteriormente) se interpreta como un estímulo fiscal.
- 30 Las transferencias netas del Estado al sector privado abarcan la suma de las transferencias públicas al sector privado (incluidas las prestaciones por desempleo y las transferencias directas de ingresos), deducción hecha de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social del Estado.

Referencias

- Akyüz Y (2007). Debt sustainability in emerging markets: A critical appraisal. Working Paper No. 61. Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Barbosa-Filho N (2021). Public debt dynamics with two currencies. Background Report to UNCTAD Trade and Development Report 2021. March.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Barbosa-Filho N and Taylor L (2006). Distributive and demand cycles in the US economy: A structuralist Goodwin model. *Metroeconomica*. 57(3): 389–411.
- Berensmann K, Dafe F and Volz U (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*. 31(3-4): 350–378.
- Bernanke BS (2008). Testimony: Before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives. *The Economic Outlook*. 17 January.
- Blanchard OJ, Chouraqui JC, Hagemann R and Sartor N (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. Working Paper No. 1547. National Bureau of Economic Research.
- Boushey H and Shambaugh J (2019). Introduction. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh J eds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*. Brookings. Washington, D.C.:5–9.
- Campello D and Zucco C (2020). The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies. Cambridge University Press. Cambridge.
- Celi G, Ginzburg G, Guarascio D and Simonazzi A (2018). *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. Routledge. New York.
- Cerdeiro DA, Komaromi A, Liu Y and Saeed M (2020). World Seaborne Trade in Real Time: A Proof of Concept for Building AIS-based Nowcasts from Scratch. Working Paper No. 20/57. International Monetary Fund.
- Chandrasekhar CP (2016). Development planning. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton, MA (United States):519–532.
- Costantini O (2018). Invented in America: Birth and evolution of the cyclically adjusted budget rule, 1933–61. *History of Political Economy*. 50(1): 83–117.
- Costantini O (2020). The Eurozone as a trap and a hostage: Obstacles and prospects of the debate on European fiscal rules. *Intereconomics*. 55(5): 284–291.
- Costantini O (Forthcoming). Debt sustainability and the Sustainable Development Goals. Working paper. UNCTAD.

- Domar E D (1944). The 'burden of the debt' and the national income. *The American Economic Review*. 34(4): 798–827.
- Draghi M (2021). *Intervento all'Adunanza solenne di chiusura dell'anno accademico dell'Accademia Nazionale dei Lincei*. Available at <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-all-accademia-dei-lincei/17314>.
- Dua A, Ellingrud K, Lazar M, Luby R, Petric M, Ulyett A and Van Aken T (2021). Unequal America: Ten insights on the state of economic opportunity. *McKinsey and Company*. 26 May.
- Ebregt J (2020). The CPB World Trade Monitor: Technical description (update 2020). CPB Background Document. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Netherlands.
- EIU (2021). How much will vaccine inequity cost? Report. The Economist Intelligence Unit.
- FAO (2021a). Food Price Monitoring and Analysis. Bulletin No.6. Food and Agriculture Organization. 13 July.
- FAO (2021b). Crop Prospects and Food Situation - Quarterly Global Report No. 2. July. Food and Agriculture Organization.
- Fatás A and Summers LA (2015). The permanent effects of fiscal consolidations. Discussion Papers No.10902. Centre for Economic Policy Research.
- FSIN and GNAFC (2021). *Global Report on Food Crises*. Food Security Information Network (FSIN) and Global Network Against Food Crises (GNAFC). Rome.
- Furman J and Powell III W (2021). Worker pay has fallen in 2021 when adjusted for inflation. *Peterson Institute for International Economics*. July 30. Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/worker-pay-has-fallen-2021-when-adjusted-inflation>.
- Godley W and Izurieta A (2004). Balances, imbalances and fiscal targets: A new Cambridge view. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge.
- Godley W and Izurieta A (2009). The US economy: weaknesses of the 'strong' recovery. *PSL Quarterly Review*. 62:248–251.
- Goodman P and Chokshi N (2021). How the World Ran Out of Everything. *New York Times*. 1 June.
- Griffith-Jones S and Kraemer M (2021, forthcoming). Credit ratings and developing economies. UNDESA Working Paper.
- Guzman M and Lombardi D (2017). Assessing the appropriate size of relief in sovereign debt restructuring. Research Paper No. 18-9. Columbia Business School.
- Haldane A (2014). Managing global finance as a system. Speech by Andrew Haldane, Executive Director and Chief Economist of the Bank of England, at Birmingham University. Birmingham, 29 October.
- Haughwout A (2019). Infrastructure investment as an automatic stabilizer. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh Jeds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American economy*. Brookings. Washington, D.C: 129–152.
- Hofmann B, Shim I and Shin HS (2020). Emerging market economy exchange rates and local currency bond markets amid the Covid-19 pandemic. Bulletin No. 5. Bank for International Settlements. Available at <https://www.bis.org/publ/bisbull05.htm>.
- IMF (2012) *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*. October. International Monetary Funds. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2012-Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth-25845>.
- IMF (2020a). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- IMF (2020b). *Fiscal Monitor*. April. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.
- IMF (2020c). The evolution of public debt vulnerabilities in lower-income economies. Policy Paper No. 20/003. International Monetary Fund.
- IMF (2021). Global Financial Stability Report: Preempting a Legacy of Vulnerabilities. April. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Izurieta A (2001). Can countries under a common currency conduct their own fiscal policies? Working Paper No. 337. Levy Economics Institute of Bard College.
- Jotzo F, Longden T and Anjum Z (2020). Fiscal stimulus for low-carbon compatible COVID-19 recovery: Criteria for infrastructure investment. Working Paper No. 2005. Centre for Climate Economics and Policy. Australian National University.
- Khan M and Blankenburg S (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. In: Cimoli M, Dosi G and Stiglitz JE eds. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press. Oxford.
- Kregel J (2016). The Clearing Union Principle as the Basis for Regional Financial Arrangements in Developing Countries. Report prepared for UNCTAD Seminar on Debt Sustainability, held in Geneva in November 2016.
- King I, Wu D and Pogkas D (2021). How a chip shortage snarled everything From phones to cars. Bloomberg.

- 29 March. Available at <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-semiconductors-chipsshortage/>.
- Li Y (2021). Debt relief, debt crisis prevention and human rights: The role of credit rating agencies. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. 21 February, A/HRC/46/29. Available at https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A_HRC_46_29_Advance-EditedVersion.docx.
- Lysandrou P and Nesvetailova A (2020). This time was different: The global safe asset shortage and shadow banking in socio-historical perspective. Working Paper Series No. 2020-01. City Political Economy Research Centre.
- Malik H (2021). Remittances are still helping many emerging markets, but Nigeria is an outlier. *Tellimer*. 9 May.
- McCombie J (2002). Increasing returns and the Verdoorn Law from a Kaldorian perspective. In: McCombie J, Pugno M and Soro B eds. *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*. Palgrave Macmillan. London: 64–114.
- Minsky HP (1969: reprinted 2013). Policy and poverty. In: Minsky HP. *Ending Poverty: Jobs not Welfare*. Ford Foundation and Levy Economics Institute. New York: Chapter 3.
- Miyajima K and I. Shim I (2014). Asset managers in emerging market economies. Quarterly Review. September. Bank for International Settlements.
- Munevar D (2021). Sleep now in the fire: Sovereign bonds and the Covid-19 debt crisis. *Eurodad*. 26 May. Available at <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/2307/attachments/original/1621949568/sovereign-bond-report-FINAL.pdf?1621949568>.
- Nesvetailova A and Palan R (2020). *Sabotage: The Business of Finance*. Penguin. London.
- Ocampo J A, Rada C and Taylor L (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press. New York.
- Orszag PR, Rubin RE and Stiglitz JE (2021). Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion. Policy Brief No. 21-2. Peterson institute for International Economics.
- Ortiz I and Cummins M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Palma JG (2011). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the Neo-Liberal reforms? In: Ocampo J A and Ros J eds. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press. Oxford: 568–607.
- Park YS (1973). The link between special drawing rights and development finance. Essays in International Finance No. 100. Princeton University.
- Pasinetti LL (1998). The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’. *Cambridge Journal of Economics*. 22(1): 103–116.
- Raddatz C, Schmukler SL and Williams TS (2017). International asset allocations and capital flows: The benchmark effect. *Journal of International Economics*. 108 (C): 413–430.
- Rennison J (2021). How the Fed’s fine intentions feed US wealth inequality. *Financial Times*. 26 July.
- SAFE (2021). *2020nian Zhongguo guoji shouzhi baogao [2020 China’ balance of payments report]*. State Administration of Foreign Exchange. Available at <https://www.safe.gov.cn/safe/2021/0326/18626.html>.
- Stiglitz J and Rashid H (2020). Which economic stimulus works? *Project Syndicate*. 8 June. Available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06>.
- Storm S (2017). The new normal: Demand, secular stagnation, and the vanishing middle class. *International Journal of Political Economy*. 46(4): 169–210.
- Storm S and Naastepad CWM (2005). Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003. *Development and Change*. 36(6): 1059–1094.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge (USA).
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. (with Ömer Ö) Cambridge University Press. Cambridge.
- Tregenna F (2016). Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton MA (United States): 710–728.
- UNCTAD (2021a). Out of the frying pan...Into the fire? Update to TDR 2020. March 2021. (United Nations Publication. Geneva).
- UNCTAD (2021b). Covid-19 and Tourism: An Update. UNCTAD. Geneva.
- UNCTAD (2021c, forthcoming). *Review of Maritime Transport 2021*. (United Nations publication. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNWTO (2021a). *World Tourism Barometer Statistical Annex*. Volume 19. Issues 4. July. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- UNWTO (2021b). *World Tourism Barometer*. Volume 19. Issues 3. May. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- Wade R (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*. 44(2): 270–320.
- Wade R (2014). 'Market versus state' or 'Market with state': How to impart directional thrust. *Development and Change*. 45(4): 777–798.
- Westbrook T and Zhou W (2021). China's banks are bursting with dollars, and that's a worry. *Reuters*. 2 June. Available at <https://www.reuters.com/world/china/chinas-banks-are-bursting-with-dollars-thats-worry-2021-06-01/>.
- Wheatley J (2021). Rate expectations: Developing countries threatened by US inflation. *Financial Times*. 5 June.
- World Bank (2021a). *Debt Report*. Edition II. April. Available at <https://pubdocs.worldbank.org/en/247471617652072581/Debt-Report-2021-Edition-II.pdf>.
- World Bank (2021b) *Global Economic Prospects*. June. World Bank Group. Washington D.C.
- WTO (2020). *World Trade Statistical Review 2020*. World Trade Organization. Geneva.

Anexo: nota metodológica sobre el recuadro 1.1

Las estimaciones de G y T que figuran en el cuadro B1.1 se han calculado a partir de la descomposición de las dos igualdades siguientes. Las igualdades son válidas tanto para valores nominales como constantes. En esta nota, a menos que se especifique lo contrario, se utilizan valores constantes (encadenados):

- 1) $Y_x = C_x + I_x + G_x + NX_x$ en la que Y_x : GPIB, C_x : gasto en consumo privado, I_x : gasto en inversión privada, G_x : gasto total de las administraciones públicas en consumo e inversión, NX_x : exportaciones netas.
- 2) $-NL_{G_x} = T_x + G_x \Leftrightarrow T_x = -NL_{G_x} - G_x$ siendo NL_{G_x} : préstamos netos de las administraciones públicas, T_x : transferencias *netas* del sector público al privado²⁹, G_x : gasto total de las administraciones públicas en consumo e inversión.

En cuanto al grupo de países seleccionados del cuadro B1.1, los datos anuales de G_x se extraen de las cuentas nacionales, de acuerdo con el concepto precisado en la ecuación 1). Asimismo, las cifras anuales de NL_{G_x} se obtienen de los datos fiscales de esos países.

A fin de estimar dG , es decir, la cantidad adicional de gasto de las administraciones públicas en consumo e inversión en relación con el nivel previsto para 2020, primero se estima el nivel previsible de gasto del sector público en consumo e inversión para 2020 como la tasa (\hat{G}_{2020}) promedio de crecimiento de G_x ($\widehat{growth}[G]$) en los últimos tres años (2017 a 2019) y se aplica a G_{2019} :

$$\hat{G}_{2020} = G_{2019} * (1 + \widehat{growth}[G])$$

y dG_{2020} es la diferencia entre el valor previsto y el observado de G_{2020} :

$$dG_{2020} = G_{2020} - \hat{G}_{2020}$$

A fin de estimar dT , es decir, la cantidad adicional de transferencias netas del sector público al sector privado³⁰ en relación con el nivel previsto para 2020, primero se estima el nivel previsible de transferencias netas en 2020 (\hat{T}_{2020}) como el promedio de el ratio T_x/Pib_a ($\widehat{ratio}[T]$) en los últimos 3 años (2017 a 2019), y se aplica al valor del PIB en 2020 (PIB_{2020}):

$$\hat{T}_{2020} = \widehat{ratio}[T] * PIB_{2020}$$

y dT_{2020} es la diferencia entre el valor previsto y el observado de T_{2020} :

$$dT_{2020} = T_{2020} - \hat{T}_{2020}$$

Para simplificar, en el cuadro B1.1 la variable dG_{2020} se expresa como G y la variable dT_{2020} se presenta como T .

LA TURBULENTO HISTORIA DE RECONSTRUIR PARA MEJORAR: DE LA CRISIS DE LA DEUDA DE LA DÉCADA DE 1980 A LA COVID-19



A. Introducción

Al Presidente Ronald Reagan le gustaba citar la frase pronunciada por Thomas Paine en el momento álgido de la Revolución Americana: está en nuestras manos empezar el mundo de nuevo. Aunque Reagan no comenzó la revolución neoliberal, que se vio impulsada por los alborotados acontecimientos económicos y políticos de la década de 1970, el hecho de que asumiera las riendas del Estado más poderoso del mundo, en enero de 1981, sirvió para impulsar el surgimiento de un nuevo consenso político. La promesa consistía en un futuro mejor para todos: la movilidad del capital, la destreza de los empresarios y las fuerzas del mercado eficientes serían liberadas de la mano negra del control y la regulación del Estado.

El *Informe sobre el comercio y el desarrollo* de la UNCTAD se empezó a publicar ese mismo año y, durante las cuatro décadas siguientes, ha recogido las consecuencias de ese nuevo consenso a medida que se han extendido más allá del mundo anglosajón, a través de muchas instituciones internacionales, hasta llegar al mundo en desarrollo.

Aunque se dispone de contundente evidencia de que esta época ha estado marcada por crisis recurrentes, una concentración de riqueza y poder sin precedentes y una creciente inseguridad económica, demasiados encargados de la formulación de políticas siguen empeñados en que los mercados son competitivos por naturaleza y se corrigen automáticamente. En gran medida, este dogma ha reflejado un desprecio temerario, sobre todo por parte de los defensores más fundamentalistas de la hiperglobalización, de los impulsos anárquicos del dinero especulativo, las prácticas depredadoras de la alta finanza y el poder

destrutivo de los movimientos incontrolados de capital a través de las fronteras.

Esa irresponsabilidad culminó en la crisis financiera global, cuyos orígenes se encontraban en las actividades de los grandes bancos occidentales, hechos que eran imposible de soslayar y cuyas consecuencias destructivas obligaron a los encargados de la formulación de políticas a abandonar algunos de los tótems del consenso sobre políticas, tanto por pánico como por convicción. Los gobiernos se comprometieron a reconstruir para mejorar. En la reunión celebrada por el G20 en Londres en 2009 se transmitió el deseo de cambiar de rumbo:

Partimos de la creencia de que la prosperidad es indivisible; ese crecimiento, para ser sostenido, tiene que ser compartido; y nuestro plan global de recuperación debe articularse en torno a las necesidades y los puestos de trabajo de las familias trabajadoras, no solo en los países desarrollados sino también en los mercados emergentes y los países más pobres del mundo, así como reflejar los intereses de la población actual, pero también de las generaciones futuras.

Al final, la atracción de la sabiduría convencional sobre políticas y la fuerza gravitatoria de los mercados probaron ser demasiado fuertes. Toda esperanza de reconstruir para mejorar se había desvanecido al final de la década pasada.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que el mundo se ha transformado en un lugar frágil al amenazar las vidas y los medios de subsistencia.

También nos ha recordado que si queremos volver a reconstruir para mejorar, la mano invisible de los mercados financieros no facilitará el dinero a la escala requerida, a los lugares adecuados y en el momento oportuno. Empezar el mundo de nuevo requerirá un esfuerzo mucho más colectivo, tanto dentro de los países como entre ellos.

En la sección B se resume el análisis recogido en el *Informe sobre el comercio y el desarrollo* en respuesta a los choques, los retrocesos y las crisis que han obstaculizado el desarrollo durante la era de la hiperglobalización y subraya su llamado permanente a una gobernanza económica global inclusiva. En la sección C se analiza lo que podría suceder si las propuestas de políticas que se adoptaron de

manera generalizada durante esa época se recuperaran una vez que la pandemia remita y se advierte sobre las consiguientes asimetrías excesivas. En la sección D se examinan algunas de las medidas que, especialmente, las economías avanzadas han adoptado durante la crisis para afrontar la desigualdad, el poder empresarial descontrolado y la inminente crisis climática; aunque van en la dirección correcta, han sido poco ambiciosas y podrían generar un retroceso en los países en desarrollo por la falta de coordinación en materia de políticas. Habrá que utilizar un material más resistente para lograr un nuevo consenso político. En la última sección se destacan algunos temas generales en materia de políticas que han surgido durante la crisis de la COVID-19 y que podrían facilitar precisamente eso.

B. Los 40 años del *Informe sobre el comercio y el desarrollo*

1. Nadar a contracorriente

En 1981, las economías avanzadas seguían lidiando con la estanflación desatada en la década anterior. La inflación y el desempleo se mantuvieron en niveles elevados. La inversión era escasa o disminuía. Las tensiones políticas se sumaron a una atmósfera de ansiedad y confusión. La confusión también era evidente en el plano internacional; el consenso alcanzado en Bretton Woods ya se había visto alterado por la desvinculación entre el dólar y el oro (fin del patrón oro), la apertura de las cuentas de capital y la volatilidad de los flujos de capital privado. Algunos grandes bancos internacionales se enfrentaron a problemas de solvencia debido a préstamos cuestionables a los países en desarrollo.

En este contexto, los países del G7 se reunieron en Ottawa en julio de 1981 “para revitalizar las economías de las democracias industriales”. Insistieron en que, para ello, había que acabar con la inflación reduciendo el endeudamiento público y controlando la oferta monetaria, señal de que la era de la gestión keynesiana de la demanda había terminado. También insistieron en que la revitalización requeriría cambios más fundamentales en las expectativas sobre el crecimiento y los ingresos, las relaciones laborales, el apoyo a la industria, la dirección y escala de la inversión y el uso y suministro de energía (G7, 1981).

El G7 reconoció las realidades de un mundo interdependiente y los graves problemas económicos de muchos países en desarrollo, reiteró su compromiso

de reforzar la cooperación internacional y expresó su deseo de abordar los desafíos comunes en la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo que se celebraría en Cancún a finales de ese año.

En la década anterior, muchos países en desarrollo habían progresado económicamente gracias a la subida de los precios de los productos básicos (sobre todo del petróleo), al aumento de las inversiones y a la aceleración del crecimiento. La creciente confianza económica impulsaba una mayor ambición política, por lo que las Naciones Unidas comenzaron a negociar la construcción de un orden económico internacional más favorable al desarrollo. Sin embargo, las bases estructurales de muchas economías seguían siendo débiles y los ciclos de crecimiento, efímeros. El bajo costo real de la deuda (en términos del volumen de exportaciones necesario para cubrir el pago de intereses) y los elevados precios de los productos básicos habían fomentado el endeudamiento masivo a través de préstamos bancarios sindicados. Con unas tasas de interés mucho más altas y un crecimiento mucho más lento en los países avanzados, empezaron a surgir tensiones financieras en algunas economías muy endeudadas.

El primer *Informe sobre el comercio y el desarrollo* de la UNCTAD se publicó en 1981 en este contexto de tendencias económicas cambiantes. En el *Informe* se advertía de que las condiciones globales para promover una agenda de desarrollo a largo plazo estaban desapareciendo y el deterioro de la situación en muchos países señalaba una “crisis del desarrollo” en

ciernes pendiente. Su mensaje, que se ha convertido en un tema recurrente a lo largo de las cuatro décadas siguientes, era que un crecimiento más rápido en los países en desarrollo también redundaba en beneficio de los países desarrollados, pero que para lograrlo sería necesario intensificar la cooperación internacional y los esfuerzos concertados de los gobiernos, ya que no se podía confiar únicamente en las fuerzas del mercado para lograr la transformación y las reformas estructurales necesarias. En 1981, este era un mensaje contrario a la dirección de las políticas del Norte¹.

Los signos de un cambio de dirección en las políticas, desde entonces calificadas como neoliberales, ya eran perceptibles a mediados de la década de 1970, pero se aceleraron con la elección en 1979 de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan al año siguiente en los Estados Unidos². El último adiós a la gestión keynesiana de la demanda llegó con el Gobierno de François Mitterrand en Francia, elegido unos meses antes de que se publicara el primer *Informe*, pero pronto se produjo un giro hacia la austeridad por la presión de la fuga de capitales y el aumento del déficit por cuenta corriente. Pese a los deseos expresados en Ottawa, la Cumbre de Cancún marcó el final de la negociación de los cambios en el orden económico internacional cuando el Presidente Reagan dejó claro que su Administración se centraría en el apoyo a las políticas internas de los países dispuestos a fomentar la libertad económica y no en la reforma de la arquitectura multilateral existente.

El consiguiente cambio de políticas ensalzaba las virtudes de un gobierno más pequeño y los beneficios de la liberalización de los mercados de la disciplina y el control regulatorio. En la medida que la competitividad reemplazó al empleo como medida de éxito económico, la liberalización pasó a ocupar un lugar central en las políticas, y la política monetaria restrictiva desempeñaba la única función macroeconómica de apoyo. La promesa era sencilla: con la liberalización de la intervención gubernamental, en particular de los movimientos internacionales de capital, y las espirales de salarios y precios, el aumento de la competencia impulsaría el espíritu empresarial, la inversión y la creación de riqueza, así que los beneficios llegarían incluso a los estratos más pobres de la sociedad y se extenderían por todo el mundo a través del libre comercio y el aumento de los flujos de capital.

2. Una década perdida

La realidad económica probó ser muy diferente. Cuando Paul Volcker (1978), Presidente de la Reserva

Federal de los Estados Unidos, elevó las tasas de interés hasta los dos dígitos, el fortalecimiento del dólar y la caída de la demanda de los productos básicos convirtieron los problemas de liquidez y las tensiones financieras de los países en desarrollo en una crisis de solvencia. La declaración de impago de México en 1982 sembró la sospecha en otros deudores soberanos y la fuga de capitales privados desencadenó crisis de deuda en gran parte del Sur. En el *Informe* de 1982 se advertía de que, si seguía reduciéndose la variedad de “políticas factibles que podían aplicar los países en desarrollo para promover su propio desarrollo” y con “el espíritu de cooperación internacional en declive”, la crisis de desarrollo se iba a intensificar.

Sin un apoyo multilateral oportuno y favorable, era inevitable adoptar medidas estrictas de austeridad. Los programas de ajuste estructural, respaldados por un paradigma de políticas de desarrollo muy diferente al previsto en el *Informe* y bautizado posteriormente como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), se generalizaron en los países en desarrollo como condición para renovar el acceso a la financiación multilateral. Los daños causados por esos programas y su incapacidad para crear un entorno macroeconómico favorable a la inversión a largo plazo se documentaron ampliamente en los *Informes* posteriores.

Cuando los países avanzados empezaron a recuperarse, surgió una economía global muy diferente a raíz de lo que el propio Volcker, de forma un tanto eufemística, describió como “la desintegración controlada de la economía mundial” que siguió a la flotación del dólar. Esta economía mundial requeriría unos acuerdos de gobernanza (“planificación de contingencia mutua” entre las autoridades monetarias de las economías importantes desde el punto de vista sistémico) diferentes a los establecidos en la Conferencia de Bretton Woods (Volcker, 1978). Esos acuerdos se sustentaron en un nuevo régimen de crecimiento en los Estados Unidos liderado por un sector financiero en expansión y las correspondientes industrias de servicios, un dólar fuerte, déficits comerciales persistentes y el impulso para aumentar los beneficios en el extranjero a través de mayores flujos de inversión extranjera, derechos de propiedad intelectual más estrictos y la búsqueda incesante de mano de obra más barata.

El régimen de pagos y de tipos de cambio estaba cada vez más vinculado a la libre circulación de capital y el régimen de comercio internacional que combinaba las reducciones arancelarias negociadas en gran parte por las economías avanzadas en el marco del GATT y las restricciones comerciales unilaterales

discrecionales adoptadas por esos mismos países. En el *Informe* de 1984 se anticiparon las líneas divisorias y las asimetrías que caracterizarían el panorama global emergente: se verían favorecidos los acreedores frente a los deudores, los grandes productores frente a los pequeños y los beneficios frente a los salarios; además, los intereses de los países desarrollados tendrían prioridad sobre los de los países en desarrollo en los foros internacionales.

La respuesta ideal a la crisis planteada por una carga insostenible de deuda habría sido una combinación de aceleración del crecimiento, reducción de las tasas de interés y aumento de los flujos de capital en condiciones adecuadas. En la ausencia de estas medidas, la falta de un marco bien diseñado e imparcial para la resolución oportuna de los problemas de deuda externa se hizo cada vez más evidente. Las reestructuraciones específicas y favorables a los acreedores, que comenzaron con el Plan Baker en 1985, ofrecieron algunas reprogramaciones limitadas, pero la carga recaía en los recortes del gasto y el ajuste deflacionario en los países endeudados. En respuesta, el *Informe* de 1986 proponía un enfoque alternativo construido en torno a nuevos principios de reestructuración de la deuda, basándose en parte en el Código Concursal de los Estados Unidos, una paralización temporal del servicio de la deuda y el establecimiento de un mecanismo independiente de renegociación de la deuda encargado de llevar a cabo la reestructuración de la deuda de forma justa y oportuna.

Cuando la década tocaba a su fin, el *Informe* de 1989 concluía que para superar la década perdida sería necesario relajar sustancialmente la restricción externa al crecimiento en los países en desarrollo, además de un nuevo contrato social (y las correspondientes reformas fiscales) para compartir de forma más equitativa los costos de un mayor ajuste y los frutos de cualquier recuperación posterior. Había comenzado una cierta relajación con la condonación selectiva de algunos de sus préstamos por parte de los bancos comerciales y el Plan Brady, puesto en marcha en 1989, que ofrecía un alivio más amplio de la deuda convirtiendo los préstamos pendientes en instrumentos de bonos negociables, lo que allanaba el camino para el regreso de los países latinoamericanos de ingreso medio a los mercados internacionales de capitales. De todas maneras, no estaba sobre la mesa un contrato social más equitativo.

3. Nacimiento de la doctrina dominante

Con el alivio de las graves dificultades económicas, y la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, los contornos de una economía hiperglobalizada

resultaban cada vez más evidentes. La desregulación de los mercados financieros y la apertura de la cuenta de capital dieron paso a la compra y venta de activos financieros, la gobernanza de los accionistas y el aumento de los niveles de deuda. La eliminación de las barreras arancelarias continuaba, pero las negociaciones se centraban en acordar normas que favorecieran una mayor integración y la ampliación de las redes internacionales de producción protegiendo en mayor medida a las empresas que las gestionaban. El impulso a la privatización de activos estatales dio paso a la promoción de las alianzas entre los sectores público y privado y a un entorno empresarial que atraería la inversión extranjera directa. Se transmitió a los encargados de la formulación de políticas que no había motivos para debatir esta transformación, igual que no los había para debatir que después del verano llega el otoño (Blair, 2005), los países podían integrarse en la economía internacional o marginarse y quedarse así cada vez más atrás en términos de crecimiento y desarrollo (Camdessus, 1997).

La desintegración de la Unión Soviética, al iniciarse la nueva década, abrió un frente más amplio para las reformas basadas en el mercado y a un ritmo más rápido, descrito como “terapia de choque”. En el *Informe* de 1993 se advertía de que las economías en transición habían sufrido más choques que terapias. Sin embargo, se prometía un “nuevo orden mundial que, según el Presidente de los Estados Unidos, George H. W. Bush, ofrecería nuevas formas de colaboración con otras naciones, el arreglo pacífico de controversias, la solidaridad frente la agresión, la reducción y el control de los arsenales y el trato justo para todos los pueblos” (Nye, 1992). Según las reflexiones de un entusiasta observador, esto significaba “el fin de la historia” (Fukuyama, 1992).

La historia resultó no ser tan complaciente. La transformación de la interdependencia global en un mundo de capital móvil transnacional y las nuevas amenazas que esto planteaba, especialmente para los países en desarrollo, se convirtieron en un tema recurrente de los *Informes* posteriores. Se prestó especial atención a la alteración que generaba en el crecimiento y el desarrollo la liberalización del comercio y de la cuenta de capital, junto con las políticas fiscales y monetarias procíclicas. El desajuste de las variables macroeconómicas, la reducción del horizonte inversor y el aumento de las burbujas económicas, que podían estallar cuando los cambios repentinos en la actitud del mercado desencadenaban rápidas salidas de capital y aumentaban las presiones sobre la balanza de pagos, condujeron a la austeridad, la pérdida de

puestos de trabajo y el aumento de la pobreza. Pese a las garantías de que la innovación financiera permitiría controlar al riesgo de mercado, en el *Informe* de 1995 se expresaba una creciente preocupación por la rápida expansión de los instrumentos de derivados que generaban riesgos sistémicos que, sin la cooperación internacional, podían provocar un colapso más amplio de los mercados financieros.

El capital extranjero comenzó a fluir de nuevo hacia América Latina desde principios de la década de 1990, pero muchos países en desarrollo, en particular en el África Subsahariana, tuvieron que luchar con el legado de la crisis de deuda. Su situación no cambió hasta que el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) en 1996. Al mismo tiempo, los peligros de la rápida liberalización financiera se materializaban en algunos de los países en desarrollo de mayor éxito de Asia Oriental. En el *Informe* de 1994 se advertía de que la liberalización de la cuenta de capital había desencadenado una oleada de entradas a corto plazo (“dinero especulativo”), aprovechando las tasas de interés nominales más altas de los países, que podían salir igual de rápido que habían entrado. Mientras los inversores se inquietaban por los crecientes déficits por cuenta corriente y orientaban sus antenas especulativas hacia los mercados en auge de los Estados Unidos, el cambio de dirección de los flujos presionaba los tipos de cambio nacionales. El desplome del baht tailandés en julio de 1997 fue muy contagioso, arrastró a Tailandia y a varias economías vecinas a una espiral financiera viciosa y desencadenó una fuerte recesión. Los efectos de esa crisis siguieron extendiéndose a otros mercados emergentes hasta el final de la década.

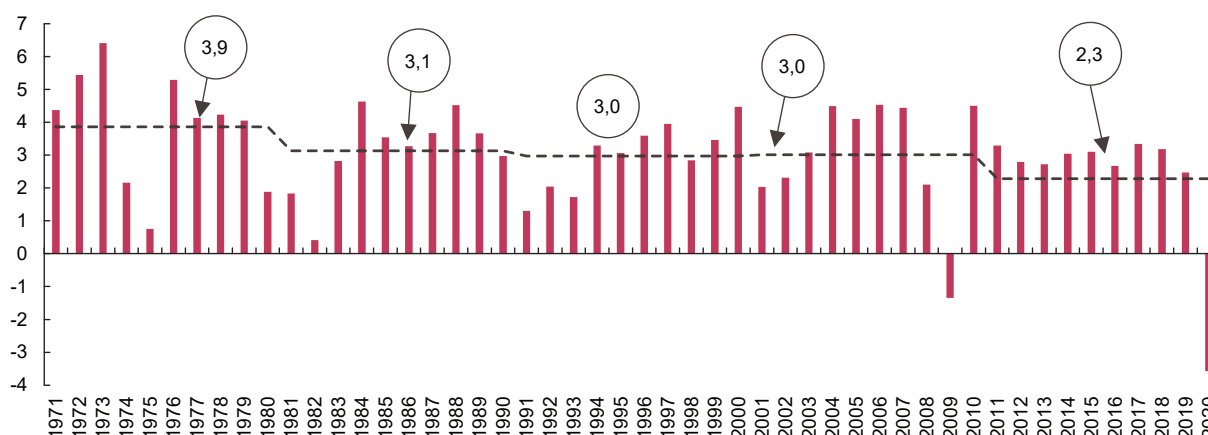
En el *Informe* del año 2000 se concluía que la respuesta inicial a la crisis de Asia Oriental, orquestada en gran parte por las instituciones financieras internacionales, había sido innecesariamente severa, y la carga recaía sobre los asalariados, las pequeñas y medianas empresas y los pobres. La recuperación no comenzó hasta que se revirtieron las medidas de austeridad y los gobiernos pudieron desempeñar un papel más positivo, por ejemplo, en el caso de Malasia, mediante el uso eficaz de los controles selectivos de capitales. Una lección fundamental que se extrajo de esa experiencia fue que, incluso en los países en desarrollo con una sólida trayectoria de crecimiento, en una economía global financierizada la excesiva dependencia de los recursos y mercados extranjeros hacía que la perspectiva de crecimiento fuera vulnerable a los choques externos.

Entre los países avanzados, la década de 1990 fue la de los Estados Unidos. Una breve recesión a principios de la década dio paso a un crecimiento más sólido vinculado a una política monetaria de tipo acomodaticio y a la euforia en torno a la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones. La inversión, la productividad y el empleo aumentaron, mientras que las presiones inflacionistas se mantuvieron en un nivel moderado. El mercado bursátil registró una subida estrepitosa, lo que llevó al Presidente de la Reserva Federal a advertir de una “exuberancia irracional”, pero no mostró ninguna intención de frenarla. La Unión Europea, en cambio, sufrió un declive más prolongado, al tener que lidiar con el Tratado de Maastricht, que acababa de aprobarse. No obstante, la débil recuperación registrada a mediados de la década de 1990 infundió la suficiente confianza en un subgrupo del bloque como para poner en marcha una unión monetaria en el marco del euro a finales de la década. El Japón, por otro lado, no logró encontrar una senda de ajuste sostenible para salir de la enorme crisis financiera de finales de la década anterior y registró ciclos breves de avance intermitente que frenaron el crecimiento a lo largo de la década.

Además de estos resultados desiguales en materia de crecimiento, el alto nivel de desempleo persistente y la desindustrialización acelerada pusieron a prueba a los encargados de la formulación de políticas de los países avanzados. La adaptación a las fuerzas del mercado no resultó tan sencilla como planteaba la teoría, y creaba bolsas residuales de pobreza y carencias, incluso cuando el crecimiento aumentaba. En el *Informe* de 1995 se rechazaba la sugerencia, que estaba cobrando impulso en las políticas del momento, de que el principal culpable era el crecimiento del comercio con los países en desarrollo y, en su lugar, se señalaba una combinación de demanda débil, crecimiento desigual de la inversión y desregulación del mercado laboral como resultado de las opciones de políticas acordes a sus economías cada vez más financierizadas. En el *Informe* se advertía de que la reducción de los salarios para impulsar la competitividad, disminuyendo la demanda interna, solo serviría para debilitar aún más las condiciones laborales.

En general, el crecimiento global anual medio de la década de 1990 no registró una mejora significativa con respecto al de la década anterior, pese al aumento de los flujos de capital (gráfico 2.1). El crecimiento per cápita de muchos países en desarrollo siguió siendo inferior al de las economías avanzadas, lo que indicaba un grado estable de divergencia. (cuadro 2.1). No obstante, el repunte del crecimiento

GRÁFICO 2.1 La desaceleración del crecimiento económico mundial en 1971-2020
(Promedio geométrico anual y decenal, en porcentaje)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, con información de UNCTADstat; y serie de World Output para la elaboración del TDR.

CUADRO 2.1 Crecimiento medio anual per cápita, por región en 1951-2020
(PPA)

	Mundo	Desarrollado (M49, incluida la República de Corea)	En desarrollo (M49)	Asia Central	Asia Oriental (incluidos el Japón y la República de Corea)	Asia Meridional	Asia Sudoriental	Asia Occidental (incluido Israel)	América Latina	Norte de África	África Subsahariana
1951-1959	3,0	3,6	2,8		5,1	1,4	2,5	4,1	2,3	2,6	1,9
1960-1969	3,5	4,4	3,1		5,4	2,8	1,9	4,7	2,6	6,8	1,9
1970-1979	2,6	2,4	3,6		3,9	1,2	4,2	4,6	3,5	2,1	0,9
1980-1989	1,0	2,0	0,8	-0,5	4,0	2,0	3,1	-2,8	-0,3	-1,4	-0,9
1990-1999	1,0	1,1	2,2	-4,7	2,9	3,3	3,4	1,1	1,2	0,8	-0,6
2000-2009	2,4	1,8	4,0	6,9	4,6	4,5	3,7	2,4	1,6	2,5	2,4
2010-2019	2,1	1,7	3,0	4,3	3,5	4,7	4,2	2,1	0,8	0,2	1,4
2020	-4,5	-4,6	-3,9	-2,0	-0,3	-6,7	-4,4	-4,4	-7,9	-5,8	-4,7
2000-2008	2,9	2,5	4,3	7,5	4,9	4,6	4,0	3,1	2,2	2,8	2,6

Fuente: The Conference Board (abril de 2021). Total Economy Database. Véase <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.

en Asia Meridional y el continuo crecimiento sólido en Asia Oriental, que ahora abarcaba la rápida transformación de China, era una señal de que el panorama económico internacional estaba cambiando.

4. Ganadores y perdedores

Mientras la fe en los mercados eficientes seguía dominando la formulación de las políticas económicas, los gobiernos de las economías avanzadas empezaban a preocuparse por los persistentes desequilibrios de la economía global. Los desequilibrios comerciales y la correspondiente inestabilidad financiera por la incoherencia de las políticas macroeconómicas aplicadas tanto dentro de los principales países avanzados

como entre ellos, ya se habían señalado en el Informe al considerarse que eran una preocupación constante durante la década de 1980. El creciente superávit por cuenta corriente del Japón había generado una especial ansiedad en los Estados Unidos y, sin una coordinación internacional eficaz, desencadenó una serie de respuestas específicas que alteraron el comercio internacional. Los desequilibrios se agravaron todavía más en la década de 1990 debido a las persistentes divergencias políticas, que se intensificaban por el éxito de las exportaciones de las nuevas economías industrializadas de Asia Oriental. Los desequilibrios globales resultantes pusieron de manifiesto la falta de coordinación en materia de políticas en un mundo cada vez más interdependiente que, según se advertía

en el *Informe* del año 2000, se resolvería muy probablemente de forma desordenada y en detrimento de los países en desarrollo. En los *Informes* posteriores, hasta la crisis financiera global, se siguió advirtiendo del peligro de adoptar medidas de forma precipitada.

La lógica del libre comercio prometía amplios beneficios para los países en desarrollo. Sin embargo, más de una década de rápida apertura solo dio lugar a que un pequeño número de países en desarrollo, principalmente de Asia Oriental, registrara un sólido crecimiento convergente, mientras que en otros lugares la década perdida de 1980 se prolongaba hasta los primeros años de la siguiente. El éxito anómalo del “milagro” económico empezó a plantear dudas acerca del asesoramiento sobre políticas procedente de Washington. Un importante estudio del Banco Mundial, encargado por el Gobierno japonés, atribuía ese éxito a la adopción de políticas compatibles con las leyes del mercado (por lo que se respaldaba implícitamente la aplicación de su propio asesoramiento en otros países en desarrollo). Sin embargo, este relato fue rápidamente rebatido por un creciente número de investigaciones académicas que destacaban el papel clave de las políticas comerciales e industriales estratégicas empleadas por los Estados desarrollistas fuertes para promover la transformación estructural y compensar las desventajas competitivas que sufrían sus empresas en los mercados internacionales. Las propias investigaciones de la UNCTAD, recogidas en distintos *Informes*, confirmaban que las políticas activas habían contribuido a fomentar un sólido nexo entre beneficio, inversión y exportación en las economías de mayor éxito de Asia Oriental. Destacaban también el papel de las instituciones públicas eficaces, con disposición y capacidad para dialogar con el sector privado y con suficiente espacio de políticas para apoyar, orientar y, en caso necesario, someter a disciplinas a las empresas a fin de lograr un rápido ritmo de inversión y modernización tecnológica.

Reconocer que había perdedores, dentro de los países y entre ellos, así como ganadores en un mundo globalizado iba en contra de la lógica de la filtración de los beneficios a los estratos más pobres de la sociedad promovida por el fundamentalismo de mercado. A medida que parte de la comunidad internacional comenzaba a preocuparse por el hecho de que un enfoque limitado sobre las condiciones de crecimiento estaba dejando de lado el desafío más amplio de un “ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (UNDP, 1990), el “desarrollo humano” surgía como un tema importante durante la década

de 1990. Aunque ese enfoque contribuía a ampliar el debate sobre las políticas en los círculos internacionales de desarrollo, se concentraba exclusivamente en los desafíos que planteaban la pobreza extrema y las privaciones sociales a la hora de formular las políticas. El *Informe de 1997* rompió con esta corriente de pensamiento al trasladar el debate de los que están en la base de la pirámide económica (el problema de la pobreza) a los que están en la cúspide, y reconocía que el aumento de las diferencias de ingresos había adquirido un carácter endémico en la hiperglobalización. Además, el comportamiento y la influencia de una élite cada vez más desconectada, tanto de los hogares como de las empresas, estaba teniendo un impacto desproporcionado en la dirección y las perspectivas de la economía en general.

El *Informe* detallaba la tendencia al aumento de la desigualdad en los países de todos los niveles de desarrollo: la clase media estaba desapareciendo en el Norte, mientras que los países de ingresos medios del Sur quedaban aún más rezagados. Según el *Informe*, eso se explicaba mejor por una combinación de decisiones políticas, en particular por las políticas macroeconómicas restrictivas y la rápida liberalización, así como por las nuevas reglas de la economía internacional que favorecían el capital móvil transnacional y ejercían una presión a la baja sobre los salarios.

La otra cara de la moneda de esas tendencias era el aumento del peso de los beneficios en el ingreso nacional. Sin embargo, en lugar de dar el impulso prometido a la inversión productiva, ese aumento conducía a un déficit de la demanda agregada, al incremento de los niveles de deuda y a un crecimiento más lento, ya que los inversores pasaban de centrarse en la economía productiva a hacerlo en la compra y venta de los activos existentes. Había surgido la economía de extracción de rentas. El *Informe* advertía de que, si no se controlaban, las fragilidades económicas y las tensiones políticas resultantes acabarían generando una reacción contra la globalización. Las violentas manifestaciones que tuvieron lugar en la reunión de la OMC celebrada en Seattle en noviembre de 1999 fueron una de las primeras señales del creciente descontento.

5. El crecimiento repunta y los desequilibrios aumentan

Como se había predicho en anteriores *Informes*, los mercados financieros liberalizados no solo se estaban convirtiendo en una mayor fuente de volatilidad, sino

que la creciente integración de la economía global también hacía que los choques (tanto reales como financieros) se transmitieran mucho más rápidamente entre sectores, países y regiones. Entretanto, los países en desarrollo seguían viéndose obligados a dismantlar los controles de capitales para hacer realidad la promesa de aumentar la eficiencia del mercado. La posibilidad de que la inestabilidad financiera se extendiera desde los “mercados emergentes”³³ se materializó con la denominada “crisis del Tequila”, que afectó al mercado de bonos mexicano en 1994. Por su parte, el colapso del fondo de inversión libre Long-Term Capital Management en 1998, sobreexposición al mercado de bonos ruso, llamó la atención de los encargados de la formulación de políticas sobre el papel de los fondos de inversión libre como focos de contagio. En ambos casos, el rápido rescate financiero por parte de las autoridades monetarias de los Estados Unidos fue un éxito. Sin embargo, el estallido de la burbuja de las empresas tecnológicas en 2000, que se prolongó hasta 2001, generó una respuesta más activa de la Reserva Federal (amplificada por los atentados terroristas de Nueva York y Washington), junto con otros Bancos Centrales, que redujeron rápidamente las tasas de interés e inyectaron liquidez a gran escala y durante un período prolongado con el fin de estabilizar y reactivar los mercados financieros.

Estas inyecciones a gran escala también se extendieron a los países en desarrollo a través de un aumento de las entradas de capital, ya que los inversores redujeron su aversión al riesgo al buscar mayores rendimientos. La sensación de que se recuperaba el optimismo económico recibió un nuevo impulso con la confirmación del ingreso de China en la OMC, así como con la recuperación del comercio global. Por primera vez desde la década de 1970, el crecimiento en todo el Sur experimentó un repunte simultáneo y las cifras de la pobreza por fin empezaron a disminuir, aunque dominadas por su rápido descenso en China. Los elevados y crecientes precios de los productos básicos, en lo que se conoció como el “superciclo”, impulsaron el crecimiento en todos los países en desarrollo. Además, puesto que el crecimiento de las economías avanzadas se estaba ralentizando, parece que finalmente se iba a lograr la tan prometida convergencia (reducción de las diferencias de ingreso entre países desarrollados y en desarrollo).

Cuando las tasas de interés bajaron y los mercados financieros se recuperaron, los encargados de la formulación de políticas de los países avanzados estaban convencidos de que habían descubierto el santo grial de la estabilidad macroeconómica. Los economistas

anunciaron (retrospectivamente) la llegada de “una gran moderación” (Bernanke, 2004), y algunos, el fin de las depresiones económicas (Lucas, 2003). El Presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan (2005), sugirió que la combinación de la innovación financiera y la previsión de los bancos centrales por fin había ofrecido a la mano invisible de Adam Smith el espacio necesario para proporcionar estabilidad y vitalidad a toda la economía global.

La gran pregunta era si esas tendencias eran sostenibles. Con una política cada vez más ligada a los cálculos de los mercados financieros no regulados y a unos horizontes de inversión del capital móvil transnacional que estaban reduciéndose, había razones para dudar. Como se señalaba en el *Informe* de 2001, las diversas iniciativas adoptadas en distintas instancias con la esperanza de encontrar un sistema de gobernanza internacional que fuera compatible con los tipos de cambio flexibles y los flujos de capitales en gran escala habían generado resultados insatisfactorios. Sin un sistema multilateral adaptado al alcance de los mercados financieros globales, había surgido un sistema dualista en el que el mayor control y las disciplinas sobre los países en desarrollo coexistían con un enfoque de *laissez faire* respecto de las políticas de los países avanzados importantes desde el punto de vista sistémico, cuyos sistemas financieros nacionales, incluidos los acreedores privados internacionales, se regían por acuerdos voluntarios. El *Informe* concluía que este sistema era propenso a las crisis y perjudicial para las necesidades de los países en desarrollo.

El *Informe* recuperaba propuestas de reforma formuladas anteriormente para poner las finanzas internacionales al servicio del desarrollo y preconizaba la mejora de la vigilancia multilateral y la coordinación de las políticas económicas en las principales economías; una regulación y supervisión más estrictas de los flujos internacionales de capital; el aumento de la financiación oficial al desarrollo, especialmente en condiciones favorables; nuevas formas de gestionar y reestructurar las deudas de manera más justa y oportuna; una mayor coherencia en la formulación de las políticas relacionadas con la financiación y el desarrollo y, en especial, una importante reducción de las condicionalidades en materia de políticas vinculadas a los programas de ajuste.

También aumentó la preocupación por la gobernanza del comercio internacional. El ambiguo resultado de la Ronda Uruguay se había debatido en el *Informe* de 1996 y en el *Informe* de 1999 se concluía que se habían exagerado los beneficios previstos para los

países en desarrollo debido a una combinación de barreras no arancelarias que restringían el acceso a los mercados del Norte y a diversas medidas comerciales que reducían su espacio de políticas. Según se indicaba en el *Informe* de 2002, la diferencia que separaba la retórica de la realidad de un orden económico internacional liberal se apreciaba más con la ampliación de las redes de producción internacionales. Mientras se abrían nuevas oportunidades de exportación para los países en desarrollo, la participación en esas redes dependía de un aumento significativo de la importación de productos intermedios y del sacrificio del espacio de políticas en favor de las grandes corporaciones que gestionaban esas redes. Se trataba de una privatización de la gobernanza, que dificultaba cada vez más la diversificación de los países participantes en actividades de mayor valor agregado.

El *Informe* de 2002 concluía que, aunque los países en desarrollo comerciaban más que antes, muchos ganaban menos con esa actividad. Los enclaves manufactureros escasamente vinculados a la economía nacional en general no contribuían a impulsar el empleo, la inversión, el valor agregado ni la productividad. En algunos casos, como se examinaba en el *Informe* de 2003, el rápido ritmo de la liberalización había conducido a una “desindustrialización prematura”, ya que los países experimentaban una disminución de la participación del sector industrial en el empleo y el producto totales y un retroceso a actividades menos intensivas en tecnología.

Como dato positivo, la historia del crecimiento de Asia Oriental había demostrado los beneficios potenciales de unos vínculos comerciales regionales más estrechos y los flujos de inversión. Eso planteaba la posibilidad de que la reproducción de esos mecanismos, junto con una integración y cooperación Sur-Sur más estrecha, mantuviera el impulso del crecimiento en el Sur. Las oportunidades y los desafíos se examinaron en diversos *Informes*, al tiempo que se insistía en que no debían sustituir a los mecanismos multilaterales eficaces y se advertía de que su impacto se vería afectado si esos mecanismos seguían reduciendo el espacio de políticas a través de acuerdos de comercio e inversión mal diseñados, excesivas condicionalidades en créditos multilaterales y un mayor fomento de los flujos de capital procíclicos.

6. Un factor no un fallo

En el *Informe* de 2007 se volvía a plantear la siguiente preocupación: suponían un riesgo sistémico para la economía global los persistentes desequilibrios

mundiales, así como la presencia desmesurada de inversores institucionales con un alto apalancamiento que podían beneficiarse de las fluctuaciones de las variables macroeconómicas en los distintos países y, hasta cierto punto, influir en ellas. Junto con los complejos instrumentos financieros que prometían ampliar el impacto de las inversiones de riesgo y la búsqueda de rendimientos muy superiores al crecimiento de la economía real, el peligro de la “exuberancia irracional” se había convertido en una característica permanente de las economías financierizadas, al igual que los límites de los mercados autorregulados para someter a disciplinas ese comportamiento.

La advertencia resultó ser premonitória, el optimismo del nuevo milenio se hizo añicos con la crisis financiera que se venía gestando desde agosto de 2007 y que irrumpió en la economía global con la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Aunque la crisis se estaba incubando en las prácticas cada vez más temerarias del mercado hipotecario estadounidense, fue la culminación de un sistema financiero fuertemente apalancado que se había desvinculado de la economía productiva. El impacto fue tan rápido como devastador y el pánico se adueñó de los inversores, que recurrieron a las “ventas de pánico” con la esperanza de minimizar las pérdidas. Mientras la infección financiera se extendía por los mercados y los continentes, la economía global entró en recesión por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.

La sentencia no tardó en llegar. Un afligido Alan Greenspan declaró en una sesión parlamentaria que había descubierto “un fallo” en su planteamiento sobre las virtudes del libre mercado, mientras que un grupo de eminentes economistas del Reino Unido informó a la Reina de que había un error en la imaginación colectiva de muchas personas brillantes. El Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, concluyó con mayor acierto que la crisis había devastado “los cimientos intelectuales [...] del último cuarto de siglo”.

Se reconoció que una crisis global de esa magnitud requería la adopción de medidas colectivas más allá de los esfuerzos de un pequeño club de potencias económicas occidentales y, en consecuencia, la respuesta se amplió para incluir a las principales economías emergentes con el nuevo G20. En su reunión celebrada en Londres en abril de 2009, el G20 pidió una expansión fiscal coordinada a gran escala para frenar la crisis. La nueva Administración estadounidense ya había anunciado antes de la reunión un paquete

de estímulo de 720.000 millones de dólares para un período de tres años (el 1,6 % del PIB anual), pero el verdadero punto de inflexión fue el paquete de gasto de China de 586.000 millones de dólares en un período de dos años (en torno al 4,3 % de su PIB anual). La sensación de que el panorama geopolítico estaba cambiando se reflejó con mayor claridad en la primera cumbre de los BRICS celebrada en junio de 2009.

En la reunión de Londres se prometió una serie de ambiciosas reformas para evitar que se repitiera la crisis, restablecer el crecimiento y reconstruir para mejorar (G20, 2009). Sin embargo, su capacidad para cumplir los objetivos resultó ser decepcionante. Una vez que se habían saneado los balances de los grandes bancos internacionales que ocupaban un lugar central en la crisis y se habían recuperado los mercados financieros, las economías avanzadas dieron un giro, de distintos grados, hacia la austeridad. Los encargados de la formulación de políticas en Europa y los Estados Unidos mostraron una especial preferencia por la estabilidad financiera global; la prosperidad global era menos importante.

En el *Informe* de 2011 se advertía de que, con un cambio concertado hacia la consolidación fiscal mientras el sector privado seguía desapalancándose, ni una mayor relajación de la política monetaria ni un sector financiero rehabilitado generarían, ni independiente ni conjuntamente, una recuperación sólida. Además, teniendo en cuenta la probabilidad de que se produjeran posteriormente choques financieros, no solo se retrasaría el fin de la pobreza en muchos países en desarrollo, sino que se desatenderían los crecientes llamados a una transición hacia una economía más respetuosa con el clima.

Un año antes de que el Presidente Obama declarara que la desigualdad se había convertido en “el mayor desafío de nuestra era”, en el *Informe* de 2012 se volvía a abordar el tema del aumento de la desigualdad y sus vínculos con el estancamiento económico. En el *Informe* se confirmaba que los factores que influían en las políticas y las fuerzas estructurales señaladas a finales de la década de 1990 seguían generando un mundo muy desigual, y se recogía que se habían producido algunas mejoras regionales, especialmente en América Latina, desde que había comenzado el nuevo milenio. Eso obedecía al impulso a la creación de empleo (tanto en el sector público como en el privado) a raíz del aumento de los precios de los productos básicos, y la aceleración del crecimiento se había visto impulsada por un nuevo giro en materia de políticas

que apoyaba el gasto público en servicios sociales y las medidas de apoyo a los ingresos. Aun así, si no se reformaba la gobernanza internacional, la continua vulnerabilidad a los choques y los altos niveles de informalidad económica seguirían planteando, según el *Informe*, obstáculos importantes para hacer frente a la desigualdad en muchos países en desarrollo.

Lo que finalmente surgió de la crisis fue una nueva variante de hiperglobalización que permitió la aparición de nuevas formas de financiación no bancaria fuera del (limitado) control reglamentario de los bancos introducido después de la crisis⁴. Los bancos centrales seguirían actuando de soporte de los mercados financieros a través de las operaciones consignadas en sus balances, y se creaban nuevas vías de extracción de rentas mediante prácticas monopolísticas en mercados concentrados y en plataformas digitales.

En los Estados Unidos, el mercado bursátil se disparó a medida que las grandes corporaciones utilizaban sus beneficios para recomprar sus propias acciones y adquirir empresas rivales, mientras que los recortes presupuestarios, la escasa inversión interna y el estancamiento salarial frenaban una sólida recuperación y generaban una creciente precariedad. Se registraron presiones polarizadoras en otros lugares, aunque en algunos países las prestaciones sociales que se mantuvieron suavizaron los resultados más extremos.

La excepción a la austeridad y el malestar posteriores a la crisis fue China. Su inaudito estímulo fiscal en respuesta a la crisis financiera global desplazó el impulso del crecimiento hacia la demanda interna, en particular hacia la inversión, que pasó de los 2,8 billones en 2010 a los 6,2 billones de dólares en 2019 (frente a los 4,5 y 2,8 billones de dólares, respectivamente, de los Estados Unidos), y continuó sustentando los buenos resultados de las exportaciones, pese a la apreciación de la moneda y los incrementos arancelarios selectivos aplicados por la Administración Trump. Aunque el superávit comercial de China empezó a caer después de 2014, se mantuvo en cifras positivas, mientras que los préstamos en el extranjero, incluidos los concedidos a otros países en desarrollo, empezaron a aumentar. Esos préstamos estaban vinculados, en parte, a la Iniciativa de la Franja y la Ruta que el país había puesto en marcha en 2013. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento a lo largo de la década y la continua acumulación de deuda interna, especialmente a nivel provincial y empresarial, junto con la creciente desigualdad, plantearon la amenaza de las burbujas no especulativas. Las turbulencias en el mercado bursátil

de Shanghái en 2015 y 2016 sirvieron para advertir a los encargados de la formulación de políticas de que los estados financieros debían sanearse.

7. Una nueva normalidad frente a un New Deal

La incapacidad de llevar a cabo las reformas prometidas tras la crisis financiera global planteó incómodos interrogantes sobre la eficacia del sistema multilateral en un mundo hiperglobalizado de capital móvil transnacional, creciente concentración de los mercados, estancamiento de la demanda global, débil inversión y endeudamiento cada vez mayor. Aun así, en 2015 se pusieron en marcha la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre la reducción de las emisiones de carbono para mitigar la crisis climática, que en conjunto ofrecieron una agenda ambiciosa y transformativa para la economía global. De todas maneras, sin un programa de reformas sistémicas que abordara las asimetrías arraigadas de la hiperglobalización y brindara el apoyo financiero necesario para impulsar en gran medida la inversión y cumplir así los objetivos y metas acordados, las probabilidades de que se cumplieran puntualmente no tardaron en desvanecerse.

A partir de las enseñanzas extraídas de las iniciativas emprendidas por la Administración Roosevelt en los Estados Unidos con el fin de reconstruir para mejorar desde la Gran Depresión de la década de 1930, en el *Informe* de 2017 se argumentaba que era necesario un *New Deal* Mundial para acabar con la austeridad, crear empleo decente, frenar la economía rentista y poner las finanzas al servicio de la sociedad en su conjunto. Según concluía el *Informe*, el “verdadero internacionalismo” seguía fundamentándose en el nacionalismo responsable, por lo que encontrar el justo punto de equilibrio seguía siendo una parte esencial de toda agenda multilateral que se considerara seria.

Al final de la década, los países avanzados no habían logrado encontrar nuevos recursos significativos para el FMI ni entregar al Fondo Verde para el Clima la financiación (ni siquiera limitada) que habían prometido una década antes, habían abandonado las negociaciones comerciales multilaterales iniciadas en Doha (se habían centrado, en su lugar, en los acuerdos bilaterales y plurilaterales) y habían avanzado poco en la reforma tributaria global. Los limitados intentos de regulación financiera (incluidas las iniciativas del Consejo de Estabilidad Financiera y la tercera fase de los Acuerdos de Basilea, que se había retrasado) apenas habían servido para frenar las actividades depredadoras de una nueva generación de acreedores

privados. Muchos países en desarrollo altamente endeudados tenían que luchar contra un ordenamiento jurídico infranqueable, y algunos incluso habían declarado la suspensión de pagos.

El FMI, en su último informe *Perspectivas de la Economía Mundial* de la década, expresó su preocupación por el peligro de que se cometieran errores en materia de políticas en un contexto global en el que predominaban los riesgos a la baja. La UNCTAD también mostró su preocupación por los errores en materia de políticas, pero el gran problema eran las reglas del juego económico internacional que limitaban la inversión productiva, generaban niveles intolerables de desigualdad y consentían, cuando no fomentaban activamente, el comportamiento depredador de las empresas. Una creciente sensación de inseguridad seguía impregnando la vida de demasiadas personas en toda la economía global. La clase rentista emergente generaba peligros potenciales, sobre los que el *Informe* había advertido a finales de la década de 1990, y se había convertido ahora en una economía rentista plena que había adquirido un alcance global. Ante un crecimiento débil e inestable, la persistente fragilidad financiera, la creciente polarización económica y el aumento de las tensiones geopolíticas, en el *Informe* de 2019 se advertía de que existía un peligro claro y manifiesto de que se produjera una recesión global.

8. Regreso al futuro

La COVID-19 fue la gota que colmó el vaso. En la respuesta inmediata al choque se siguió el manual de políticas empleado en crisis anteriores y se palió el golpe recibido por los mercados financieros con una nueva ronda de expansión cuantitativa. Sin embargo, los gobiernos de las economías avanzadas se encontraron pronto en un territorio desconocido, pues los confinamientos para contener la pandemia desencadenaron un retroceso económico que obligó a adoptar medidas concertadas y especiales para proteger tanto las vidas como los medios de subsistencia. Los bancos centrales mantuvieron las inyecciones de liquidez pero los gobiernos también aumentaron su gasto a unos niveles inéditos en tiempos de paz y abandonaron con ello unas posiciones en sus políticas que habían sido hasta entonces incuestionables. Aun así, durante el segundo y tercer trimestre de 2020 se registró una caída de la producción sin precedentes; incluso cuando las economías empezaron a recobrar la normalidad tras el confinamiento y se recuperó la confianza, el rebote estuvo marcado por una considerable desigualdad entre sectores, grupos de ingresos

y regiones. Además, las desigualdades de ingresos y riqueza que surgieron en las últimas cuatro décadas se han agravado aún más, si cabe, siendo los propietarios de activos financieros y digitales los mayores beneficiarios de la recuperación.

Los confinamientos golpearon duramente a los países en desarrollo, que se vieron especialmente afectados por una serie de choques interconectados que generaron unos ciclos económicos viciosos, que se sumaron a las vulnerabilidades de la deuda ya existentes, lo que sumió a la mayoría de las regiones en una profunda recesión y causó la suspensión de pagos de algunos países. Pese a la compresión fiscal y la mayor carga de la deuda, los países en desarrollo tuvieron que gestionar la crisis en gran medida por sí solos, por lo que se vieron obligados a aplicar profundos recortes en el empleo y los servicios públicos.

Un reflujo de capitales más rápido de lo esperado y la recuperación de los precios de los productos básicos, que se produjo cuando se levantó el confinamiento de las economías avanzadas, evitaron la materialización del peor de los escenarios posibles. Con todo, como se ha examinado en el capítulo anterior, se mantiene la debilidad del crecimiento en la mayor parte del mundo en desarrollo, ha aumentado aún más el ingente sobreendeudamiento; entretanto cabe la posibilidad de que las variantes del virus que amenazan con reavivar la pandemia con nuevas oleadas desnorten la incipiente recuperación de las economías más vulnerables.

Aunque se logre contener el virus, el temor a la subida de las tasas de interés ya ha está debilitando de nuevo las perspectivas de desarrollo con la posibilidad de otra década perdida. En respuesta, el *Informe* del año pasado, al igual que el primero, contenía un llamado a un plan de recuperación mundial coordinado, basado en un cambio de orientación de las políticas de las economías avanzadas que sostuviera la recuperación y fomentara la resiliencia, así como reformas de la arquitectura internacional para coordinar mejor esos esfuerzos y apoyar a los países en desarrollo en la adopción de medidas similares. Por el momento, la comunidad internacional no ha cumplido.

Con una extraña sensación de *déjà vu*, en el *Informe* de este año los países del G7 vuelven a hablar de la necesidad de revitalizar la democracia occidental y de establecer una nueva alianza con los países en desarrollo articulada en torno a la inversión en infraestructura, en particular a través de una iniciativa de crecimiento limpio y verde. Su llamado a “reconstruir un mundo mejor” ha supuesto un soplo de esperanza. La promesa

de tratar la salud pública y la educación como bienes públicos globales, el compromiso de una revolución verde con suficiente financiación, la inyección de liquidez a través de una nueva asignación de derechos especiales de giro y el anuncio de un impuesto mínimo de sociedades aplicable en todo el mundo son avances positivos respecto a la praxis más reciente.

Sin embargo, pese a la inminencia de una crisis de desarrollo, la realidad de una crisis climática en muchos países y las dificultades de la Agenda 2030, incluso antes de que se desencadenase la crisis de la COVID-19, no hay aún la voluntad de reconocer la magnitud del desafío que afrontan los países en desarrollo. Los países del G7 ofrecieron pocos detalles sobre el programa de reformas propuesto y aún menos sobre los recursos que aportarían para sacar de esta última crisis a todas las economías y poner en marcha una transición justa hacia un mundo descarbonizado de aquí a 2050. El llamado de los países en desarrollo a la OMC para que no se apliquen disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC es un primer paso necesario para permitir la fabricación nacional de vacunas que, pese al respaldo tardío de los Estados Unidos, se ha encontrado con la resistencia de otras economías avanzadas, cuyos miramientos con los grandes intereses empresariales está generando una nueva brecha en la economía global por cuestiones relacionadas con el acceso a las vacunas y la libertad de circulación. Además, la reticencia generalizada a presionar a los acreedores privados para que acudan a la mesa de negociaciones hace albergar pocas esperanzas de un alivio suficiente de la carga de la deuda que permita a los países en desarrollo invertir para salir de las múltiples crisis que afrontan actualmente.

Lo que falta es un relato audaz, centrado en el ser humano, que rompa con los tropos tecnocráticos e influenciados por las finanzas sobre el crecimiento económico y conecte los desafíos globales compartidos en materia de políticas con las mejoras en la vida cotidiana de las personas en Bogotá, Berlín, Bamako, Busan o Boston. Las políticas deben abordar las preocupaciones sobre la seguridad laboral de esas personas, pero también sobre si su trabajo garantizará un futuro seguro para ellos y sus familias, si los impuestos que pagan servirán para recibir los servicios públicos que desean y la protección social que necesitan si la situación se deteriora, si las deudas que contraen para tener un techo bajo el que vivir y comida en la mesa o para que sus hijos vayan a la escuela serán una carga de por vida y si el propio planeta permitirá que sus hijos y nietos disfruten de una vida significativa.

Cuarenta años después, la conclusión del primer *Informe sobre el comercio y el desarrollo* sigue siendo válida:

Así pues, la situación actual parece exigir un nuevo paradigma de desarrollo, paradigma que habrá que tener expresamente en cuenta la relación existente entre los problemas de la regulación de la economía mundial, por una parte, y los objetivos de desarrollo a largo plazo, por otra.

La gran diferencia entre entonces y ahora, a la hora de vincular los objetivos de desarrollo a largo plazo con la gestión de la economía global, es la ampliación de las brechas de ingresos y riqueza en los países en todos los niveles de desarrollo y la inminencia de la crisis climática. Está por ver si surgirá o no un nuevo paradigma en las políticas que sirva de orientación para una transición justa e inclusiva hacia un mundo descarbonizado; ya no cabe duda de que la reconstrucción de un mundo mejor para las personas y el planeta depende de ello.

C. Anclados en el pasado

Cuando surge una crisis, los encargados de la formulación de políticas sienten la tentación, en los países tanto avanzados como en desarrollo, de retomar las prácticas aplicadas antes de la crisis. Sin embargo, como se ha comentado en la sección anterior, la doctrina económica predominante en los últimos decenios no ha dado buenos resultados en la gran mayoría de los países, y especialmente desde la crisis financiera global. Aunque los encargados tengan éxito, sus logros suelen darse en circunstancias muy específicas, por lo que las opciones de políticas generalizadas resultan imprecisas. Además, como ha vuelto a quedar patente este año con la aparición de nuevas cepas del virus y los fenómenos meteorológicos extremos, hay muchos factores imponderables que pueden alterar las tendencias económicas previstas. Incluso el futuro inmediato es incierto y, cuanto más lejano, más incierto.

En esta sección, y teniendo en cuenta esas salvedades, examinamos los riesgos de una vuelta a la “normalidad” anterior a la crisis como objetivo de la recuperación pospandémica para los encargados de la formulación de políticas. Se emplea el Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas (GPM)⁵ para trazar el impacto plausible de un conjunto predefinido de políticas en el desempeño económico, suponiendo que no se produzcan choques exógenos. Los supuestos en materia de políticas realizados en el período del escenario se basan en los datos de anteriores períodos de poscrisis durante las últimas décadas, así como en los debates y anuncios actuales y en curso en materia de políticas de los gobiernos, los bancos centrales y otros agentes relevantes. El escenario presupone que las respuestas en materia de políticas en el período pospandémico se orientarán a: a) la restricción del gasto fiscal para reducir el déficit por debajo del 3 % del PIB; b) la desregulación del mercado de trabajo, que genera presiones continuas sobre el peso de los salarios, de modo que estos

umentan a un ritmo más lento que la productividad hasta que las tasas de desempleo se aproximan a los niveles previos a la COVID-19; c) las continuas inyecciones de liquidez por parte de los bancos centrales destinadas a promover la inversión privada; y d) el mantenimiento de las medidas de liberalización de los mercados de capitales (en particular fomentando los acuerdos internacionales de inversión y comercio).

La materialización de ese conjunto de políticas es una cuestión de conjeturas políticas. Nuestra intención es generar una rigurosa reflexión *ex ante* sobre los riesgos que entraña volver a la normalidad en la formulación de políticas.

1. El panorama del crecimiento

En el cuadro 2.2 se presentan las tasas de crecimiento estimadas hasta 2030 en las principales regiones del mundo si se vuelve a la normalidad en la formulación de políticas. Es probable que la economía mundial se ralentice después de que el rebote de 2021 continúe en 2022 (véase el capítulo I). La desaceleración es de tal magnitud que la tasa media de crecimiento para el período 2023-2030 será inferior a la registrada en el período 2007-2009, posterior a la crisis financiera global, y aún más baja que la del período 2000-2001, posterior a la crisis de la burbuja tecnológica⁶. Denominamos a esta desaceleración de las tasas de crecimiento durante la recuperación *pérdida de crecimiento*. Calculamos la pérdida de crecimiento comparando las tasas de crecimiento en este escenario simulado de recuperación posterior a la COVID-19 con las de períodos anteriores de recuperación registrados desde 1980. Mostramos que la pérdida de crecimiento posterior a la COVID-19 es sustancial en todas las regiones, aunque con variaciones entre ellas, en comparación con la registrada en períodos anteriores.

CUADRO 2.2 Crecimiento económico de las regiones del mundo en 2001-2030
(Porcentaje anual, basado en dólares constantes a tasas de mercado)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	Promedio 2001-2007	Promedio 2010-2019	Promedio 2023-2030	Pérdida de crecimiento en relación con las recuperaciones anteriores
Mundo	2,45	-3,67	5,33	3,59	2,54	2,44	3,54	3,13	2,54	-0,80
América desarrollada	2,14	-3,69	5,67	3,03	2,29	2,04	2,53	2,28	2,22	-0,18
Europa	1,46	-6,93	4,46	2,88	1,21	1,19	2,53	1,67	1,28	-0,82
Pacífico desarrollado	0,94	-3,46	2,84	2,35	1,45	1,33	2,24	1,97	1,45	-0,65
China	6,11	2,30	8,34	5,75	4,73	4,34	10,96	7,80	4,59	-4,79
Asia Oriental (salvo China)	3,17	-3,57	3,72	4,48	3,17	3,08	5,15	4,76	3,15	-1,80
Asia Meridional	3,49	-5,57	5,68	5,62	3,43	3,65	6,72	5,89	3,64	-2,67
Asia Occidental y Central	1,81	-2,72	3,69	3,07	2,34	2,18	5,15	4,02	2,34	-2,25
América Latina y el Caribe	-0,87	-6,70	5,46	2,53	1,94	1,80	3,36	1,83	1,93	-0,67
África	3,50	-3,58	3,16	2,70	2,54	2,38	5,30	2,70	2,51	-1,49

Fuente: Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas. Datos históricos recopilados a partir de las bases de datos de la Secretaría de las Naciones Unidas y del FMI; las previsiones de 2021 a 2030 son estimaciones.

Nota: Regiones definidas en el cuadro 1.1 (para este análisis, la República de Corea está incluida en el "Pacífico desarrollado").

Nuestro escenario sugiere que la pérdida de crecimiento de la América desarrollada será menor que la de otras regiones desarrolladas, en virtud de lo que parece ser un enfoque relativamente más proactivo de gestión macroeconómica. El resultado más destacado del escenario de políticas es la mayor desaceleración del crecimiento prevista para las economías en desarrollo. El escenario muestra una pérdida de crecimiento menor en América Latina que en otras regiones en desarrollo, debido, en parte, a sus resultados de crecimiento históricamente más bajos, pero también a los lazos económicos con los vecinos del Norte que tienen un mejor desempeño relativo, y al resurgimiento de gobiernos más proactivos en algunos países. De todas maneras, el déficit de casi 5 puntos porcentuales en China no es un signo de malestar económico, sino que más bien refleja que continúa con la reestructuración impulsada por sus políticas (incorporada en el diseño del escenario). A este nivel de agregación, la media de crecimiento resultante para China seguirá siendo superior a la del resto del mundo.

2. Los desencadenantes de la desaceleración

Las condiciones de las políticas internas que contribuyen de forma decisiva a los resultados de crecimiento presentados anteriormente se agregan a nivel global en el gráfico 2.2 A. Como es sabido, la proporción del gasto público en bienes y servicios en relación

con el PIB ha sufrido un marcado descenso desde la década de 1980 (TDR 2013, 2017; Izurieta *et al.*, 2018) que se atribuye a la doctrina de una reducida intervención. Las políticas expansivas han entrado ocasionalmente en acción para contrarrestar las recesiones, como en el caso de la crisis financiera global (y más aún con el choque de la COVID-19), pero fueron seguidas de presupuestos más ajustados, especialmente mediante la disminución del gasto público, ya que los encargados de la formulación de políticas se enfrentaron al inevitable aumento de la deuda pública causado por la recesión (Costantini, 2015; Lavoie y Seccareccia, 2017). El recorte del presupuesto fiscal no es la única opción para reducir los ratios de endeudamiento, además es ineficaz en la mayoría de los casos y socava el crecimiento (Jayadev y Konczal, 2010; Storm y Nastepaad, 2012; Blanchard *et al.*, 2015). Sin embargo, esa ha sido la política preferida tras las últimas crisis.

El escenario parte de la suposición de un retorno general a planteamientos fiscales más estrictos, reconociendo que en determinados casos (China, la Unión Europea, América del Norte y algunos países en desarrollo de Asia Oriental y América Latina) se aplica una austeridad relativamente más flexible. No obstante, en la mayoría de los casos mencionados, se prevé que las inyecciones directas al flujo de gasto en bienes y servicios sean mínimas (véase el capítulo I). Asimismo, los actuales ratios de deuda pública se encuentran en niveles históricamente altos

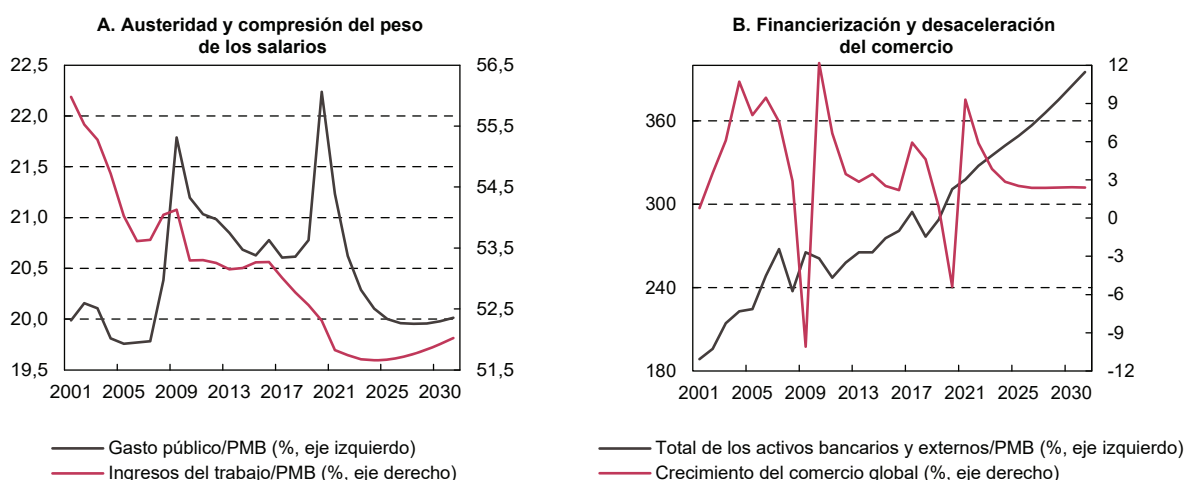
y hay pocos indicios que sugieran la adopción de una prescripción sostenida en materia de políticas para reducir la carga de la deuda mediante la expansión fiscal (véase también el *TDR 2019*). Así pues, la política fiscal en el escenario se concibe con el objetivo de reducir los déficits fiscales a menos del 3 % del PIB al final de la década, lo que da lugar al ritmo de gasto público que se muestra en el gráfico 2.2 A⁷.

El gráfico 2.2 A. también muestra la tendencia histórica del peso global de los salarios. Como se ha comentado en anteriores *Informes*, la compresión del peso de los salarios ha sido la norma en la mayoría de los países desde la década de 1980. De 2000 a 2019 el descenso fue de casi 4 puntos porcentuales del producto mundial bruto (PMB). Como se analiza en la siguiente sección, el peso de los salarios parece haber caído aún más después del choque de la COVID-19. Nuestro escenario supone que el peso de los salarios seguirá cayendo moderadamente, a un ritmo similar al registrado tras la crisis financiera global, especialmente hasta que se recupere la tasa de empleo anterior a la crisis, lo que llevará unos años⁸. Esto se debe a que los encargados de la formulación de políticas se enfrentan a un debilitamiento de la demanda agregada debido a la restricción fiscal inducida y desconfían de un excesivo aumento de la demanda por parte del sector privado (por miedo a las presiones inflacionistas o a la fragilidad financiera). Por tanto, tenderían a priorizar el aumento de la competitividad de las exportaciones para ganar cuota de mercado. En el paradigma de políticas vigente, el debilitamiento del poder de negociación de los

trabajadores aparece como la opción predeterminada para impulsar la reducción de los costos unitarios⁹.

La combinación de las condiciones de las políticas internas se refleja en una aceleración continua del ritmo de financierización, subrayada por la tendencia al alza del peso de los activos financieros externos y bancarios en el producto mundial bruto (gráfico 2.2 B)¹⁰. Esto, en parte, refleja la preferencia de los encargados de la formulación de políticas por aumentar la demanda neta de exportaciones mediante la apertura a los mercados externos intensificando los acuerdos comerciales y financieros (Kohler y Cripps, 2018). De todas maneras, también obedece en parte a la continua dependencia de la relajación monetaria y la creación de liquidez para apoyar la inversión productiva (Dow, 2017; Epstein, 2019; Gabor, 2021). Como es bien sabido, los inversores potenciales en actividades productivas que se enfrentan al estancamiento de la demanda agregada preferirían buscar oportunidades de inversión rentable en el sector financiero (Bhaduri *et al.*, 2015). La línea que muestra el crecimiento de la demanda de importaciones no corresponde a una suposición, sino que es un resultado endógeno de las políticas adoptadas. Como se indica en el gráfico, las pronunciadas fluctuaciones cíclicas del crecimiento del comercio siguen el ritmo de las grandes crisis económicas. El modelo capta la sensibilidad de los volúmenes de importaciones a las condiciones globales de la demanda, el débil impacto de la reducción de las barreras arancelarias y el efecto negativo de una financierización acelerada que desvía fondos del crédito a la producción y la creación de empleo (véase también *TDR 2016*).

GRÁFICO 2.2 Principales elementos impulsores del escenario: agregados globales en 2001-2030



Fuente: Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas. Datos históricos recopilados de las bases de datos de la Secretaría de las Naciones Unidas y del FMI; previsiones de 2021 a 2030.

3. Condiciones desfavorables para gran parte de las regiones en desarrollo

Los principales supuestos de la vuelta a la normalidad en la formulación de políticas se desarrollan conforme a la estructura vigente de gobernanza global. Esta estructura abarca el mayor poder de los agentes corporativos y la creciente carga de la deuda (pública y privada) en todo el mundo, lo que intensifica la vulnerabilidad de la mayoría de las economías en desarrollo que no emiten monedas negociadas en los mercados internacionales. Como se ha mencionado en el capítulo I, la estructura de la financiación privada genera oleadas de entradas y salidas que escapan al control de los encargados de la formulación de políticas, por lo que se amplifican los peores aspectos de la gobernanza actual¹¹.

En consecuencia, las economías en desarrollo se ven cada vez más obligadas a tratar de obtener las divisas necesarias para cumplir sus compromisos con el exterior mediante exportaciones. Según las condiciones iniciales, la disponibilidad de recursos, las fluctuaciones de precios determinadas externamente y otros factores, pocos de esos países pueden convertirse en exportadores (netos) de éxito. Además, aunque lo logran, tendrían que recurrir a políticas deflacionarias para contener el crecimiento de las importaciones y las consiguientes fugas financieras. La mayoría de las demás economías en desarrollo probablemente seguirán afrontando un déficit estructural y una financiación externa más costosa (McCombie y Thirlwall, 1994; Barbosa-Filho e Izurieta, 2020). En cuanto a las economías desarrolladas, es posible que los límites autoimpuestos al crecimiento a raíz de la compresión del peso de los salarios, la demanda insuficiente del sector público y la financierización acelerada intensifiquen la tendencia al aumento de los desequilibrios macrofinancieros.

Sobre esa base, los modelos macroeconómicos pueden clasificarse en: con restricciones financieras (la mayoría de las economías en desarrollo) o sin restricciones financieras (las economías desarrolladas). Dentro de cada categoría pueden distinguirse además entre las economías que tienden al superávit y las economías que tienden al déficit. China se presenta de manera independiente porque ya no reúne las condiciones de las economías con superávit (con un crecimiento que depende cada vez más de la demanda interna), ni de las economías con limitaciones financieras (dados los avances en el uso internacional de su moneda, así como sus abundantes reservas). Las

configuraciones de sus cuentas corrientes se muestran en el gráfico 2.3¹².

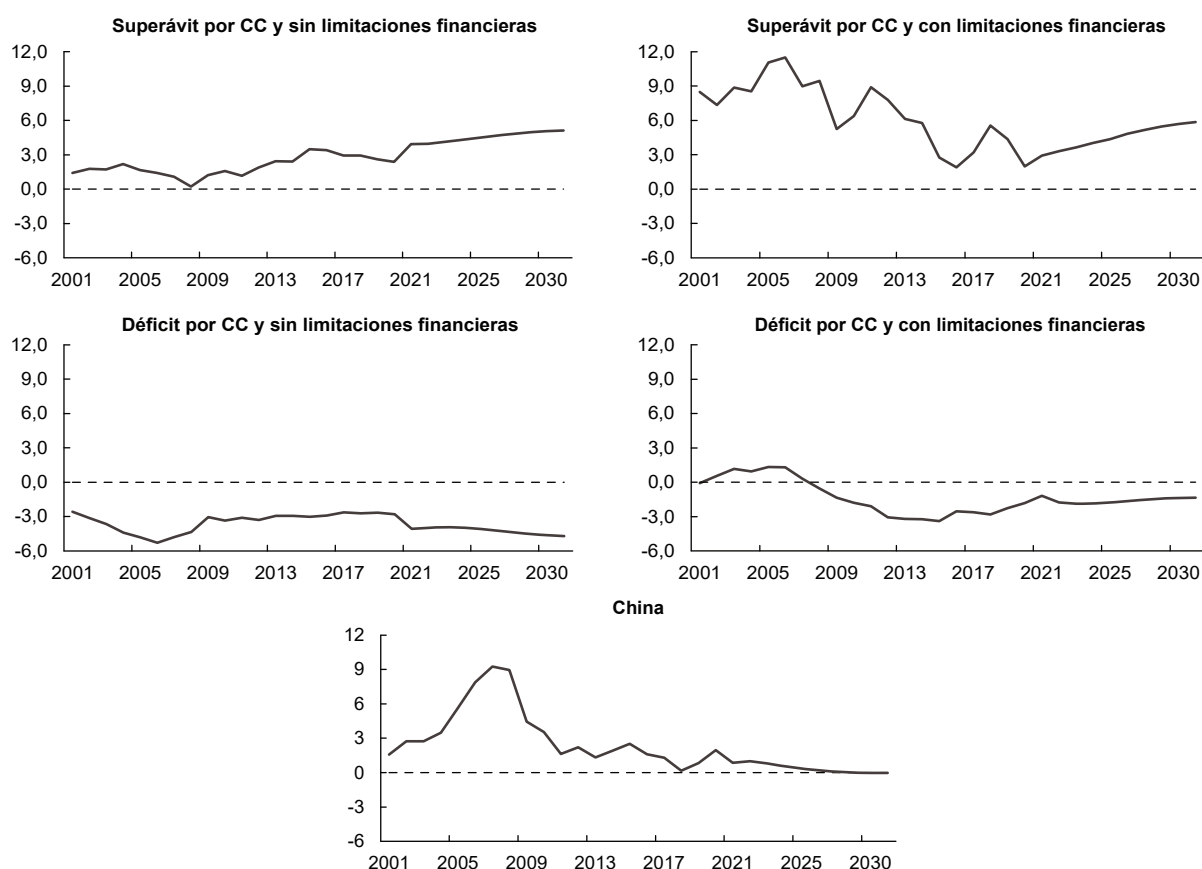
El desempeño de las cuentas corrientes de esos grupos en el período que abarca el escenario es el resultado endógeno de la interacción entre las políticas internas asumidas, las restricciones financieras mencionadas y el consiguiente comportamiento previsto del sector privado en cada una de las economías examinadas. Estos elementos, que se analizan a continuación, ayudarán a explicar las pautas de crecimiento económico.

La balanza por cuenta corriente es exactamente igual a la balanza combinada de los préstamos netos de los sectores público y privado, si se contabiliza (figuran en el gráfico 2.4 para cada conjunto de países). Como todas las líneas representan flujos de ahorro *ex post* (ingresos disponibles de los sectores público o privado menos los gastos corrientes y de inversión), las tendencias descendentes reflejan una inyección de fondos para estimular la demanda efectiva, mientras que las tendencias ascendentes representan fugas. Los gráficos en sí no revelan si la reducción de un déficit (tendencia ascendente) se debe principalmente a la reducción del gasto o al aumento de los ingresos. De todas maneras, puede extraerse una observación general de los períodos “normales” de crecimiento: los ingresos del Estado están sólidamente vinculados al ingreso nacional. Por consiguiente, las tendencias ascendentes de los préstamos netos del sector público (reducción del déficit) en el período del escenario reflejan sobre todo el alcance de los recortes de gastos derivados de un supuesto cambio hacia la austeridad fiscal.

La experiencia pasada muestra una tendencia que existe en las economías con superávit por cuenta corriente hacia los pequeños déficits del sector público que se extiende a 2030 por el diseño del escenario. En el proceso de reducción del déficit, los gastos no aumentan al ritmo de los ingresos. En consecuencia, al contener la demanda pública en el flujo de generación de ingresos (*salvo* que el sector privado realice el correspondiente gasto adicional), esas economías estarían sometiendo al resto del mundo a una presión deflacionaria. Eso significa que la consiguiente contención neta del gasto en relación con el ingreso en las economías con superávit entraña una reducción potencial del ingreso de las economías asociadas.

Por tanto, los resultados del crecimiento, dado el supuesto cambio hacia la austeridad fiscal, dependerían en gran medida del comportamiento del sector privado que, a su vez, se vería afectado por las

GRÁFICO 2.3 Cuenta corriente, grupos seleccionados en 2001-2030
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Véase el gráfico 2.2.

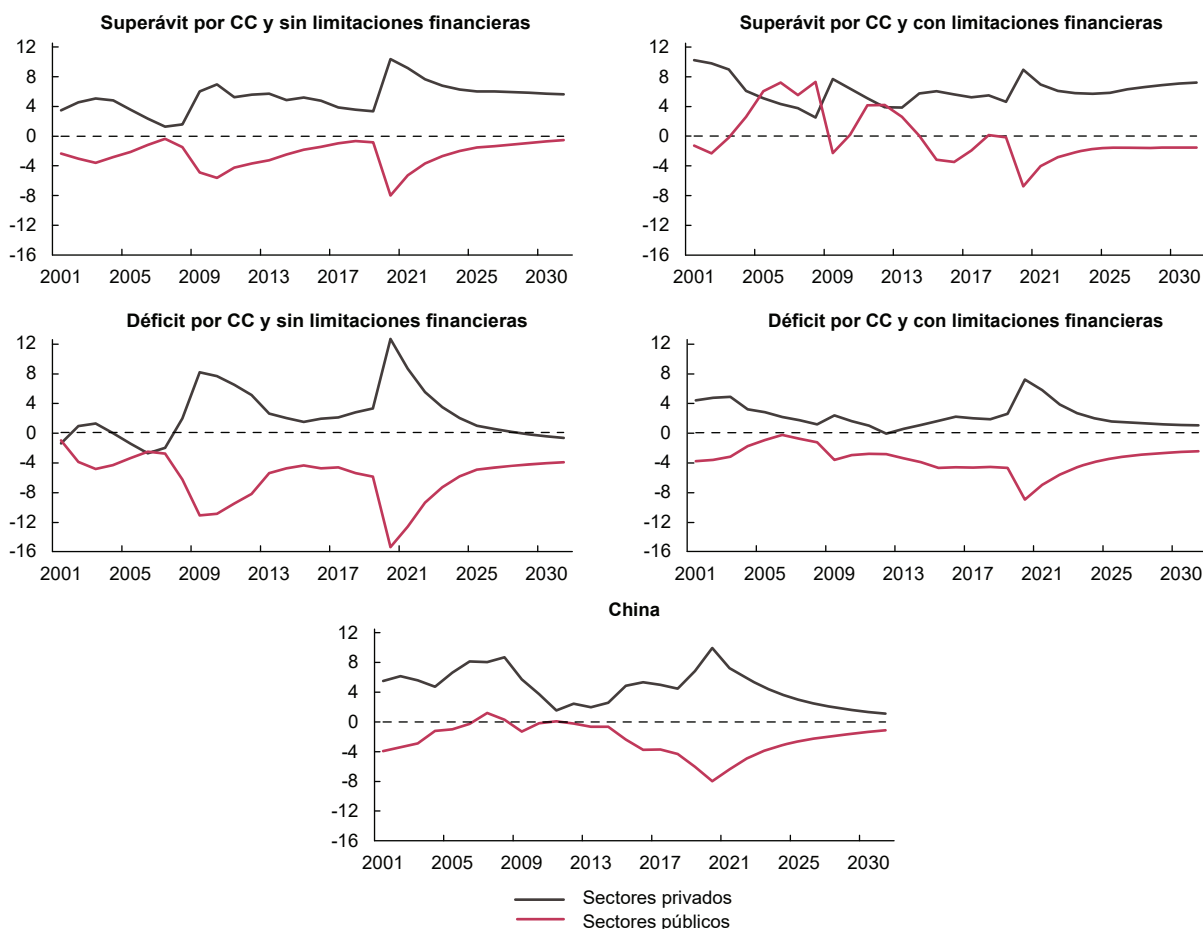
Nota: Las economías con superávit por cuenta corriente y sin restricciones financieras son la Unión Europea y otras economías de Europa Occidental, Israel, el Japón y la República de Corea. Las economías con déficit por cuenta corriente y sin restricciones financieras son Australia, el Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos de América. Las economías con superávit por cuenta corriente y con restricciones financieras son las principales economías en desarrollo de Asia Oriental (salvo China), Asia Occidental (salvo Israel) y la Federación de Rusia. Las economías con déficit por cuenta corriente y con restricciones financieras son todas las demás economías en desarrollo.

condiciones financieras. Para ilustrar esto, merece la pena recordar las respuestas que adoptó China tras la crisis financiera global. Al igual que en todos los demás grupos, el choque global registrado en 2008-2009 se saldó con un aumento repentino del déficit fiscal. No obstante, la inyección más fuerte para estimular la demanda agregada provino del sector privado (tendencias descendentes de los préstamos netos). A ello contribuyeron las condiciones financieras establecidas para apoyar la inversión, que se prolongaron hasta el período posterior a la crisis financiera global, con el doble efecto de generar un rápido crecimiento interno y estimular la demanda global. Una configuración similar se extiende a la recuperación posterior a la COVID-19, con la notable diferencia de que se prevé un mayor énfasis en el apoyo a la demanda de los hogares que a la inversión empresarial. Huelga añadir que las inyecciones de liquidez para sostener el gasto

privado conllevan riesgos financieros (*TDR 2020*) pero, puesto que la economía china no emite una moneda que pueda negociarse fácilmente en los mercados financieros globales, y los flujos de capital se gestionan estrictamente, esos riesgos pueden controlarse de manera exhaustiva.

En las demás economías con superávit, los grandes déficits fiscales de 2021 se reducen con relativa rapidez en el período del escenario. En los primeros cuatro años, las economías sin restricciones financieras reducen el 71 % del déficit público, mientras que las economías con restricciones financieras lo reducen el 62 %. Entretanto, la tendencia de esas economías a la exportación, que también contribuye a una compresión continua del peso de los salarios, reduce los grandes superávits de sus sectores privados, pero solo en un 30 % (economías

GRÁFICO 2.4 Préstamos netos de los sectores privado y público en 2001-2030
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Véase el gráfico 2.2.

Nota: Para consultar los grupos de países, véase el gráfico 2.3.

sin restricciones financieras) y en un 16 % (economías con restricciones financieras). En resumen, los recortes del gasto público son mucho mayores que los aumentos del gasto privado, lo que genera una desaceleración del crecimiento, tanto a nivel interno como externo. Se trata de un comportamiento muy similar al registrado tras la crisis financiera global.

La diferencia principal entre estas economías con superávit corresponde a las condiciones financieras. Las economías (desarrolladas) sin restricciones financieras han favorecido posiciones de préstamos netos del sector privado considerablemente importantes (ahorros) durante el choque de la COVID-19¹³. También mantienen niveles de ahorro privado moderadamente grandes en el período posterior gracias a la expansión de la liquidez (generada electrónicamente por los bancos centrales) que hace atractiva la inversión de cartera nacional e internacional por la apreciación de los activos.

Por su parte, el ahorro privado en las economías (en desarrollo) con superávit y con restricciones financieras depende en mayor medida de las condiciones financieras internacionales que de los estímulos monetarios internos. La asignación del ahorro privado a activos financieros suele favorecer las inversiones en el extranjero, denominadas en monedas de reserva, mientras que los flujos de préstamos dependen principalmente de “impulsos” externos. Además, especialmente en condiciones de desaceleración del crecimiento y posible inestabilidad financiera global, el ahorro del sector privado en estas economías tiende a aumentar y a desviar más activos al extranjero¹⁴. Esto, a su vez, obliga a los gobiernos a asumir mayores costos (prima de la tasa de interés) para financiar sus presupuestos. A medida que los costos se suman al déficit fiscal, hay que promulgar mayores porcentajes de recortes del gasto para lograr grados de “consolidación” fiscal similares a los de las economías sin restricciones financieras. Por tanto, el

impacto deflacionario interno de ritmos similares de austeridad fiscal es mayor para las economías en desarrollo. En las condiciones de política planteadas en este escenario, las economías con superávit y con restricciones financieras probablemente experimentarán una combinación de desaceleración del crecimiento (con una debilitación de las fuentes internas y externas de demanda) y un mayor volumen de capital privado interno que se desplaza al exterior, especialmente a medida que el crecimiento se desacelera.

En las economías que tienden al déficit por cuenta corriente, los principales motores del crecimiento se basan en la demanda interna. En las economías (desarrolladas) sin restricciones financieras, aunque puede predominar la austeridad fiscal, los objetivos del ajuste fiscal parecen ser más moderados que en otros lugares, en parte debido al privilegio conferido a las economías que pueden emitir monedas aceptadas internacionalmente sin fuertes presiones del mercado y en parte porque su estructura económica está orientada a la dependencia parcial de las inyecciones del sector público para estimular la demanda (“restricción presupuestaria flexible”, según Galbraith, 2008). Además, la creación de liquidez interna ha resultado ser un instrumento eficaz y poderoso para acelerar el ritmo de la demanda del sector privado (reduciendo o eliminando sus préstamos netos), con el apoyo de la apreciación de los activos (Godley y Lavoie, 2007: 74-77; Costantini y Seccareccia, 2020). En virtud de la situación internacional de sus monedas (que puede incluso generar más entradas desde el extranjero cuando las condiciones internacionales empeoran), estas pueden impulsar el aumento del gasto privado a través de la expansión del crédito.

Por el contrario, las economías (en desarrollo) con déficit y con restricciones financieras no pueden aspirar a una relajación significativa mediante la creación de liquidez interna. El déficit público se reduce adoptando medidas de austeridad y, aunque el superávit privado puede disminuir (contribuyendo efectivamente a la demanda agregada), es probable que el consumo o la inversión privados dependan en gran medida de las entradas de capital extranjero, que: i) están fuera del control de los encargados de la formulación de las políticas gubernamentales, y ii) son costosas, arriesgadas y volátiles. Además, en estas economías estructuralmente limitadas y sujetas a ciclos de expansión y contracción, una parte importante de su gasto privado consiste en la importación de bienes manufacturados que no pueden fabricarse en el país, ya que la industrialización requiere una financiación asequible y estable. Por tanto, la demanda

efectiva puede no debilitarse tanto como en las economías con superávit y con restricciones financieras, pero el objetivo de mantener el crecimiento entraña un riesgo cada vez mayor de inestabilidad financiera.

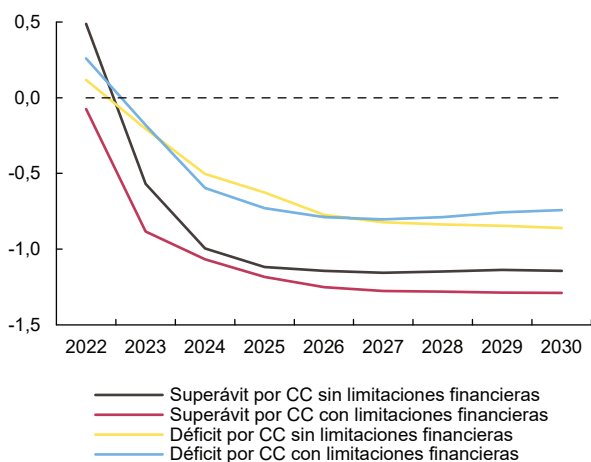
4. Superar los dilemas de la interdependencia

Habida cuenta de la actual estructura macrofinanciera de la economía mundial, se impondrán fuertes cargas a los países en desarrollo si se recupera la normalidad previa a la COVID-19 en lo que respecta a la formulación de políticas centradas en la austeridad fiscal, la restricción salarial y una política monetaria y financiera flexible.

Al igual que en el período previo a la crisis financiera global, esta combinación de políticas parece ofrecer un crecimiento sólido siempre que los riesgos financieros estén bajo control. Tal vez resulte tentador pensar que el restablecimiento de planteamientos políticos similares en el período posterior a la COVID-19 pueda acelerar el crecimiento durante el tiempo suficiente para que los beneficios contrarresten las posibles pérdidas de, por ejemplo, otra crisis financiera global. Sin embargo, eso es más bien un deseo. Al reproducir iniciativas políticas similares y analizar la economía mundial en un modelo que tiene en cuenta la configuración de los desequilibrios externos y las restricciones financieras, hemos demostrado que una marcada desaceleración del crecimiento es el resultado más probable, y se dará más pronto que tarde.

Los encargados de la formulación de políticas en las economías con superávit suelen justificar este conjunto de políticas argumentando que su énfasis en la resiliencia financiera y la prudencia fiscal garantiza el crecimiento económico. Pero esta vez no será así. El gráfico 2.5 muestra la cronología de las pérdidas de crecimiento de los cuatro tipos de economías en el período del escenario¹⁵. Las series miden las pérdidas de crecimiento económico de estos grupos, en términos porcentuales por año, en relación con el crecimiento económico medio de las mismas economías a lo largo de todos los períodos de recuperación desde la década de 1980. Los dos conjuntos de economías con superávit probablemente sean las que más pierdan, alrededor de 1,2 puntos porcentuales de crecimiento cada año. Dentro de esos dos grupos, las economías (en desarrollo) con restricciones financieras sufrirán un impacto relativamente mayor. Las economías con déficit por cuenta corriente también mostrarán una desaceleración considerable, de en

GRÁFICO 2.5 Previsión de crecimiento según patrones macrofinancieros en 2022-2030



Fuente: Véase el gráfico 2.2.

Nota: Para consultar los grupos de países, véase el gráfico 2.3.

torno a 0,8 puntos porcentuales de crecimiento cada año, siempre que se eviten los choques sistémicos derivados de la acumulación de vulnerabilidades financieras. Huelga decir que, en caso de que se produzca un colapso financiero importante en las actuales condiciones globales, ni las economías con déficit ni las economías con superávit se librarán del fuerte golpe.

La justificación de este resultado adverso para las economías con superávit y en buena situación financiera¹⁶, es bastante sencilla. En primer lugar, en la mayor parte del mundo esta vez el peso de los salarios ha registrado niveles mínimos. Los asalariados, los pequeños agricultores y los trabajadores informales reciben una remuneración muy inferior a sus contribuciones históricas a la generación de productos. Esto crea presiones sin precedentes para el subconsumo o el sobreendeudamiento.

En segundo lugar, probablemente la vuelta a la austeridad fiscal para reducir los déficits acelere el proceso que situará a la demanda efectiva en un nivel insuficiente. Esto se debe a que, por un lado, el predominio de las finanzas globales elevará los costos de la deuda pública, lo que implicará mayores

recortes en el gasto real público, como se ha señalado anteriormente. Por otro lado, los multiplicadores fiscales son mayores a niveles de actividad agregada más bajos, lo que a su vez implica que los recortes de austeridad tendrán un mayor impacto negativo en la demanda agregada.

En tercer lugar, el gasto público en bienes y servicios en relación con el ingreso nacional ha disminuido a lo largo de las últimas décadas. Como explica claramente Minsky (1982), y se corrobora ampliamente durante décadas de observaciones tras la Gran Depresión, en los sectores públicos más pequeños es más difícil contrarrestar las fluctuaciones cíclicas de la demanda, lo que hace que las economías sean más vulnerables a los choques del sector privado.

En cuarto lugar, la innovación financiera y la mayor globalización hacen que sea considerablemente más fácil y atractivo desplazar los recursos potencialmente disponibles para el gasto y la inversión hacia actividades especulativas que no tienen un efecto directo sobre la demanda global (Nesvetailova, 2007).

Por último, como se ha demostrado en anteriores *Informes*, la combinación de la compresión del peso de los salarios, la austeridad y los sectores públicos más pequeños, así como la mayor financierización, impone nuevas limitaciones al crecimiento de las importaciones, lo que debilita el comercio global.

Por tanto, es probable que el impacto deflacionista global de esa combinación sea grave y afecte más drásticamente a las economías que tienen una mayor dependencia relativa de la demanda externa que de las condiciones internas, y muy especialmente a las economías en desarrollo. La difícil situación de lento crecimiento a la que se enfrentarían las economías con superávit si se generalizara la vuelta a las políticas del pasado debería servir para motivar a los encargados de la formulación de políticas a buscar formas más eficaces de sostener el crecimiento combinando las inyecciones para estimular la demanda y un control más estricto de la especulación financiera. Asimismo, puesto que el crecimiento es un resultado interrelacionado a nivel global, las políticas para lograrlo deberían coordinarse internacionalmente.

D. De la recuperación económica a la reconstrucción para mejorar

Evitar los errores cometidos en el pasado en materia de políticas es necesario pero no suficiente para recuperarse de la COVID-19. La pandemia solo dará

lugar a un mundo mejor si se promueve y apoya una sólida recuperación económica en todas las regiones de la economía global, si los beneficios económicos de

la recuperación se canalizan sesgadamente hacia los hogares de ingresos medios y bajos, si la atención de salud (incluyendo fácil acceso a la vacunación) se considera que es un bien público verdaderamente global y si se impulsa la inversión en fuentes de energía libres de carbono de manera intensa en todos los países.

Todos ellos son retos exigentes por derecho propio, y todavía más porque también están estrechamente interconectados. Además, puesto que es necesario avanzar simultáneamente en todos los frentes, los encargados de la formulación de políticas no pueden seguir soslayando la complejidad del desafío ofreciendo un discurso simplista que contempla que las aguas volverán a su cauce cuando los precios sean los correctos. Como se ha mostrado en la sección anterior, si volvemos a la “normalidad”, a finales de la década el mundo se encontrará aún más frágil y fragmentado. Ese mundo ahora necesita planificación, no cortesías.

La reflexión sobre la manera de establecer conexiones en todos esos frentes puede contribuir a que las mentes y las medidas se centren en algunos de los elementos básicos de una estrategia exitosa y, en el proceso, el desafío que afrontan los encargados de la formulación de políticas resultará menos sobrecogedor. En particular, dado que el éxito en todos los frentes depende del impulso de la inversión productiva, la creación de empleo decente y la reducción de las brechas de riqueza y de ingresos, esta sección considera algunas de las respuestas en materia de políticas adoptadas en las economías avanzadas desde que comenzó la pandemia de la COVID-19 con respecto a la reducción de la desigualdad, la lucha contra el rentismo empresarial y el fomento de las inversiones verdes.

1. Evitar un desarrollo divergente

Tras decenios de crecientes desigualdades, presiones polarizadoras (*TDR 2017, 2020*) y una pandemia que ha destruido puestos de trabajo a una escala sin precedentes, la recuperación económica brinda la oportunidad de reequilibrar la distribución del ingreso dentro de los países y entre ellos. Sin embargo, a pesar de los llamados de los líderes del G7 a “reconstruir un mundo mejor”, es posible que de las cenizas de 2020 surjan unos mundos económicos separados con escasas posibilidades de que se unifiquen sin reformas concertadas a nivel nacional e internacional.

Tardaremos un tiempo en observar el espectro completo de efectos que tendrá la crisis de la COVID-19

sobre la desigualdad, dentro de los países y entre ellos (Ferreira, 2021). No obstante, dado que la vacunación no permite albergar muchas esperanzas a la mayoría de la población mundial, es probable que la brecha en el nivel de vida entre las economías desarrolladas y en desarrollo, que se redujo durante algunos años desde el comienzo del nuevo milenio, vuelva a ampliarse. En la mayoría de los países en desarrollo, la expansión fiscal y monetaria se ha visto limitada en gran medida por los siguientes factores externos: el escaso apetito de los mercados financieros por la deuda emitida en moneda nacional, el riesgo de verse obligado a aplicar un programa de austeridad en caso de requerir la ayuda del FMI, y el flujo y reflujo de los movimientos internacionales de capital. Como se ha comentado en la sección anterior, si no se abordan esas limitaciones, se repetirán las recuperaciones asimétricas ocurridas en el pasado. Además, los países desarrollados se han mostrado reacios a acordar un mecanismo multilateral para la renegociación ordenada de la deuda y han optado por aferrarse a la creencia de que una combinación de responsabilidad de mercado inteligente, ejercicios específicos de reestructuración y disciplina fiscal terminarán aliviando la tensión derivada de las cargas innecesarias de la deuda (véanse las secciones B y D del capítulo I).

Es todavía más importante que muchas de las políticas en las que confían los países desarrollados para lograr un alivio inmediato y un crecimiento a más largo plazo (como la expansión fiscal y monetaria, el apoyo a sus sectores de alta tecnología y la protección de los sectores tradicionales y el comercio de intangibles) podrían impedir a los países en desarrollo recuperarse de la recesión generada por la COVID-19 si no existe una coordinación internacional eficaz ni medidas compensatorias. De hecho, las tasas de interés históricamente bajas en los países desarrollados, junto con el apetito especulativo de los inversores para obtener altos rendimientos, han provocado grandes entradas de capital en algunos mercados emergentes y de productos básicos, como el de los alimentos, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria en el resto del mundo (véase la sección C del capítulo I). Además, si no se incrementa el apoyo financiero multilateral a las inversiones en la mitigación de los efectos del cambio climático, es probable que las limitaciones cambiarias se agraven en muchos países en desarrollo, ya que sus exportaciones se convierten en el objetivo de los impuestos de ajuste por las emisiones de carbono. Entretanto, la emergencia sanitaria en los países en desarrollo continúa. Como resultado, es probable que los países en desarrollo se vean más presionados que

nunca a recortar los costos laborales y los servicios públicos, en un intento inútil de lograr la recuperación a través de sus exportaciones, lo que agrava aún más la desigualdad interna.

En cambio, la incipiente recuperación de los países desarrollados se ha visto impulsada por una expansión fiscal, que ha respaldado los ingresos de los hogares, y por políticas monetarias, que sirvieron para evitar el colapso financiero cuando la economía estaba en su punto más vulnerable y ofrecer a las empresas acceso a créditos baratos para mantener la suficiente liquidez durante los confinamientos. De cara al futuro, el crecimiento continuará mientras se mantengan las políticas vigentes y podría incluso verse reforzado si la preocupación por el cambio climático acelera las inversiones en tecnologías verdes (véase la siguiente sección).

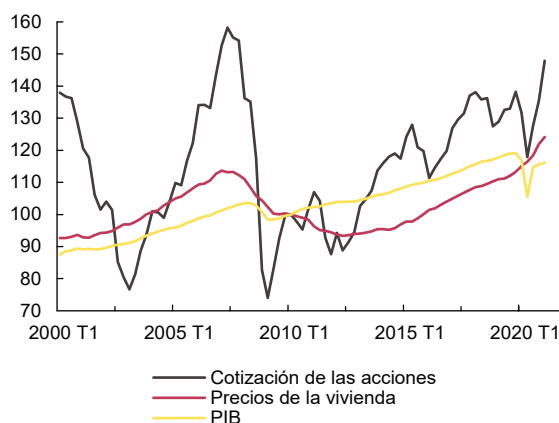
Sin embargo, los problemas estructurales subyacentes, previos a la pandemia, siguen ensombreciendo la futura estabilidad. El peligro de que haya trayectorias de recuperación diferenciadas entre los países tiene su equivalente en la recuperación en forma de K entre los hogares que refleja los patrones existentes de desigualdad dentro de los países. Por un lado, como se ha señalado en el capítulo I, la remuneración de los directores ejecutivos aumentó más del 18 % durante 2020 y un asombroso 1.322 % desde 1978. Por otro lado, una gran parte de la mano de obra estadounidense que cobraba el salario mínimo de 7,25 dólares por hora obtuvo, en realidad, unos ingresos semanales más elevados estando en paro durante la pandemia, gracias a las prestaciones federales de 300 dólares, que trabajando (Matthews, 2021). En este contexto, las medidas monetarias empleadas durante la crisis han sido un arma de doble filo: sin duda han evitado un colapso financiero, pero también han favorecido las apreciaciones masivas de los activos y así han contribuido significativamente a la desigualdad de ingresos y riqueza.

Como se ha comentado en la sección anterior, dado que la financierización se ha convertido en una característica universal de la economía global y estimula el comportamiento rentista, desde el estallido de la burbuja de las puntocom en el año 2000 se ha producido una combinación desequilibrada de políticas macroeconómicas en prácticamente todos los países desarrollados, pero también se pueden encontrar tendencias similares en algunas economías emergentes. Si los encargados de la formulación de políticas lo ignoran, una recuperación para el sector financiero independiente a la de otras partes de la economía, que

amplíe la desconexión ya visible desde antes de la COVID-19, supondrá un obstáculo, probablemente insuperable, en la labor de reconstruir para mejorar. El gráfico 2.6 sirve para medir el desafío en materia de políticas porque muestra que los precios de la vivienda y la cotización de las acciones están estrechamente correlacionados en todo el mundo, con una tendencia fuertemente ascendente, y cada vez más desconectados de una tendencia de producción más estancada desde la crisis financiera global (véase también el gráfico 1 del anexo).

La posibilidad de evitar un desarrollo divergente dependerá en gran medida de que los encargados de la formulación de políticas de las economías avanzadas afronten directamente el problema de la desigualdad. En los Estados Unidos, la COVID-19 causó, en cifras agregadas, el mayor número de muertes por 1.000 habitantes entre los países desarrollados, con un número desproporcionado de mujeres, minorías y familias con pocos ingresos. El choque afectó a una economía ya fracturada, dividida entre sectores “líderes”, con altos salarios y alta productividad, y sectores “rezagados”, con bajos salarios y baja productividad (TDR, 2020; Taylor, 2020). En 2019, décadas de represión salarial, escasa protección social y deslocalización industrial habían dejado a la mitad de la población activa (80 millones de trabajadores)

GRÁFICO 2.6 Vivienda, acciones y producción en los países desarrollados (primer trimestre de 2000 a primer trimestre de 2021)
(Índice de precios reales, primer trimestre de 2010=100)



Fuente: Datos de la OCDE y del FMI.

Nota: Índices medios ponderados por PIB nominal. Datos disponibles para 42 países: AUS, AUT, BEL, BRA, CAN, CHE, CHL, CHN, COL, CZE, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GBR, GRC, HUN, IDN, IND, IRL, ISL, ISR, ITA, JPN, KOR, LUX, LVA, MEX, NLD, NOR, NZL, POL, PRT, RUS, SVK, SVN, SWE, TUR, USA, ZAF.

en condiciones precarias, a menudo endeudados y con un acceso limitado a la atención sanitaria.

En esta economía ya polarizada, los cambios en la distribución del ingreso durante la pandemia han seguido un guion conocido: a medida que la recesión acababa con los beneficios, el peso de los salarios aumentaba inicialmente, en parte gracias a las intervenciones públicas discrecionales, como los cheques de estímulo y el aumento de las prestaciones por desempleo, para después disminuir de nuevo como consecuencia de los despidos. Con pequeñas oscilaciones, cinco trimestres después del inicio de la recesión, el peso de los salarios parece seguir una tendencia a la baja. Los tiempos son muy similares a los registrados durante la crisis financiera global de 2008 y 2009, con un impacto algo más fuerte (gráfico 2.7).

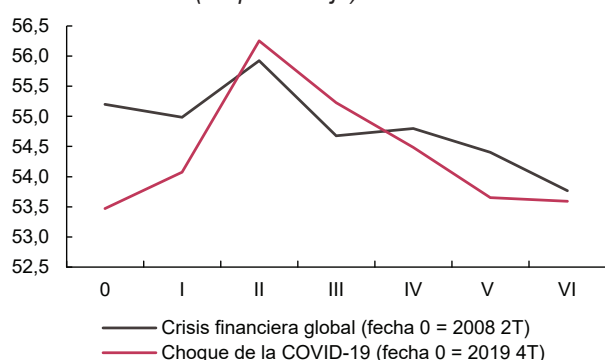
Los datos a nivel sectorial aún son incompletos, pero los datos agregados ya ofrecen claros indicios de un aumento de la desigualdad: mientras que el desempleo se disparó en 2020 y se mantiene 2 puntos porcentuales por encima de su nivel de 2019, el pago total de sueldos ya se ha recuperado. De hecho, ese total supera los niveles anteriores a la recesión en el cuarto trimestre de 2020, cuando el desempleo aún estaba en el 7 %. Esto sugiere que algunos de los trabajadores que siguieron empleados durante la pandemia vieron aumentar sus ingresos. Como es poco probable que esto ocurra con los trabajadores

esenciales, ese dato probablemente refleje el aumento de ingresos de los trabajadores de la primera economía que trabajaban a distancia en sectores de alta productividad y altos salarios, como la alta tecnología y los productos farmacéuticos (BIS, 2021; Gould y Kandra, 2021). En otras palabras, aún no ha llegado la recuperación económica para una gran parte de la población activa en los Estados Unidos.

En 2020 y la primera mitad de 2021, los pagos del sector público y las medidas de alivio discrecionales (como los cheques de estímulo, la reestructuración hipotecaria y la suspensión de los desahucios) evitaron una crisis social y económica más profunda, aliviaron la difícil situación de aquellos que ocupan el escalón más bajo de la escala de ingresos, con una caída significativa de la tasa de pobreza en 2021, según algunas estimaciones (Parolin *et al.*, 2021), y posiblemente podrían aumentar la eficiencia de la economía de los Estados Unidos a largo plazo. Sin embargo, para revertir décadas de represión salarial se requiere algo más que medidas temporales, y los debates de principios de 2021 sobre la intervención gubernamental directa mediante el aumento de los salarios mínimos parece que se han desvanecido.

Las grandes transferencias en efectivo han contribuido menos al crecimiento del PIB y a la creación de empleo de lo que lo habría hecho el gasto directo en bienes y servicios, porque una parte de esas transferencias se ha destinado al ahorro. Ese es un efecto frecuente de las transferencias en efectivo y, en la fase inicial de la crisis, probablemente se ajustarán al objetivo de mantener a las personas confinadas. Sin embargo, el aumento del ahorro personal fue masivo en 2020, superior al 12 % del PIB. Todavía no está claro hasta qué punto ese aumento se vio impulsado por el ahorro derivado de los cheques de estímulo, pero parece razonable que la mayor parte del aumento se debió a las ganancias de capital en los activos existentes. En cualquier caso, la combinación de las transferencias financieras al sector privado y la política monetaria expansiva ha impulsado el aumento de los precios financieros e inmobiliarios, lo que ha agravado todavía más la desigualdad de riqueza.

GRÁFICO 2.7 El peso de los salarios en los Estados Unidos tras las recesiones (En porcentaje)



Fuente: Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos. Cuentas del producto e ingreso nacional (NIPA), cuadro 1.10; publicado el 29 de julio de 2021.

Nota: i) El peso de los salarios es la proporción que representa la "remuneración de los asalariados" en el ingreso interno bruto.

ii) El gasto salarial del segundo trimestre de 2021 es la cifra (preliminar) publicada oficialmente. El ingreso interno bruto para el segundo trimestre de 2021 se generó asumiendo la misma tendencia del PIB.

El camino hacia la recuperación, y si esta será o no inclusiva, depende de la aplicación de unas políticas de inversión y del mercado de trabajo articuladas en propuestas legislativas que están siendo objeto de debate. Las recientes medidas de protección social expiran en su mayoría en 2021. A medida que se eliminen las medidas y aumenten las presiones para reducir la deuda pública, la política fiscal podría

retomar la senda de la austeridad y contrarrestar así el impacto de los planes de recuperación.

Para garantizar una recuperación inclusiva es imprescindible evitar esa senda. El reto al que se enfrentará el gobierno en el futuro es cómo convencer a los hogares para que gasten parte de los ahorros acumulados durante la pandemia. Si la mayoría de los ahorros están en manos de la clase media, probablemente no los gasten por la insuficiente confianza en la seguridad económica futura o la excesiva confianza en los rendimientos financieros. Esto puede solucionarse con políticas que fortalezcan la seguridad laboral y el crecimiento salarial, con inversión pública y con una política monetaria menos expansiva. Si la mayor parte del ahorro está en manos de los ricos, para canalizarlo hacia el gasto real probablemente sea necesario aumentar los tipos impositivos marginales y transferir parte de esa riqueza al Estado, que puede utilizarla de manera productiva. Se podría garantizar una fiscalidad equitativa y revertir las desigualdades existentes mediante un impuesto de patrimonio que grave el total de los activos de la misma manera que los propietarios de viviendas pagan un impuesto sobre la propiedad.

Un plan amplio abarcaría la mejora de la infraestructura física, con programas de inversión pública e incentivos a la inversión privada destinados a la descarbonización de la economía, y de la “infraestructura social”, con la introducción de la gratuidad de las guarderías y de la educación superior a fin de generar un crecimiento salarial y de la productividad. El plan también reconoce la importancia de la industria manufacturera como motor del crecimiento de la productividad y expone una visión en la que se revierte parcialmente la deslocalización y se frena la concentración empresarial. Con un gasto de 4,5 billones de dólares¹⁷ en un período de ocho años, la propuesta supondría un 2,5 % del PIB anual a partir de 2022, suficiente para tener un impacto inicial en los problemas de larga data de la desigualdad y la falta de inversión.

Como se ha comentado en el capítulo anterior, la Unión Europea sufrió una recesión más grave que la de los Estados Unidos, en gran parte por los confinamientos generalizados y prolongados. Aunque el sector privado frenó su gasto, el empleo no se contrajo tanto como en los Estados Unidos gracias a que la normativa de despido era más estricta. Los amplios sistemas de protección social contribuyeron al mantenimiento de los ingresos disponibles, pero la propensión de los consumidores a gastar sigue

estando en mínimos históricos, como indica una tasa de ahorro del 21 % del ingreso disponible (a mediados de 2021), frente al 12 % en los Estados Unidos (las tasas a largo plazo son similares).

Esto puede deberse, en parte, al insuficiente apoyo financiero brindado por los gobiernos en 2020 y, probablemente, a una recuperación sesgada de los ingresos en 2021, que privilegia a los que más ganan y, por tanto, ahorran proporcionalmente más. Los correspondientes datos aún no son concluyentes, pero uno de los principales problemas para lograr una recuperación inclusiva en la Unión Europea es el aumento de la desigualdad como consecuencia del creciente dualismo económico.

En las tres economías más grandes de la Unión Europea (Alemania, Francia e Italia) el crecimiento de la productividad ha sido bajo o negativo durante dos décadas, y los salarios de los sectores de baja productividad han registrado un menor aumento que los de los sectores de alta productividad (Capaldo y Ömer, 2021). El peso de los salarios ha disminuido sustancialmente, pero la mayor parte de la pérdida la han sufrido los trabajadores de ocupaciones que ya registraban bajos salarios. En Italia, el grave deterioro del crecimiento de la productividad ha compensado la disminución del peso de los salarios aunque, de todas maneras, una gran parte de los trabajadores lleva sufriendo décadas de represión salarial. Las investigaciones revelan que la combinación de la austeridad y el énfasis en la competitividad de las exportaciones ha contribuido sustancialmente a esa evolución (Capaldo, 2015; Capaldo e Izurieta, 2013) y ha socavado dos elementos clave de la demanda agregada: el gasto público en bienes y servicios y el gasto de los hogares.

En este contexto, se logrará una recuperación inclusiva en la Unión Europea si se restablece el dinamismo del consumo y la inversión, lo que requiere un crecimiento de las remuneraciones salariales y una inversión pública sostenidas y un compromiso indefectible con unos sistemas de protección social sólidos. Las actuales normas fiscales y el énfasis en la competitividad de las exportaciones presentan graves obstáculos que los planes de recuperación adoptados recientemente aún no han abordado.

Como se comenta en la siguiente sección, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU) es un buen punto de partida para reactivar la inversión pública y garantizar la producción en sectores estratégicos como los de las

energías renovables, el transporte y la agricultura. No obstante, para lograr la transformación deseada y una recuperación económica inclusiva, los Estados miembros tendrían que contribuir mucho más en el plano nacional. Sin embargo, las normas de la Unión Europea prevén una vuelta a la austeridad en 2023, tras una suspensión temporal de la reducción del déficit impuesta en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que podría impedir a los Estados miembros aumentar efectivamente el gasto para impulsar la recuperación. Asimismo, el constante énfasis en la expansión comercial y las reformas relacionadas con el recorte de costos (que afectan tanto al gasto público como a los salarios) amenazan con ampliar la brecha entre los trabajadores de los sectores líderes y aquellos de los sectores rezagados. Eso se suma a las crecientes brechas de ingresos y socava aún más las perspectivas de una recuperación inclusiva.

2. Domar a los rentistas

Como se ha comentado anteriormente, un tema recurrente de los *Informes* anteriores es el vínculo entre la hiperglobalización y el aumento de una economía rentista dominada por las grandes corporaciones. Su control sobre activos estratégicos clave y su gran alcance mundial les permite ocupar una posición dominante en el mercado en la que proliferan las prácticas comerciales abusivas, y a menudo depredadoras. A lo largo de las dos últimas décadas se han acumulado bastantes datos que demuestran el creciente alcance del poder de mercado abusivo y su impacto distorsionador, tanto a nivel nacional como mundial. La pandemia ha ampliado, si cabe, esas prácticas, especialmente a través de los derechos de propiedad intelectual y el control de las tecnologías digitales.

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la sensación de que el reparto de los beneficios de la globalización es injusto, pero favorable a los grandes grupos de empresas, se ve reforzada por su habilidad para pagar pocos o ningún impuesto por las rentas no competitivas que extraen.

Un ejemplo crudo es la constatación de que una parte cada vez mayor de los beneficios corporativos, a menudo clasificados como inversión extranjera directa, pasa por empresas pantalla en lugar de invertirse en actividades productivas en las economías receptoras (Damgaard *et al.*, 2019). Este tipo de transacción puede utilizarse para el financiamiento entre empresas de un mismo grupo o para transferir la titularidad de derechos de propiedad intelectual y otros activos.

A efectos de optimización impositiva, se concentra en unos pocos paraísos fiscales (Delatte *et al.*, 2020), lo que priva a muchos países de una participación justa en los beneficios de la globalización. La evidencia sobre la explotación de las lagunas jurídicas y los paraísos fiscales o jurisdicciones de baja tributación pone de manifiesto, por ejemplo, que las empresas estadounidenses obtienen por inversiones más ingresos procedentes de Luxemburgo y las Bermudas que de China y Alemania (TDR, 2018).

Los orígenes de esas prácticas se encuentran en los propios fundamentos del régimen de fiscalidad internacional de las empresas, cuyos principios generales se acordaron durante los primeros años del siglo XX y se han mantenido intactos hasta hace muy poco. Esos principios asignaban la tributación de los ingresos activos de las empresas a las jurisdicciones de origen (sede de la empresa), mientras que los ingresos pasivos, como los ingresos por inversiones o alquileres, recaían en la jurisdicción de residencia de los inversores¹⁸. El concepto de tributación en origen, que ha sido el pilar de la fiscalidad internacional de las empresas, presentaba defectos tanto técnicos como en las políticas. Dado que una gran parte del comercio mundial es de carácter intraempresarial, entre filiales de la misma empresa (TDR, 2015), las empresas suelen transferir una importante cantidad de sus actividades rentables a filiales situadas en jurisdicciones de baja tributación, también conocidas como paraísos fiscales, con el fin de que parezca que los ingresos se originan allí.

Los efectos de la crisis financiera global de 2007-2009 dieron lugar a nuevos esfuerzos, tanto a nivel nacional como internacional, para luchar contra los abusos fiscales y las jurisdicciones secretas que facilitan estas prácticas (TDR, 2014: cap. VII). Los encargados de la formulación de políticas de las principales economías se han centrado especialmente en las prácticas abusivas de las grandes corporaciones digitales. Durante la pandemia, varios gobiernos europeos, junto con la Comisión Europea, han presionado para que aumente el control de esas corporaciones y se refuerce la aplicación de las normas antimonopolio. La nueva Administración de los Estados Unidos también se ha propuesto reforzar la legislación antimonopolio y su aplicación con el objetivo claramente manifiesto de reescribir las normas del comportamiento empresarial en términos más generales (Financial Times, 2021).

La principal respuesta multilateral fue la puesta en marcha en 2013 del proyecto de lucha contra

la erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) por parte de la OCDE (véase el *TDR 2019*: cap. V). En 2020, el BEPS se vio impulsado con la puesta en marcha de un marco inclusivo para ofrecer una solución multilateral consensuada a los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía (OCDE, 2021a).

El último avance fue el acuerdo alcanzado a principios de julio de 2021 por 132 de las 139 jurisdicciones miembros del marco inclusivo para aplicar una solución de dos pilares a esos desafíos fiscales en lo relativo a los derechos de imposición entre jurisdicciones y las pérdidas de ingresos públicos debido al traslado de beneficios (véase más información en OECD, 2021a: anexo A). Posteriormente, los ministros de finanzas del G20 aprobaron los componentes clave del acuerdo del marco inclusivo, como la reasignación de los beneficios de las multinacionales en el marco del primer pilar y un impuesto mínimo global efectivo del 15 % en el marco del segundo pilar. El G20 también hizo un llamado para que el marco inclusivo abordara con prontitud las cuestiones pendientes, finalizara los elementos de diseño dentro del marco acordado y presentara un plan de aplicación para los dos pilares antes de octubre de 2021. Entretanto, invitó a las jurisdicciones miembros del marco inclusivo que aún no se habían adherido al acuerdo a que lo hicieran (G20, 2021).

Este logro se ha presentado como un punto de inflexión por varios motivos. Desde el punto de vista técnico, se reafirma la necesidad de considerar a las multinacionales como empresas unitarias, por lo que se relega el ineficaz principio de la plena competencia. Además, al aplicar un tipo impositivo mínimo a todas las multinacionales con ingresos consolidados superiores a 750 millones de euros (y no solo a las vinculadas a la economía digital), se simplifica el ámbito de las negociaciones y se reduce el margen de nuevas demoras.

Desde el punto de vista político, el acuerdo debería contribuir a revitalizar el multilateralismo, por ejemplo, al reducir las tensiones comerciales entre algunos de los miembros clave del G20 después de que varias economías avanzadas anunciaran que seguirían su propio camino para gravar a los principales gigantes tecnológicos, lo que llevó a la anterior Administración de los Estados Unidos a amenazar con medidas comerciales de represalia. Desde el punto de vista económico, el conjunto de los dos pilares también promete aportar unos ingresos tributarios muy necesarios (OCDE, 2021a), de hasta

275.000 millones de dólares al año según las estimaciones (Cobham, 2021), y mitigar, o incluso eliminar, la lucha global por la aplicación del impuesto de sociedades más bajo.

Como suele ocurrir en el ámbito de la fiscalidad, la dificultad estriba en los detalles, y los detalles de la aplicación del último acuerdo aún no se han concretado. De todas maneras, puesto que la elusión del impuesto de sociedades mediante el traslado de beneficios en países de baja tributación “ahorra” a esas empresas entre 500.000 y 600.000 millones de dólares en impuestos en todo el mundo, según algunos cálculos (Shaxson, 2019), cabría esperar que el nuevo sistema afectara a los resultados de las empresas. No obstante, pese a la propaganda que envuelve a las propuestas de un nuevo impuesto global, la cotización de las acciones no ha registrado cambios significativos. Esto sugiere que los analistas empresariales no están convencidos de que el nuevo régimen tributario vaya a cambiar sustancialmente.

Hay al menos tres cuestiones que generan preocupación en lo que respecta a la eficacia global de la reforma. En primer lugar, existe el riesgo de que se pueda seguir jugando con el sistema (de Wilde, 2021). Cuanto más complejo sea el sistema, mayor será la probabilidad de que existan lagunas. Además, Devereux y Simmler (2021) constatan que esta reforma solo afectaría a 78 de las 500 multinacionales más importantes del mundo porque, conforme al primer pilar, el impuesto solo se aplica a las empresas con ingresos superiores a 20.000 millones de dólares y una tasa de rentabilidad de los ingresos superior al 10 %. Su estudio revela que la reducción del umbral de ingresos de las multinacionales de 20.000 millones de dólares a 750 millones de euros (el umbral del segundo pilar) multiplicaría por 13 el número de empresas afectadas, aunque los autores reconocen que la ganancia relativa de una reducción del umbral por debajo de los 5.000 millones es pequeña en relación con el aumento del número de empresas afectadas.

En segundo lugar, existe el riesgo de que los países en desarrollo saquen muy poco provecho de esta reforma, ya que no se abordan importantes zonas grises y otras cuestiones polémicas. Entre otras, cabe destacar: la complejidad de las nuevas normas, que suponen una carga importante para las administraciones de hacienda de todo el mundo, sobre todo en los países en desarrollo, que no cuentan con suficientes expertos tributarios altamente cualificados en su administración pública; el bajo tipo impositivo; la

limitada base impositiva reasignada en el marco del primer pilar, con excepciones especiales ya prometidas para las industrias extractivas y los servicios financieros regulados; el calendario de aplicación, con regateos jurídicos y políticos, retrasa la fecha de inicio mucho más allá de 2023, y la asignación final de los derechos de imposición entre los países de origen y los países de acogida de las empresas, que actualmente se basa en las ventas de las multinacionales en cada país (como propugnan la OCDE y sus miembros) y otorga a los países donde se encuentra la sede central el primer derecho a someter a una imposición adicional los beneficios insuficientemente gravados, lo que haría que los países del G7 recibieran al menos un 60 % de ingresos más (Cobham, 2021).

En tercer lugar, hay una serie de problemas no resueltos que afectan específicamente al sistema tributario estadounidense. Los Estados Unidos se han adherido tradicionalmente al principio de neutralidad en la exportación de capital, que se basa en la idea de que el sistema de fiscalidad empresarial debe ser neutral respecto a la elección de un residente entre inversiones nacionales y extranjeras. Para ello, introdujeron las deducciones fiscales, de modo que las empresas estadounidenses podían deducir las pérdidas generadas en el extranjero de su tributación interna. Algunas grandes empresas han aprovechado el sistema de deducciones fiscales para reducir su tributación al mínimo; Amazon, por ejemplo, no paga casi ningún impuesto en todo el mundo gracias a ese sistema (Fair Tax Mark, 2019; Phillips *et al.*, 2021).

Todavía no está claro cómo funcionará el sistema vigente de deducciones fiscales de los Estados Unidos con las nuevas propuestas multilaterales, ni cómo afectará al funcionamiento de las estructuras corporativas mundiales. Además, los Estados Unidos también deben resolver la incoherencia entre la propuesta del G7 y su impuesto sobre los beneficios globales intangibles con baja tributación (GILTI), introducido por la anterior Administración. Para intentar evitar que las empresas estadounidenses trasladen sus activos intangibles, la Ley de Reducción de Impuestos y Empleo de 2017 había fijado el tipo impositivo del GILTI en una horquilla de entre el 10,5 % y el 13,125 %.

A falta de un acuerdo que resuelva todos los riesgos e incertidumbres mencionados, un grupo de destacados expertos fiscales ha ideado una propuesta más equitativa, mucho menos compleja y más práctica para un impuesto global contra la erosión de la base imponible (Cobham *et al.*, 2021; Picciotto *et al.*, 2021). Se trata de un tipo impositivo mínimo efectivo que podría

introducir una coalición de países de origen o de acogida de multinacionales interesados. Como subrayan los autores, esa tampoco sería una solución completa. Habría que modificar los tratados en materia tributaria para garantizar un nexo imponible cuando exista una presencia económica significativa y para establecer una norma de transición. De todas maneras, en opinión de los autores, los avances en el establecimiento de un tipo impositivo mínimo efectivo no deberían depender de que se garantizara la firma y ratificación de un tratado multilateral por parte de todos los Estados (como contempla el segundo pilar) porque ese proceso de ratificación ofrecería en la práctica a todos los Estados un veto a la aplicación del tratado, y eso sería fatal. En cambio, el tipo impositivo mínimo efectivo proporciona una base práctica y pragmática para un consenso factible entre los Estados dispuestos a crear una masa crítica que permita avanzar en las reformas efectivas porque su adopción impulsaría, y no impediría, un acuerdo multilateral más amplio en un horizonte temporal más lejano.

3. Lograr que los paquetes de recuperación verde funcionen

No hay nada que ponga mejor de manifiesto la importancia de vincular las políticas de hoy con las perspectivas de un futuro mejor mañana que los peligros que plantea el aumento de la temperatura del planeta. Mantener el aumento de la temperatura del planeta por debajo de 1,5 °C es, sin duda, el principal desafío que afronta la comunidad global en materia de políticas (IPCC, 2021), aunque es una cuestión indisociable de la redistribución de los recursos económicos dentro y entre los países.

En el *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2019* se enunció una estrategia global para mitigar la amenaza del calentamiento del planeta y, al mismo tiempo, acabar con las desigualdades y fragilidades de un mundo financierizado. La protección del clima requiere una nueva e ingente oleada de inversiones para reconfigurar el sector energético y otros sectores emisores de carbono. Según el *Informe*, esa oleada de inversiones verdes sería una fuente importante de ingresos y empleo en todo el mundo pero, debido a las limitaciones existentes en los países en desarrollo, se necesitarían nuevas fuentes de financiación, además de un aumento significativo del apoyo de la comunidad internacional conforme a su compromiso de responsabilidad común pero diferenciada, junto con el espacio requerido para adaptar las políticas industriales a las necesidades locales de una transición justa.

Sin embargo, habida cuenta del desigual panorama económico global, el rápido avance en esta dirección dependerá de las acciones inmediatas de los principales agentes, especialmente de China, los Estados Unidos y la Unión Europea. Los Estados Unidos y la Unión Europea representan cerca de la mitad del conjunto de dióxido de carbono (CO₂) emitido a la atmósfera. China, que todavía es una economía en desarrollo, representa mucho menos que cualquiera de las dos (sobre todo si se tienen en cuenta las cifras per cápita), pero ahora es el mayor emisor del mundo. Conjuntamente, estas tres economías son responsables de más de la mitad de los 34.000 millones de toneladas métricas de CO₂ que se emiten a la atmósfera cada año (cuadro 2.3).

Como puede observarse también en el cuadro 2.3, durante el período de 20 años comprendido entre 1999 y 2018, las tres economías lograron reducir sus emisiones en relación con el PIB, y en cantidades similares: un descenso medio anual del 2,5 % en China, un 2,2 % en los Estados Unidos y un 2,1 % en la Unión Europea. Naturalmente, las trayectorias económicas generales fueron distintas durante este período. La economía china creció rápidamente, a un ritmo del 9,0 % anual, de modo que el nivel absoluto de emisiones del país aumentó a una tasa media anual del 6,5 %, incluso mientras su ratio de emisiones/PIB disminuía. El crecimiento económico fue mucho más lento en los Estados Unidos y la Unión Europea durante este período y, en consecuencia, el nivel absoluto de emisiones sí disminuyó: un 0,1 % anual en los Estados Unidos y un 0,8 % anual en la Unión Europea. Sin embargo, y a diferencia de China, en

ambos casos los niveles de inversión se han desplazado en la dirección equivocada, sobre todo en el sector público.

Pese a las diferencias entre los tres grandes bloques económicos, el requisito fundamental para avanzar en la estabilización del clima sigue siendo el mismo para todos: reducir sus niveles absolutos de emisiones, independientemente de sus respectivas tasas de crecimiento económico. Para lograrlo, las tres economías se enfrentan a enormes desafíos. Esto se debe a que la medida más importante para eliminar las emisiones de CO₂ es la eliminación gradual del consumo de petróleo, carbón y gas natural para producir energía, ya que la quema de combustibles fósiles es responsable de entre el 70 % y el 75 % de las emisiones totales de CO₂. En consecuencia, es imprescindible desarrollar una nueva infraestructura energética en las tres zonas económicas, así como en el conjunto de la economía global. Los pilares de esta nueva infraestructura energética global deberán ser las fuentes de energía renovables limpias y de elevada eficiencia, principalmente la energía solar y la eólica.

En cuanto al diseño de las políticas, una primera pregunta fundamental es: ¿cuáles serán las necesidades del gasto en inversión para transformar la infraestructura energética en China, los Estados Unidos, la Unión Europea y el conjunto de la economía global en general? Las estimaciones, como la incluida en el *Informe* de 2020, coinciden en la conclusión de que será necesaria una inversión total en energía limpia de en torno a entre el 2 % y el 3 % del PIB al año a nivel global para que este proyecto tenga éxito. Esta cifra puede ser algo menor o mayor en cada país, en función de lo que se haya avanzado hasta el momento en la infraestructura de energía limpia de un país. En el caso de China, los Estados Unidos y la Unión Europea, es probable que el gasto en inversión deba mantenerse en este nivel aproximado de entre el 2 % y el 3 % del PIB¹⁹.

Puesto que las economías distintas de China, los Estados Unidos y la Unión Europea generan actualmente alrededor del 48 % de las emisiones mundiales, también habrá que avanzar en la transición hacia una energía limpia en el resto de la economía global. Por tanto, los programas climáticos de China, los Estados Unidos y la Unión Europea deberán evaluarse también en función de su contribución a la consecución de las metas del IPCC a nivel global, y no solo dentro de sus propias economías nacionales o regionales. Sin embargo, a ese respecto, el principio de la responsabilidad común pero diferenciada dispone que

CUADRO 2.3 Emisiones de CO₂ y crecimiento económico de China, los Estados Unidos y la Unión Europea en 1999-2018
(En porcentaje)

	Emisiones de CO ₂ en 2018 (miles de millones de toneladas métricas)	Proporción de las emisiones mundiales de CO ₂ en 2018	Emisiones de CO ₂ y crecimiento anual del PIB, 1999-2018		
			Crecimiento de las emisiones/PIB	Crecimiento del PIB	Crecimiento del nivel de emisiones
China	10,3	30,2	-2,5	9,0	6,5
Estados Unidos	5,0	14,7	-2,1	2,0	-0,1
Unión Europea	2,9	8,5	-2,2	1,4	-0,8

Fuente: (<https://datos.bancomundial.org/indicador> para las cifras correspondientes a emisiones de CO₂ y emisiones/PIB; <https://fred.stlouisfed.org> para las cifras de crecimiento del PIB real. Las cifras de crecimiento de las emisiones se obtienen a partir del crecimiento del PIB y los ratios de emisiones/PIB.

la competencia de la acción internacional concertada recae en las economías desarrolladas.

La política gubernamental puede contribuir a que se avance en la transformación hacia una energía limpia a través de dos vías básicas: la inversión pública directa o una serie de regulaciones e incentivos para fomentar la inversión privada. Entre las regulaciones o incentivos para fomentar la inversión privada cabe destacar los impuestos sobre el carbono, los límites a las emisiones de carbono, los contratos a largo plazo para proveedores de energía limpia con precios garantizados (es decir, “tarifas reguladas”) y diversas formas de financiación subvencionada.

Lograr la combinación adecuada de inversión pública y privada será fundamental para el éxito del proyecto en general. En el *Informe* de 2019 se argumentaba que la inversión pública debía tomar la iniciativa, dado que para alcanzar los niveles requeridos de inversión había que hacer frente a costos no recuperables muy elevados, riesgos políticos, falta de liquidez y rendimientos inciertos. La inversión privada depende de los cálculos de la rentabilidad esperada por parte de los empresarios privados y de los mercados financieros. Como ha señalado un reciente documento de trabajo del FMI, en estas condiciones es difícil cerrar la brecha resultante entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social utilizando instrumentos de mercado. Por otro lado, una mayor inversión privada en la transición hacia una energía limpia permitirá aliviar las presiones sobre los presupuestos públicos para lograr el volumen total de gasto necesario.

Se creará una gran cantidad de empleo gracias a la inversión pública y privada destinada a la construcción de infraestructura de energía limpia. Por ello, los proyectos de estabilización del clima en China, los Estados Unidos y la Unión Europea, así como en el mundo en general, deben abarcar medidas para establecer normas de alta calidad en el empleo y garantizar que las mujeres y otros grupos desfavorecidos puedan acceder a esos nuevos empleos. Asimismo, es inevitable que los trabajadores y las comunidades que actualmente dependen de la industria de los combustibles fósiles se enfrenten a importantes pérdidas económicas a medida que esa industria va desapareciendo. En el caso de China, los Estados Unidos y la Unión Europea, y en el conjunto de la economía global, los proyectos generales de transición hacia una energía limpia deberían abarcar políticas de transición justas y eficaces para las comunidades y los trabajadores que se ven negativamente afectados.

Los llamados en favor de acuerdos verdes, que ya se escuchaban antes de la COVID-19, se sustentan en una transición hacia un futuro descarbonizado liderada por la inversión pública y la riqueza del empleo. La movilización masiva de recursos fiscales y monetarios en los países avanzados para responder a la pandemia ha sugerido que se puede globalizar esta idea. Bajo el lema “reconstruir un mundo mejor”, las economías del G7 han hablado mucho de poner en marcha el tipo de recuperación verde que se prometió en respuesta a la crisis financiera global, pero que se abandonó rápidamente ante las medidas de austeridad adoptadas en las economías avanzadas.

El recurso prematuro a la austeridad parece menos probable ahora que después de la crisis financiera global. No obstante, un estudio de los paquetes de recuperación inicial adoptados en las 50 mayores economías del mundo (principalmente avanzadas) reveló que solo el 2,5 % del gasto se destinó a la recuperación ecológica (UNEP, 2021). En consecuencia, el desafío que tenemos por delante es mantener el impulso de la inversión pública durante la próxima década y posteriormente, al tiempo que aumentamos el componente climático. En este contexto, es importante entender las posiciones actuales en materia de políticas, y las respectivas ventajas y desventajas, de los principales agentes económicos.

a) *Las políticas de los Estados Unidos*

Entre 2017 y 2020, el Gobierno federal, bajo la Administración Trump, no emprendió ninguna nueva iniciativa climática, debilitó la mayoría de las regulaciones federales en vigor y redujo las fuentes de apoyo financiero para luchar contra el cambio climático. Los Estados Unidos también se retiraron del Acuerdo de París sobre el Clima en 2017. Una de las primeras medidas de la Administración Biden en enero de 2021 fue la reincorporación al Acuerdo de París, y desde entonces ha impulsado una serie de iniciativas adicionales para situar la economía de los Estados Unidos en una senda de estabilización del clima viable. En términos más generales, y en consonancia con las metas de reducción de las emisiones globales del IPCC, la nueva Administración se ha comprometido a reducir las emisiones de CO₂ de los Estados Unidos en un 50 % para 2030 y a convertirse en una economía de cero emisiones netas para 2050.

En cuanto a las medidas específicas para alcanzar esos amplios objetivos, la iniciativa más significativa hasta la fecha es el Plan de Empleo Estadounidense

propuesto de ocho años de duración y 2,7 billones de dólares de presupuesto que se presentó en marzo de 2021. Entre el 35% y el 40 % de la asignación del gasto total, es decir, unos 130.000 millones de dólares al año, se destinaría a inversiones que favorecieran directamente la reducción de las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero. El Plan de Empleo Estadounidense también contribuiría sustancialmente a la I+D en materia climática, así como a las iniciativas de transición justa para los trabajadores y las comunidades que actualmente dependen en gran medida de la industria de los combustibles fósiles. En distintas propuestas, la Administración Biden también aboga por el apoyo financiero, sin especificar las cantidades, para las medidas de estabilización del clima en las economías en desarrollo²⁰.

Este nivel de financiación del Gobierno federal para la estabilización del clima sería inédito en los Estados Unidos. De todas maneras, incluso si algo parecido a esa medida se convierte en ley, todavía no está claro que los niveles de financiación propuestos sean adecuados para alcanzar los objetivos climáticos de la Administración, es decir, una reducción del 50 % de las emisiones para 2030 y cero emisiones netas para 2050.

Conforme a las estimaciones señaladas anteriormente de que se necesitará entre el 2 % y el 3 % del PIB para financiar la transformación hacia una energía limpia, las inversiones globales en energía limpia en los Estados Unidos (públicas y privadas) deberían oscilar entre 450.000 y 500.000 millones de dólares al año a fin de reducir las emisiones en un 50 % para 2030. El Plan de Empleo Estadounidense aportaría entre el 25 % y el 30 % de toda la inversión necesaria. La financiación pública de los gobiernos estatales y locales también puede contribuir pero es probable que, en su mayor parte, las cantidades sean muy inferiores a las aportadas por el Gobierno federal. Esto plantea la cuestión de cómo se movilizará la mayor parte del 75 % restante de la financiación necesaria de los inversores privados.

La inversión privada en energía limpia en los Estados Unidos ha seguido una trayectoria ascendente durante más de una década. Sin embargo, por ahora esa inversión sigue situándose muy por debajo del nivel necesario. En 2019, un año antes de la recesión causada por la COVID-19 y el año más reciente del que se dispone de datos completos, la inversión privada total en energía limpia ascendió a unos 60.000 millones de dólares en energía renovable y 40.000 millones de dólares en eficiencia energética²¹. Por consiguiente,

la cifra total de 100.000 millones de dólares representaba en torno al 20 % del monto necesario.

La movilización del nivel necesario de fondos privados dependerá de un conjunto de medidas sólidas para incentivar la energía limpia y la eficiencia energética y desincentivar el consumo de combustibles fósiles. La medida de ese tipo que tendría un mayor impacto sería una combinación de impuestos al carbono y límites a las emisiones de carbono. Esos impuestos y límites se aplican actualmente en 12 estados de los Estados Unidos, que representan una cuarta parte de la población y un tercio del PIB del país²². Esos estados han logrado niveles de emisiones más bajos en relación con el promedio nacional, pero no han conseguido alentar la inversión privada en energía limpia para alcanzar un nivel cercano al necesario. Parte del problema es que ni esos impuestos ni esos límites se han concebido en los Estados Unidos teniendo en cuenta que se deben evitar los importantes problemas que pueden entrañar. Uno de los principales problemas es que el aumento del precio de los combustibles fósiles afecta en mayor medida a los hogares con menores ingresos que a los de mayor renta, ya que los gastos energéticos representan una mayor proporción del consumo de los hogares con menores ingresos. Una solución eficaz a este problema es devolver a los hogares con menores ingresos una parte significativa de los generados por el impuesto para compensar los efectos distributivos regresivos de ese tipo de tributo. Sin embargo, ningún estado ha promulgado todavía esas políticas de desgravación.

En general, para que los Estados Unidos puedan seguir una senda de estabilización del clima viable será necesario combinar una inversión pública sustancialmente mayor y una regulación de la inversión privada más firme y eficaz que la que se aplica actualmente o se está debatiendo en el ámbito de la Administración Biden o en el ámbito estatal.

b) Las políticas de la Unión Europea

La Unión Europea está impulsando el programa de estabilización del clima más ambicioso del mundo, que ha denominado el Pacto Verde Europeo. En el marco de este programa, la región se ha comprometido a reducir las emisiones al menos en un 55 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990, una meta más ambiciosa que la reducción del 45 % establecida por el IPCC. El Pacto Verde Europeo se ajusta por tanto a la meta a largo plazo del IPCC de lograr una economía de cero emisiones netas para 2050.

A partir de diciembre de 2019, la Comisión Europea ha estado adoptando medidas e introduciendo nuevas propuestas para alcanzar las metas de reducción de las emisiones en la región. La medida más reciente que se ha adoptado, en junio de 2021, es el NextGenerationEU, mediante el cual se destinarán a la financiación del Pacto Verde Europeo 600.000 millones de euros (un tercio del total de 1,8 billones de euros previstos en su presupuesto septenal para inversiones)²³. En julio de 2021, la Comisión Europea concretó este compromiso de gasto al exponer 13 medidas fiscales y regulatorias con los siguientes elementos principales:

- La ampliación de los impuestos sobre el carbono en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea.
- El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, mediante el cual los importadores pagarán tasas por la importación de productos muy intensivos en emisiones de carbono, como el acero, el cemento o el aluminio.
- La mayor adecuación de las políticas tributarias generales a los objetivos del Pacto Verde Europeo.
- El aumento de los niveles de eficiencia energética y la ampliación del suministro de energías renovables.
- La implantación más rápida de modos de transporte de bajas emisiones y de los correspondientes combustibles e infraestructura.
- Las herramientas para preservar y ampliar las zonas forestales y otros sumideros naturales de carbono.
- Una transición socialmente justa para repartir los costos de la lucha contra el cambio climático y la correspondiente adaptación²⁴.

En cuanto a la combinación de inversión pública, regulaciones y otros incentivos para promover la inversión privada, el Pacto Verde Europeo parece que se basa principalmente en las regulaciones y otros estímulos para el sector privado. Los 600.000 millones de euros que se asignarán durante un período de siete años a través del NextGenerationEU supondrían una media de unos 85.000 millones de euros al año. Esto equivale a menos del 0,6 % del PIB de la Unión Europea durante este período (suponiendo

que su crecimiento sea de un modesto 1,5 % anual). Por consiguiente, los niveles de gasto privado para transformar la infraestructura energética de la región, además de las prácticas forestales y agrícolas, tendrían que aportar los aproximadamente 250.000 millones de euros anuales restantes (o el 75 % del gasto total) para poder seguir una senda de estabilización viable tanto para 2030 como para 2050²⁵.

Como se ha señalado, la dependencia de la inversión privada impulsada por las regulaciones y los incentivos, a diferencia de la inversión pública directa para la construcción de una infraestructura de energía limpia, conlleva inevitablemente una gran incertidumbre. En consecuencia, un estudio reciente concluyó que para reducir las emisiones de la Unión Europea en un 55 % para 2030 se tendría que triplicar el precio del carbono para esa fecha con respecto al que sería necesario para alcanzar una reducción del 40 % de las emisiones para 2030²⁶. La aplicación de un aumento tan pronunciado del precio del carbono se enfrentaría, sin duda, a una fuerte oposición política, especialmente si no se contemplan desgravaciones para contrarrestar esta nueva carga tributaria sobre las personas de ingresos bajos y medios²⁷. La movilización de los chalecos amarillos de 2018 en Francia surgió precisamente a raíz de la oposición a la propuesta del Presidente Macron de promulgar un impuesto sobre el carbono sin incluir desgravaciones sustanciales para los ciudadanos de menores ingresos.

Por tanto, al igual que en el caso de los Estados Unidos, las perspectivas de éxito del Pacto Verde Europeo como programa de estabilización del clima implicarán, casi con toda seguridad, unos niveles de apoyo a la inversión pública mucho más elevados que los propuestos hasta la fecha a través del NextGenerationEU.

c) Las políticas de China

A diferencia de los Estados Unidos y la Unión Europea, China aún no se ha comprometido a alcanzar las metas de reducción de las emisiones del IPCC para 2030 o 2050. De todas maneras, en el discurso que pronunció en septiembre de 2020 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Xi fue el primer líder mundial que estableció una serie de metas para su país: las emisiones seguirían aumentando hasta alcanzar su nivel máximo en 2030 y luego comenzarían a disminuir para llegar a las cero emisiones netas en 2060. Ese compromiso dio lugar a que otros aumentaran su ambición (Tooze, 2020). Además, China ha manifestado su

empeño en reducir su dependencia del carbón; las emisiones derivadas de la combustión de carbón son actualmente un 30 % superiores a las del petróleo y un 70 % a las del gas natural.

China defiende que su situación, como emisor históricamente bajo y como país en desarrollo, es distinta porque está siguiendo una trayectoria de crecimiento económico mucho más rápida que la de los Estados Unidos, la Unión Europea u otras economías avanzadas.

China, en su calidad de economía en desarrollo de rápido crecimiento, se enfrenta, sin duda, a retos de mayor envergadura que los Estados Unidos o la Unión Europea a la hora de reducir sustancialmente las emisiones. De todas maneras, sigue siendo cierto que si China no alcanza las metas del IPCC dentro de su propia economía, estas metas serán inalcanzables a escala mundial. De ello se deduce que los riesgos que el IPCC describe como derivados del incumplimiento de esas metas (la intensificación del calor extremo, las fuertes precipitaciones, las sequías, el aumento del nivel del mar y las pérdidas de biodiversidad) serán cada vez más graves, incluso en la propia China.

Por otra parte, China cuenta con un historial de superación en lo que respecta a los avances en proyectos de estabilización del clima. Como ejemplo importante, tras el 12º Plan Quinquenal (2011-2015), en el que la solar y la eólica figuraban como industrias estratégicas, el Gobierno aplicó una serie de políticas industriales, como la financiación pública, las tarifas reguladas, la prescripción en materia de contenido nacional y el apoyo a I+D, que permitieron que China se convirtiera en uno de los principales fabricantes mundiales en el campo de la energía solar y eólica. Cuando la baja demanda interna de energía solar se convirtió en un cuello de botella para este proyecto, el Gobierno respondió facilitando el crecimiento de un mercado solar nacional. Como resultado, China instaló más de 130 GW de capacidad solar en 2017. Esto sirvió para superar en un 24 %, y tres años antes de lo previsto, el objetivo gubernamental de instalar 105 GW de energía solar para 2020 (Finamore, 2018). Debido en gran parte a esa y otras iniciativas relacionadas de los encargados de la formulación de las políticas chinas, el precio medio mundial de los paneles solares también ha bajado alrededor de un 80 % desde 2009.

China ha financiado activamente inversiones en energía limpia en las economías en desarrollo a través de su Iniciativa de la Franja y la Ruta, también en colaboración con asociados internacionales²⁸. En

cambio, las economías del G7 no se comprometieron a aumentar significativamente sus propios compromisos de financiación verde global en su reunión de 2021 en Cornualles (Reino Unido)²⁹.

Asimismo, China ha puesto en marcha amplios programas para que los trabajadores de la industria de los combustibles fósiles pasen a ocupar otros puestos. En 2016, se estimó que aproximadamente 1,8 millones de trabajadores de las industrias del carbón y del acero tuvieron que ser reubicados en otras ocupaciones cuando se cancelaron distintas operaciones de ese tipo. El Gobierno central de China anunció en febrero de 2016 una serie de políticas para apoyar la recolocación de los trabajadores despedidos, como la adopción de una dotación presupuestaria específica por valor de 100.000 millones de yuanes (unos 15.400 millones de dólares)³⁰.

En resumen, el país ha puesto en marcha satisfactoriamente un conjunto muy ambicioso de políticas industriales y financieras para que su economía siga una senda viable de estabilización del clima. Al mismo tiempo, es probable que China siga siendo la principal fuente de emisiones mundiales de CO₂ durante los próximos 20 a 30 años, salvo que acelere sustancialmente su programa de reducción de las emisiones.

Por diferentes motivos, China, los Estados Unidos y la Unión Europea en su conjunto deben poner en marcha programas de estabilización del clima bastante más ambiciosos con el fin de que sus respectivas iniciativas proporcionen el liderazgo necesario para alcanzar las metas de reducción de las emisiones del IPCC. En particular, estos bloques económicos deben comprometerse a destinar más fondos públicos al proyecto global de inversión en energía limpia. Naturalmente, las políticas para fomentar la inversión privada en energía limpia también son fundamentales. Sin embargo, como ocurre con la actividad de inversión privada en términos más generales, inevitablemente cundirán dudas sobre si el aumento de esa inversión privada será suficiente para seguir una senda global de estabilización del clima que sea viable.

Una limitación básica para aumentar la inversión pública es encontrar fuentes de financiación pública significativamente mayores. La necesidad de recaudar ingresos públicos adicionales a través de sistemas tributarios más progresivos debe estudiarse en todos los países teniendo presentes las demandas y presiones locales. No obstante, la verdad es que la mayor parte de los fondos necesarios para aumentar la inversión global en energía limpia puede obtenerse

sin un aumento significativo de impuestos, canalizando recursos de otras fuentes, a saber:

- La transferencia de fondos de los presupuestos militares.
- La eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles y la transferencia de una parte importante de esos fondos a las inversiones en energía limpia.
- La puesta en marcha de programas de compra de bonos verdes a gran escala por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Central Europeo y el Banco Popular de China.

- El aprovechamiento del poder financiero de los bancos públicos de desarrollo, a nivel nacional, regional e internacional.

No cabe duda de que habrá que realizar muchos análisis y programas para que estas propuestas sean viables, y los países optarán por diferentes combinaciones de estas posibles fuentes de financiación³¹. De todas maneras, un punto de partida fundamental para ello será estrechar la cooperación entre China, los Estados Unidos y la Unión Europea, tanto en lo que respecta a los aspectos específicos de la financiación pública de la inversión en energía limpia como, de forma más general, a todos los aspectos del proyecto global de estabilización del clima.

E. Hacia un nuevo acuerdo económico

Especular sobre la futura dirección de la política económica después de la COVID-19 es complicado por la naturaleza extemporánea de la respuesta a la pandemia en muchos países, así como por la gran incertidumbre que existe en la coyuntura actual. Además, la crisis financiera global sirve de advertencia de que las direcciones tomadas bajo la presión de un momento particularmente tenso tal vez no se mantengan una vez que esa presión se reduzca.

Dadas las circunstancias, quizás no resulte sorprendente que se haya prestado mucha atención a las medidas y declaraciones de la nueva Administración estadounidense, y que algunos ya anticipen “el amanecer de una nueva era económica” (Tooze, 2021) y otros una “nueva variante” del capitalismo (Elliot, 2021).

El Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos (2021) ha reconocido abiertamente la necesidad de un reajuste de las políticas, tanto para reparar los daños causados por las políticas anteriores como para afrontar los nuevos desafíos:

Durante las últimas cuatro décadas, la opinión de que la reducción de los impuestos, del gasto y de las regulaciones generaría un mayor crecimiento económico ha influido sustancialmente en la política pública de los Estados Unidos. Durante este período, los Estados Unidos no han invertido lo suficiente en bienes públicos, como infraestructura e innovación, por lo que los beneficios del crecimiento han redundado de forma desproporcionada en quienes se encuentran en la parte superior de la distribución del ingreso y la riqueza.

La teoría económica que sustenta el Plan de Empleo Estadounidense y el Plan para las Familias Estadounidenses del Presidente Biden es diferente. Estas políticas propuestas reflejan la evidencia empírica de que una economía fuerte depende de una base sólida de inversión pública, y que la inversión en los trabajadores, las familias y las comunidades pueden dar sus frutos durante décadas.

Se puede detectar una incipiente ruptura con las recetas políticas del pasado y la aparición de un nuevo consenso (Sandbu, 2021) en las instituciones financieras multilaterales, con su apoyo a los grandes programas de gasto, a la subida de los impuestos a los ricos y a la reducción del poder de mercado de las grandes empresas (Georgieva *et al.*, 2021), su reconocimiento de que los flujos de capital deben ser gestionados de manera más eficaz e incluso, en algunas circunstancias, a través de controles de capitales (Adrian y Gopinath, 2020) y su respaldo a una agenda política fuertemente intervencionista para impulsar la inversión verde (IMF, 2020). Otro bastión del pensamiento político neoliberal, la OCDE, también ha animado a sus miembros a gastar a lo grande y proteger el empleo (Giles, 2021) y ha reconocido que para lograr resultados socialmente inclusivos y cohesionados se requerirá una reevaluación fundamental de la relación entre el Estado, la sociedad, la economía y el medio ambiente (OCDE, 2021b).

Otros, sin embargo, han advertido de que la muerte del neoliberalismo es exagerada (Galbraith, 2021), han subrayado que puede adaptarse a las circunstancias

cambiantes (Slobodian, 2021) y han señalado nuevas tensiones que ampliarán el poder y la influencia de unos mercados financieros poco regulados (Gabor, 2021). Algunos han apuntado también a la continuidad de las políticas asociadas a los programas de préstamo de las instituciones financieras multilaterales durante la pandemia (Ortiz y Cummings, 2021) y el llamado de los Ministros de Comercio del G7 a una mayor liberalización y a una mayor reducción del espacio de políticas (Davies *et al.*, 2021). Asimismo, se ha observado una variante más verde del neoliberalismo, decidida a garantizar que la transición hacia un futuro con bajas emisiones de carbono y muy digital siga centrándose en el mercado y sea favorable al capital estableciendo un precio adecuado para el carbono, promoviendo una nueva generación de instrumentos de financiación que respeten las normas ambientales, sociales y de gobernanza, ecologizando la responsabilidad social corporativa y aprovechando la riqueza de los multimillonarios y el poder de los macrodatos para salvar el planeta.

Hasta la fecha, la mayor parte de los discursos sobre un nuevo consenso han sido pronunciados por voces del Norte y, a menudo, con la vista puesta en el decálogo de política económica sintetizado en el mencionado Consenso de Washington. Aunque Williamson nunca respaldó todas las recomendaciones en materia de políticas consagradas en ese Consenso, sí apoyó su declaración de que no había alternativa a las economías de mercado orientadas hacia el exterior y sujetas a la disciplina macroeconómica (Williamson, 1993) y su misión subyacente de abandonar el “*apartheid* intelectual” que había restringido la aplicación de algunas políticas a determinadas categorías de países (Williamson, 2004).

Independientemente del historial de este programa universal de políticas, no es el enfoque que necesitan los encargados de la formulación de políticas que afrontan los múltiples e interconectados desafíos que configuran los resultados de desarrollo de la próxima década. Para romper realmente con los últimos 40 años, los gobiernos no solo deben enfrentarse a los intereses creados que han acumulado un considerable capital económico y político a partir de los patrones de distribución asimétrica en el marco de la hiperglobalización, sino también reconocer las profundas limitaciones y vulnerabilidades estructurales que han obstruido de manera persistente las perspectivas de crecimiento y desarrollo sostenibles. Para ello, habrá que permitir una mayor flexibilidad en el establecimiento de las prioridades políticas por parte de los países en desarrollo y garantizar un espacio

de políticas suficiente con el fin de poder aplicar las medidas necesarias para gestionar los ambiciosos objetivos y las consiguientes disyuntivas, además de un tratamiento diferenciado en apoyo de sus iniciativas dirigidas a movilizar los recursos necesarios para implementar la Agenda 2030.

De todas maneras, la crisis de la COVID-19 ya ha abierto la puerta a enfoques que rompen con los tabúes a la hora de formular políticas que podrían ayudar a los países, en todos los niveles de desarrollo, a avanzar hacia un futuro mejor. En esos enfoques se reconocería lo siguiente:

1. *Los gobiernos no son hogares.* La crisis de la COVID-19 no solo ha hecho que los gobiernos de los países avanzados registren un gasto sin precedentes, sino que también les ha obligado a abandonar la idea de que los presupuestos deben estar siempre equilibrados y, en su lugar, han adoptado, implícita o explícitamente, un enfoque funcional de las finanzas públicas que permite a los gobiernos gastar primero y gravar después y, en determinadas condiciones, gastar únicamente dinero emitido por el Estado (TDR, 2020). Reconocer esto abre un debate sobre los determinantes del espacio fiscal, en particular en los países en desarrollo, donde los factores externos influyen mucho más en la capacidad de gasto de los gobiernos y donde las reformas de las instituciones financieras multilaterales, así como del sistema fiscal interno, pueden ofrecer un mayor margen para los gastos anticíclicos y sociales.
2. La revisión de la *independencia de los bancos centrales.* Desde la última crisis, los bancos centrales han dejado de focalizarse únicamente en el objetivo de inflación y han tenido que apagar los incendios económicos a través de las operaciones contabilizadas en sus balances. Este enfoque se ha mantenido en la crisis actual, por ejemplo, con la concesión de préstamos directamente al sector privado. Al aceptar que los bancos centrales son el motor de una máquina de fabricación de créditos se amplía necesariamente su autoridad reguladora, incluso sobre el sistema bancario en la sombra, domesticando los ciclos de expansión y contracción del crédito y ampliando en mayor medida su horizonte de riesgo para que incluya amenazas más extensas a la estabilidad financiera, como las derivadas del cambio climático y la creciente desigualdad. Habida cuenta de

- esa mayor responsabilidad, es conveniente un mayor control democrático.
3. *La resiliencia es un bien público.* Está claro que la idea de que “nadie está a salvo hasta que todos estemos a salvo” se hace extensiva a los desafíos que van más allá de la crisis sanitaria inmediata y, mientras algunas élites parecen desesperadas por encontrar formas de aislarse de los choques económicos, sanitarios y medioambientales, la COVID-19 ha reforzado la idea de que la resiliencia es un bien público, en el sentido de que es un bien no excluible y no rival y tiene un carácter global. La resiliencia es, sin duda, responsabilidad del Estado, que la desarrolla a través de un sector público robusto con los recursos necesarios para invertir debidamente, prestar los servicios complementarios y coordinar las múltiples actividades que implica ese desarrollo. Los países necesitan sistemas universales de servicios básicos y protección social, pero este imperativo también plantea desafíos concretos a los países en desarrollo sobre cómo adaptar los objetivos de un Estado desarrollista a los desafíos, en particular a los financieros, que plantea la protección de los ciudadanos frente a las perturbaciones. En este sentido, para financiar la resiliencia mundial habrá que reflexionar de manera novedosa y ambiciosa sobre la movilización y distribución de los recursos financieros.
 4. *La financiación es demasiado importante para dejarla en manos de los mercados.* Wall Street y sus homólogos en otros lugares del mundo no han sido buenos para la oferta de financiación a largo plazo y asequible, tampoco cuando su indulgencia con los excesos especulativos ha socavado la resiliencia nacional y comunitaria; las tasas de formación de capital han sido demasiado bajas en muchos países y en todos los niveles de desarrollo. Asimismo, la voluntad de permitir que partes del sistema financiero operen en la sombra, fuera del control reglamentario, ha demostrado ser perjudicial, junto con la desacreditada idea de que están dispuestos a regularse a sí mismos. Un sistema financiero que otorgue un papel más importante a los bancos públicos, que impida la aparición de megabancos y proteja frente a esta posibilidad, y que ejerza un mayor control regulador tiene menos probabilidades de generar excesos especulativos y más probabilidades de ofrecer un clima de inversión más saludable.
 5. *La reducción de los salarios es perjudicial para las empresas.* La idea, basada en la lógica microeconómica, de que los salarios no representan más que un costo de producción ha sustentado el impulso de flexibilizar al máximo los mercados laborales. Sin embargo, los salarios no solo son una fuente crucial de demanda, sino que su crecimiento puede estimular la productividad. Además, el salario digno es un componente clave de un contrato social sólido. Por tanto, en los mercados laborales saludables los salarios están integrados en acuerdos sólidos de voz y representación y se apoyan en el salario mínimo y la correspondiente legislación laboral que protege adecuadamente contra las prácticas abusivas. En el caso de los países en desarrollo, donde el subempleo sigue siendo una característica permanente del mercado laboral, resulta especialmente importante que las medidas se centren en la lucha contra la informalidad.
 6. *La diversificación es importante.* Ningún país ha recorrido el difícil camino que conduce del subdesarrollo rural a la prosperidad posindustrial sin utilizar políticas públicas específicas y selectivas que tengan como objetivo modificar la estructura de la producción favoreciendo nuevas fuentes de crecimiento. El estancamiento de la transición industrial en gran parte del mundo en desarrollo, o peor aún, la “desindustrialización prematura”, ha reforzado la posición periférica de esos países en la división internacional del trabajo, los ha hecho más vulnerables a los choques externos y ha perpetuado los altos niveles de informalidad. Las políticas industriales son aún más urgentes cuando hay que realizar saltos estructurales y tecnológicos para superar los desafíos climáticos y digitales. Además, una transición justa requiere la gestión eficaz de las actividades que van a desaparecer para crear nuevos empleos en los lugares adecuados.
 7. *Una sociedad solidaria es una sociedad más estable.* La cuestión del trabajo de cuidados se está convirtiendo en un elemento integrante de cualquier programa político destinado a recuperarse mejor, incluida la transformación del trabajo de cuidados remunerado en un trabajo digno merecedor de los niveles salariales, las prestaciones y la seguridad que cabe esperar de los empleos industriales, un sector central del mercado de trabajo. Sin embargo, en términos más generales, la formulación de una política

social proactiva transformadora debe ir más allá de la simple oferta de una categoría residual de garantías o prestaciones sociales destinadas a impedir que los que se quedan atrás estén todavía más rezagados. Con un diseño efectivo, las políticas sociales también pueden servir para acelerar y gestionar la transformación estructural, ayudando a fomentar la modernización tecnológica y el aumento de la productividad, lo que subraya la importancia de un enfoque integrado para la formulación de políticas dirigidas a recuperarse mejor.

Como se ha argumentado más firmemente en anteriores *Informes*, está claro que los programas de políticas que se basan en estos amplios preceptos necesitarán un sistema multilateral de apoyo para generar buenos resultados, así como un conjunto de principios rectores destinados a garantizar la “prosperidad para todos”, proporcionando el espacio para las acciones

nacionales necesarias y estimulando el apoyo global para las acciones colectivas basadas en la cooperación entre todos los países.

El llamado a la reforma del sistema multilateral, realizado hace cuatro décadas en el primer *Informe sobre el comercio y el desarrollo* para evitar una inminente crisis de desarrollo, no fue atendido. Los desequilibrios, las desigualdades y las inseguridades que empezaban a surgir en 1981 se han extendido desde entonces cada vez con mayor intensidad, al desatarse las furias de la hiperglobalización, de modo que las crisis actuales son ahora realmente globales en lo que respecta a su alcance e impacto. Dado que los niveles de endeudamiento han aumentado exponencialmente en las últimas cuatro décadas, y de nuevo durante la pandemia, y que la situación del clima se acerca cada vez más a un punto de inflexión catastrófico, la necesidad de reformar el sistema ha cobrado más fuerza que nunca.

Notas

- 1 Naturalmente, también fue el mensaje de los partidarios internacionales del New Deal en Bretton Woods, que se caracterizó por el reconocimiento de Morgenthau de que el planteamiento de Bretton Woods se basa en la constatación de que es económica y políticamente conveniente para países como la India y China, y también para países como Inglaterra y los Estados Unidos, que la industrialización y la mejora de las condiciones de vida de los primeros se logre con la ayuda y el apoyo de los segundos (Morgenthau, 1945).
- 2 Para consultar los orígenes intelectuales, burocráticos y políticos del neoliberalismo y su evolución, véase Mudge, 2008.
- 3 Aunque el término fue acuñado por el Banco Mundial en 1981, su uso más extendido se debe a la creación de un Índice de Mercados Emergentes por parte del banco de inversión Morgan Stanley a finales de la década de 1980.
- 4 El rápido ascenso de la industria del capital privado, con activos gestionados con un valor superior a los 7 billones de dólares en 2020 que triplicaban con creces la cifra de la década posterior a la crisis financiera global, fue un indicador de esta tendencia, véase Wigglesworth, 2021.
- 5 El Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas (GPM) es un marco de realización de modelos empíricos para analizar las interacciones nacionales y mundiales entre las variables económicas y las posiciones políticas que se basa en relaciones econométricas de efecto casual y en un marco contable mundial ajustado de stocks y flujos (<https://unctad.org/debt-and-finance/gpm>).
- 6 Por su diseño, el modelo no contempla una crisis económica o financiera, a pesar de que están surgiendo claras fragilidades financieras y vulnerabilidades económicas que pueden parecerse a las condiciones que desencadenaron las crisis en el pasado.
- 7 Esto no significa que los ratios de deuda pública vayan a disminuir necesariamente por estos medios.
- 8 Al igual que con la política fiscal, en este escenario se ha prestado la debida atención a los llamados a la protección de los salarios, la promoción del empleo y el apoyo a los ingresos realizados en algunos de los mismos países en los que también parece surgir un enfoque más flexible de austeridad fiscal. Pero, al igual que antes y en el mejor de los casos, el análisis de las recetas se ajusta a la opinión de que, en algún momento, el peso de los salarios puede dejar de caer, aunque no aumentará significativamente para compensar la tendencia a la baja.
- 9 Como ocurre con el ajuste fiscal para reducir la carga de la deuda, la receta tiende a fracasar, especialmente a escala mundial (Capaldo e Izurieta, 2013).
- 10 Para generar la cifra de activos exteriores totales, se incluyeron las cuentas de los derivados financieros en términos netos. De no haberlo hecho, los niveles habrían aumentado sustancialmente, pero no habrían cambiado la tendencia de manera significativa.
- 11 Véase también Akyüz, 2021.

- 12 Las economías con superávit por cuenta corriente y sin restricciones financieras son la Unión Europea y otras economías de Europa Occidental, Israel, el Japón y la República de Corea. Las economías con déficit por cuenta corriente y sin restricciones financieras son Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Nueva Zelandia y el Reino Unido. Las economías con superávit por cuenta corriente y con restricciones financieras son las principales economías en desarrollo de Asia Oriental (salvo China), Asia Occidental (salvo Israel) y la Federación de Rusia. Las economías con déficit por cuenta corriente y con restricciones financieras son todas las demás economías en desarrollo.
- 13 Véase el capítulo I, recuadro 1.1.
- 14 Esta observación recoge lo ocurrido durante el período de acumulación de “petrodólares” durante los años setenta y principios de los ochenta, sobreendeudamiento y fuga de capitales, especialmente en los exportadores de materias primas y petróleo (Vos, 1989).
- 15 Como se ha explicado en la sección anterior.
- 16 Fue menos visible en momentos anteriores en los que se aplicaron ese tipo de políticas.
- 17 Esto incluye un plan acordado por los dos partidos que abarca 1 billón de dólares en infraestructura física y una propuesta presupuestaria de 3,5 billones de dólares más para infraestructura física limitada, atención a la infancia, permisos retribuidos, servicios de salud e inversiones relacionadas con el clima. En el momento de redactar este informe, la suerte de la propuesta presupuestaria aún no está clara.
- 18 Desde entonces, la mayoría de los principales países, salvo los Estados Unidos, han abandonado el sistema de imposición pasiva (Matheson *et al.*, 2013). Entre los principales países de la OCDE, solo los Estados Unidos y los Países Bajos mantienen el principio de imposición de los residentes, aunque incluso eso arroja ciertas dudas (Avi-Yonah, 2019).
- 19 Entre los estudios recientes se encuentran los de IEA (2021), IRENA (2021), Pollin (2020) y, específicamente para los Estados Unidos, el de Williams *et al.*, 2020.
- 20 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/executive-summary-u-s-international-climate-finance-plan/>.
- 21 La estimación de la eficiencia energética está disponible en: <https://energyefficiencyimpact.org/>. La cifra de energía renovable procede de: <https://www.bloomberg.com/graphics/climate-change-data-green/investment.html>.
- 22 <https://www.c2es.org/document/us-state-carbon-pricing-policies/>.
- 23 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.
- 24 https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal_es.
- 25 Sigue resultando llamativo que la propuesta de gasto público más actual sea significativamente superior a lo que se había presupuestado anteriormente. Así, en 2020, la Comisión Europea preveía un presupuesto total de 1 billón de euros correspondiente al período 2021-2030 para todo, incluidas las inversiones en energía limpia y los programas para una transición justa. Esa cifra abarcaba la financiación de todas las fuentes públicas y privadas: aproximadamente la mitad del dinero procedía del presupuesto de la Unión Europea y la otra mitad, de una combinación de gobiernos nacionales e inversiones privadas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_24).
- 26 <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0306261921003962?token=898AD8E008D08C848C1C66228819C4FDE743799A3B9A66947B82EAB740587B680DE3E2DB11EE3DF96AE99ACA78C1BB5C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210715214704>.
- 27 <https://www.ft.com/content/5e1e5ba5-5b95-445d-9de6-034ad3568d2f>.
- 28 En 2018, China y el Reino Unido pusieron en marcha conjuntamente los Principios de Inversión Verde (GIP) para la Iniciativa de la Franja y la Ruta.
- 29 <https://www.carbonbrief.org/daily-brief/g7-reaffirmed-goals-but-failed-to-provide-funds-needed-to-reach-them-experts-say>.
- 30 <http://www.xinhuanet.com/fortune/caiyan/ksh/137.htm>.
- 31 Pollin (2020); véase también *TDR*, 2019.

Referencias

- Adrian T and Gopinath G (2020). Toward an Integrated Policy Framework for open economies. 13 July. Available at <https://blogs.imf.org/2020/07/13/toward-an-integrated-policy-framework-for-open-economies>.
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.

- Avi-Yonah RS (2019). Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state: A Twentieth Anniversary retrospective. Presented at the Taxation and Globalization: A Research Workshop. IDC. Herzliya.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Bernanke B (2004). Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the meetings of the Eastern Economic Association. Washington, D.C. 20 February. Available at <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>.
- Bhaduri A, Raghavendra S and Guttal V (2015). On the systemic fragility of finance-led growth. *Metroeconomica*. 66(1): 158–186.
- BIS (Bank of International Settlements) (2021). *Annual Economic Report*. Basel.
- Blair T (2005). Conference speech, Labour Party Conference. 27 September.
- Blanchard O, Cerutti E and Summers L (2015). Inflation and activity: Two explorations and their monetary implications. Working Paper No. 21726. National Bureau of Economic Research.
- Camdessus M (1997). “Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks”, speech at World Affairs Council of Los Angeles. 17 June. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9709>.
- Capaldo J (2015). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European disintegration, unemployment and instability. *Economia e Lavoro*. 49(2): 35–56.
- Capaldo J and Izurieta A (2013). The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world. *International Labour Review*. 152(1): 1–26.
- Capaldo J and Ömer Ö (2021). Trading away industrialization: Context and prospects of the EU-MERCOSUR Agreement. Working Paper No. 52. Global Economic Governance Initiative.
- Cobham A (2021). G20 could improve on “one-sided” global tax reform. *Financial Times*. 11 June.
- Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J, Janský P, Kadet J and Picciotto S (2021). A practical proposal to end corporate tax abuse: METR, a minimum effective tax rate for multinationals. Working Papers No. 8. Institute of Economic Studies (IES).
- Costantini O (2015). The cyclically adjusted budget: History and exegesis of a fateful estimate. Working Paper No. 24. Institute for New Economic Thinking.
- Costantini O and Seccareccia M (2020). Income distribution, household debt and growth in modern financialized economies. *Journal of Economic Issues*. 54(2): 444–453.
- Council of Economic Advisors (2021). Building Back Better: The American Jobs Plan and the American Families Plan. *Issues Brief*. May.
- Damgaard J, Elkjaer T and Johannesen N (2019). The rise of phantom investments: Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies. *Finance & Development*. 56(3):11–13.
- Davies R, Banga R, Kozul-Wright R, Gallogly-Swan K, and Capaldo J (2021). Reforming the International Trading System for recovery, resilience, and inclusive. Research Paper No. 65. UNCTAD.
- de Wilde M (2021). Is there a leak in the OECD’s Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)? Kluwer International Tax Blog. 1 March. Available at <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecds-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.
- Delatte AL, Guillin A and Vicard V (2020). Grey zones in global finance: The distorted geography of cross-border investments. Working Paper No. 2020–07. Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales.
- Devereux M and Simmler M (2021). Who will pay Amount A? EconPol Policy Brief No. 36. Available at https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36.
- Dow S (2017). Central banking in the twenty-first century. *Cambridge Journal of Economics*. 41(6): 1539–1557.
- Elliot L (2021). During the pandemic, a new variant of capitalism has emerged. *The Guardian*. 30 July.
- Epstein G (2019). *The Political Economy of Central Banking: Contested Control and the Power of Finance, Selected Essays of Gerald Epstein*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Fair Tax Mark (2019). The Silicon Six and their \$100 billion global tax gap. Available at <https://fairtaxmark.net/wp-content/uploads/2019/12/Silicon-Six-Report-5-12-19.pdf>.
- Ferreira FHG (2021). Inequality in the time of Covid-19. *Finance and Development*. 58(2): 20–23.
- Finamore B (2018). *Will China Save the Planet?* John Wiley and Sons. New York.
- Financial Times* (2021). Washington vs Big Tech: Lina Kahn’s battle to transform US antitrust. 10 August.
- Fukuyama F (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press. New York.
- G7 (1981). Declaration of the Ottawa Summit. 21 July. Available at <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/communiqué/index.html>
- G20 (2009). London Summit – Leaders’ Statement. 2 April. Available at https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf.

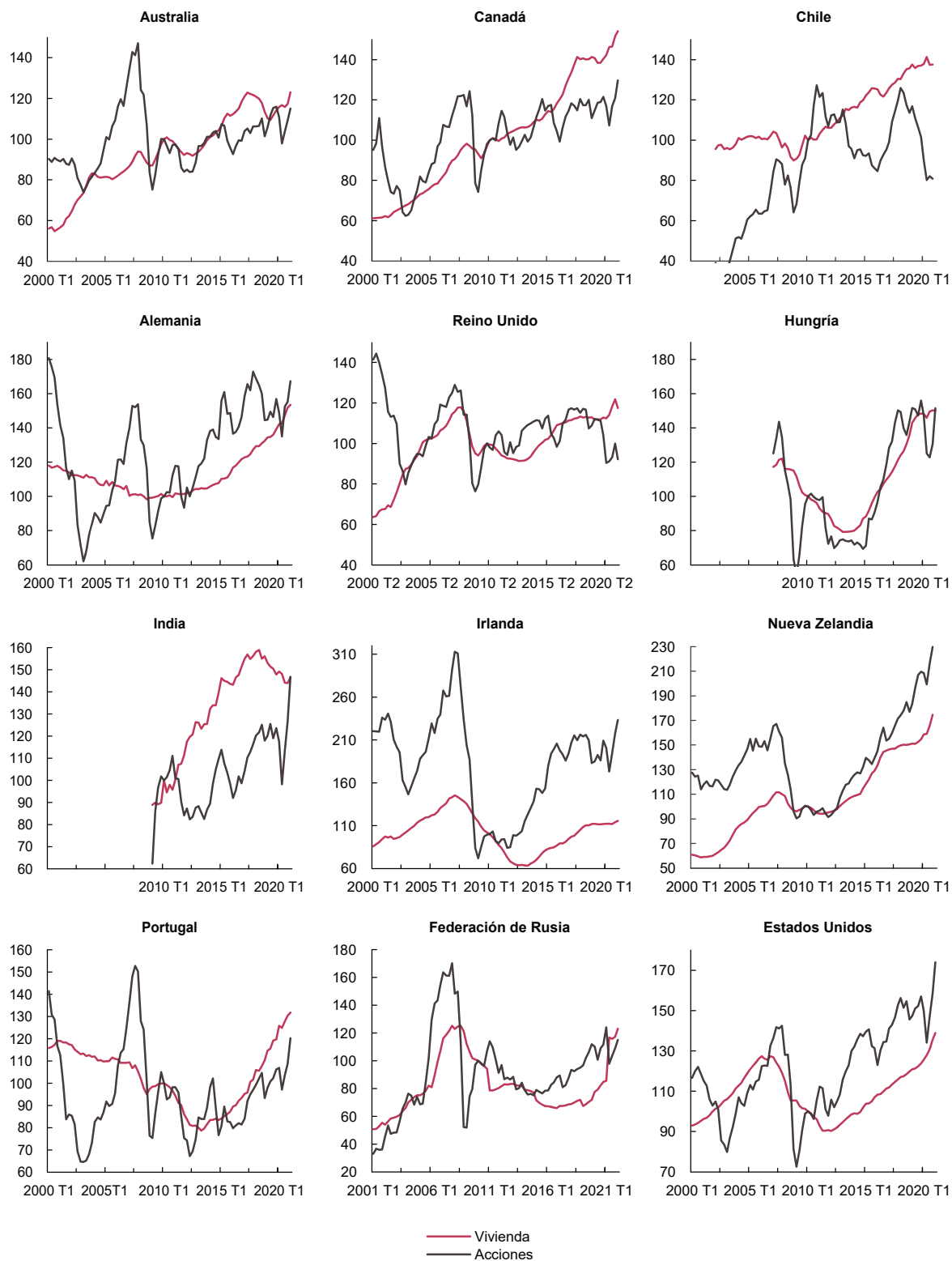
- G20 (2021). Third Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, 9-10 July – Communiqué. Available at: <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/Communique-Third-G20-FMDBG-meeting-9-10-July-2021.pdf>.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Galbraith JK (2021). The death of neoliberalism is greatly exaggerated. *Foreign Policy*. 6 April.
- Galbraith JK (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. Free Press. New York.
- Georgieva K, Díez FJ, Duval R and Schwarz D (2021). Rising market power—A threat to the recovery? 15 March. Available at <https://blogs.imf.org/2019/04/03/how-to-keep-corporate-power-in-check>.
- Giles C (2021). OECD warns governments to rethink constraints on public spending. *Financial Times*. 4 January.
- Godley W and Lavoie M (2007). *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production, and Wealth*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Gould E and Kandra J (2021). Wages grew in 2020 because the bottom fell out of the low-wage labor market: The State of Working America 2020 wages report. Economic Policy Institute. Washington D.C.
- Greenspan A (2005). Risk Transfer and Financial Stability Remarks to the Federal Reserve Bank of Chicago’s Forty-first Annual Conference on Bank Structure, Chicago, Illinois. 5 May.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050*. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook 2020: A Long and Difficult Ascent*. October. Washington D.C. International Monetary Fund.
- IPCC (2021). AR6 climate change 2021: The physical science basis. Sixth Assessment Report. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- IRENA (2021). *World Energy Transitions Outlook*. Available at <https://irena.org/publications/2021/March/World-Energy-Transitions-Outlook>.
- Izurieta A, Kohler P and Pizarro J (2018). Financialization, trade, and investment agreements: Through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy. Working Paper No. 18-02. UNCTAD and Global Development and Environment Institute.
- Jayadev A and Konczal M (2010). When is austerity right?: In boom, not bust. *Challenge*. 53(6): 37–53.
- Kohler P and Cripps F (2018). Do trade and investment (agreements) foster development or inequality? Working Paper No. 18-03. Global Development and Environment Institute.
- Krogstrup S and Oman W (2019). Macroeconomic and financial policies for climate change mitigation: A review of the literature. Working Paper No. WP/19/185. International Monetary Fund.
- Lavoie M and Seccareccia M (2017). Editorial to the special issue: The political economy of the New Fiscalism. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 14(3): 291–295.
- Lucas RE Jr (2003). Macroeconomic priorities. *The American Economic Review*. 93(1):1–14.
- Matheson T, Perry VJ and Veung C (2013). Territorial vs. worldwide corporate taxation: Implications for developing countries. Working Paper No. WP/13/205. International Monetary Fund.
- Matthews D (2021). The big drop in American poverty during the pandemic, explained. *Vox*. 11 August.
- McCombie JSL and Thirlwall AP (1994). *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Minsky H (1982). *Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Routledge. New York.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and international cooperation. *Foreign Affairs*. 23(2): 182–194.
- Mudge SL (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*. 6(4): 703–731.
- Nesvetailova A (2007). *Fragile Finance: Debt, Speculation and Crisis in the Age of Global Credit*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Nye JS (1992). What new world order? *Foreign Affairs*. 71(2): 83–96.
- OECD (2021a). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. OECD Publishing. Paris. Available at <https://oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>.
- OECD (2021b). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?* Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Ortiz I and Cummings M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021–2025 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Parolin Z, Collyer S, Curran MA, and Wimer C (2021). The potential poverty reduction effect of the American Rescue Plan. Poverty and Social Policy Fact Sheet. 11 March. Center on Poverty and Social Policy.
- Phillips R, Pyle J and Palan R (2021). The Amazon method: How to take advantage of the international state system to avoid paying tax. Available at <https://left.eu/amazon-method-of-tax-dodging-exposed-in-new-research/>.
- Picciotto S, Kadet JM, Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J and Janský P (2021). For a Better GLOBE:

- A minimum effective tax rate for multinationals. *Tax Notes International*. 101: 863–868.
- Pollin R (2020). An Industrial Policy Framework to Advance a Global Green New Deal. Available at <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420-e-16>.
- Sandbu M (2021). A new Washington Consensus. *Financial Times*. 11 April.
- Shaxson N (2019). Tackling tax havens. *Finance and Development*. 56(3): 6–10.
- Slobodian Q (2021). Is neoliberalism really dead? *New Statesman*. 27 October.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Tooze A (2021). Biden's stimulus is the dawn of a new economic era. *Foreign Policy*. 5 March.
- Tooze A (2020). Did Xi just save the world. *Foreign Policy*. 25 September.
- UNCTAD (TDR 1981). *Trade and Development Report 1981*. (United Nations publication. Sales No. E.81.II.D.9. New York).
- UNCTAD (TDR 1982). *Trade and Development Report 1982*. (United Nations publication. Sales No. E.82.II.D.12. New York).
- UNCTAD (TDR 1984). *Trade and Development Report 1984*. (United Nations publication. Sales No. E.84.II.D.23. New York).
- UNCTAD (TDR 1986). *Trade and Development Report 1986*. (United Nations publication. Sales No. E.86.II.D.5. New York).
- UNCTAD (TDR 1989). *Trade and Development Report 1989*. (United Nations publication. Sales No. E.89.II.D.14. New York).
- UNCTAD (TDR 1993). *Trade and Development Report 1993*. (United Nations publication. Sales No. E.93.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report 1995*. (United Nations publication. Sales No. E.95.II.D.16. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report 1997: Globalization, Distribution and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1999). *Trade and Development Report 1999: Fragile Recovery and Risks; Trade, Finance and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.99.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2000). *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances*. (United Nations publication. Sales No. E.00.II.D.19. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade*. (United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2007). *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.11. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report 2011: Post-crisis Policy Challenges in the World Economy* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report, 2018: Power, Platforms and the Free Trade*

- Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report 2020: From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. Geneva).
- UNDP (1990). *Human Development Report*. United Nations Development Programme. New York.
- UNEP (2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Volker PA (1978). The Political Economy of the Dollar. The Fred Hirsch lecture sponsored by the Fred Hirsch Memorial Committee at Warwick University. Coventry. 9 November.
- Vos R (1989). Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization. In: FitzGerald EVK & Vos R eds. *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Gower. Aldershot:187-232.
- Wigglesworth R (2021). Private capital industry soars beyond \$7tn. *Financial Times*. 11 June.
- Williams J, Jones R and Farbes J (2020). Technology Pathways to net-zero. Available at <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/zero-carbon-action-plan-ch-02.pdf>.
- Williamson J (1990). What Washington means by policy reform. In: Williamson J ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics. Washington, D.C.:7–20.
- Williamson J (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*. 21(8): 1329–1336.
- Williamson J (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development. A lecture in the series Practitioners of Development delivered at the World Bank. 13 January. Available at <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.

Anexo

GRÁFICO 2.A.1 Apreciación de acciones y vivienda en un grupo de países seleccionados entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021
(Índice de precios reales, 2010T1 = 100)



Fuente: OECD data.

EL FIN DEL MUNDO TAL Y COMO LO CONOCEMOS: ESTUDIO DEL PANORAMA DE LA ADAPTACIÓN



A. Introducción

Julio de 2021 fue el mes más caluroso jamás registrado en el planeta, que llegó tras 2020, el año más caluroso hasta entonces, que, a su vez, vino tras la década más calurosa jamás registrada. Olas de calor intensas, ciclones tropicales cada vez más potentes, sequías prolongadas, aumento del nivel del mar, y propagación de enfermedades son solo algunas de las amenazas que acompañan al implacable aumento de las temperaturas del planeta y que acarrearán daños económicos y un sufrimiento humano cada vez mayores. Y lo peor está por llegar. Aun cuando consigamos aunar nuestros esfuerzos de mitigación en esta década y logremos contener el aumento de la temperatura media del planeta en un 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales de aquí al año 2100, los eventos climáticos extremos observados en 2021 representan un anticipo de lo que deparará a las comunidades y los países de todo el planeta un aumento adicional de 0,4 °C en la temperatura media del planeta.

Si se mantienen las tendencias actuales, el calentamiento del planeta desencadenará puntos de no retorno en los sistemas naturales de la Tierra, dando lugar a cambios irreversibles que remodelarán la vida de este siglo (IPCC, 2021). Aun suponiendo que se pueda evitar el colapso económico, la pérdida de producción en las próximas décadas será importante en todos los países, pero sobre todo en el mundo en desarrollo (SwissRe, 2021); cientos de millones de personas se verán obligadas a desplazarse dentro y fuera de las fronteras (Rigaud *et al.*, 2018) y grandes partes de la zona tropical quedarán fuera de los límites de la adaptación humana (Zhang *et al.*, 2021); la producción de alimentos experimentará un drástico cambio (Kuma *et al.*, 2021); el acceso a fuentes de

agua dulce cada vez más escasas desencadenará crecientes tensiones geopolíticas (WEF, 2019). En resumen, si no se toman medidas contundentes para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), algunas partes del planeta sencillamente llegarán a ser inhabitables para las generaciones futuras (Wallace-Wells, 2018).

Hasta la fecha, en lo referente a las políticas la respuesta mundial a la crisis climática se ha dividido entre medidas de mitigación y de adaptación. La *mitigación climática* se centra en frenar y reducir las emisiones de GEI, mediante una estrategia híbrida de uso más eficiente de la energía y sustitución de los combustibles fósiles por fuentes de energía renovables. La *adaptación climática* se centra en aprovechar los mecanismos de resiliencia y protección para minimizar el impacto negativo del cambio climático en las vidas y los medios de subsistencia (Ge *et al.*, 2009). Aunque, en la práctica, ambos conjuntos de medidas son a menudo difíciles de dissociar, en gran parte del debate sobre el clima, la adaptación ha seguido siendo el pariente pobre de los esfuerzos de mitigación. Este enfoque es corto de miras y resulta cada vez más costoso, sobre todo para los países en desarrollo.

Las consecuencias de esta constante irresponsabilidad se han hecho más patentes tras la pandemia, ya que se ha pasado a hablar del fomento de la resiliencia ante la eventualidad de un choque global. Hasta ahora, las políticas de adaptación al clima se han visto impulsadas por una combinación de políticas de procedimiento en torno a las conferencias sobre el clima, un enfoque tecnocrático del diseño de las

políticas y una fe injustificada en la eficiencia de los mercados para determinar el precio de la vía hacia un futuro sostenible. El propósito ha sido cumplir los objetivos acordados internacionalmente mediante una mejor evaluación de los riesgos relacionados con el clima y su mejor gestión utilizando los seguros y otros mecanismos basados en el mercado. Aunque este enfoque ha arrojado algunos resultados positivos, ha ofrecido demasiado poco y demasiado tarde, y además ya se ha quedado insuficiente ante la magnitud de los choques medioambientales y los daños económicos que están causando.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera. En la sección B se explica la envergadura del desafío, y se pone el foco de atención en los daños que sufren las regiones y los países de todo el mundo y en la escala de las inversiones necesarias para afrontarlo. En la sección C se analizan algunos de los límites de la arquitectura institucional existente para gestionar el reto de la adaptación. En la sección D se propone que inscribir el reto de la adaptación en el marco de una mera gestión de riesgos es una distracción teniendo presente el imperativo de colocar las medidas de adaptación en el contexto de la transformación económica.

B. Dar la talla ante el reto de la adaptación¹

El impacto económico del cambio climático se produce tanto por el deterioro constante de las condiciones ambientales necesarias para la vida cotidiana, como el acceso al agua, la calidad del aire y las temperaturas tolerables para el trabajo, como por los choques de carácter más temporal, como los causados por incendios forestales, tormentas o inundaciones, aunque a menudo tienen unas consecuencias más inmediatas y devastadoras. Se podría decir que estos últimos son más fáciles de medir y, sin duda, han acaparado más atención. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres sobre los costos humanos de los desastres, entre 2000 y 2019, 7.348 grandes catástrofes registradas se cobraron 1,23 millones de vidas, afectaron a 4.200 millones de personas (muchas de ellas en más de una ocasión) y las pérdidas económicas a nivel mundial ascendieron a un total de 2,97 billones de dólares (CRED y UNDRR, 2020). A la vista está que las cifras muestran una tendencia al alza (gráfico 3.1).

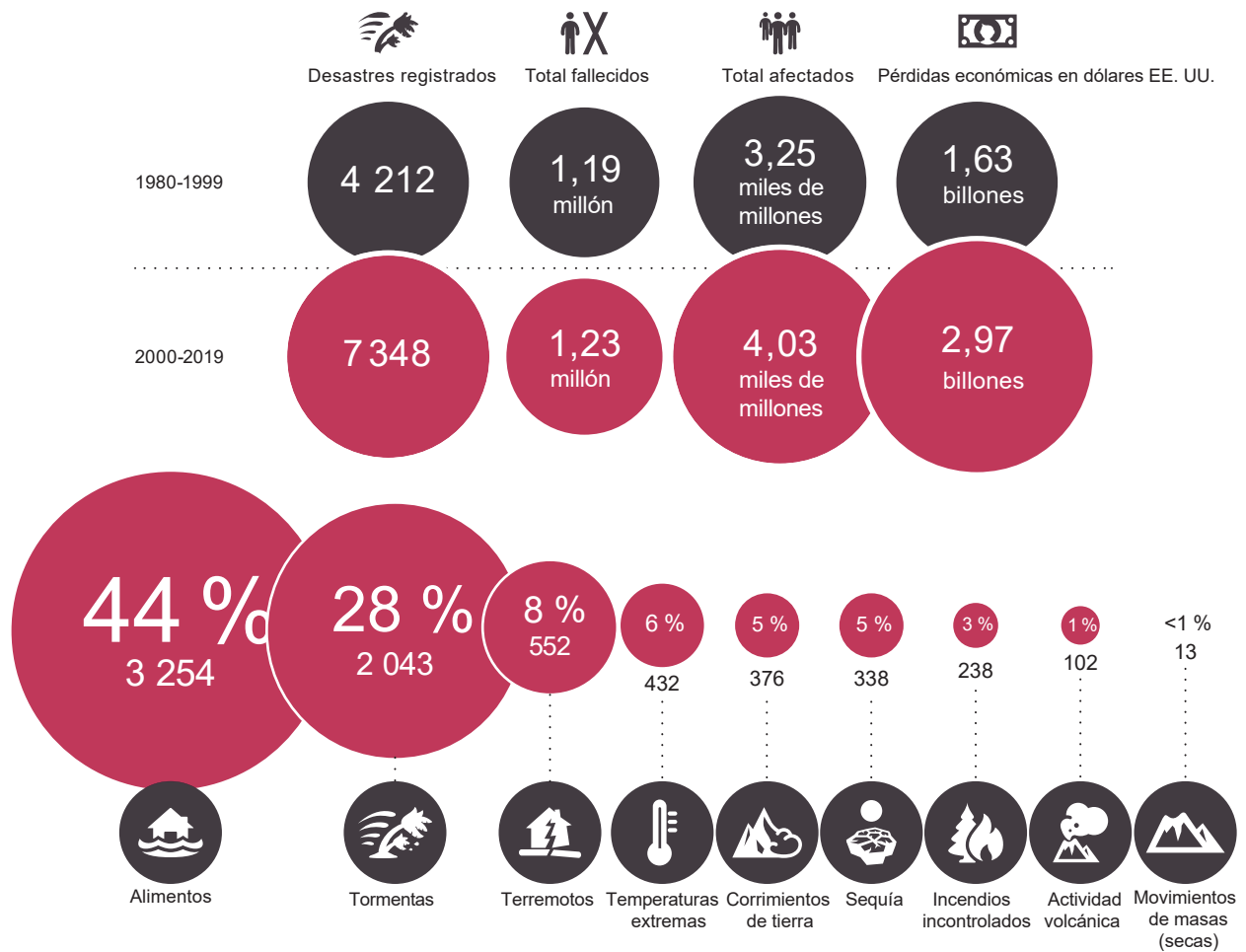
Estas catástrofes no son imputables únicamente al cambio climático. Sin embargo, no hay duda de que existe una fuerte conexión con su impacto cada vez más devastador (IPCC, 2021).

Los datos de la base Emergency Events Database (EM-DAT) muestran que las tormentas son el tipo de catástrofe más onerosa en términos de daños económicos registrados (1,39 billones de dólares), seguido de las inundaciones (651.000 millones de dólares). Solo en 2020, más de 50 millones de personas se vieron afectadas por inundaciones, sequías y tormentas (UNEP, 2020). Alrededor de tres cuartas partes de las catástrofes provocadas por el clima son atribuibles a las inundaciones y las tormentas, mientras que

las olas de calor son cada vez más intensas y generalizadas, provocando costos a grandes franjas de población en los países desarrollados y en desarrollo. Las grandes inundaciones monzónicas y los ciclones tropicales afectaron a más de 2,2 millones de personas en China y a 9,6 millones en el sur de Asia, como Nepal, India y Bangladesh, con un costo de más de 20.000 millones de dólares en daños en estas zonas. A nivel regional, entre 2000 y 2019 las pérdidas económicas en el continente americano representaron el 45 % del total de pérdidas y en Asia el 43 %. En el continente americano, los Estados Unidos acusaron el 78 % de las pérdidas totales (1,03 billones de dólares de pérdidas económicas en el mismo período), lo que es reflejo de su mayor ingreso y unos costos de reposición más elevados que en otros países. En Asia, China y Japón estas pérdidas representan el 38 % y el 35 % del total de la región en este período de tiempo (CRED y UNDRR, 2020).

Los daños también van en paralelo a una clara brecha económica. Los países de ingreso alto suelen tener un menor número de personas afectadas y de fallecidos por las catástrofes, pero incurren en pérdidas financieras mucho mayores en términos absolutos. Los países de ingreso bajo registran pérdidas económicas per cápita bajas, aunque su tendencia es creciente y la mortalidad por catástrofes es relativamente elevada. Los países de ingreso medio-bajo y medio-alto son donde se concentran la mayor parte de las catástrofes, las muertes y el número total de personas afectadas; sin embargo, también representan la mayor parte de la población mundial y Asia destaca por ser la que ha sufrido el mayor número de catástrofes. No obstante, pese a constituir la mayor parte de las pérdidas financieras del mundo, los países de ingreso alto son

GRÁFICO 3.1 Impacto de las catástrofes en 2000-2019 en relación con 1980-1999



Fuente: CRED y UNDRR 2020.

los que registran menores pérdidas como porcentaje del PIB. En comparación, los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) registraron las mayores pérdidas en relación con el PIB; el porcentaje de pérdidas económicas es tres veces mayor en los países de ingreso bajo frente a los de ingreso alto (CRED y UNDRR, 2020).

Algunos economistas han realizado estimaciones de los daños sobrevenidos como consecuencia del cambio climático, pero tras añadir una serie de funciones relacionadas con los daños en los modelos de crecimiento estándar. Sus resultados son sorprendentemente moderados en términos de pérdida de producción global, incluso con aumentos de temperatura significativos; aunque con una evaluación que empeora constantemente a medida que estos modelos se hacen más complejos, integrados y refinados (Nordhaus, 2018). De hecho, en

el discurso que pronunció en la entrega del Premio Nobel, William Nordhaus, que acredita una extensa labor en el perfeccionamiento de los “modelos de evaluación integrada”, llega a la conclusión de que “el crecimiento económico está produciendo cambios no deseados y peligrosos en los sistemas climático y terrestre [...] de imprevisibles consecuencias”.

Si bien el uso de estos modelos para estimar los daños potenciales es en sí misma una empresa difícil, su aura de rigor cuantitativo, su precisión y su dependencia de una serie de sólidos supuestos para poder proceder a la modelización plantea dudas sobre su idoneidad tratándose del desafío climático (Ackerman, 2018). Incluso en sus versiones más sofisticadas, estos modelos han sido criticados por soslayar los puntos de no retorno (Keen *et al.*, 2021) y los bucles de retroalimentación (Kikstra, *et al.*, 2021), lo que los lleva a subestimar la escala

y la persistencia de los daños potenciales del cambio climático. Además, explican poco sobre la desigualdad estructural o los patrones históricos de desarrollo, en particular las asimetrías cambiantes de la economía global que determinan las perspectivas de crecimiento en muchos países en desarrollo.

Además, se tiende a subestimar la amenaza potencial que esto supone al distinguir entre respuestas que el sistema puede gestionar y las no gestionables y a centrarse casi exclusivamente en los países de ingreso bajo, particularmente en las regiones tropicales y los Estados litorales, debido a la mayor dependencia de las actividades económicas de los ecosistemas naturales, que se consideran más difíciles de gestionar que las actividades y los sectores de países con un mayor ingreso. Esta dicotomía corre el peligro de restar importancia, o ignorar por completo, cómo las decisiones políticas, en todos los niveles de desarrollo, pueden tener un profundo efecto en la agudización de las amenazas climáticas, incluso en las economías rurales con una mayor dependencia del ecosistema natural. Como se ha comentado en el capítulo anterior, la adopción generalizada de programas de ajuste estructural ha provocado una reducción de los servicios públicos y la inversión, y ha dejado a muchas economías en desarrollo en una situación de dependencia aún mayor de las exportaciones de productos básicos, lo que las hace aún más vulnerables a los choques externos. Además, esta dicotomía, aunque toma en consideración las tensiones relacionadas con el clima a las que ya se enfrentan algunos países en desarrollo, corre el peligro de infravalorar los mayores daños a los que se enfrentan muchos países en desarrollo de ingreso medio y alto, y, de hecho, también de las economías avanzadas, cuando el aumento de las temperaturas ronde (y supere) los 1,5 °C.

Obtener una imagen completa de los costos y daños del cambio climático resulta aún más complicado por la considerable falta de datos sobre las pérdidas económicas en muchos países en desarrollo. Por ejemplo, una fuente de discrepancia en el caso de los datos disponibles son las olas de calor. Con arreglo a los datos de la base Emergency Events Database (EM-DAT), solo se registraron dos olas de calor en el África Subsahariana entre 1900 y 2019, que provocaron 71 víctimas mortales (Harrington y Otto, 2020). En cambio, la misma base de datos ha registrado 83 olas de calor en Europa entre 1980 y 2019, que provocaron más de 140.000 muertes y más de 12.000 millones de dólares en daños económicos. Esto pone de relieve importantes lagunas en la recopilación de datos, la infraestructura y los recursos de los que disponen los

organismos nacionales y una dependencia excesiva de partes externas para la recopilación de datos en las regiones en desarrollo. Ahora bien, de lo que no cabe duda es de que cuanto mayor sea el aumento de la temperatura, mayor será la amenaza de eventos catastróficos (gráfico 3.2).

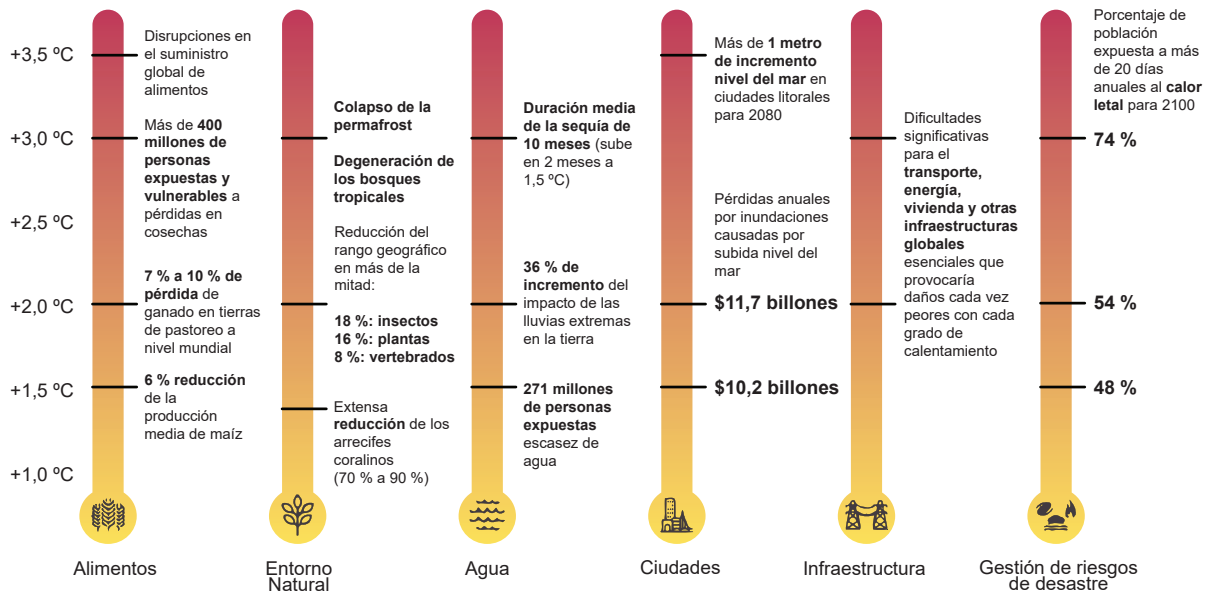
1. Ralentización del crecimiento, ensanchamiento de las brechas

Las consecuencias del aumento de la temperatura global ponen de manifiesto las desigualdades estructurales existentes dentro de los países y entre países. La responsabilidad histórica de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (la principal causa del calentamiento global) recae directamente en las naciones desarrolladas, que representan alrededor de dos tercios del total acumulado de las emisiones en la atmósfera, frente a solo el 3 % de África². Aunque algunas economías en desarrollo como China, India, Brasil y Sudáfrica registran un rápido incremento de las emisiones per cápita, estas todavía distan mucho de compararse con las de los países avanzados; e incluso las emisiones relacionadas con el consumo de sus ciudadanos más ricos están por debajo de sus homólogos en las economías avanzadas (Oxfam, 2015).

En el caso de muchos países en desarrollo, el aumento de las temperaturas del planeta ya está agravando un círculo vicioso de desarrollo que lleva décadas construyendo la movilización de recursos, debilitando las capacidades de adaptación y ensanchando las brechas de ingreso. Los países en desarrollo con sistemas de salud infrafinanciados, infraestructuras subdesarrolladas, economías poco diversificadas y ausencia de instituciones estatales están más expuestos, no solo a posibles crisis medioambientales de gran envergadura, sino también a un estado más permanente, si cabe, de estrés económico como consecuencia de los impactos climáticos.

Según una estimación, el calentamiento de las temperaturas ya ha ralentizado, en el período comprendido entre 1961 y 2010, el crecimiento económico de los países (relativamente más pobres) de las latitudes media y baja y ha ocasionado pérdidas que superan en promedio el 25 % en amplias franjas de los trópicos y subtrópicos, donde la mayoría de los países presentan una probabilidad muy elevada de registrar impactos negativos (Diffenbaugh y Burke, 2019). Como puede observarse claramente en el gráfico 3.3, esta situación no hará más que empeorar, pues el aumento de las temperaturas será el factor que más afecte a las

GRÁFICO 3.2 El riesgo de eventos catastróficos aumenta con la temperatura



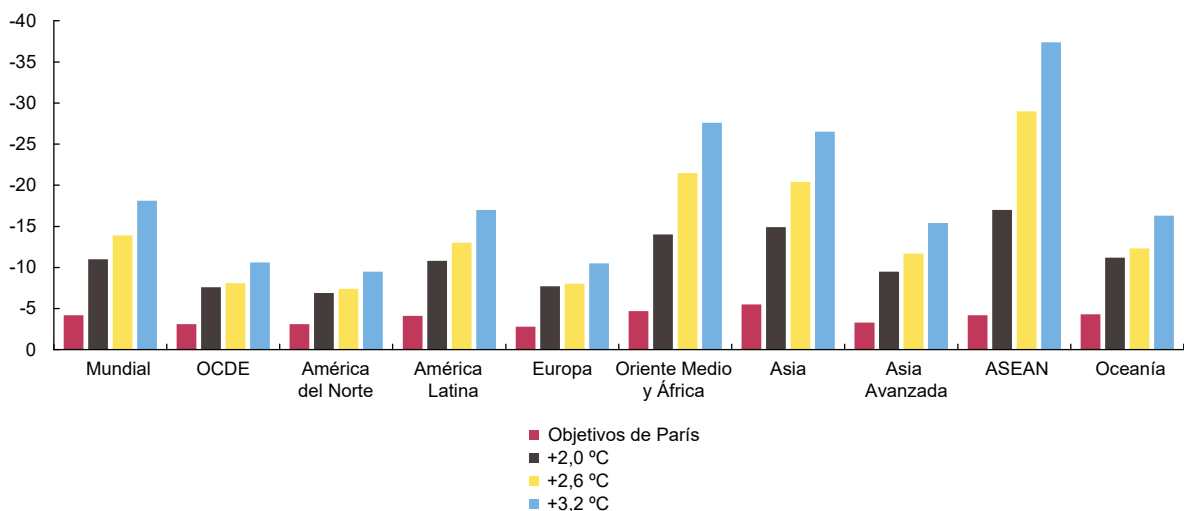
Fuente: Instituto de Recursos Mundiales, adaptado a partir de datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y otros.

perspectivas de crecimiento de las regiones en desarrollo, y tanto más cuanto mayor sea el aumento por encima del objetivo de 1,5 °C.

En algunos casos, la pobreza es un mejor indicador del impacto del cambio climático, dada la

vulnerabilidad agravada de los sectores más pobres de la sociedad ante los choques, su falta de activos a los que recurrir cuando se ven afectados y los condicionantes restrictivos a los que se enfrentan para fomentar su capacidad de adaptación (Hallegatte, 2018). Aunque los niveles de pobreza extrema han

GRÁFICO 3.3 Pérdidas por región del PIB a mediados de siglo generadas por el calentamiento global (En porcentaje)



Fuente: SwissRe, 2021.

venido disminuyendo desde el comienzo del nuevo milenio, se prevé que el cambio climático agrave la pobreza, sobre todo en los países en desarrollo extremadamente vulnerables, y cree más enclaves de privación en los países con desigualdades crecientes, y además en países de cualquier grado de desarrollo (IPCC, 2018). El Banco Mundial estima que entre 68 y 132 millones de personas caerán en la pobreza de aquí a 2030 debido a la aceleración de los efectos de la crisis climática, y que 143 millones de personas podrían verse obligadas a emigrar internamente de aquí a 2050 (Banco Mundial, 2020; Rigaud *et al.*, 2018).

Dado que la vulnerabilidad de los sectores más pobres de la sociedad es multidimensional, también lo son los canales a través de los cuales el cambio climático les afectará. Se prevé que el cambio climático provoque escasez de alimentos y haga aumentar los precios agrícolas, exponiendo a millones de personas más al hambre y a la falta de agua para el año 2050 (Global Commission on Adaptation 2019). El inicio de la pandemia, que se calcula que ha provocado un aumento de 129 millones en el número de personas que padecen hambre y malnutrición, es un anticipo de lo que está por venir (PMA, 2021). El África Subsahariana será la más perjudicada, con unos menores rendimientos agrícolas, lo que se traducirá en un aumento de la inseguridad alimentaria. Asimismo, en el sur de Asia, especialmente en zonas como Bangladesh y la India, que se encuentran entre los países más vulnerables a los peligros naturales, hasta 30,6 millones de personas experimentarán un aumento de los niveles de pobreza, en comparación con Asia Oriental y el Pacífico (11,8 millones de personas en promedio), y América Latina y el Caribe (1,9 millones de personas en promedio) (Banco Mundial, 2020).

Los pobres de las zonas rurales son especialmente sensibles a la subida del nivel del mar y a otros eventos meteorológicos extremos, sobre todo porque la pobreza rural está generalizada. Sin embargo, el creciente número de pobres urbanos en el mundo en desarrollo también hace vulnerable a este grupo debido a las precarias condiciones de vivienda y al limitado acceso a los servicios públicos (World Bank, capítulo 1, 2012).

2. Impacto sectorial y regional

El impacto del cambio climático y la naturaleza del desafío que supone la adaptación, serán diferentes según las regiones y los sectores económicos, lo

que hace inadecuada una respuesta única para todos. Se prevé un aumento de los días extremadamente calurosos sobre todo en los trópicos, donde la variabilidad de la temperatura en todos los años es menor. Así pues, se prevé que las olas de calor peligrosas se produzcan antes en estas regiones y se espera que se generalicen con un aumento de 1,5 °C del calentamiento del planeta (IPCC, 2018). Siendo el África Subsahariana la región con mayor inseguridad alimentaria, es probable que se enfrente a retos cada vez mayores. En el sur de Asia, la mayor intensidad y frecuencia de los ciclones tropicales, la aceleración de las olas de calor y la subida del nivel del mar seguirán surtiendo efectos negativos en la región. En América Latina y el Caribe las catástrofes inducidas por el clima reducirán los avances en materia de desarrollo. Los países de Oriente Medio y el Norte de África se enfrentan a una grave escasez de agua, pues hasta el 60 % de los habitantes de la región tienen que vérselas con una grave carestía de agua. El este de Asia y el Pacífico, donde reside una cuarta parte de la población mundial, ya tienen serios problemas con las tormentas, los ciclones y las inundaciones más graves del mundo y probablemente se enfrentarán a los mayores niveles de desplazamientos inducidos por el clima.

Gran parte de las poblaciones de las zonas costeras bajas (84 % en África, 80 % en Asia, 71 % en América Latina y el Caribe y 93 % en los países menos adelantados) pueden verse sumamente afectadas (Neuman *et al.*, 2015). Activos y redes de infraestructuras críticas, como puertos, aeropuertos, ferrocarriles y carreteras costeras, también se verán afectados por la devastación causada por la subida del nivel del mar, que ocasionará daños permanentes o incluso repetidos e impedirá el acceso a los alimentos, los materiales y otros suministros generadores de ingresos para las personas y las empresas.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo son los que se están viendo particularmente afectados (véase el cuadro 3.1). Por ejemplo, en 2016 un huracán de categoría 4 como el Matthew provocó en el Caribe más de 1.100 millones de dólares en daños de infraestructura solo en Haití (ECLAC, 2018, pág. 27). Asimismo, en 2017 casi el 90 % de las estructuras de los edificios de Barbuda resultaron dañadas o destruidas por el huracán de categoría 5 Irma, que provocó la evacuación completa de la isla (UNDP, 2018). En las islas Fiji, nada menos que 30.369 viviendas, 495 escuelas y 88 clínicas e instalaciones de salud resultaron dañadas o destruidas y aproximadamente 540.400 personas, es

CUADRO 3.1 Los diez primeros países y territorios por pérdidas económicas en porcentaje del PIB (2000-2019)

<i>Países y territorios</i>	<i>Pérdidas económicas</i>
Dominica	15,0
Islas Caimán	9,1
Haití	8,0
Granada	7,8
Islas Turcas y Caicos	5,8
Bahamas	4,3
Guyana	3,6
Puerto Rico	3,5
Belize	3,4
Samoa	2,1

Fuente: CRED y UNDRR, 2020.

decir, aproximadamente el 62 % de la población, se vieron seriamente afectadas por los efectos del ciclón (Government of Fiji, 2016). Las fuertes precipitaciones y las lluvias constantes pueden causar daños considerables a la integridad estructural y afectar al funcionamiento de las infraestructuras de transporte en el litoral, como carreteras, energía, comunicaciones, agua y saneamiento.

En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, su condición de países de ingreso medio no tiene en cuenta el alto riesgo y los daños económicos derivados de los episodios meteorológicos extremos. Los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe son de los más endeudados del mundo, y si se habla de nivel de deuda pública en relación con el PIB es especialmente grave en países como Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Jamaica y Saint Kitts y Nevis (ECLAC, 2020). Este elevado nivel de endeudamiento hace que dependan cada vez más de la financiación externa para satisfacer las necesidades de adaptación nacionales. La marginación de estos Estados obedece a su incorporación desigual al sistema económico internacional, el fracaso de los planes de ajuste estructural y la intensificación de la financierización. Se considera que, por término medio, son un 35 % más susceptibles a las crisis económicas y financieras (UNCTAD, 2021)³. En este sentido, los países donantes, los organismos de crédito y los sectores financieros privados se han movido poco para abordar los riesgos climáticos peculiares a los que se enfrentan específicamente los pequeños Estados insulares en desarrollo, lo que queda

patente, una vez más, en su falta de coordinación en cuanto a las medidas específicas de alivio de la deuda como respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que el estrés térmico provocará unas pérdidas económicas de 2,4 billones de dólares y 80 millones de puestos de trabajo en todo el mundo de aquí a 2030 (Kjellstrom y Maître, 2019). Sin embargo, la distribución de estos resultados adversos será desigual, pues Asia Meridional y África se verán especialmente afectadas (Kjellstrom y Maître, 2019). Para 2050, los costos del impacto del cambio climático en las zonas urbanas se habrán elevado a más de 1 billón de dólares. Por ello, es más apremiante que nunca la necesidad de redoblar las iniciativas de adaptación en las ciudades y de invertir en soluciones que entrañen beneficios.

Además, existe el riesgo de que las grandes poblaciones urbanas sufran graves problemas de salud y alteren sus medios de vida debido a las inundaciones interiores en algunas regiones (IPCC, 2014). El IPCC señala que la mortalidad y la morbilidad presentan una probabilidad muy alta durante los períodos de calor extremo, sobre todo en el caso de los habitantes de las zonas urbanas marginales y quienes trabajan al aire libre en zonas urbanas o rurales. La inseguridad alimentaria y el colapso de las cadenas de suministro de alimentos están relacionados con el calentamiento, la sequía, las inundaciones y la variabilidad de las precipitaciones, sobre todo para las personas de menores ingresos y empobrecidas de entornos urbanos y rurales. Las amenazas son aún mayores para los habitantes de países que carecen de infraestructuras y servicios esenciales adecuados o que residen en viviendas de mala calidad y en zonas expuestas. En las regiones urbanas y rurales, se espera que los hogares pobres dependientes del trabajo asalariado que son consumidores netos de alimentos se vean especialmente afectados, debido a las subidas de los precios de los alimentos, como en zonas con poblaciones relativamente inseguras desde el punto de vista alimentario, por ejemplo el África Subsahariana.

3. Los costos económicos de la adaptación

Los costos de adaptación suelen ser más elevados para los países de ingreso alto en términos de valor absoluto en dólares, pero son mayores en relación

con el producto interior bruto en el caso de los países de ingreso bajo. Tradicionalmente, las necesidades de adaptación se han medido en función de la diferencia entre lo que podría ocurrir cuando cambie el clima y la respuesta deseable para hacer frente a los choques conexos (IPCC, 2014). En su contribución determinada a nivel nacional, 46 países incluyeron evaluaciones de sus costos de adaptación por un total de 783.000 millones de dólares de aquí a 2030 (Bhattacharya *et al.*, 2020). Estos costos incluyen la financiación de proyectos, el apoyo al ingreso, el apoyo tecnológico y el fomento de la capacidad, pero, a pesar del objetivo global oficial en materia de adaptación consagrado en el Acuerdo de París y elaborado en la Declaración de Cancún, no existe una métrica única y directa (o incluso un conjunto de métricas) que pueda emplearse para traducir el objetivo global sobre la adaptación en un objetivo (y una base de referencia) medible a nivel mundial (UNEP, 2020). Esto suele deberse a que las iniciativas de adaptación suelen definirse a nivel local y con las partes interesadas competentes de un país.

A pesar de las incertidumbres que rodean la contabilización detallada del desafío de la adaptación, no hay duda de que su descuido tendría consecuencias. En el período previo a la Conferencia de las Partes celebrada en Copenhague en 2009, la CMNUCC estimó que los costos anuales mundiales de adaptación a 2 grados de calentamiento serían de entre 49.000 y 171.000 millones de dólares para 2030, y que los países en desarrollo tendrían que abonar una factura de entre 34.000 y 57.000 millones de dólares. Una década después, el retraso en la respuesta ha sido costoso. Se calcula que los costos anuales de adaptación en los países en desarrollo ascienden a 70.000 millones de dólares, y que alcanzarán entre 140.000 y 300.000 millones en 2030 y entre 280.000 y 500.000 millones en 2050 (UNEP, 2020). La financiación actual es menos de la mitad de las necesidades actuales y no alcanzará el objetivo de 2030 sin un cambio de rumbo fundamental. Ciertamente es que la financiación y los costos de la adaptación son difíciles de comparar y estimar por diferentes motivos (Pauw *et al.*, 2020; UNEP, 2020 gráfico 4.1). La mayoría de los países en desarrollo condicionan sus contribuciones de mitigación y adaptación a la recepción de financiación de apoyo internacional, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad⁴.

En general, Pauw *et al.* (2020) señalan que las estimaciones de costos para la adaptación entre los 60 países

que estudian varían en cuanto a la calidad, las fuentes y las técnicas de estimación, y que solo algunos los proporcionan en su totalidad y otros incluyen costos parciales por sector en su contribución determinada a nivel nacional (NDC). Sin embargo, teniendo en cuenta las estimaciones disponibles, el déficit de financiación de la adaptación se está ampliando en relación con los costos. Cuando los eventos extremos sean cada vez más frecuentes, la brecha será considerable y los costos totales es probable que aumenten si tenemos en cuenta la posibilidad de costos indirectos e imprevisibles. Las principales carencias cuantitativas, junto con las deficiencias en cuanto a conocimientos técnicos y recursos humanos, siguen siendo una restricción vinculante para la aplicación de los planes de acción climática (UNEP, 2020), especialmente en el caso de los países menos adelantados (véase el recuadro 3.1), donde los impactos actuales del cambio climático y las respuestas mal concebidas obstaculizan los esfuerzos a largo plazo que abordan los objetivos sectoriales cruciales (véase el cuadro 3.2).

La Comisión Global de Adaptación ha señalado que incluso en el caso de los países que han recurrido a la financiación pública multilateral y nacional en respuesta a la pandemia de COVID-19 —que asciende a más de 10 billones de dólares— estos no han incorporado suficientemente la resiliencia climática en sus programas de recuperación (Saghir *et al.*, 2020; UNEP, 2020). Un reciente análisis del Instituto de Recursos Mundiales puso de manifiesto que solo 18 de los 66 países encuestados habían incorporado explícitamente el riesgo climático físico, la adaptación y la resiliencia en sus paquetes de estímulo, ya sea de forma selectiva, en intervenciones específicas, o de forma holística, como aspecto central de su estrategia⁵. Los 12 países que citaron específicamente las intervenciones de gestión del riesgo climático como objetivo principal del gasto de estímulo fueron Bangladesh, Barbados, Colombia, Filipinas, Fiji, Kenya, Kiribati, Nepal, Níger, República de Corea, Santa Lucía y Vanuatu. Cabe destacar que, aparte de República de Corea, todos ellos pertenecen al grupo de los V20 y todos se enfrentan a restricciones financieras vinculantes para movilizar recursos⁶. No obstante, los beneficios de invertir en adaptación son claramente ventajosos tanto para las economías desarrolladas como para las que están en desarrollo, pero no cabe duda de que son más urgentes para los países en desarrollo, cuyos riesgos climáticos no dejan de aumentar y se vuelven más complejos con el tiempo.

Recuadro 3.1 Programas nacionales de adaptación (PNA)

Los países menos adelantados (PMA) se enfrentan a una exposición desproporcionada al cambio climático y a la degradación del medio ambiente, mientras que son también los que disponen de menos recursos y mecanismos institucionales para recuperarse de los impactos del cambio climático. Múltiples factores de tensión, como las condiciones socioeconómicas desiguales, la alta vulnerabilidad y la precariedad de los sistemas institucionales se combinan para generar una baja capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático.

Conscientes de esta situación, en la Séptima Conferencia de las partes (COP7), celebrada en Marrakech en 2001, se presentaron los programas nacionales de adaptación (PNA) para abordar las necesidades de adaptación inmediatas y urgentes de los PMA en materia de cambio climático y desarrollo sostenible. El PNA de cada país ofrece un servicio de financiación especial y orientaciones sobre la planificación de la adaptación para ayudar a los PMA a poner en marcha sus planes de adaptación, adaptados a la singularidad del país. A través del proceso de los PNA, los PMA identifican las actividades prioritarias en materia de adaptación al cambio climático y proponen proyectos de adaptación basados en las mayores áreas de necesidad y urgencia, especialmente aquellas en las que un mayor retraso podría aumentar la vulnerabilidad o provocar un aumento de los costos en una etapa posterior (Least Developed Countries Expert Group, 2002).

Un objetivo primordial de los PNA es comprender mejor la variabilidad climática a nivel local y regional y determinar las medidas urgentes necesarias para crear capacidad de adaptación. Existen estrategias a nivel comunitario para hacer frente a la variabilidad climática y los eventos extremos. Por lo tanto, los PNA implican tanto la ampliación del actual rango de adaptación como la mejora de la resiliencia a la variabilidad y los extremos climáticos actuales. Seguidamente, se establecen planes nacionales de adaptación para desarrollar y aplicar estrategias y programas que aborden la adaptación a mediano y largo plazo en consonancia con objetivos más generales en materia de desarrollo sostenible. El Fondo para los Países Menos Adelantados que lo complementa y que está gestionado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), apoya la ejecución de los PNA, en correspondencia con la Conferencia de las Partes (CP) y atendiendo a sus orientaciones. Sin embargo, el Fondo para los PMA carecía de recursos suficientes, lo que impedía la puntual elaboración y ejecución de los PNA. Consiguientemente, muchos países no pudieron trasladar los planes de su PNA en programas de ejecución claramente definidos.

La síntesis de los objetivos de adaptación en la planificación del desarrollo nacional significa alinear las estrategias de reducción de la pobreza y los objetivos generales de desarrollo sostenible con la comprensión de los criterios geográficos, sociales y físicos de los impactos del cambio climático. Se consideraron importantes ocho áreas de interés: 1) realizar una evaluación participativa de las necesidades; 2) tener un mandato claro; 3) tener una hoja de ruta clara para el proceso del PNA; 4) determinar cómo puede integrarse la adaptación en las estrategias de desarrollo; 5) establecer apoyos y acuerdos institucionales eficaces; 6) posibilitar un diálogo abierto y permanente con las partes interesadas, especialmente las comunidades marginadas; 7) realizar evaluaciones continuas del riesgo climático y la vulnerabilidad, y 8) evaluar las necesidades de capacidad para todos los aspectos del proceso del PNA, incluido un monitoreo y una evaluación de carácter exhaustivo (M+E).

Ya en diciembre de 2017, todos los PMA habían presentado su PNA y habían comenzado a ejecutarlos. Si se pasa revista a estos programas se pueden apreciar sus principales puntos fuertes y logros, así como algunas de las dificultades cuando se considera el impacto general de los PNA en el fomento de comunidades más inclusivas y resilientes y en su contribución al desarrollo sostenible.

Así las cosas, son tres los aspectos cruciales para el éxito de la adaptación que se destacan en estos programas.

1. Integración de las capacidades de adaptación

Resulta extremadamente complicado fomentar la capacidad de trabajar a un nivel de complejidad acorde con el cambio climático, y luego integrarla con los procesos de desarrollo sostenible, que es otra también compleja en sí misma; sin embargo, parece ser un factor vital de éxito. Teniendo en cuenta estas capas de complejidad, los PMA han centrado su foco de interés en el reto de integrar la adaptación al cambio climático en las políticas y programas nacionales de reducción de la pobreza y en la programación del desarrollo sostenible. Este reto se ha afrontado de diversas maneras, como por ejemplo, mediante la creación de un coordinador para la adaptación al cambio climático o el diseño de equipos multidisciplinares que tengan la calidad y el grado de capacidad necesarios para trabajar de forma integradora, así como promoviendo y posibilitando las sinergias regionales para la adaptación. Por ejemplo, en Zambia se creó una unidad de facilitación del cambio climático con el encargo de armonizar las medidas contra el cambio climático dentro del país, como forma de operacionalizar el grado de integración necesario para favorecer una adaptación eficaz. Los PNA que están bien integrados en los

procesos de desarrollo sostenible a nivel nacional parecen conseguirlo basándose en la existencia del respaldo y el compromiso del Estado con la implementación de estos resultados de sostenibilidad. Asimismo, Samoa utilizó un enfoque integrado para combinar las prioridades que había fijado en el marco del PNA y planificar estratégicamente la aplicación de estas prioridades en consonancia con su estrategia y políticas nacionales de desarrollo, en un proyecto integrado con actividades de adaptación en los cuatro sectores establecidos en el PNA, a saber: i) salud climática; ii) agricultura y seguridad alimentaria; iii) conservación de los ecosistemas; y iv) sistemas de alerta temprana” (Least Developed Countries Expert Group, 2012, pág. 55). El fomento de esa capacidad de adaptación integradora para introducir las respuestas al cambio climático en los procesos de planificación nacionales y subnacionales, con una complejidad más acorde con la propia cuestión del cambio climático, parece haber sido hasta la fecha un factor vital para el éxito de los PNA.

2. Escalar la adaptación

La urgencia y la oportunidad están en el centro del concepto de los PNA y por eso la ampliación del impacto de estos programas es importante para su éxito. El Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados señala en su informe (2009, pág. 30) que “la ampliación de la adaptación es un concepto incipiente, y solo puede realizarse plenamente si se planifica adecuadamente [...] El escalamiento también reconoce los vínculos entre sistemas tanto en el espacio como en el tiempo, y si se aplica correctamente, podría surtir efectos duraderos y beneficios sostenibles”. Las investigaciones más actuales coinciden en que no se puede únicamente *escalar horizontalmente* el número de iniciativas o en replicar los proyectos en mayor cantidad. Además, es importante *escalar verticalmente* las iniciativas de adaptación en instituciones y estructuras modificadas (Moore *et al.*, 2015), enfoque que es especialmente relevante para inscribir los objetivos de adaptación en todos los aspectos de la planificación del desarrollo. Por ejemplo, durante la ejecución del primer proyecto del PNA en Benín, se plasmó en la incorporación de prácticas de adaptación en todos los sectores, una estrecha coordinación nacional y local, y la participación activa de las autoridades locales desde el primer momento, lo que a su vez facilitó la movilización de la cofinanciación y la gestión intersectorial (Least Developed Countries Expert Group, 2012, pág. 26). El “escalamiento vertical” inscribe el pensamiento y el diseño adaptativos en las propias estructuras institucionales que orientan y conforman el desarrollo del país y, en particular, en áreas de enfoque particulares, gracias a un mandato claro. Además del escalamiento vertical y horizontal, también es importante el *escalamiento profundo* —en valores y cosmovisiones del mundo modificados (Moore *et al.*, 2015); como en el fomento de la responsabilización y la absorción de prácticas adaptativas por parte de las comunidades y los actores locales. Camboya, por ejemplo, emprendió una campaña de sensibilización de un año de duración dirigida a los agricultores y las autoridades de distritos seleccionados en una economía primordialmente agraria como la del país (Least Developed Countries Expert Group, 2012, pág. 30). Este enfoque de “escalamiento profundo” con el fin de promover una mayor concienciación y atención a los valores se llevó a cabo junto con otros proyectos para reforzar las políticas y las actividades científicas en las regiones vulnerables y fomentar la capacidad de adaptación con diversas prácticas agrícolas resistentes al clima. Este triple enfoque del escalamiento horizontal, vertical y profundo puede ser un componente decisivo del éxito de los PNA.

3. Adaptación con miras a la transformación

En el quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se establece un importante vínculo entre la adaptación al cambio climático y la transformación (IPCC, 2014). Esto se debe al reconocimiento de que existe una gama de respuestas adaptativas, desde las más reactivas y graduales hasta las medidas más pensadas y transformadoras. Algunos investigadores sostienen que los enfoques de adaptación que se limitan a realizar ajustes en las prácticas de desarrollo actuales corren el riesgo de extender e incluso reproducir la insostenibilidad y la mala adaptación. Los investigadores también señalan que la gran mayoría de las estrategias de adaptación propuestas tienen como objetivo informar sobre las decisiones tácticas a corto plazo que pueden propiciar un cambio gradual (Eriksen *et al.*, 2021), pero pueden no dar cuenta de cómo los impactos climáticos se interconectan con procesos de cambio más amplios (Ensor *et al.*, 2019). El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC 2018) recalca este aspecto al afirmar que limitar “el calentamiento a 1,5 °C requeriría un cambio sistémico transformador, integrado con el desarrollo sostenible [y] tendría que estar vinculado a medidas de adaptación complementarias, en particular a la adaptación transformadora” (Masson-Delmotte *et al.*, 2018, pág. 16). Por ello, los PNA que trabajan en toda esta gama de respuestas adaptativas y abarcan además la adaptación transformacional están mejor preparados para alcanzar sus objetivos (IPCC, 2014, O’Brien, 2018). Se trata de procesos de cambio que son intrínsecamente a largo plazo y tienen efectos multiplicadores en el fomento de capacidades de adaptación y suponen nuevos alineamientos sectoriales para lograr objetivos de adaptación.

La eficacia del diseño y la implementación de los PNA depende de su integración en la actual planificación nacional del desarrollo, de modo que la adaptación al clima pueda integrarse como un aspecto coherente del desarrollo general sostenible y equitativo en todas las regiones. Sin embargo, las instituciones de desarrollo no suelen estar necesariamente bien preparadas para esa *integración intertemática e interprogramática*; esto supone un segundo gran reto al que se enfrentan los PNA. La labor del Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados para apoyar las sinergias regionales es en este sentido útil, como también lo es la del Comité de Adaptación de la CMNUCC, que tiene como objetivo fortalecer el compromiso sinérgico con las organizaciones, centros y redes nacionales, regionales e internacionales (Grupo de Expertos en Países Menos Adelantados, 2015, págs. 16 y 17).

C. La dislocada arquitectura de la gobernanza climática

Las economías en desarrollo han sido las más perjudicadas por los efectos adversos del aumento de la temperatura del planeta, y lo peor está por llegar. Sin embargo, dada su ubicación en los márgenes de la actual arquitectura de la gobernanza ambiental global o, más exactamente, la escasa voluntad de los socios negociadores para atender sus preocupaciones, no han recibido el apoyo multilateral necesario para afrontar el reto de la adaptación (ni siquiera para afrontar el problema de las pérdidas y daños). La falta de un liderazgo audaz y generoso ha suscitado una falta de confianza que debilita aún más la necesaria cooperación internacional para abordar el desafío climático en todas sus dimensiones.

Además, y a diferencia de lo que ocurre con el reto de la mitigación en el que el gran impulso inversor para transformar los sistemas energéticos es común a todos los países, las medidas de amplio alcance que se adoptan en el ámbito de las actividades y los sectores en respuesta al reto de la adaptación (cuadro 3.2) varían de un país a otro en función de las circunstancias locales. Por ese motivo, hay que descartar un enfoque de políticas de alcance universal y subrayar la importancia de que los gobiernos puedan contar con el espacio necesario para adaptar las políticas a sus circunstancias⁷.

La actual pandemia, que ha centrado la atención en el fortalecimiento de la resiliencia a los choques, puede ser un catalizador de una transformación en el reto de la adaptación al clima; entretanto en los medios de comunicación los eventos meteorológicos extremos registrados en 2021 que afectaron a comunidades de países avanzados y en desarrollo con pérdidas sin precedentes no han dejado de acaparar titulares. Como se señala en el último informe del IPCC, no cabe ninguna duda de que en un futuro próximo se materializarán más amenazas para la vida, los medios de subsistencia y la infraestructura (social y

física). Por ello, resulta evidente que las estrategias de adaptación debidamente financiadas son vitales tanto para la supervivencia de las naciones insulares, como para la protección de los hábitats humanos en todo el planeta y en todos los niveles de desarrollo.

El Acuerdo de París, que se adoptó en 2015 y entró en vigor en 2016, pretende mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) e incluyó, entre otros, el objetivo de “aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura”⁸, donde la capacidad de adaptación se refiere al conjunto de activos a los que se puede recurrir para apoyar la adaptación en un momento futuro (IPCC, 2014). El objetivo se alcanzará si todas las Partes se comprometen a comunicar periódicamente sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), incluidas sus medidas de mitigación y adaptación, en consonancia con la equidad, la responsabilidad común pero diferenciada y las respectivas capacidades a la luz de las distintas circunstancias nacionales. Las partes también se comprometieron a informar sobre los progresos alcanzados en la aplicación de su contribución determinada a nivel nacional a través del marco de transparencia reforzado del Acuerdo de París. Las posteriores contribuciones de las Partes en el marco del Acuerdo de París se basarían en un balance mundial periódico del estado de los progresos.

En 2010, la 16ª Conferencia de las Partes (COP16) estableció el Comité de Adaptación como el principal órgano de la CMNUCC (y del sistema de las Naciones Unidas en general) para proporcionar un amplio asesoramiento especializado sobre las medidas de adaptación y el apoyo a las medidas específicas.

CUADRO 3.2 Posibles ámbitos de intervención para la adaptación al clima

Sector	Medidas de adaptación
Zonas urbanas	Creación de redes de infraestructura resilientes y adaptadas a las inundaciones y entornos construidos en los que las personas vivan más cerca del trabajo o trabajen en entornos seguros para eliminar los excesivos costos y tiempo del transporte y garantizar modelos de trabajo equitativos, además de la disponibilidad de refugios seguros de emergencia o lugares de evacuación en caso de inundaciones o eventos meteorológicos extremos
Agua	Utilización y mejora de las técnicas de captación del agua de lluvia Mejora de las instalaciones y los mecanismos de almacenamiento y distribución de agua Inversión en instalaciones de riego, ajuste de los sistemas de gestión del drenaje, modificación de las técnicas de cultivo del suelo para preservar el agua Desalinización Mejora de las parcelas de riego, los vínculos con las tierras de cultivo y la eficiencia
Agricultura	Ajuste de los períodos de plantación y cosecha y aumento de las variedades de cultivo Redistribución de cultivos, forraje y especies arbóreas Mejora de las técnicas y los sistemas de gestión de la tierra, por ejemplo, gestión de la erosión y protección del suelo mediante la plantación de árboles Mejora de los acuerdos de tenencia de la tierra para los pequeños agricultores y las comunidades indígenas rurales
Infraestructura	Mejora de los diques y cambio en los patrones de construcción Creación de humedales para amortiguar la subida del nivel del mar y las inundaciones Protección de la infraestructura física pública esencial frente al clima Creación de lugares de evacuación y refugios de emergencia públicos accesibles y resilientes
Salud	Mejora de la capacidad de vigilancia y gestión de los brotes de enfermedades Mejora de la gestión y los servicios de agua y saneamiento Protección de la infraestructura de salud pública comunitaria de primera línea frente al clima Accesibilidad garantizada de los servicios de salud pública en situaciones de emergencia climática
Transporte	Desarrollo y reubicación de redes y sistemas de transporte Mejora de los métodos de codificación y planificación de las infraestructuras de transporte para hacer frente al calentamiento y los daños
Sistemas de energía	Reforzamiento de las redes e instalaciones de generación frente a las inundaciones, las tormentas de viento y los ciclos de lluvias intensas Desarrollo y utilización de instalaciones de generación de energía renovable descentralizadas, sin conexión a la red, micro o comunitarias

Fuente: Adaptado de UNDESA, 2008.

Es el único órgano en el marco de la Convención cuyo trabajo aborda regularmente todas las facetas del reto de la adaptación de manera integral (United Nations, 2019). El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha distinguido posteriormente entre la adaptación incremental y la transformacional: la primera mantiene la esencia e integridad de un sistema o proceso a una escala determinada, mientras que la segunda cambia los atributos fundamentales de un sistema socioecológico en previsión del cambio climático y sus efectos.

El principio fundamental de las negociaciones sobre el clima con respecto a la equidad en el marco de la CMNUCC sigue siendo la “responsabilidad común pero diferenciada”, que reconoce diferentes niveles de responsabilidad en la crisis climática y en su solución, incluidas las transferencias de financiación y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo. Aun así, en las negociaciones sobre el clima persisten las tensiones en torno a la escala adecuada de las transferencias entre los Estados, así

como al posible impacto adverso de las decisiones en materia de políticas de los países avanzados con respecto a las medidas comerciales, los derechos de propiedad intelectual y otras cuestiones en la respuesta climática de los países en desarrollo (véase el capítulo V). Además, otros agentes, en diferentes niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad civil y de la comunidad científica, participan en la promoción de una agenda común en el marco multidimensional de la toma de decisiones y la gestión en torno al desafío climático.

Las fuerzas políticas que han retrasado la adopción de medidas de mitigación han sido ampliamente debatidas, ya sea estructuradas como un problema de incentivos vinculado a la presión de tender puentes entre las decisiones a corto y largo plazo (Carney, 2015), un problema de bien público sujeto al “comportamiento parásito” (Stern, 2006) o un problema de “procomún global” sujeto a la influencia indebida de los intereses creados, en particular de los “ganadores” de la economía basada en el carbono

(Standing, 2019). Podría decirse que los desacuerdos en torno a la mitigación del clima son la principal razón por la que el nexo entre la toma de decisiones nacional y mundial ha ocupado un lugar central en los debates sobre el clima. Los desacuerdos sobre la medida en que todas las Partes deberían asumir compromisos de mitigación fueron una de las causas de los retrasos en la negociación de un instrumento que sucediera al Protocolo de Kyoto. La Conferencia sobre el Clima de Copenhague se interrumpió al no cumplirse esos compromisos y fueron necesarios otros seis años más para lograr la firma del Acuerdo de París, sobre la base de las contribuciones determinadas a nivel nacional que reflejan una forma justa y equitativa de cumplir las capacidades y responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Las cuestiones del poder, los conflictos entre las preferencias en cuanto a políticas, la asignación de recursos y las tensiones administrativas no están menos presentes en el reto de la adaptación, aunque se manifiestan de manera más visible a lo largo del nexo de toma de decisiones nacional y subnacional que en el caso del reto de la mitigación (Dolsak y Prakash, 2018). No cabe duda de que el seguimiento y el análisis a nivel mundial pueden ayudar a determinar cuáles son las regiones y comunidades marginadas con niveles de vulnerabilidad especialmente altos, sobre todo en los países desarrollados. En el Nepal, por ejemplo, la consideración de la región del Himalaya como especialmente vulnerable ha impulsado el apoyo externo a su Programa Nacional de Adaptación⁹. Con todo, el nivel nacional sigue siendo el punto central de movilización de recursos para las medidas de adaptación, incluso para la comunidad internacional, además de clave para traducir la ambición global en materia de adaptación en una acción eficaz. En este contexto, resulta difícil deslizar el desafío climático de las inveteradas limitaciones en materia de desarrollo en lo tocante a la movilización de recursos, tarea en la que ahora también debe comprenderse la forma en que las variables climáticas limitan la política de desarrollo nacional. No obstante, los encargados de la formulación de políticas pueden extraer algunas lecciones importantes para el reto de la adaptación a partir de las experiencias relacionadas con los choques económicos exógenos que los países en desarrollo han tenido en las últimas cuatro décadas de ajuste:

- Si los países tienen que realizar sus propios ajustes, probablemente se verán obligados a reducir los ingresos, lo que daría lugar a un proceso de ajuste prolongado y desestabilizador, que

aumentaría los niveles de pobreza, perjudicaría a las perspectivas de crecimiento a largo plazo y aumentaría las vulnerabilidades.

- Las economías más diversificadas (tanto en el plano sectorial como geográfico) tienden a mostrar una mayor resiliencia ante los choques externos y se recuperan más rápidamente, al igual que las economías más integradas estratégicamente en la economía global.
- Las sociedades con mayor igualdad son más capaces de gestionar los choques distribuyendo la carga del ajuste y evitando los conflictos posiblemente peligrosos que ese ajuste pueda desencadenar.

En este contexto, los Estados se enfrentan, en parte, al reto de reconocer la adaptación como una cuestión transversal que debe integrarse en diversos ministerios competentes, como los de finanzas, medio ambiente y agricultura. Por ejemplo, en Malawi, Tanzania y Zambia, las estructuras institucionales y la disponibilidad de recursos influyen en la motivación del personal y en su capacidad para diseñar y aplicar políticas y programas de adaptación (Pardoe *et al.*, 2018). Los efectos de las políticas neoliberales, los onerosos instrumentos de deuda y, en muchos casos, los costosos reajustes institucionales reducen la disponibilidad de recursos nacionales para aplicar políticas de adaptación adecuadas que dan lugar a una mayor dependencia de los donantes en lo que respecta a los presupuestos operacionales (Ciplet y Roberts, 2017; UNCTAD, 2017, 2019). Esa mayor dependencia limita la capacidad del Estado para emprender determinadas medidas de adaptación y señala la necesidad de especificar las decisiones internamente, movilizar más recursos y cambiar las estructuras a lo largo del tiempo. En esas circunstancias, la capacidad de actuación se ve limitada y conduce a una aplicación selectiva de las políticas de adaptación (Pardoe *et al.*, 2018).

Es probable que las agendas de adaptación nacionales y mundiales deban aplicarse a nivel subnacional, donde las instituciones públicas internas y los funcionarios sirven de enlace entre el Estado y los ciudadanos y, por tanto, deben negociar los diferentes intereses y disyuntivas (Funder y Mweemba, 2019). En un contexto de disponibilidad irregular de recursos, y sobre todo cuando el Estado central tiene un escaso historial en lo que respecta al cumplimiento de las promesas políticas, la "interfaz administrativa" tiene que navegar entre los diferentes intereses

y estar dispuesta a dar acomodo a las prioridades locales durante la implementación. Es posible que los representantes de los ministerios responsables deban negociar el espacio para actuar en el contexto de la Administración local y entablar relaciones de gobernanza tradicionales a través de los dirigentes políticos locales (Funder *et al.*, 2018).

Con un marco de adaptación más tecnocrático se ha intentado a menudo eludir la necesidad de una política de representación que destape la vulnerabilidad local diferencial. En este caso, muchos países en desarrollo han expresado su preocupación por el hecho de que los procesos participativos con mandatos impuestos desde el nivel más alto que forman parte de la formulación de las políticas nacionales de adaptación al clima contribuyan a reforzar los niveles de vulnerabilidad existentes (Nagoda y Nightingale, 2017) y han sido el origen de llamados a favor de un mayor compromiso con la adaptación dirigida localmente (Soanes *et al.*, 2021; Mikulewicz, 2018).

La adaptación basada en la comunidad se ha utilizado durante mucho tiempo como medio de posibilitar la acción colectiva local para afrontar el riesgo climático (Forsyth, 2013). No obstante, esa adaptación, aunque ofrece potencialmente una opción alternativa a las soluciones tecnocráticas, también es intrínsecamente política. Por tanto, puede impulsar o retrasar modificaciones que tengan en cuenta el riesgo sistémico del cambio climático. Los espacios comunitarios están sujetos a estructuras locales de poder y a desequilibrios en las relaciones de poder entre los diferentes agentes que deben tenerse en cuenta a la hora de conceder fondos públicos y de otro tipo para los proyectos. Esto ha generado efectos concretos en los enfoques de desarrollo participativo adoptados por la comunidad de donantes (Dodman y Mitlin, 2013). Esos resultados forman parte integrante de un enfoque más amplio de gobernanza económica que es inherente a gran parte de la doctrina de políticas climáticas que ha fragmentado el Estado y que ha creado asimetrías de poder y recursos y ha limitado los cambios estructurales y la equidad que requieren las comunidades más necesitadas (Ciplet y Roberts, 2017; Perry, 2020).

La importancia de reconocer la dinámica de la economía política local a la hora de interpretar y ajustar un programa de adaptación a esas circunstancias también pone de manifiesto la diversidad de las partes interesadas. A nivel subnacional, los gobiernos locales, las comunidades y los dirigentes de base, aunque también los agentes no estatales, contribuyen

a la aplicación de las medidas de adaptación. Dada la escasez de recursos en muchos países en desarrollo, suele ser fundamental el papel de los donantes multilaterales y bilaterales que colaboran con las organizaciones no gubernamentales internacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil. Aunque suele recibir menos atención, en algunos casos también se incluye al sector privado en las coaliciones para la adaptación. En Kenya, por ejemplo, la Ley de Cambio Climático alienta las colaboraciones para apoyar la respuesta climática, y hay algunos ejemplos de asociaciones de múltiples interesados en las que participan las pymes (Gannon *et al.*, 2021). Sin embargo, el establecimiento de alianzas de cooperación y coaliciones, independientemente de su composición, es en sí misma una forma de producir y reproducir los desequilibrios en las relaciones de poder a nivel local que pueden acabar creando una mala adaptación (Naess *et al.*, 2015).

Los donantes también pueden desempeñar un papel crucial en la formulación de las políticas de adaptación, especialmente en la financiación de proyectos y el desembolso de fondos, y su participación no debe limitarse a un carácter aislado. El apoyo de los donantes impulsa la aplicación de las agendas mundiales y contribuye a configurar la formulación y la evolución de los programas nacionales de adaptación en varios pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y el Pacífico (Perry, 2020; Robinson y Dorman, 2017). Sin embargo, como se analiza en los siguientes capítulos, el uso de la asistencia oficial para el desarrollo en la esfera de la adaptación al clima entraña sus propios retos específicos relacionados con las condicionalidades de las políticas vinculadas al acceso a esa asistencia, sobre todo si no se realiza un seguimiento y una evaluación multilaterales eficaces de esa asistencia, que abarque especialmente las comunidades locales y las organizaciones comunitarias.

En la reciente cumbre de máximos dirigentes dedicada al cambio climático y organizada por el Presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, que se celebró en abril de 2021, se hizo especial hincapié en la resiliencia climática y la justicia ambiental como uno de los principales pilares del apoyo internacional. El Gobierno de los Estados Unidos se ha comprometido a invertir en las comunidades marginadas y desatendidas, especialmente en las comunidades indígenas del Canadá, México y los Estados Unidos, con el fin de prepararlas para los efectos climáticos. El plan se centraría en las pequeñas comunidades insulares y en las estrategias de adaptación formuladas a nivel local y basadas en conocimientos y datos que tienen

en cuenta el contexto cultural. Además, el Presidente propuso que se financiara a las organizaciones comunitarias de los Estados Unidos y del extranjero para impulsar soluciones locales a los efectos climáticos¹⁰.

Se han propuesto o reforzado tres iniciativas específicas, a saber: 1) la Red de Islas Local2030, que conecta los territorios insulares estadounidenses con otros de todo el mundo; 2) la Iniciativa de Transición Energética Global, que tratará de apoyar la transformación y la resiliencia de las comunidades insulares en las regiones del Caribe y Asia y el Pacífico; y 3) el Proyecto Climate Ready en el Pacífico y los programas de energía y resiliencia en el Caribe para ayudar a los pequeños Estados insulares en desarrollo a promover un desarrollo resiliente al clima. En la reciente Cumbre sobre la Adaptación Climática, el Reino Unido puso en marcha la Coalición de Acción para la Adaptación Climática, un grupo de países

punteros que colaborarán con la iniciativa Carrera hacia la resiliencia y el Equipo de Acción Climática de las Naciones Unidas en la COP26 de 2021. La Coalición, que está integrada por Egipto, Bangladesh, Malawi, los Países Bajos, Santa Lucía y el PNUD, tratará de acelerar los esfuerzos para convertir el compromiso político en medidas sobre el terreno que ayuden a los países más marginados y afectados¹¹.

La eficacia y la prontitud en la implementación de esas iniciativas dependerán tanto de la voluntad política en todos los niveles de decisión como de los recursos materiales. El desafío que plantea la movilización de recursos se analiza en los próximos capítulos. En cualquier caso, la propia toma de decisiones se basa en el tipo de marco conceptual empleado para diseñar las estrategias de adaptación al clima. En la siguiente sección se aborda esta cuestión más exhaustivamente.

D. Adaptación al clima: ¿una tarea arriesgada?

Adaptarse a los caprichos del mundo natural forma parte de la condición humana desde hace milenios. A medida que las primeras sociedades de cazadores y recolectores pasaron a modelos de vida más sedentarios, las sociedades rurales aprendieron a hacer frente a imprevistos medioambientales mediante la diversificación de los cultivos y los sistemas de almacenamiento de agua, entre otros. Igualmente, para poder disfrutar de las ventajas de vivir en zonas costeras bajas los asentamientos humanos se han visto obligados a adaptarse a las amenazas que pueden entrañar esas condiciones climáticas locales, por ejemplo mediante el desarrollo de sistemas de alerta de tormentas y mecanismos de respuesta a las inundaciones. No todos los intentos de adaptación han tenido éxito, aunque la mayoría de los fracasos se han limitado a lugares geográficos específicos y a eventos climáticos singulares. En cambio, el reto contemporáneo de la adaptación es generalizado y está relacionado con un conjunto más amplio de vulnerabilidades sociales y económicas profundamente arraigadas que han surgido en las últimas décadas (TDR, 2017; Gallagher y Kozul-Wright, 2019).

Los crecientes daños causados por los choques económicos, tanto antes como después de la crisis financiera global, por la mayor frecuencia de eventos climáticos extremos y ahora por una pandemia han puesto de manifiesto la escasa preparación de los encargados de la formulación de políticas ante las

fragilidades y crisis inherentes a la economía global contemporánea. En respuesta, se ha indicado a los gobiernos, en todos los niveles de desarrollo, que refuercen su resiliencia a los choques optimizando sus técnicas de recopilación de datos y evaluación de riesgos para mejorar la protección de los activos existentes y proporcionando apoyo financiero temporal cuando los choques se materialicen. Este enfoque es atractivo porque no parece que se necesiten nuevas metodologías y marcos. Más bien, se considera que la adopción y adaptación de los enfoques ya operacionales ofrece una respuesta rápida a la amenaza para las vidas y los medios de subsistencia¹².

Una revisión (Sherman *et al.*, 2016) de los diferentes enfoques del reto de la adaptación ha distinguido entre: 1) la gestión tecnocrática del riesgo, 2) la reducción de la vulnerabilidad de la población pobre y 3) la adaptación sostenible. Los dos primeros suelen estar estrechamente alineados, ya que tienden a no cuestionar el modelo de desarrollo subyacente y la estructura resultante de la economía y, en su lugar, pretenden conservar y proteger los activos existentes y la estructura actual de la economía¹³. Esto puede denominarse un enfoque convencional, incremental o tecnocrático de la adaptación al clima.

En el enfoque tecnocrático, la adaptación se considera el resultado de intervenciones en gran parte técnicas que se llevan a cabo sin tener debidamente en cuenta

las relaciones de poder, las dinámicas de conflicto o los contextos políticos. En consecuencia, las medidas de adaptación comprenden sobre todo la reducción del riesgo de catástrofes, la gestión de los ecosistemas, las prácticas agrícolas, la gestión del agua, la mejora de los sistemas meteorológicos y de alerta temprana, las redes de protección social, los seguros y la microfinanciación. De este modo, la adaptación se incorpora a la asistencia para el desarrollo. Las intervenciones pueden proporcionar una resiliencia parcial ahora pero, al utilizar los escasos recursos para la adaptación a los peligros climáticos actuales, no contemplan otras iniciativas orientadas al futuro y encierran una dinámica dependiente de la trayectoria que reproduce las vulnerabilidades actuales. Dilling *et al.* (2015) muestran que no hay garantía de que la adaptación a la variabilidad climática actual reduzca automáticamente la vulnerabilidad al cambio climático futuro.

La evaluación de riesgos es un instrumento ya consolidado que se utiliza en la formulación de políticas económicas en las que las diferentes opciones generan diferentes resultados en términos de beneficios y costos. Suponiendo que los resultados alternativos puedan calcularse con cierto grado de precisión, los encargados de la formulación de políticas pueden prepararse de antemano para los costos de la opción escogida mediante la adopción de diversas estrategias de cobertura y afrontamiento. A la hora de medir los posibles costos, los economistas han distinguido entre los riesgos idiosincrásicos, que son puntuales o de carácter local y tienden a entrañar menores costos potenciales, y los riesgos covariantes, que son más generalizados o sistémicos y suelen ser menos predecibles y entrañar mayores costos. Como se ha señalado, al recurrir a los modelos económicos convencionales se tiende a centrar la atención en el riesgo idiosincrático y a ignorar el riesgo sistémico, se hace poco hincapié en las tendencias estructurales a largo plazo y se tiende a subestimar la escala y la complejidad del desafío climático, especialmente en los países en desarrollo.

La extensión de este enfoque al desafío de la adaptación se recoge más explícitamente en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, marco que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 2015 como un plan de resiliencia ante desastres y respuesta a los peligros de origen humano (UNGA, 2015). Al adoptar el Acuerdo de París en 2015 también se hizo hincapié en este enfoque al centrarse en la reducción de los riesgos relacionados con el cambio climático (Opitz-Stapleton *et al.*, 2019).

El problema de hacer extensivo el enfoque de la resiliencia al riesgo al reto de la adaptación es su dependencia de la fijación de precios y otras técnicas de evaluación del mercado que hace que en este enfoque pese más lo predecible e incremental que lo incierto y lo sistémico, y la resolución de los problemas que la transformación a la hora de debatir la respuesta adecuada (UNDESA, 2008; Global Adaptation Report, 2019). El Informe de síntesis del IPCC de 2014 (pág. 107) es un ejemplo de este enfoque y señala que los instrumentos económicos existentes e incipientes pueden fomentar la adaptación proporcionando incentivos para anticipar y reducir los efectos (grado de confianza medio). Los instrumentos abarcan las asociaciones de financiación público-privadas, los préstamos, los pagos por servicios medioambientales, la mejor fijación del precio de los recursos, las tasas y subvenciones, las normas y regulaciones, y los mecanismos de distribución y transferencia del riesgo. Este problema resulta especialmente evidente cuando la comprensión de la naturaleza de los choques, y la correspondiente respuesta adecuada, se deriva de los análisis de los mercados financieros, y las crisis episódicas se consideran una amenaza idiosincrática para las posiciones de los activos existentes, que se abordan mejor mediante la fijación más eficaz del costo del riesgo añadiendo otro conjunto de instrumentos de mercado (derivados) con la intención de reducir la incertidumbre de los inversores. Este enfoque, enmarcado en el término general de eliminación del riesgo (*de-risking*) (TDR, 2019), exige el establecimiento de un clima de inversión nacional de “bajo riesgo” mediante la profundización de los mercados de capitales, la creación de activos a gran escala que puedan ser titulizados en productos financieros más seguros y el establecimiento de una gobernanza económica transparente. Los centros de estudio y las instituciones de políticas que promueven una agenda de eliminación del riesgo han argumentado que esta opción ofrece a las instituciones financieras internacionales un mayor margen para atraer la inversión privada hacia oportunidades de inversión que de otro modo serían poco atractivas, por ejemplo en el ámbito de la adaptación al clima.

Pese a las diferencias en la naturaleza de los choques climáticos y financieros, varias suposiciones comunes sustentan el enfoque basado en el riesgo del reto de la adaptación. En primer lugar, en cuanto a la financiación, el riesgo se entiende generalmente como una divergencia cuantificable entre los resultados reales y los esperados que, si se dispone de suficiente información, puede medirse eficazmente y valorarse adecuadamente. Entonces, la decisión de cuánto

dinero se destina a un seguro para cubrirse contra el riesgo es una elección que refleja si los individuos o las comunidades están dispuestos a gastar dinero hoy para protegerse frente a los daños que se materialicen en algún momento futuro. En segundo lugar, mientras que los factores de riesgo pueden ser endógenos (es decir, impulsados por el comportamiento y las políticas de las partes interesadas), el riesgo climático tiende a considerarse exógeno (es decir, su origen está fuera del sistema y, por tanto, fuera del control de un gobierno u organización nacional), pero es predecible.

En el contexto del desafío climático global, estas premisas fundamentales entrañan varias limitaciones fundamentales. El supuesto de la divisibilidad del riesgo pasa por alto el problema del riesgo sistémico¹⁴. Pese a las revisiones de la regulación financiera a raíz de la crisis financiera global, las reformas posteriores a la crisis han restado importancia a la noción de riesgo sistémico, mientras que los enfoques epistémicos del riesgo sistémico son a menudo contradictorios y están insuficientemente desarrollados. Por ejemplo, aunque a menudo considerado como una amenaza externa causada por acontecimientos exógenos improbables e imprevisibles, el riesgo sistémico también surge de deficiencias estructurales endógenas en sistemas complejos y muy interconectados (Goldin y Vogel, 2010), así como de decisiones políticas. El cambio climático y la aceleración de los eventos extremos presentan una serie de riesgos sistémicos complejos que no se pueden diversificar ni valorar con los instrumentos tradicionales de gestión del riesgo porque tienen unas dimensiones sociales, geológicas y políticas.

En consecuencia, un enfoque revisado de “riesgo y resiliencia” ha proporcionado un marco más amplio articulado en torno a la naturaleza compleja, interconectada y sistémica del riesgo (por ejemplo, Opitz-Stapleton *et al.*, 2019). De este modo, habida cuenta de los recientes acontecimientos, que son más graves que las previsiones de los modelos científicos, el riesgo climático es aún más incierto y menos susceptible de ser cuantificado y gestionado mediante los instrumentos tradicionales de gestión del riesgo. En su lugar, para hacer frente al complejo riesgo que presentan los eventos meteorológicos extremos, tal vez tengamos que dejar de centrarnos en la comprensión de los fenómenos de riesgo y pasar a hacerlo en la *resiliencia de un sistema impactado*.

El programa de políticas resultante se divide en cinco pasos: i) la comprensión de los riesgos, especialmente los riesgos sistémicos complejos, señalando los

factores de riesgo y su impacto potencial; ii) la prevención del riesgo y la mitigación de sus efectos, es decir, el estudio de los factores de riesgo reduciendo la probabilidad de choques y evitando la generación de nuevos riesgos, especialmente garantizando una buena gobernanza y creando un entorno propicio; iii) la reducción del impacto del riesgo mejorando la resiliencia y disminuyendo las vulnerabilidades; iv) la gestión del riesgo residual mediante la correspondiente distribución, en particular a través de seguros y redes de protección social, y v) la recuperación y reconstrucción para mejorar adaptándose a las nuevas realidades y transitando hacia vías de crecimiento y desarrollo más resilientes y sostenibles (United Nations, 2021).

El paso hacia un enfoque más integrado y una visión sistémica de la formulación de políticas supone un avance respecto a las agendas limitadas que se centran en factores de riesgo únicos y en indicadores de vulnerabilidad definidos de forma precisa. Las implicaciones de este enfoque en materia de políticas corresponden sobre todo a la capacidad amortiguadora (Hallegatte, 2014; Caldera-Sánchez *et al.*, 2016), el desarrollo que tiene en cuenta el riesgo (Opitz-Stapleton *et al.*, 2019) o un marco de riesgo y resiliencia (Naciones Unidas, 2021). Los dos primeros enfoques son relativamente limitados y tecnocráticos. Las medidas para un “desarrollo que tiene en cuenta el riesgo” hacen hincapié en una mayor comprensión del riesgo complejo y la actuación a partir de ese conocimiento. Reconocen, además, que todas las decisiones plantean disyuntivas entre los diferentes objetivos de desarrollo y partes interesadas. El desarrollo de la capacidad amortiguadora se centra en el aumento de la comprensión y la creación de conocimientos. Su objetivo son las medidas *preventivas*, destinadas a aprovechar la capacidad de anticiparse al riesgo y evaluar los posibles efectos, y a frenar la acumulación de vulnerabilidades, especialmente en la economía nacional, para evitar que los choques adversos se conviertan en crisis.

Sin embargo, incluso este enfoque revisado y evolutivo de la gestión del riesgo climático presenta limitaciones. Si el riesgo surge como resultado de la *interacción* entre las amenazas y las condiciones subyacentes, para aumentar la resiliencia hay que crear amortiguadores en lugar de cambiar la ecología más general de los riesgos.

Desde la perspectiva del desarrollo económico, la aplicación de los enfoques de resiliencia al riesgo presenta al menos tres deficiencias. En primer lugar, dado que

tiene sus raíces en la gestión del riesgo financiero, el enfoque prima la vuelta a la normalidad (previa a la crisis) y la estabilidad frente a una visión dinámica del cambio y las nuevas trayectorias. En el caso de muchas comunidades, esa “normalidad” supone una desigualdad persistente. Por tanto, se sigue priorizando la preservación de esa situación en lugar de la transformación. En el caso de la crisis climática, no es que sea simplemente insuficiente, es que además es contraproducente porque propicia una mala adaptación. Obstruye el papel de un conjunto colectivo de políticas y agentes movilizadores que pueden reivindicar diferentes medidas y objetivos definidos.

Los enfoques de resiliencia al riesgo resultan especialmente problemáticos en el contexto político actual, pues se necesitan nuevos contratos sociales para que los ciudadanos vuelvan a confiar en las políticas públicas y las iniciativas multilaterales. Para abordar los actuales desafíos mundiales, como la adaptación al cambio climático, hay que establecer un nuevo proyecto de objetivos comunes, en lugar de centrarse en evitar los riesgos y los peores escenarios extraídos de las circunstancias actuales. Esto se reconoce, por ejemplo, en los debates acerca de un nuevo pacto verde.

En segundo lugar, la sucesión de crisis y el agravamiento de la desigualdad y la exclusión en todo el planeta sugieren que no se trata simplemente de un problema por omisión (información e instrumentos insuficientes), sino de un problema por acción. En el contexto del cambio climático, durante un largo período de tiempo se han institucionalizado normas y políticas que hacen que la globalización económica contemporánea y las vulnerabilidades asociadas sean excluyentes e inestables. Los mecanismos financieros privados basados en cálculos que se utilizan en la gestión del riesgo no tienen capacidad para abordar el espectro de peligros climáticos, que en su mayoría son eventos extremos, indivisibles en lo relativo a su impacto y las incertidumbres asociadas. En cambio, la respuesta estratégica en materia de políticas debe basarse en medidas activas de precaución para reducir al mínimo los riesgos vinculados a los peores escenarios. Esto va mucho más allá de las medidas regulatorias más suaves que forman parte de los enfoques probabilísticos convencionales de la gestión del riesgo y la arquitectura institucional (Ackerman 2018: 163).

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, los enfoques de resiliencia al riesgo consideran que el Estado es principalmente un facilitador que establece los incentivos y los marcos para las iniciativas del sector privado y los mercados autorregulados. En

este contexto, el Estado puede desempeñar tres funciones clave en la esfera del riesgo (United Nations, 2021): i) asumir el riesgo, como último recurso, por ejemplo rescatando a bancos y empresas insolventes para limitar el contagio; ii) configurar el panorama de riesgos para los inversores privados y otras partes interesadas, por ejemplo, adecuando los incentivos a los riesgos importantes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y iii) detectar los riesgos asociados a las inversiones transformadoras a largo plazo para eliminar el riesgo que entraña la participación del sector privado en estas iniciativas de gran incertidumbre. Los Estados también pueden invertir en la reducción del riesgo con el fin de mejorar la capacidad de afrontamiento creando amortiguadores en lo relativo al aumento del capital humano, la protección social y la infraestructura digital que mejora la conectividad y ayuda a reducir las brechas digitales y, especialmente, ampliando el espacio fiscal.

Estas tres carencias se reflejan en el actual equilibrio de poder (y de problemas) que enmarca los esfuerzos internacionales de adaptación al clima. Pese a que cada vez comprendemos mejor las amenazas del aumento de la temperatura del planeta y las consiguientes necesidades de adaptación, las soluciones tecnocráticas no han logrado hasta ahora crear estrategias de adaptación satisfactorias en los países vulnerables (Boyd, 2017). Esto se debe en parte a que, aunque se recopilen los datos necesarios y se disponga de la tecnología apropiada, esta nunca surge “de la nada”, sino que se produce y reproduce a través de las normas sociales (Jasanoff, 2013), incluidas las que giran en torno a la propiedad intelectual, que pueden hacer que el acceso y la adaptación de las tecnologías necesarias sea un proceso difícil y costoso para muchos países en desarrollo. Además, la capacidad de hacer frente a los choques climáticos está fuertemente correlacionada con el nivel de ingreso y refleja los cambios en las estructuras económicas y sociales mientras los países se diversifican hacia actividades más sofisticadas y de mayor productividad. El establecimiento de redes institucionales también puede crear sinergias entre esas actividades, y los mecanismos de deliberación popular pueden impulsar el aumento de la capacidad y el alcance del Estado desarrollista para asumir el desafío climático (véase el próximo capítulo y Gabor, 2020).

Sin embargo, solo se podrá adoptar un enfoque más transformador de adaptación si se dispone de la financiación necesaria para aplicar las medidas institucionales y estructurales a través de los mecanismos adecuados, tanto nacionales como multilaterales, como se analizará en el capítulo V.

E. Conclusión

En este capítulo se ha analizado la escala y el alcance del reto de la adaptación y el marco institucional y de políticas de las correspondientes respuestas. Se han establecido algunos marcadores generales para la adopción y reforma de las políticas, sugiriendo que no solo deben abordarse los componentes políticos, epistémicos y de financiación del desafío climático a través de un marco más integrado, sino que se necesita un enfoque más desarrollista del clima, dada la persistente subestimación del reto de la adaptación en los programas convencionales de acción climática.

La inversión en la adaptación mejorará la resiliencia de las economías, tanto avanzadas como en desarrollo, frente al aumento de la temperatura del planeta. Aunque la responsabilidad de la amenaza recae principalmente en las primeras, los daños se sienten de forma desproporcionada en las segundas. Además,

en muchos casos, su vulnerabilidad a los choques externos se ha visto agravada por la imposición de programas de ajuste favorables al mercado que han reducido la capacidad del Estado para responder de manera oportuna y eficaz. No cabe duda de que hay que mejorar los conocimientos, la medición y el seguimiento en lo referente a la brecha de adaptación, así como la comprensión de las estructuras políticas y de poder locales que pueden obstaculizar esa adaptación. El capítulo también ha mostrado por qué las actuales medidas de resiliencia al riesgo basadas en los mercados financieros son inapropiadas para contextualizar un programa de adaptación transformadora. Más bien, hay que optar por readaptar el Estado desarrollista y dotarlo de una política industrial más ecológica que, como se analiza en el próximo capítulo, será fundamental para avanzar en ese programa.

Notas

- 1 La adaptación se utiliza aquí en un sentido amplio para referirse tanto a la gestión de los efectos adversos del cambio climático como al consiguiente problema de “los daños y pérdidas” que se producen más allá de lo que las medidas de adaptación pueden abordar.
- 2 Véase <https://ourworldindata.org/co2-emissions>.
- 3 Véase <https://dgff2021.unctad.org/foreword/>.
- 4 El PNUMA señala que la estimación de los costos de adaptación resulta compleja; la etapa y el proceso de desarrollo modifican esos costos, que pueden aumentar o disminuir en consecuencia; los conocimientos sobre los costos de adaptación en algunos sectores, especialmente en lo que respecta a los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad, son insuficientes; los efectos indirectos e imprevisibles del cambio climático pueden modificar la dinámica y aumentar ciertos costos; las estimaciones basadas en acciones autónomas, por ejemplo, si los agricultores adoptan determinadas medidas que mejoran la adaptación, pueden subestimarse en gran medida y puede ser una de las razones. Véase la lista incluida en el anexo I del *Informe sobre la Brecha de Adaptación 2020* en <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-adaptacion-2020>.
- 5 Se puede consultar un borrador del informe en <https://www.dropbox.com/s/ayqrjt2xphc7st2/WRI-Are%20COVID%20packages%20building%20resilience%20-%20Jan%202020%202021-%20DRAFT%20FOR%20COMMENT.pdf?dl=0> y la cita en Richmond *et al.*, 2021.
- 6 El Grupo de Ministros de Finanzas de los Veinte Vulnerables (V20) del Foro de Vulnerabilidad Climática es una iniciativa de cooperación específica de las economías sistémicamente vulnerables al cambio climático. Los países del V20 trabajan mediante el diálogo y la adopción de medidas para luchar contra el cambio climático mundial. Se puede consultar la lista de miembros en: <https://www.v-20.org/members>.
- 7 El IPCC ha considerado la transformación de la adaptación con arreglo a tres ejes: 1) la transformación que induce un cambio fundamental a través de la ampliación de la adaptación, concebida como una intervención técnica limitada con potencial transformador; 2) la transformación como medidas o intervenciones abiertas cuando se han alcanzado los límites de la adaptación incremental; 3) la transformación que busca resolver las deficiencias subyacentes del desarrollo, como el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, vinculando la adaptación, la mitigación y el desarrollo sostenible (IPCC, 2014).
- 8 Véase: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/new-elements-and-dimensions-of-adaptation-under-the-paris-agreement-article-7>.

- 9 Prestaron su apoyo el Fondo Verde para el Clima (FVC) y una serie de organismos privados y públicos extranjeros. Véase: <https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/napgn-en-2018-nepal-nap-process.pdf>.
- 10 Véase: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
- 11 Véase: <https://adaptationexchange.org/adaptation-ActionAgenda>.
- 12 Para el análisis de los enfoques de resiliencia al riesgo en diferentes campos científicos, véase, por ejemplo, Bhamra, Dani y Burnard 2011; Briguglio *et al.* 2011; Brinkmann *et al.*, 2017; Renn *et al.*, 2020.
- 13 Los dos enfoques difieren en la forma de conceptualizar la adaptación y el desarrollo. El enfoque de gestión tecnocrática del riesgo los aborda de manera independiente (adaptación más desarrollo), mientras que el enfoque de reducción de la vulnerabilidad de la población pobre los estudia de manera conjunta (adaptación como desarrollo).
- 14 Este último puede entenderse como una ruptura de todo el sistema en contraposición a la ruptura de cada uno de sus componentes, o un riesgo que no se puede diversificar (definición).

Referencias

- Ackerman F (2017). *Worst-Case Economics: Extreme Events in Climate and Finance*. Anthem Press. London.
- Bhamra R, Dani S and Burnard K (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*. 49(18): 5375–5393.
- Bhattacharya A, Calland R, Averchenkova A, Gonzalez L, Martinez-Diaz L and Roolj JV (2020). *Delivering on the \$100 billion Climate Finance Commitment and Transforming Climate Finance*. United Nations. Available at https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf.
- Boyd E (2017). Climate adaptation: Holistic thinking beyond technology. *Nature Climate Change* 7(2): 97–98.
- Briguglio L, Cordina G, Farrugia N and Vella S (2009). Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements. *Oxford Development Studies*. 7(3): 229–247.
- Brinkmann H, Harendt C, Heinemann F and Nover J (2017). Economic resilience: A new concept for policy making? Bertelsmann Stiftung. Available at <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/inclusive-growth-for-germany-12-economic-resilience-a-new-concept-for-policy-making>.
- Caldera-Sanchez A, de Serres A, Gori F, Hermansen M and Röhn O (2016). Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises. Economic Policy Paper No. 20. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Carney M (2015). Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Speech by Mr Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd's of London. London, 29 September.
- Ciplet D and Roberts JT (2017). Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. *Global Environmental Change*. 46: 148–156.
- CRED and UNDRR (2020). *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 years (2000-2019)*. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster and United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Available at <https://www.undrr.org/publication/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019>.
- Diffenbaugh NS and Burke M (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 116(20): 9808–9813. Available at <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>.
- Dilling L, Daly M, Travis WR and Wilhelmi OV (2015). The dynamics of vulnerability: Why adapting to climate variability will not always prepare us for climate change. *WIREs Clim Change*. 6(4): 413–425.
- Dodman D and Mitlin D (2013). Challenges for community-based adaptation: Discovering the potential for transformation. *Journal of International Development*. 25(5): 640–659.
- Dolsak N and Prakash A (2018). The Politics of Climate Change Adaptation. *Annual Review of Environment and Resources*. 43: 317–341.
- ECLAC (2018). *The Caribbean Outlook 2018*. LC/SES.37/14. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43581/4/S1800607_en.pdf.
- ECLAC (2020). *The Climate Emergency in Latin America and the Caribbean: The Path Ahead – Resignation or Action?* Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45677-la-emergencia->

- cambio-climatico-america-latina-caribe-seguimos-esperando-la.
- Ensor JE, Wennström P, Bhattarai A, Nightingale AJ, Eriksen S and Sillmann J (2019). Asking the right questions in adaptation research and practice: Seeing beyond climate impacts in rural Nepal. *Environmental Science & Policy*. 94: 227–236.
- Eriksen S, Schipper ELF, Scoville-Simonds M, Vincent K, Adam HN, Brooks N, Harding B, Khatri D, Lenaerts L, Liverman D, Mills-Novoa M, Mosberg M, Movik S, Muok B, Nightingale A, Ojha H, Sygna L, Taylor M, Vogel C and West JJ (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*. 141: 105383. Available at <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>.
- Forsyth T (2013). Community-based adaptation: A review of past and future challenges. *WIREs Climate Change*. 4(5): 439–446.
- Funder M, Mweemba C and Nyambe I. (2018). The politics of climate change adaptation in development: Authority, resource control and state intervention in rural Zambia. *The Journal of Development Studies*. 54(1): 30-46.
- Funder M and Mweemba C E (2019). Interface bureaucrats and the everyday remaking of climate interventions: Evidence from climate change adaptation in Zambia. *Global Environmental Change*. 55: 130–138.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52 (3): 429–459.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. UNCTAD. Geneva.
- Gannon K, Crick F, Atela J and Conway D (2021). What role for multi-stakeholder partnerships in adaptation to climate change? Experiences from private sector adaptation in Kenya. *Climate Risk Management*. 32:100319.
- Ge Q, Qu J, Zeng J and Fang X (2009). Review on international strategies and trends for adaptation to climate change. *Advancement Climate Change Research*. 5: 369–375.
- Global Commission on Adaptation (2019). *Global Adaptation Report. Adapt now: A global call for leadership on climate resilience*. Global Commission on Adaptation. Available at <https://gca.org/about-us/the-global-commission-on-adaptation>.
- Goldin I and T Vogel (2010). Global governance and systemic risk in the 21st century: Lessons from the financial crisis. *Global Policy*. 1 (1): 4–15.
- Government of Fiji (2016). *Fiji–Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Winston*. 20 February. Government of Fiji. Available at [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20\(Online%20Version\).pdf](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20(Online%20Version).pdf).
- Hallegatte S (2018). Poverty and climate change: An introduction. *Environment and Development Economics*. 23(3): 217–233.
- Harrington LJ and Otto FEL (2020). Reconciling theory with the reality of African heatwaves. *Nature Climate Change*. 10(9): 796–798.
- IPCC (2014). *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2021). *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Jasanoff S (2013). *Science and Public Reason*. Routledge-Earthscan. Abingdon, Oxon.
- Keen S (2021). The appallingly bad neoclassical economics of climate change. *Globalizations*. 18(7): 1149–1177.
- Kikstra J, Waidelich P, Rising J, Yumashev D, Hope C and Brierley CM (2021). The social cost of carbon dioxide under climate-economy feedbacks and temperature variability. *Environmental Research Letters*. 16(9):4037 .
- Kjellstrom T and Maître N (2019). *Working on a Warmer Planet: The Effect of Heat Stress on Productivity and Decent Work [Report]*. International Labour Organisation. Geneva. Available at http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_711919/lang--en/index.htm.
- Kumar SN, Aggarwal P K, Saxena R, Rani S, Jain S and Chauhan N (2013). An assessment of regional vulnerability of rice to climate change in India. *Climatic Change*. 118(3-4): 683–699.
- Least Developed Countries Expert Group (2002). *Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid_e.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2009). *Step-By-Step Guide for Implementing National Adaptation Programmes of Action*. FCCC/GEN/250E. United

- Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_napa2009.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2012). *Best Practices and Lessons Learned in Addressing Adaptation in the Least Developed Countries* [Vol. 2]. FCCC/GEN/278 E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_publication_blll_2012.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2015). *Regional synergy in addressing adaptation through the national adaptation programmes of action and the national adaptation plan process in least developed countries*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at <http://unfccc.int/6110>.
- Masson-Delmotte V., Zhai P, Pörtner H.-O, Roberts D, Skea J, Shukla PR, Pirani A and Moufouma-Okia W (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Available at https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf.
- Mikulewicz M (2018) Politicizing vulnerability and adaptation: On the need to democratize local responses to climate impacts in developing countries. *Climate and Development*. 10(1):18–34.
- Moore M-L, Riddell D and Vocisano D (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: Strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship*. 58: 67–84.
- Næss LO, Newell P, Newsham A, Phillips J and Quan J (2015). Climate policy meets national development: Insights from Kenya and Mozambique. *Global Environmental Change*. 35: 534–544.
- Nagoda A and Nightingale J (2017). Participation and power in climate change adaptation policies: Vulnerability in food security programs in Nepal. *World development*. 100: 85–93.
- Neuman B, Vafeidis AT, Zimmermann J and Nicholls RJ (2015). Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding - A global assessment. *PLoS One*. 10(6): e0131375.
- Nordhaus W (2018). Climate change: The ultimate challenge for economics. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. Stockholm University.
- O'Brien K (2018). Is the 1.5°C target possible? Exploring the three spheres of transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 31: 153–160. Available at <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.04.010>.
- Opitz-Stapleton S, Nadin R, Kellett J, Calderone M, Quevedo A, Peters K and Mayhew L (2019). *Risk-informed Development: From Crisis to Resilience*. United Nations Development Programme. New York.
- Oxfam (2015). Carbon emissions and income inequality. Technical Briefing. Oxfam. Available at <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>.
- Pardoe J, Vincent K, Conway D, Archer E, Dougill AJ, Mkwambisi D and Tembo-Nhlema D (2018). Evolution of national climate adaptation agendas in Malawi, Tanzania and Zambia: The role of national leadership and international donors. *Regional Environmental Change*. 20:118.
- Pauw WP, Castro P, Pickering J and Bhasin S (2020). Conditionally nationally determined contributions in the Paris Agreement: Foothold for equity or Achilles heel? *Climate Policy*. 20(4): 468–484. Available at <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635874>.
- Perry KK (2020). For politics, people, or the planet? The political economy of fossil fuel reform, energy dependence and climate policy in Haiti. *Energy Research & Social Science*. 63: 101397. Available at <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101397>.
- Renn O, Laubichler M, Lucas K, Kröger W, Schanze J, Scholz RW and Schweizer PJ (2020). Systemic risks from different perspectives. *Risk Analysis*. Available at <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/risa.13657>.
- Richmond M, Choi J, Rosane P, Solomon M., Tonkonogy B, Molloy D, Larrain F and Rae JJ (2021). *Adaptation Finance in the Context of Covid-19: The Role of Development Finance in Promoting a Resilient Recovery*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/01/GCA-Adaption-in-Finance-Report.pdf>.
- Rigaud KK, de Sherbinin A, Jones B, Bergmann J, McCusker B, Schewe J, Ober, Heuser S, Adamo S, Clement V and Midgley A (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Robinson Sand Dornan M (2017). International financing for climate change adaptation in small island developing states. *Regional Environmental Change*. 17(4): 1103–1115.
- Saghir J, Schaeffer M, Chen A, Ijjasz-Vasquez EJ, So J and Mena Carrasco M (2020). *State and Trends in Adaptation Report 2020: Building Forward Better from Covid-19: Accelerating Action on Climate*

- Adaptation*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/03/GCA-State-and-Trends-Report-2020-Online-3.pdf>.
- Sherman M, Berrang-Ford L, Lwasa SFord J, Namanya DB, Llanos-Cuentas A, Maillet M and Harper S (2016). Drawing the line between adaptation and development: A systematic literature review of planned adaptation in developing countries. *WIREs Climate Change*. 7(5):707–726. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.416>.
- Soanes M, Bahadur A, Shakya C, Rumbaitis del Rio C, Dinshaw A, Cogger T, Smith B, Patel S, Huq S, Patel S, Musa M, Rahman F, Gupta S, Dolcemascolo G and Mann T (2021). Principles for locally led adaptation. Issue Paper. International Institute for Environment and Development (IIED). January.
- Standing G (2019). *Plunder of the Commons: A Manifesto for Sharing Public Wealth*. Pelican Books. London
- Stern N (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SwissRe (2021). The economics of climate change: No action not an option. SwissRe Institute. April.
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Illusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (2021). *Development and Globalization: Facts and Figures 2021*. UNCTAD Geneva.
- UNDP (2018). From early recovery to long-term resilience in the Caribbean Hurricanes Irma and Maria: One year on. Summary Report. United Nations Development Programme. Available at <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/UNDP-Recovery-Programme%202%20oct%20WEB.pdf>.
- UNDESA (2008). *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Security*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York.
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United Nations (2019). *25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee*. United Nations Climate Change Secretariat. Available at https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC_2019.pdf.
- United Nations (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. (Sales No. E.21.I.6. New York). Available at <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>.
- Wallace-Wells, D. (2019). “The Uninhabitable Earth: a Story of the Future”, Penguin Books, UK.
- United Nations General Assembly (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015. Document A/RES/69/283.
- WEF (2019). Water is a growing source of global conflict. Here’s what we need to do. World Economic Forum. Available at <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/water-is-a-growing-source-of-global-conflict-heres-what-we-need-to-do/>.
- WFP (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World.2021: Transforming Food System for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. World Food Programme. Rome.
- World Bank (2012). *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*. World Bank. Washington D.C.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Zhang Y, Held I and Fueglistaler S (2021). Projections of tropical heat stress constrained by atmospheric dynamics. *Nature Geoscience*. 14: 133–137.

A. Introducción

Como se ha examinado en el capítulo anterior, las perspectivas de crecimiento de muchos países en desarrollo ya se están viendo amenazadas por los choques climáticos, y lo peor está por llegar. La adaptación a esos choques plantea un reto importante en materia de políticas. Hasta ahora, el planteamiento preferido ha puesto de relieve la “eliminación del riesgo” a través de diversas medidas de adaptación basadas en el mercado y la dependencia del sector público como asegurador benévolo de los activos existentes. Aunque esas medidas pueden ayudar a abordar algunas de las consecuencias inmediatas de los choques climáticos, en particular para las poblaciones vulnerables, la única solución duradera es reducir la dependencia de los países en desarrollo de un pequeño número de actividades sensibles al clima mediante un proceso de transformación estructural que permita establecer economías más resilientes.

El éxito de las actuales economías avanzadas, así como de las economías convergentes de Asia Oriental, se basa en un crecimiento económico sostenido estrechamente vinculado a una transformación estructural. En el fondo, se trata de dos conjuntos de procesos combinados y acumulativos: por un lado, un cambio vertical en la estructura de producción desde el sector primario hacia el manufacturero (y hacia los servicios de alta gama) y, por otro, un cambio más horizontal de los recursos desde las actividades de menor productividad hacia las de mayor productividad y actividades más intensivas en capital tanto dentro de ambos sectores como entre ellos. En casi todas las experiencias positivas de desarrollo, estos procesos han facilitado, en conjunto, una estructura más diversificada de la actividad económica, han propiciado un aumento de la productividad y han servido para mejorar un amplio conjunto de indicadores sociales, incluida la reducción de la pobreza.

Las economías más diversificadas también son menos vulnerables a choques externos que pueden resultar disruptivos para el proceso de crecimiento y transformación (OECD/WTO, 2019). Esto ha quedado patente en los últimos años con la mayor vulnerabilidad de las economías dependientes de las exportaciones de productos primarios a las crisis económicas que se originan en otras partes de la economía global, pero también a los choques climáticos. De hecho, en muchos países en desarrollo, sobre todo en los situados en regiones tropicales y subtropicales, la vulnerabilidad se agrava por los efectos conjuntos de las crisis económicas y los choques climáticos, quedando los países atrapados en una trampa de ecodesarrollo caracterizada por la disrupción permanente, la precariedad económica y la lentitud del crecimiento de la productividad. Salir de esa trampa supone adoptar una perspectiva desarrollista que permita superar el desafío de la adaptación al cambio climático en el mundo en desarrollo.

Sin embargo, no todas las experiencias del pasado, por muy atractivas que resulten, pueden adaptarse fácilmente a las realidades contemporáneas. El principal problema de recurrir a la historia en busca de experiencias de crecimiento positivas es su dependencia de las vías de desarrollo basadas en los combustibles fósiles. Hoy en día, los países en desarrollo se enfrentan al dilema de aspirar al desarrollo económico sin que las emisiones y el consumo de recursos superen los límites ecológicos del planeta.

Para superar este desafío se requieren nuevas estrategias que favorezcan la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima. A medida que el mundo se recompone para reconstruir las economías tras la crisis generada por la COVID-19, no hay que desaprovechar la oportunidad para formular,

acordar y poner en práctica un conjunto de nuevas opciones de política que permitan compaginar las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la ecología.

Los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo se enfrentan a este reto desde una posición de desventaja en sus posibilidades para movilizar recursos internos, de debilidad estructural a la hora de ampliar esos recursos y de escasa o inexistente capacidad y aptitudes institucionales, muchas de las cuales solo surgen a raíz de un proceso de desarrollo exitoso. Una ventaja que podría contrarrestar el retraso de los países rezagados a nivel económico es la posibilidad de aprovechar las tecnologías ya desarrolladas en las economías más avanzadas para acelerar su transformación. Sin embargo, una cosa es la teoría y otra ponerla en práctica, ya que, como han revelado amplios estudios, los países en desarrollo se enfrentan a una serie de obstáculos a la transferencia de tecnología que se acentúan cada vez más ante unas restricciones vinculantes en materia de medio ambiente.

Por un lado, muchos países en desarrollo se encuentran menos atrapados por las tecnologías basadas en los combustibles fósiles y por los intereses creados en la adopción de decisiones públicas que obstaculizarían el cambio. Ellos pueden construir sus entornos urbanos, industrias manufactureras y sistemas de energía y transporte con un uso menos intensivo de carbono y más sostenible desde el punto de vista medioambiental. Por el otro, la fragmentación de los procesos de producción a través de la expansión de las cadenas de valor globales, junto con el endurecimiento de los derechos de propiedad intelectual en las últimas décadas, están planteando obstáculos aún mayores a la hora de que los países en desarrollo accedan a las tecnologías necesarias para llevar a cabo esa transición. Esos países también están más expuestos a las consecuencias adversas del calentamiento climático y a la amenaza de la trampa del ecodesarrollo.

Las estrategias en materia de políticas ligadas a la experiencia de desarrollo de Asia Oriental, a menudo resumidas como el modelo de “Estado desarrollista”

(por ejemplo, *TDR 2016*; Wade, 2018), pueden proporcionar una orientación útil en este sentido (Poon y Kozul-Wright, 2019). Dichas estrategias, que dieron lugar a una rápida industrialización y a un crecimiento de la productividad en Asia Oriental en las décadas de 1980 y 1990 (y antes, aunque de forma más efímera, en América Latina), abarcan elementos de planificación económica y políticas industriales orientadas a objetivos concretos, así como el espacio necesario para definir correctamente el interés nacional, experimentar con diferentes opciones de política y definir y negociar las prioridades económicas entre diversas partes interesadas (*TDR 2003*; Beeson, 2006). Al mismo tiempo, está claro que hoy en día no solo se ha reducido ese espacio debido a las presiones y restricciones de la hiperglobalización, sino que las prioridades y las correspondientes disyuntivas introducidas al añadir la dimensión medioambiental del desarrollo complican todavía más los esfuerzos por reproducir el modelo de Estado desarrollista.

En este capítulo se analiza el desafío de la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima. Está organizado en dos grandes apartados. En el primero se analizan los retos del desarrollo en un marco histórico y comparativo, utilizando el modelo de economía dual de Sir Arthur Lewis (1954) como instrumento heurístico para examinar cómo lograr el desarrollo económico mediante la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima y se señalan algunas de las limitaciones de la idea original. En el segundo se examina más exhaustivamente cómo pueden superarse esas limitaciones en la actualidad. Se sintetizan las experiencias en materia de políticas de las industrializaciones satisfactorias y se señala un conjunto de políticas (industriales y de seguridad alimentarias y energética) que pueden contribuir a orientar la transformación estructural y al mismo tiempo afrontar la crisis climática. En conjunto, esas políticas forman parte de una agenda verde de Estado desarrollista que puede responder a las prioridades de los países en desarrollo en un sistema económico global pospandémico con restricciones impuestas por el clima.

B. El modelo de desarrollo de Lewis para un mundo con restricciones impuestas por el clima

Uno de los modelos más conocidos de desarrollo económico es el de Arthur Lewis (1954). Lewis sostenía que el motor del desarrollo económico era la acumulación de capital, condicionada por el desplazamiento

de mano de obra (el factor de producción abundante en un país en desarrollo típico) desde el sector “tradicional” o “no capitalista” de baja productividad al sector “moderno” o “capitalista”, caracterizado

por una mayor productividad, salarios más altos y el uso de capital reproducible (básicamente, máquinas y equipos).

La condición primordial para que este mecanismo funcione es el excedente de mano de obra en el sector tradicional o no capitalista. Este excedente garantiza que, durante un período prolongado de migración de la mano de obra, los salarios en el sector capitalista permanezcan constantes porque la oferta de trabajadores supera a la demanda al salario vigente en este sector, que viene determinado por el salario de subsistencia en el sector tradicional más un margen fijo. El excedente resultante de la producción menos los salarios en el sector moderno es capturado por los capitalistas en forma de beneficios. El sector capitalista crece porque, con la migración de la mano de obra y los salarios constantes, la proporción de los beneficios en el ingreso nacional aumenta y parte de los beneficios se reinvierten en el sector moderno. Este nexo entre beneficios e inversiones ayuda a mejorar el círculo virtuoso del rápido crecimiento de la productividad, a que haya más empleo y mejor remunerado, mayores ingresos de los hogares y una expansión de los mercados, lo que a su vez propicia mayores niveles de inversión y contribuye a impulsar la productividad (Akyüz y Gore, 1996). Una vez que desaparece el excedente de mano de obra¹, es decir, cuando aparecen un mercado de trabajo y una economía integrados, la subida de los salarios entraña una disminución de los rendimientos de la inversión y un crecimiento más lento. El aumento de los salarios puede contenerse sin reducir el nivel de vida de los trabajadores manteniendo la disponibilidad de bienes salarios, especialmente de alimentos, a precios asequibles. Eso, en la mayoría de los casos, presupone un crecimiento de la productividad y la producción también en la agricultura.

Varios de los supuestos que sustentan el modelo de Lewis generaron una controversia teórica². La respuesta de Lewis fue señalar que el principal objetivo de su análisis no era perfeccionar modelos abstractos, sino explicar cómo el desarrollo, entendido como un proceso multidimensional de cambio económico, social e institucional, podría abordarse vía la resolución de problemas mediante instrumentos de las políticas públicas³.

Una crítica más de mayor peso era la que sostenía que la agricultura era un sector atrasado e intrínsecamente estancado, lo que despertó el interés por que el desarrollo de la agricultura adquiriese un papel más positivo y activo en la transformación

estructural, especialmente a través de instituciones rurales e incentivos que estimularan el crecimiento de la productividad⁴. Timmer (1988) considera que la transformación estructural comienza con el aumento de la productividad en la agricultura, lo que entraña una disminución de los precios de los alimentos y permite a su vez el crecimiento de la productividad y el desarrollo de actividades competitivas a nivel internacional en el sector manufacturero. En otras palabras, esta perspectiva sostiene que la transformación estructural depende del aumento de la productividad tanto en el sector agrícola como en otros sectores, y que todos están conectados a través de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante.

Pese a esas críticas, el planteamiento de Lewis sigue siendo relevante en cuanto “modelo ideal” o instrumento heurístico para el estudio del desarrollo económico, pues permite examinar los patrones contemporáneos de transformación estructural y sus implicaciones para el crecimiento inclusivo, los salarios, los beneficios, el empleo y la productividad (Sumner, 2018: 2).

Uno de estos análisis versa sobre el uso de los principales elementos del modelo de Lewis en el análisis de las experiencias de desarrollo que han tenido éxito en Asia Oriental en las últimas cuatro décadas y las posibles enseñanzas que podrían aprovecharse para abordar los actuales retos del desarrollo. Aunque cada país debe adaptar su estrategia de desarrollo a sus propias condiciones específicas, sobre todo a su contexto histórico, cultural e institucional, siguen siendo en gran medida válidos ciertos elementos fundamentales del modelo de Lewis, elementos reflejados en la experiencia de Asia Oriental. Dos de ellos, el papel de la inversión de capital y la capacidad del Estado, son especialmente pertinentes para el debate sobre los retos del desarrollo en un mundo como el actual que se caracteriza por las restricciones que impone el clima. Un tercer elemento, el concepto de vínculos, que se desarrolló, en parte, en respuesta a su ausencia en el modelo original de Lewis, puede enriquecer aún más ese debate⁵.

1. *La inversión en capital*

Tal vez la característica más importante de la experiencia de desarrollo de Asia Oriental sea la importancia de la inversión en capital como motor de la transformación estructural que favorece el crecimiento. Un sector moderno en expansión puede absorber gradualmente el excedente de mano de obra, mientras que su mayor nivel de productividad pueda sustentar el crecimiento

económico. Para movilizar capital suficiente en las fases iniciales de la industrialización puede que sea necesaria financiación extranjera, pero gradualmente puede ser sustituida si se reinvierten los beneficios en el sector moderno en expansión, por lo que se crea un nexo dinámico entre beneficios e inversiones (Akyüz y Gore, 1996). Cuando en el análisis se tiene en cuenta la agricultura, esta también puede convertirse en un factor de transformación estructural, por cuanto es un sector (y a menudo el único) que podría impulsar el crecimiento. Ranis y Fei (1961) sostenían que la agricultura podía contribuir a la industrialización, pues generaba las tan necesarias divisas para financiar la importación de bienes de capital y bienes intermedios, establecer un mercado interno estable para la producción manufacturera y mantener bajo el costo de los bienes salariales (impulsando así la inversión y los beneficios industriales).

La inversión en capital en el sector moderno está estrechamente vinculada al crecimiento de la productividad: debido a las economías de escala del sector moderno, el crecimiento de la productividad del trabajo es una función positiva del ritmo de crecimiento de la producción⁶. La relación positiva entre inversión en capital y crecimiento de la productividad puede verse potenciada aún más por las exportaciones, un elemento que no contempla el modelo de Lewis. Esto se debe a que el aumento de la inversión en los sectores que exportan a los países desarrollados permite que la producción se desplace hacia productos con una elevada elasticidad-ingreso, mientras que la expansión del sector moderno requiere un gran volumen de bienes intermedios y de capital cuyas importaciones deben financiarse con las divisas obtenidas a través de las exportaciones. De lo contrario, el aumento del endeudamiento externo elevaría el ratio del servicio de la deuda y obstaculizaría así el proceso de crecimiento⁷.

Al igual que la hipótesis de Lewis (1954) de que los países en desarrollo pueden recurrir a un stock de tecnologías cada vez mayor para converger económicamente con otros países, estos mecanismos también implican que el crecimiento de la productividad a través de la mejora tecnológica depende en gran medida de la transferencia, la reproducción y la adaptación de la tecnología extranjera que se ha utilizado con éxito en las economías más avanzadas y cuya aplicación efectiva en los países en desarrollo se ve facilitada por la creación de capacidad tecnológica nacional, I+D local y una mano de obra más cualificada. Esto nos lleva al segundo elemento clave del modelo de Lewis: el papel del Estado.

2. La capacidad del Estado

Además de los mecanismos de mercado, Lewis (1954) destaca el papel de las políticas públicas como instrumento para resolver un conjunto de problemas sucesivos de coordinación que surgen en todo proceso de transformación estructural. En concreto, la cuestión crucial en las economías dualistas es cómo gestionar la relación entre el sector tradicional y el sector moderno de la economía⁸. La capacidad de un gobierno para concebir y aplicar políticas se define como capacidad estatal. En el contexto del desarrollo, y específicamente en el caso de Asia Oriental, la noción de capacidad estatal abarca las circunstancias, herramientas, estrategias y relaciones precisas que distinguen y constituyen efectivamente diferentes enfoques nacionales para el éxito del desarrollo económico (Beeson, 2006: 444-445). El éxito de los resultados en materia de desarrollo depende, a su vez, de la capacidad del Estado para institucionalizar canales que permitan la permanente negociación de las políticas económicas. Estos canales tienen que, por un lado, ajustarse al interés nacional pero, por otro, concebirse de tal manera que el Estado no se vea atrapado por los intereses económicos creados.

Las prioridades macroeconómicas de un Estado desarrollista se basan en un conjunto de políticas proactivas y favorecedoras de la inversión, así como en la colaboración y coordinación estratégicas entre el sector privado y el público. Esto último es necesario para controlar la interdependencia entre las decisiones de inversión y producción. Estas decisiones implican determinar en qué ámbitos se encuentran las limitaciones más importantes que pueden constreñir la inversión; estudiar la manera de canalizar eficazmente la inversión pública y privada hacia actividades de alta productividad; y supervisar si la gestión de esas inversiones contribuye a un futuro de altos salarios para los ciudadanos y de mayor productividad a largo plazo. Disciplinar la inversión de esta manera es posible mediante criterios de desempeño que permitan su supervisión y la retirada de todo apoyo público que no logre su objetivo en un plazo determinado, así como mediante un control exhaustivo de la extracción de rentas por parte de las autoridades y los emprendedores.

Si bien la formación de capital y el fortalecimiento de la capacidad del Estado son pilares fundamentales de todo modelo de Estado desarrollista, no hay una sino muchas variantes del modelo que reflejan factores regionales, históricos y socioeconómicos concretos (Haggard, 2018). Aunque la crisis de 1997-1998 en

Asia Oriental empañó el modelo en algunos aspectos, sigue siendo un hecho que el gobierno señaló la dirección, despejó el camino, estableció la senda y, cuando fue necesario, proporcionó los medios para ayudar a los países de la región a realizar con éxito la transición hacia una economía industrial sofisticada con el apoyo activo de un Estado desarrollista (Cohen y de Long, 2016: 2).

Incluso en el sector de la agricultura, el aumento de la productividad solo puede lograrse mediante un importante apoyo estatal en forma de programas de extensión agrícola, por ejemplo de I+D, y mediante la instalación de infraestructura física para la gestión del agua y los sistemas de riego, la construcción de carreteras para el acceso a los mercados y la estabilización de los mercados de insumos y productos mediante planes de sostenimiento de los precios (Ranis y Fei, 1961; Johnston y Mellor, 1961). La intervención del Estado también se dirige a las pequeñas y medianas explotaciones debido a su mayor demanda efectiva de producción nacional, a diferencia de lo que ocurre con las explotaciones más grandes y mecanizadas. Estas explotaciones tienden a utilizar insumos importados para una tecnología de producción con un uso más intensivo de capital, lo que no solo agota las reservas de divisas, sino que también rompe los eslabonamientos hacia delante y hacia atrás que son un elemento necesario de todo proceso de crecimiento acumulativo (Adelman, 1984).

Lo más importante es que la maquinaria estatal es necesaria para reasignar el excedente generado por la agricultura a través de los impuestos y manipular la relación de intercambio interna (es decir, la incorrecta determinación de los precios) a favor de la industria. Si el Estado no procede a la reasignación estratégica del excedente, no hay garantía de canalizar el excedente agrario de propiedad privada generado por millones de pequeños y medianos productores independientes hacia sectores estratégicos para la transformación estructural.

También a nivel externo, las presiones que ejerce la integración en la economía global exigen una mayor capacidad del Estado para gestionar la integración económica y proteger a los sectores vulnerables de la economía (Beeson, 2006). Pese a existir sinergias potencialmente sólidas entre la inversión, las exportaciones y el crecimiento de la productividad, especialmente en lo que respecta a las actividades manufactureras, no hay que presuponer que los resultados serían garantizados. Cuando concurren un excedente de mano de obra, una fuerte competencia

de las importaciones o la salida del mercado de las empresas menos productivas, la liberalización del comercio puede dar lugar a una disminución de la productividad general de toda la economía, aunque aumente la productividad en el sector industrial o entre las empresas comerciales (McMillan y Rodrik, 2011). El impacto neto depende, en última instancia, de la dinámica del empleo en general y de si el aumento de la productividad en la industria se ve compensado por un mayor desplazamiento del factor trabajo y los recursos hacia actividades de baja productividad fuera del sector. La evidencia de esos cambios subyace en la preocupación que ha suscitado la debilidad de la industrialización (cuando no la desindustrialización prematura) en el mundo en desarrollo en estas últimas décadas (*TDR 2003, 2016*; Tregenna, 2009).

Con la estructura de la economía en continuo cambio debido a las presiones tecnológicas y del mercado exterior, la creación de una red de vinculaciones sólidas, tanto a nivel nacional como internacional, llega a suponer un reto aún mayor para el desarrollo económico, reto al que debe responder consecuentemente toda política industrial y comercial activa.

3. Vinculaciones

El enorme atractivo del sector manufacturero radica en su potencial para generar crecimiento de la productividad y del ingreso, y en que esas mejoras pueden propagarse a toda la economía a través de las vinculaciones de la producción, la inversión, los conocimientos y los ingresos. Como se ha señalado, el modelo de Lewis presupone un fuerte nexo entre beneficios e inversiones y, sin duda, esa ha sido la clave del éxito de los países industrializadores tardíos de Asia Oriental. No obstante, ese nexo fue el resultado tanto del carácter activo de las políticas públicas como del automatismo de las fuerzas del mercado (Akyüz y Gore, 1996).

Cabe mencionar aquí otras vinculaciones que pueden desempeñar un papel importante en el establecimiento de un patrón virtuoso de crecimiento y transformación estructural. En primer lugar, el aumento de la producción puede ayudar a crear eslabonamientos “hacia atrás” (adquisición de insumos para la producción) y “hacia delante”, por cuanto los bienes producidos se utilizan en otras actividades económicas (Hirschman, 1958). Esto se refiere, por ejemplo, a los plaguicidas y el equipo agrícola sencillo que se producen internamente, así como a las materias primas agrícolas que se utilizan como insumos para la producción

nacional. Cuando las ganancias en términos de conocimientos y aumento de la eficiencia no se limitan al sector de las manufacturas, sino que se extienden a otros sectores de la economía, como las actividades del sector primario y el de servicios, surgen vinculaciones intersectoriales (Tregenna, 2010). También se obtienen beneficios adicionales de las vinculaciones de adaptabilidad: en la industria manufacturera, que se presta más a la división del trabajo, hay un elevado grado de adaptabilidad hacia el uso de insumos más allá del nicho industrial inmediato.

Las vinculaciones de la inversión se crean cuando las inversiones en capacidad productiva, o en nuevos proyectos empresariales, y la consiguiente extensión de las actividades manufactureras de una empresa o subsector dan lugar a nuevas inversiones en otras empresas o sectores, que de otro modo no se habrían realizado, ya que la rentabilidad de un proyecto de inversión en determinado ámbito de actividad manufacturera a menudo depende de que se invierta previa o simultáneamente en una actividad conexas (Rodrik, 2004). A su vez, el problema de coordinación que pueden plantear estas interdependencias se puede resolver mediante una colaboración estratégica entre el gobierno y las organizaciones empresariales o entre el gobierno y las empresas públicas.

Las vinculaciones de los ingresos surgen al aumentar las ganancias salariales generadas por la expansión industrial; estas se suman al ciclo virtuoso mediante “vinculaciones de consumo”, cuando el aumento de los salarios desencadena una mayor demanda de alimentos que, a su vez, provoca el aumento de la demanda de insumos nacionales para la agricultura. Las vinculaciones de los ingresos también operan

a través del aumento de los ingresos públicos (es decir, “vinculaciones fiscales”) y, por tanto, permiten ampliar el gasto público. La creación de vinculaciones de los ingresos de este tipo puede potenciar el efecto de fortalecimiento endógeno que tiene la industrialización al aumentar la demanda interna y, por ende, el crecimiento del PIB.

La expansión de las actividades manufactureras y el proceso de diversificación en general que se considera vital para el éxito de la transformación puede interpretarse como el complejo entrelazamiento de estas vinculaciones y los correspondientes bucles de retroalimentación a través de un proceso de “causalidad acumulativa” (Myrdal, 1957; Kaldor, 1957). Sin embargo, hay que formular la advertencia de que históricamente la expansión del sector manufacturero ha solido basarse en patrones de producción que han dañado el medio ambiente debido a la contaminación y han conducido a la degradación y la sobreexplotación de los recursos naturales y a la generación de cantidades excesivas de emisiones de carbono causantes del cambio climático. De hecho, se puede defender la opción de un crecimiento basado en los servicios, precisamente para evitar los problemas ambientales surgidos en algunos países en rápido proceso de industrialización. Sin embargo, existen sólidos fundamentos analíticos y empíricos para suponer que el sector de los servicios necesita basarse en fuertes vínculos intersectoriales e interdependencias con un sector manufacturero maduro para poder mejorar su posición competitiva (TDR 2016; Cherif y Hasanov, 2019). Ahora bien, esos problemas no son inherentes al proceso de industrialización, sino que dependen fundamentalmente del tipo de tecnologías, políticas y regulaciones que se elijan.

C. Cambio climático, desarrollo y recuperación pospandémica

La necesidad de que el Estado cuente con una capacidad eficaz y una política activa para gestionar la transformación estructural es aún más acuciante por el cambio climático, al igual que los desafíos que plantea la formulación de políticas. Hoy en día, un Estado desarrollista con conciencia climática debe tener capacidad para lograr un equilibrio entre la amenaza del cambio climático y los inveterados objetivos de lograr el crecimiento económico y reducir las diferencias económicas y tecnológicas con las economías más avanzadas. En el nivel más básico, abordar el cambio climático supone hacer de la transformación estructural una tarea global:

las economías avanzadas deben ponerse al frente y emprender cambios profundos en sus modelos de producción y consumo, aunque también son necesarios cambios estructurales y tecnológicos significativos incluso en los países menos adelantados. Sin embargo, aunque la transformación estructural relacionada con el clima es necesaria para hacer frente a la degradación de los bienes comunes globales, se necesitan políticas nacionales selectivas (y recursos) para abordar el reto de la adaptación que afrontan los países por el aumento de la temperatura que intrínsecamente propician los actuales patrones de crecimiento. La alineación de esos desafíos

mundiales y nacionales no es sencilla ni automática, sino que requiere una planificación estratégica y una intervención mediante la adopción de políticas. En consonancia con lo expuesto en la sección anterior, el marco de políticas integrado que se requiere puede basarse en las iniciativas destinadas a lograr economías más diversificadas.

La divergencia entre los objetivos climáticos mundiales y los intereses inmediatos nacionales es más patente aún en el caso de los países con grandes sectores de combustibles fósiles, ya que las políticas para disminuir las emisiones inevitablemente reducirán la demanda de combustibles fósiles. El cortoplacismo político imperante a raíz de la pandemia también puede llevar a algunos países a atraer industrias contaminantes de otros países con normas y regulaciones medioambientales más estrictas, con lo que los ingresos resultantes podrían utilizarse para reducir la contaminación más adelante. Ese planteamiento de “crecer ahora y limpiar después” hace pensar en una curva de Kuznets medioambiental, a lo largo de la cual los indicadores de degradación medioambiental primero aumentan y después disminuyen, con el aumento del ingreso per cápita (Stern, 2004). Este enfoque puede parecer especialmente atractivo si se tiene en cuenta la gran incertidumbre y la considerable inversión inicial que entrañan las tecnologías verdes pioneras, que pueden ser asumidas con mayor facilidad por las economías más avanzadas, así como una forma de obligar a los primeros países industrializadores a pagar su deuda histórica por la contaminación que han generado en el pasado (UNCTAD, 2020a).

Asimismo, la urgencia por evitar el riesgo de puntos de no retorno catastróficos, junto con las políticas más proactivas que se han adoptado para combatir la pandemia de COVID-19, abren un espacio propicio para la acción. Tal y como se argumenta en los capítulos anteriores del presente *Informe*, las respuestas a la pandemia de COVID-19 ofrecen una oportunidad ideal para reflexionar sobre la agenda de políticas públicas y utilizar las medidas de estímulo y recuperación con el fin de acelerar el cambio estructural en pro de una economía con bajas emisiones de carbono. El gran reto en materia de políticas consiste en garantizar que esas medidas generen círculos de crecimiento más virtuosos y así favorezcan cambios tecnológicos acumulativos en sectores de crecimiento con bajas emisiones de carbono, apoyen la diversificación económica y generen oportunidades de empleo que se mantengan incluso cuando las temperaturas aumenten.

Para examinar cómo puede utilizarse este espacio más propicio para estos fines, ampliamos los principios orientadores del modelo de Lewis en relación con el reto de la adaptación al clima y exponemos las posibles repercusiones de las políticas en la transformación estructural en tres escenarios: i) mantener el *statu quo*; ii) centrar la acción de adaptación al clima en los cambios de comportamiento de los consumidores y otros factores que afectan al comercio; y iii) abordar la adaptación al clima de forma cohesionada e integrada.

Los escenarios 1 y 2 no son excluyentes entre sí. Cada uno de ellos presenta una serie de riesgos para el desarrollo y el crecimiento equitativo, que analizamos a continuación. Nuestro análisis sugiere que solo una estrategia cohesionada e integrada para la transformación estructural orientada al clima proporcionará un desarrollo sostenible en un mundo con restricciones impuestas por el clima. Dado que esas restricciones exigen que la transformación estructural abarque el cambio de las tecnologías de altas emisiones de carbono a las de bajas emisiones como otro paso crucial, la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima solo puede tener éxito si se aborda de manera integrada y cohesionada, con un cambio universal hacia la tecnología de bajas emisiones de carbono que acompañe al crecimiento de la productividad, la ampliación de las oportunidades de empleo y el aumento del nivel de vida del conjunto de ciudadanos en todo el mundo.

a) Escenario 1. El statu quo como obstáculo para la transformación estructural: el caso de la agricultura

Muchos países en desarrollo ya están sufriendo las restricciones que impone un clima cambiante para la transformación estructural y el crecimiento del ingreso. Esto se evidencia claramente en los casos en los que la actividad agrícola sigue siendo una parte importante del ingreso y la dependencia de las temperaturas, las precipitaciones y otras variables climáticas es singularmente significativa entre sectores económicos. La combinación de esos factores socava las bases de recursos y causa una pérdida global de la producción agrícola (FAO, 2021a).

Aunque sigue existiendo una gran incertidumbre sobre el impacto neto del cambio climático en la agricultura mundial, la evidencia indica que los sectores de la agricultura y de la silvicultura de los países en desarrollo son especialmente vulnerables

al cambio climático. Parte de ese impacto tiene su origen en el sector agrícola. Debido a las importantes emisiones derivadas de la utilización de fertilizantes, la ganadería intensiva, el aprovechamiento intensivo del estiércol y la quema de residuos agrícolas y de la sabana para el desmonte, la agricultura industrial ha contribuido a la sobreexplotación y degradación del suelo, así como a la desertificación, la deforestación y la contaminación del agua.

Al mismo tiempo, la mayor importancia de la agricultura para sus economías y el menor tamaño de sus explotaciones, que a menudo ocupan terrenos marginales, pueden limitar la capacidad de los países en desarrollo para hacer frente incluso a pequeños cambios de temperatura y precipitaciones. Como consecuencia, muchas regiones en desarrollo se verán expuestas a una reducción significativa de la producción agrícola y del rendimiento medio de los productos alimentarios, así como a la erosión de tierras cultivables. Las simulaciones de los modelos indican que, en función de la adaptabilidad de los cultivos, el cambio climático podría causar unas pérdidas de rendimiento situadas entre el 5 % y el 25 % de la producción de alimentos. Esto podría desencadenar un aumento de los niveles previstos de los precios medios agregados de los productos básicos de origen agrícola a nivel mundial que se situaría entre el 12 % y el 18 % de aquí a 2050 (Rosegrant *et al.*, 2021).

Especialmente en los lugares donde estas características se dan en situaciones de alta o creciente densidad de población, el cambio climático perjudicará las actividades económicas en los sectores de la agricultura y la silvicultura y aumentará la probabilidad de conflictos sociales, siendo ambos factores que incentivarán la migración a gran escala de las zonas rurales a las urbanas. A diferencia del modelo de Lewis, en el que la migración del campo a la ciudad es voluntaria y viene impulsada por las diferencias sectoriales en los resultados del mercado de trabajo, esta migración es involuntaria. También puede ser “prematura” (Godfrey, 1979) en el sentido de que la migración de la mano de obra no está vinculada al crecimiento de la productividad y es, en cambio, el resultado de la degradación de las zonas agrícolas que se produce antes de que el sector industrial sea capaz de absorber a los migrantes de forma productiva, es decir, antes de que los migrantes puedan encontrar empleo en actividades generadoras de importantes beneficios y oportunidades de reinversión (por ejemplo, Barrett *et al.*, 2021). Esta migración prematura también

puede provocar un aumento de los precios de los alimentos, acarreando consecuencias negativas para el poder adquisitivo de los trabajadores urbanos y la competitividad internacional de las empresas manufactureras. En consecuencia, la migración laboral derivada del cambio climático puede generar un incremento de la precariedad del empleo y los ingresos en los sectores informales de las zonas urbanas y un escaso potencial de crecimiento de la productividad⁹.

Algunos de esos efectos ya son observables en las últimas experiencias de transformación estructural en África. En cuanto a la agricultura, existe una gran heterogeneidad entre los países en desarrollo y la pérdida absoluta de producción agrícola causada por el clima durante el período 2008-2018 fue especialmente elevada en Asia, representando China más de la mitad de las pérdidas a nivel mundial. No obstante, la gravedad de las pérdidas de producción agrícola es todavía más evidente cuando se expresa como proporción de la producción potencial; así expresada, las economías africanas han perdido hasta un 8 %, porcentaje considerablemente superior al de las pérdidas a nivel mundial (FAO, 2021a). Además, el desarrollo agrícola en África no se ha visto impulsado por el aumento de la productividad, sino principalmente por la expansión e intensificación de la superficie. Esto ha provocado la degradación generalizada de la tierra y el agotamiento de los nutrientes del suelo (Badiane, Diao y Jayne, 2021)¹⁰.

Ambos efectos han contribuido a que la gente abandone la agricultura. Con todo, el consiguiente descenso de la mano de obra en la agricultura como porcentaje del empleo total no ha ido acompañado de un crecimiento significativo de los puestos de trabajo bien remunerados en la actividad manufacturera a gran escala. En cambio, ha ido acompañado de un rápido crecimiento del empleo en la construcción, el comercio de alimentos y los servicios de atención personal, a menudo en forma de actividades informales en las zonas urbanas. Esto significa que la migración laboral prematura desde la agricultura está relacionada con el aumento de lo que Lewis (1979) habría denominado un sector urbano “intermedio” (Diao y McMillan, 2018; Kruse *et al.*, 2021).

Además de la persistente y elevada inflación vinculada al aumento de los precios de los alimentos (Alper *et al.*, 2016), y concretamente a una producción de alimentos inferior a la esperada, la no comerciability de los principales alimentos básicos y la fragilidad general de los sectores agrícolas, uno de

los motivos importantes para que no haya surgido un sector manufacturero moderno a gran escala en el África Subsahariana puede ser la naturaleza de las tecnologías disponibles para las empresas africanas¹¹. La evidencia más reciente sobre Etiopía y la República Unida de Tanzania indican que las pocas empresas manufactureras a gran escala que existen en estos países han adoptado tecnologías considerablemente más intensivas en capital de lo que cabría esperar según los niveles de ingresos de estos países o las dotaciones relativas de los factores (Diao *et al.*, 2021). Esta tendencia hacia la tecnología intensiva en capital puede ser el resultado de la expansión de las cadenas globales de valor y el consiguiente efecto homogeneizador en la adopción de tecnologías en todo el mundo. Para competir con la producción de países mucho más ricos era indispensable que las empresas africanas adoptaran las tecnologías intensivas en capital creadas en las economías avanzadas que les habían permitido aumentar la productividad, aunque no las oportunidades de empleo para poder absorber la migración de mano de obra de la agricultura.

La existencia de un sector urbano “intermedio” plantea cuestiones más generales sobre la relación entre el sector informal y la mitigación del cambio climático. Los estudios sugieren que los sectores informales favorecen la economía verde, por ejemplo, en lo que respecta a la gestión de residuos, el reciclaje y la transformación de residuos en nuevos productos; los mercados agroalimentarios, al fomentar el uso de tecnologías verdes locales en la pequeña agricultura y proporcionar alimentos más asequibles, lo que a su vez puede permitir a los consumidores realizar inversiones verdes; el uso de la energía de la biomasa; la mejora de las viviendas y la infraestructura, donde suelen requerirse obras muy intensivas en mano de obra para lograr una mayor eficiencia energética, y en el modelo de trabajo a domicilio que, en comparación con el empleo formal, requiere menos transporte, espacio y servicios públicos e incluso electricidad (por ejemplo, Benson, 2014; Chen y Raveendran, 2014; Özgür *et al.*, 2021).

Además, debido al carácter difuso y desorganizado de los sectores informales, resulta más oneroso para las autoridades el control y la aplicación de la regulación medioambiental. Al eludirse la normativa medioambiental y constatarse una relación inversa entre la contaminación medioambiental y la intensidad de la regulación pública, la mayoría de las actividades económicas informales agravan la degradación ambiental (Brown *et al.*, 2014).

Además, los sectores manufactureros informales suelen estar formados por pequeñas empresas que carecen de la base de capital necesaria para invertir en tecnología limpia o energéticamente eficiente (por ejemplo, Timilsana y Malla, 2021). Sin embargo, dependiendo de las vinculaciones entre las empresas formales e informales, la elusión de la regulación medioambiental puede ser a veces intencionada, e incluso facilitada por las autoridades, ya que las empresas formales externalizan a las informales actividades que suponen una carga medioambiental para reducir los costos de producción y, en algunos casos, preservar la competitividad internacional¹². La informalidad urbana también tiende a fomentar los asentamientos informales o los barrios marginales. Esas zonas carecen de instalaciones y servicios de saneamiento decentes y su ubicación crea peligros relacionados con el clima, especialmente inundaciones y desprendimientos de tierra, y expone a sus habitantes a esos peligros.

En su conjunto, las medidas concebidas para lograr el desarrollo económico a través de la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima tendrán que establecer una agricultura suficientemente productiva para garantizar la seguridad alimentaria a precios asequibles. Entre esas medidas, cabe destacar el fin de la deforestación y la degradación de la tierra y, al mismo tiempo, la mejora del acceso a la tecnología en la industria manufacturera y en la agricultura para posibilitar el crecimiento de la productividad y la creación de empleo.

b) Escenario 2. Sostenibilidad medioambiental frente a transformación estructural: el caso del comportamiento de los consumidores y el comercio

La creciente preocupación por el medio ambiente cada vez es más visible, sobre todo en las economías avanzadas, cuando los consumidores exigen que las empresas den prioridad a la sostenibilidad social y medioambiental a lo largo de sus cadenas de suministro. La evidencia más reciente indica que ha ido en aumento una vigilancia más estrecha por parte de los consumidores y los reguladores en lo referente al cumplimiento de las normas ambientales de las empresas, así como que la mayoría de estas aún no han logrado visibilizar suficientemente sus cadenas de suministro ni han establecido procesos que les permitan emprender acciones significativas acordes a su declaración de objetivos o su misión (Villena y Gioia, 2020).

El fortalecimiento de las medidas de sostenibilidad ambiental podría afectar negativamente a la transformación estructural en los países en desarrollo si, en los próximos tres años, las empresas que son cabecera de esas cadenas volvieran a focalizarse en las vinculaciones de fabricación de sus cadenas de suministro y, en particular, en la mejora de la sostenibilidad ambiental trasladando algunos de esas vinculaciones a su territorio o un lugar más cercano como parte de su objetivo general de reducir los kilómetros totales de transporte (Oxford Economics, 2021). Aún no está claro el posible alcance de la deslocalización, tanto a corto como a largo plazo (Barbieri *et al.*, 2020). Sin embargo, es probable que estas medidas obstaculicen la transformación estructural a través de un sector manufacturero orientado a la exportación, que ha contribuido considerablemente a las experiencias exitosas de Asia Oriental, especialmente porque las cadenas de suministro con las mayores emisiones de extremo a extremo son las de sectores como el textil y la confección de prendas de vestir, los plásticos, la electrónica y los automóviles (WEF, 2021).

El cambio estructural a través de un sector manufacturero orientado a la exportación también puede verse afectado cuando se compruebe que es un error pensar que los servicios son un sector de bajas emisiones y que el creciente desplazamiento observado en los patrones de consumo de los países desarrollados hacia los servicios sirve para desvincular el crecimiento económico de los daños medioambientales. Las cuentas de las emisiones, que abarcan las emisiones generadas en el tramo inicial de la cadena de valor en forma de insumos adquiridos por los proveedores de servicios en el caso de cinco economías desarrolladas, ponen de manifiesto que su sector de servicios genera alrededor de una quinta parte de las emisiones totales de esas economías. Esto se debe a que la prestación de servicios requiere insumos de sectores manufactureros (electrónica, farmacéutica, materiales y maquinaria) que producen emisiones y que a menudo adoptan la forma de insumos y productos intermedios importados (Roberts *et al.*, 2021).

Si bien este tipo de contabilidad basadas en el consumo y relacionada con el comercio está ganando peso, es escasa la evidencia que indique que el transporte marítimo mundial sea uno de los principales responsables de las emisiones de CO₂. De hecho, otros modos de transporte, y en particular el transporte por carretera, son bastante más contaminantes, y el transporte marítimo internacional genera menos del 10 % de las emisiones del sector del transporte (IEA, 2019).

El cambio climático también puede obstaculizar las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo por los daños que los fenómenos que pueden ser un desastre natural (como el aumento del nivel del mar, de la intensidad de las tormentas y de las temperaturas) causan a los puertos y a las cadenas de suministro marítimo que posibilitan el comercio mundial. A pesar de que los daños previstos son considerables¹³, solo unos pocos países han aplicado las estrategias de adaptación necesarias. Las incertidumbres en las proyecciones climáticas, los elevados costos iniciales y los beneficios, a menudo no cuantificables, de las medidas de adaptación implican que este tipo de inversiones pueden hacer que un puerto sea más atractivo durante algún tiempo, pero finalmente no serán más que una solución temporal porque no resuelven la causa subyacente del cambio climático (Becker *et al.*, 2018). Sin embargo, muchos países en desarrollo pueden estar en situación de desventaja, ya que los puertos más pequeños son los que probablemente dispongan de menos recursos para acometer las inversiones necesarias y perderán su funcionalidad portuaria a nivel local si se consolida una infraestructura portuaria a nivel regional.

La transformación estructural a través de la manufactura orientada a la exportación también resultará más difícil si los países desarrollados establecen mecanismos de ajuste en frontera por emisiones de carbono, es decir, si gravan los bienes importados en función de los precios nacionales del carbono y de los gases de efecto invernadero emitidos en el extranjero para fabricarlos¹⁴. Al aplicar el mismo precio a las emisiones de carbono de la producción nacional y extranjera, estos mecanismos establecerían límites al contenido de carbono en los bienes comercializados. Esto resultaría, por tanto, especialmente oneroso para los numerosos países en desarrollo que dependen de la electricidad generada con carbón como fuente de energía para sus actividades de fabricación.

Uno de los principales objetivos de los mecanismos de ajuste en frontera por emisiones de carbono es evitar la “fuga de carbono”, es decir, evitar el traslado de las industrias contaminantes a territorios con una regulación de emisiones menos estricta que podría realizarse si aumentaran los precios nacionales del carbono. En general, se considera que estos aumentos son necesarios para alcanzar los últimos objetivos climáticos fijados, que son más estrictos, como la meta de reducción de las emisiones para 2030 adoptada por la Unión Europea que ha pasado del 40 % al 55 % (European Commission, 2021a), y para evitar al mismo tiempo una mayor desindustrialización en

los países desarrollados. Este objetivo también indica que es fundamental garantizar el empleo y la actividad de la industria manufacturera a la hora de aplicar medidas climáticas en los países desarrollados.

Con todo, si se aplican realmente los mecanismos de ajuste en frontera por emisiones de carbono, gran parte de su impacto en la transformación estructural de los países en desarrollo dependerá de sus especificaciones técnicas detalladas, y uno de los principales retos jurídicos será adecuar esos mecanismos a las normas de la OMC. Ahora bien, independientemente de esos detalles, el principio en el que se basan estos mecanismos es imponer a los países en desarrollo unas normas ambientales que eligen los países desarrollados. Esto contraviene el principio de la responsabilidad común pero diferenciada consagrado en el Acuerdo de París. Además, si los ingresos obtenidos a partir de esos mecanismos se utilizaran en los países desarrollados, en lugar de destinarlos a la inversión en la adaptación al clima en los países en desarrollo, se alterarían sustancialmente los principios básicos de la financiación del clima¹⁵.

c) *Escenario 3. Tecnología con bajas emisiones de carbono y cambio estructural: la necesidad de un enfoque cohesionado*

Tradicionalmente se ha considerado que los últimos en comenzar la transformación estructural tienen una ventaja sobre los primeros países industrializadores porque pueden adoptar rápidamente y asumiendo un menor riesgo las tecnologías, los métodos de producción y las técnicas de gestión que se han desarrollado en los países avanzados. La hipótesis de la “ventaja del retraso” plantea que cuanto más alejado está un país de las fronteras tecnológicas mundiales, mayores son los beneficios potenciales que puede obtener de esa ventaja (Gerschenkron, 1962). Esto se debe a que la adopción de la tecnología existente es más fácil y rápida que la dependencia de la innovación, que es más costosa y más incierta y requiere muchos conocimientos¹⁶.

Sin embargo, la estrategia de confiar en que las economías avanzadas adopten la tecnología ahora es mucho menos atractiva porque la mayoría de esas tecnologías están relacionadas con la quema de combustibles fósiles. Los países en desarrollo que dependen de la importación de tecnologías ricas en carbono corren el riesgo de estancarse en modelos de producción insostenibles y tal vez deban afrontar costos muy elevados para optar por tecnologías con

bajas emisiones de carbono en el futuro, ya que la urgencia de la adaptación al clima no hace más que aumentar.

La adopción de tecnologías con bajas emisiones de carbono en una fase temprana del proceso de transformación estructural evita la construcción de estructuras de producción de altas emisiones y los elevados costos que supondría un cambio de tecnologías en el futuro. Los marcos de las políticas que potencian mutuamente el cambio estructural y la adopción de tecnologías con bajas emisiones de carbono reducen el riesgo de un bloqueo tecnológico, especialmente cuando las soluciones de bajas emisiones de carbono permiten opciones de fácil readaptación y garantizan la interoperabilidad con las estructuras existentes. Además, optar cuanto antes por soluciones de bajas emisiones de carbono ofrece posibilidades de aumentar los activos fijos en las actividades económicas que pueden brindar ventajas y rápidas ampliaciones de escala en la producción internacional dirigida hacia mercados nuevos y en expansión que requieren el cumplimiento de normas ambientales estrictas o en los que los consumidores están dispuestos a pagar más por un bien que procede de una producción medioambientalmente sostenible (UNCTAD, 2020a).

Esto significa que, en un mundo con restricciones impuestas por el clima, los últimos en comenzar la transformación estructural podrían disfrutar de la “ventaja del retraso” no porque puedan acceder a las tecnologías de eficacia demostrada de los países avanzados, sino porque afrontan menores costos cuando se pasan a esas tecnologías al disponer de un nivel de activos varados inferior y de tecnologías intensivas en carbono estancadas. En consecuencia, su reto tecnológico no consiste tanto en apropiarse fructíferamente de las tecnologías de las economías avanzadas y reproducir los pasos que dieron los países ya industrializados, como en aumentar el ritmo de formación de capital mediante un salto hacia nuevas tecnologías con bajas emisiones de carbono que se adapten a sus condiciones económicas y ecológicas específicas.

Una forma de acelerar la formación de capital y dar el salto a las tecnologías con bajas emisiones de carbono está relacionada con la transferencia de tecnología internacional. Sin embargo, los estudios sugieren que la transferencia comercial de tecnología con bajas emisiones de carbono funciona bien entre los países desarrollados, mientras que los países en desarrollo siguen expuestos a una serie de barreras económicas, financieras y técnicas (como las subvenciones a las

tecnologías de combustibles fósiles, el escaso acceso a la financiación adecuada y la ausencia de regulaciones de eficiencia energética u otros incentivos para la adopción de tecnología con bajas emisiones de carbono) que impiden que se realicen transacciones comerciales privadas entre los países desarrollados y en desarrollo (Trærup *et al.*, 2018). Esas conclusiones se ven sustentadas por la evidencia de los datos comerciales. Aunque el comercio de tecnologías con bajas emisiones de carbono ha aumentado más que el comercio global en las últimas tres décadas, los países desarrollados siguen representando la mayor parte de las exportaciones e importaciones, si bien China se ha convertido en el mayor importador y exportador del mundo de ese tipo de tecnologías. China ahora es el líder en inversión extranjera directa en tecnología de energías renovables, que es la única categoría de la que se dispone de información completa al respecto (Pigato *et al.*, 2020).

Un análisis de los datos recientes sobre patentes (por ejemplo, Corrocher *et al.*, 2021) indica un notable proceso de crecimiento de las patentes ecológicas en los países que se han incorporado posteriormente al mercado y que lo han hecho de manera satisfactoria, especialmente China, pero también la República de Corea y la Provincia China de Taiwán. Tal vez lo más importante sea que los estudios recientes sugieren que los derechos de propiedad intelectual no tienen un impacto positivo en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo en los últimos años (por ejemplo, Kirzherr y Urban, 2018). De hecho, un informe sobre la transferencia de tecnologías con bajas emisiones de carbono concluye que el análisis que en él se presenta revela que la protección firme de los derechos de propiedad intelectual no tiene un impacto significativo en la transferencia de esas tecnologías desde los países de ingreso alto o en desarrollo (Pigato *et al.*, 2020: xxiii). Esta conclusión socava los argumentos tradicionales a favor de una protección firme de las patentes, que se basan en que esa protección firme de los derechos de propiedad intelectual promueve la transferencia y la difusión de la tecnología. Junto con la necesidad general de compartir a nivel mundial la propiedad intelectual en la que se basan las tecnologías con bajas emisiones de carbono para alcanzar las metas climáticas, esta conclusión refuerza el llamamiento a una exención general de los derechos de propiedad intelectual sobre esas tecnologías, especialmente en lo que respecta a las vacunas contra la COVID-19, como se analiza más adelante.

El salto a las tecnologías con bajas emisiones de carbono a través de las iniciativas nacionales puede

reportar importantes beneficios a largo plazo. Esto se debe, en parte, a que la mejora del desempeño ambiental aumenta el atractivo de los proveedores en las cadenas de suministro, y a la posibilidad de aprovechar las ventajas de los pioneros, al menos en relación con los rezagados, ya que los mercados aún no tienen principales titulares y las barreras de entrada al mercado son menores porque las tecnologías aún no están protegidas por patentes.

Muchas tecnologías con bajas emisiones de carbono son intrínsecamente locales porque la naturaleza de su fuente de energía depende de las condiciones ecológicas específicas de una economía. Esto implica que las nuevas tecnologías con bajas emisiones de carbono tienen menos necesidad de reconversión que las nuevas versiones de las tecnologías basadas en los combustibles fósiles. Un cambio estructural sustentado en tecnologías de combustibles fósiles ahora estaría especialmente expuesto al riesgo de activos varados.

El salto tecnológico como parte de una estrategia integrada que combina la transformación estructural y la adaptación al clima puede basarse en lo que se ha denominado “ventanas de oportunidad verdes” con características que difieren notablemente de las ventanas de oportunidad tradicionales para el cambio estructural rápido (por ejemplo, Lee y Malherba, 2017). Teniendo en cuenta que las ventanas de oportunidad para una rápida transformación estructural pueden ser el resultado de “cambios en el paradigma tecno-económico imperante, cambios en la demanda del mercado o una modificación importante de la regulación pública o en las intervenciones en materia de políticas” (Lema *et al.*, 2020: 1195), los resultados de los estudios de caso indican que, en comparación con las tradicionales, las ventanas de oportunidad verdes destacan por el papel relativamente más importante que desempeñan las políticas públicas, los importantes efectos en cadena sobre la nueva demanda del mercado (por ejemplo, a través de la contratación y las adquisiciones públicas) y el cambio tecnológico (por ejemplo, al impulsar programas públicos de I+D guiados por una misión). Sobresalen también por la importancia relativamente mayor de las condiciones locales y los mercados internos (por ejemplo, debido al carácter intrínsecamente local de las correspondientes fuentes de energía, como se ha mencionado anteriormente), incluso cuando el entorno externo y las oportunidades del mercado externo desempeñan un papel importante.

El mayor protagonismo que han adquirido las políticas públicas ha quedado patente en la

conocida hipótesis de Porter, según la cual unas normas ambientales correctamente diseñadas pueden desencadenar innovaciones que tal vez compensen parcial o totalmente los costos de su cumplimiento (Porter y van der Linde, 1995: 98). Algunos estudios solo han constatado un apoyo parcial a esta hipótesis en el sentido de que la regulación medioambiental promueve la innovación en tecnologías más limpias, pero los beneficios directos de esa innovación no parecen ser lo suficientemente grandes como para compensar los costos de su cumplimiento. Es importante señalar que esta constatación procede de una serie de análisis que estudian el impacto de las regulaciones ambientales en la competitividad de las empresas de forma aislada (Dechezleprêtre y Sato, 2018).

En cambio, una reciente revisión de la bibliografía sobre el impacto de la inversión en tecnología limpia en los costos de producción sectoriales y el crecimiento de la productividad concluye que “la mayoría de los estudios que examinan las relaciones entre tecnologías verdes/limpias y productividad muestran una relación positiva”, que este fenómeno es observable principalmente en el sector manufacturero, que las grandes empresas tienen más capacidad para realizar esas inversiones, y que “los principales factores que sustentan el crecimiento de la inversión

verde/limpia son las políticas y medidas aplicadas por el gobierno en respuesta a las preocupaciones ambientales, en particular el cambio climático del planeta” (Timilsina y Malla, 2021: 3, 39).

El salto hacia las tecnologías con bajas emisiones de carbono también presenta importantes retos. Aparte de la creación de la capacidad tecnológica necesaria, un reto importante para las políticas públicas es garantizar que la inversión pública atraiga inversión privada para que la acumulación de capital sustente la transformación estructural y la generación de empleo. En otras palabras, la coherencia de las políticas, al combinar compromisos claros en materia de clima con políticas que demuestran una decidida voluntad de cumplir esos compromisos, probablemente sea el factor más importante para favorecer un enfoque integrado de la transformación estructural y la adaptación al clima.

Esto plantea cuestiones sobre lo que implica para las medidas de política concretas y la financiación de esas medidas la mayor permisividad de las políticas proactivas adoptadas en relación con la pandemia y el importante papel que desempeña la política pública en la promoción de vías verdes de transformación estructural. Este es el tema principal de la segunda parte del presente capítulo.

D. Políticas para combinar la transformación estructural y las estrategias de adaptación al clima

Ni la mitigación del clima ni la adaptación climática necesariamente tienen que ser un lastre para el desarrollo económico. Al contrario, pueden convertirse en cilindros de un nuevo motor del crecimiento, que haga hincapié en la consecución simultánea de la transformación estructural (crecimiento de la productividad, modernización tecnológica, mayor empleo y mejor remunerado) y los beneficios que reporta la conservación del medio ambiente (evitar los efectos negativos del calentamiento del planeta). El debate examinado anteriormente también ha puesto de manifiesto que, al igual que la industrialización, para hacer frente a las restricciones climáticas se requiere una transformación estructural de gran envergadura de las actividades productivas, pero una que tenga en cuenta la cuestión del clima debe contemplar además el tránsito de actividades de alta intensidad hacia actividades de baja intensidad de carbono. Por ello, la diversificación, y no la eliminación del riesgo, debe ser el principal tema de la agenda de la adaptación al clima.

En esta parte del capítulo se analiza, en primer lugar, el impacto de las restricciones climáticas en la política industrial. A continuación, se pasa revista a las políticas nacionales complementarias, haciendo hincapié en la política fiscal y el papel de los bancos centrales. Concluye abordando la cuestión de qué papel el Estado debe desempeñar para avanzar hacia una economía baja en emisiones de carbono. Las cuestiones de política internacional relacionadas con el comercio y la financiación son el tema del siguiente capítulo.

1. Reconsideración de la política industrial

El debate sobre la política industrial tiene una larga historia tanto en lo referente a sus antecedentes teóricos como a las modalidades de aplicación de dicha política¹⁷. Su reciente regreso al primer plano de los debates políticos no es tanto resultado de los

nuevos conocimientos analíticos como de una nueva evaluación de las políticas que tomaron como guía el Consenso de Washington. El asimétrico énfasis en los fallos del Estado que supuestamente provocan que las políticas proactivas perjudiquen al desarrollo en lugar de apoyarlo, ha dado unos resultados que, no solo no han estado a la altura de las expectativas suscitadas, sino que tampoco han estado a la altura de ejemplos exitosos de desarrollo basados en políticas más intervencionistas, lo que ha propiciado que vuelva a apreciarse de manera más generalizada el papel del Estado y que se tenga que analizar una cuestión conexas como es la de determinar la manera óptima de utilizar la política industrial. Otro motivo es la consciencia cada vez mayor de que las urgentes transformaciones a gran escala relacionadas con la adaptación al cambio climático no pueden lograrse sin el apoyo activo del Estado (por ejemplo, Gallagher y Kozul-Wright, 2019; European Commission, 2021b). Dado que el avance hacia una economía con bajas emisiones de carbono supone una remodelación de las estructuras económicas, la aplicación de los cruciales principios de la formulación de medidas exitosas de política industrial puede aportar valiosas ideas en la formulación de políticas de adaptación al cambio climático.

Se puede definir la política industrial de diferentes maneras, pero la mayoría de las definiciones hacen referencia a “políticas públicas específicas y selectivas para modificar la estructura de la producción favoreciendo actividades y sectores con mayor productividad, empleos mejor remunerados y mayor potencial tecnológico (TDR 2016: 176). El alcance de la política industrial verde es mayor. Su objetivo no es solo propiciar un cambio de la estructura económica mediante un tránsito hacia actividades de mayor productividad, sino alinear además una transformación estructural basada en la mejora de la productividad con un tránsito desde actividades de alta intensidad de emisiones de carbono a actividades eficientes en el uso de los recursos y baja intensidad de emisiones de carbono y, muy especialmente, explotar las sinergias entre estos dos procesos de transformación estructural¹⁸.

El enverdecimiento de la política industrial conlleva también otras dificultades. Entre estos retos adicionales, el más importante es conseguir que la política industrial verde: i) establezca una dirección normativa clara hacia las “buenas” tecnologías que permite orientar el direccionamiento consciente de la inversión y el cambio tecnológico con miras a mantener en niveles bajos las emisiones de carbono,

y ii) asuma unos objetivos considerablemente más ambiciosos. Esta mayor ambición debe reflejarse no solo en el objetivo de transformar toda la economía y además de manera urgente en un corto período de tiempo para evitar que se alcancen puntos de no retorno en el medio ambiente, sino también en un apoyo económico y societal más amplio y necesario ante el aumento de las temperaturas del planeta y un clima más disruptivo, como se analizará más adelante.

Los retos tradicionales relacionados con la transformación estructural, junto con estos dos nuevos retos, exigen un marco orientado a los resultados y un enfoque de la política industrial en el que los responsables de formular las medidas asuman como objetivo la configuración de los mercados y “tengan la oportunidad de determinar la *dirección* del crecimiento acometiendo inversiones estratégicas, coordinando medidas con muchos sectores diferentes y fomentando nuevos paisajes industriales que el sector privado pueda seguir desarrollando” (Mazzucato y Kattel, 2020: 312; cursivas en el original). En este enfoque, las transformaciones que desatan sinergias de industrialización y un tránsito hacia actividades con bajas emisiones de carbono pueden considerarse un bien público global, que es generado colectivamente por una serie de actores y en cuya generación tienen un papel activo tanto el Estado como el sector privado, así como los ciudadanos de a pie.

En el resto de la presente sección se analizan las implicaciones que genera esta perspectiva de la política industrial verde para los objetivos de los encargados de formular las políticas y para los principios básicos de una formulación eficaz de políticas que persigan esos objetivos.

a) *Algunos objetivos de política industrial verde*

i) *Seguridad energética*

Evitar los peores efectos del cambio climático comporta imperativamente lograr una transición a gran escala hacia energías limpias y renovables. Se ha estimado que alcanzar un cero neto de emisiones de carbono en 2050 implicará una reducción de la energía basada en combustibles fósiles desde las casi cuatro quintas partes del suministro total de energía que representan en la actualidad a un quinto aproximadamente. En su lugar, la energía eólica, la solar, la geotérmica, la hidráulica y la bioenergía tendrían

que representar dos tercios del total (IEA, 2021). No cabe duda de que la transición hacia fuentes limpias de energía limpia será el factor que más repercutirá en la transformación estructural, puesto que la energía obtenida a partir de combustibles fósiles ha sido la columna vertebral de la actividad industrial.

La mayoría de las tecnologías necesarias para lograr la transición a una energía limpia y las consiguientes y profundas reducciones de las emisiones mundiales de aquí a 2030 ya se comercializan (Pollin, 2020) y su adopción ya ha contribuido a una gran reducción del costo de producción de energía en la última década. Según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, 2021), los costos de la electricidad generada por las centrales solares fotovoltaicas se redujeron en un 85 % entre 2010 y 2020. Además, la mayoría de los nuevos proyectos eólicos y solares generaron electricidad a un costo menor que las centrales de carbón en 2020. Lazard (2020) estima que las centrales eólicas terrestres y solares fotovoltaicas pasaron a ser tan competitivas en términos de costos con la generación convencional de electricidad hace ya varios años, gracias a la construcción de nuevas instalaciones, y que el coste del almacenamiento de la energía a partir de fuentes renovables también ha disminuido rápidamente. A tenor de las últimas tendencias, cabe esperar una mayor reducción de los costos de generación y almacenamiento de electricidad a partir de fuentes renovables. En esta misma línea, Mathews (2020) sostiene que los costos de la electricidad solar fotovoltaica han venido reduciéndose en un 28,5 % con cada duplicación de la producción.

Los obstáculos para lograr que progrese la transformación han sido principalmente de índole social y política (Pollin, 2020). Entre estos obstáculos, especialmente en los países desarrollados, figuran el elevado costo que representarían los activos varados por los graves problemas que ocasionan las sendas tecnológicas que no son ambientalmente sostenibles. Uno de los resultados de los intentos por evitar incurrir en estos costos puede ser la continuidad de las grandes subvenciones a los combustibles fósiles. Estimaciones recientes indican que, en el período 2017-2019, los países del G20 en promedio proporcionaron un apoyo público anual de 584.000 millones de dólares a la producción y el consumo de combustibles fósiles en el país y en el extranjero, en forma de ayudas directas con cargo al presupuesto y un tratamiento impositivo preferencial, apoyo a los precios, financiación pública e inversiones de empresas de titularidad pública (IISD, 2020); indican además que el carbón y el

petróleo acaparan en conjunto el 85% de las subvenciones a los combustibles fósiles de todo el mundo (Coady *et al.*, 2019).

La eliminación de estos obstáculos en los países en desarrollo no solo fomentará la transformación estructural hacia una economía con bajas emisiones de carbono, sino que también sería un apoyo al desarrollo industrial. Los equipos para generar electricidad a partir de fuentes de energía renovables (turbinas eólicas, células solares fotovoltaicas y baterías) son productos industriales y, al igual que las manufacturas tradicionales, es probable que experimenten rendimientos crecientes a escala gracias al aprendizaje conseguido con la práctica y, especialmente cuando se acelere el tránsito hacia las energías renovables gracias a la expansión de los mercados (Mathews, 2020). Así pues, el tránsito hacia fuentes renovables de energía puede contribuir a fomentar la industrialización y al mismo tiempo a realizar avances en la transición energética (inicialmente gracias a la diversificación de las fuentes de energía), reducir la vulnerabilidad de la seguridad energética ante las variaciones de los precios mundiales de los combustibles y a liberar las escasas divisas para dedicarlas a la importación de bienes de capital y tecnologías que sirvan para apoyar aún más la industrialización.

Marruecos es un ejemplo de país en desarrollo que ha adoptado una estrategia integral de industrialización y basada en tecnologías que generan bajas emisiones de carbono y son eficientes en el uso de los recursos¹⁹. Partiendo del deseo de diversificar la matriz energética y reducir la proporción de combustibles fósiles importados en el suministro energético, Marruecos adoptó un ambicioso conjunto de objetivos en materia de fuentes de energía renovables en 2008, creó un marco jurídico favorable, planes de formación e investigación, una agencia de desarrollo y ejecución de proyectos, así como una serie de fondos públicos específicos para financiar las necesarias inversiones. Aunque en un principio el objetivo era el uso de fuentes de energías renovables en la vivienda y la agricultura, el gobierno también empezó a ofrecer reducciones fiscales y otros incentivos a la inversión para que los fabricantes adoptaran fuentes de energía renovables nacionales y fabricaran piezas y componentes para las tecnologías relacionadas con las fuentes de energías renovables y la eficiencia energética. La intención era crear con el tiempo un mercado para las energías renovables y fomentar el desarrollo de una industria nacional. Aunque la estrategia ha apoyado la creación de empleo y la fabricación nacional, la insuficiente coordinación de

las medidas individuales contempladas en las políticas ha obstaculizado el escalamiento vertical de las iniciativas y sus resultados (Auktor, 2017).

La implicación de China en las energías renovables en un primer momento consistía en perseguir el objetivo de garantizar la seguridad energética. Ahora bien, la acertada coordinación de una amplia gama de medidas de política industrial (como incentivos tributarios, formación de capacidad nacional y establecimiento de normas, y la financiación por parte de los bancos de desarrollo a tasas de interés bonificadas de actividades prioritarias) ha hecho que China se haya convertido en uno de los principales proveedores a nivel mundial de dispositivos manufacturados que generan electricidad con bajas emisiones de carbono (Mathews, 2020). Este ha sido el caso, en particular, de ciertos productos solares fotovoltaicos, que pueden fabricarse a gran escala y posibilitan que los países en desarrollo puedan acceder más fácilmente a tecnologías emergentes con bajas emisiones de carbono que, por ejemplo, los equipos de energía eólica, en los que el elevado costo de transporte de algunos componentes, o el requisito de mantenimiento y revisión local de determinados modelos de turbinas, requieren que exista una demanda interna en rápido crecimiento para impulsar el desarrollo de las actividades de fabricación (Binz *et al.*, 2020).

El rápido desarrollo de las fuentes de energía con bajas emisiones de carbono en China también ha apoyado el cambio tecnológico del país, que ha transitado desde los motores de combustión interna a la tecnología de los automóviles eléctricos, sobre todo en el caso de los automóviles y vehículos particulares de dos ruedas. Se considera que su implicación proactiva en este cambio le ha brindado la oportunidad de converger en tecnologías y producción automovilística a nivel mundial, además de poder abordar el problema de la contaminación atmosférica de las zonas urbanas. Su Gobierno ha apoyado este cambio por el lado de la demanda mediante generosas subvenciones a la compra, exenciones fiscales, contrataciones públicas y la creación de una empresa pública de red eléctrica encargada de construir una infraestructura de estaciones de recarga para vehículos eléctricos. También lo ha apoyado por el lado de la oferta mediante un programa de investigación específicamente centrado en las baterías de iones de litio, y el establecimiento de cuotas de vehículos eléctricos para los fabricantes de automóviles, unos requisitos más estrictos de ahorro de combustible, nuevas normativas tecnológicas y medioambientales, por citar solo unas cuantas medidas. Estas medidas

han convertido a China en un mercado puntero en el sector mundial de vehículos eléctricos. Aunque hasta ahora los fabricantes chinos se han centrado principalmente en la gama baja de productos, el mayor impulso del Gobierno en la investigación, así como unas normas tecnológicas más estrictas y la concentración de los fragmentados sectores del automóvil y de las baterías, van a propiciar una mejora de su posición competitiva (Altenburg *et al.*, 2017). En particular, el reciclaje y la reutilización de las baterías proporcionarán nuevas oportunidades de fabricación, como se analiza en la siguiente sección.

ii) Seguridad de los recursos

Lograr la seguridad de los recursos está relacionado con el concepto de “economía circular”, que se basa en la idea de que el uso de los recursos debe desacoplarse del crecimiento de la producción para garantizar que la economía global pueda crecer y que la creciente población mundial pueda ser alimentada sin que se cierna sobre los recursos finitos de la Tierra una demanda cada vez mayor. Este desacoplamiento puede lograrse sustituyendo la tradicional linealidad del uso de los recursos por una economía circular que puede caracterizarse por tres elementos: reducir, reutilizar y reciclar (las tres erres).

La linealidad del uso de los recursos se basa en la extracción de recursos de la naturaleza en un extremo del proceso y en el vertido de los residuos de nuevo en naturaleza en el otro. Al actuar de esta manera surge el problema de los residuos que no pueden ser gestionados y la escasez de recursos vitales, como el agua y los metales y minerales raros²⁰. Una economía circular pretende frenar el agotamiento de los recursos naturales no renovables, reducir los daños medioambientales derivados de su extracción y transformación y reducir la contaminación derivada de su uso y eliminación. Pretende conseguirlo mejorando la eficiencia y la productividad del uso de los recursos y reduciendo la proporción de material que no se reutiliza. También pretende cambiar el diseño de los productos para fomentar su reutilización, renovación y reparación, en lugar de su eliminación.

Transitar hacia una economía circular puede definirse como “un cambio de paradigma en la forma en que la sociedad humana se interrelaciona con la naturaleza y tiene como objetivo evitar el agotamiento de los recursos, crear bucles energéticos y materiales de proximidad y favorecer el desarrollo sostenible” (Prieto-Sandoval, Jaca y Ormazabal, 2017: 610). En esta definición, la proximidad geográfica es

un componente clave de la economía circular. Por consiguiente, proporciona una nueva vía de entrada para la industrialización, ya que el uso circular de los recursos se basa en el desmontaje y la refabricación de recursos que, al igual que los procesos de fabricación más tradicionales, pueden estar sujetos a economías crecientes a escala y propiciar una disminución de los costos de los materiales recirculados por debajo del costo de los materiales recién extraídos (Mathews, 2020).

La reutilización de los residuos de recursos empleados en los procesos de fabricación nacionales puede mejorarse mediante la promoción de una economía circular global que brinde a los países en desarrollo la posibilidad de exportar productos refabricados. Sin embargo, este apoyo solo puede materializarse si la incipiente economía circular global no es una donde las economías desarrolladas reducen su huella de carbono vertiendo sus residuos y chatarra en los países en desarrollo o subcontratando las etapas de reciclaje y refabricación de la economía circular, intensivas en emisiones de carbono, a los países en desarrollo y gravando las reimportaciones resultantes a través de mecanismos de ajuste de carbono en frontera, o en la que ellas mismas emprenden actividades de reciclaje y refabricación y exportan a los países en desarrollo insumos de producción o bienes de consumo final a precios que hacen que los productores de nuevos bienes y materiales de los países en desarrollo no sean competitivos. Para evitar estos resultados es necesario adoptar medidas de política comercial que sean adecuadas e instaurar un marco de desarrollo para una economía circular global, como se verá en el capítulo 5 del presente *Informe*.

iii) Agricultura de bajas emisiones de carbono

Los modos actuales de producción de alimentos, basados en la agricultura industrial intensiva y en grandes cantidades de insumos, como fertilizantes y pesticidas, y dominada por grandes explotaciones especializadas, causan una considerable carga ambiental. Además se caracterizan por una falta de acceso seguro a los alimentos y la aparición generalizada de formas de malnutrición (FAO *et al.*, 2021). Los sistemas agroalimentarios (incluidos los cultivos agrarios, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la agrosilvicultura y la silvicultura) representan aproximadamente un tercio del total de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (Crippa *et al.*, 2021). Asimismo, la agricultura, la piscicultura y la silvicultura industriales suelen estar relacionadas con cadenas globales de valor orientadas

a la exportación y los productos demandados están imperfectamente adaptados a las condiciones locales del suelo, lo que provoca la degradación del suelo, la sobrepesca y la eliminación de sistemas de flora y fauna y su sustitución por cultivos destinados a la alimentación humana o animal.

Uno de los enfoques para adaptar la agricultura a las restricciones climáticas es la agricultura climáticamente inteligente. Este enfoque se basa en los planteamientos de la agricultura sostenible y utiliza a tal efecto los principios de la gestión sostenible de la tierra y el agua y el análisis del paisaje, así como evaluaciones del uso de los recursos y la energía en los sistemas de producción agrícola y los sistemas alimentarios. No se basa en un conjunto de prácticas que puedan aplicarse universalmente, sino que por el contrario supone una diversidad de elementos que se insertan en contextos específicos y se adaptan a las necesidades locales²¹.

Este enfoque integral reportará beneficios en términos de adaptación de la agricultura al cambio climático, pero puede no ser suficiente. En un análisis de diferentes escenarios para reducir las emisiones de la agricultura de aquí a 2030 con el fin de limitar el calentamiento en 2100 a 2 °C por encima de los niveles preindustriales, Wollenberg *et al.* (2016) llegaron a la conclusión de que las sendas de desarrollo plausibles están muy lejos de permitir el logro de ese objetivo, y que se necesitarían opciones técnicas y políticas más transformadoras.

Entre otros enfoques más radicales figura la producción de alimentos a partir de microbios. La biomasa microbiana resultante es rica en proteínas y otros nutrientes. Una de las grandes ventajas que presenta este método, que aún está en pañales, es la posibilidad de criar microbios mediante una fermentación de precisión que permite trasladar la producción de alimentos de los campos a las fábricas y reducir así la necesidad de tierras de cultivo y la agricultura intensiva y con ello atenuar el impacto ambiental de la producción de alimentos, además de permitir el uso de la tierra para otros fines. Otra ventaja es su mayor eficiencia en comparación con la agricultura tradicional. En términos de rendimiento calórico y proteico por superficie, la producción microbiana puede alcanzar un rendimiento proteico superior en más de 10 veces y al menos el doble de rendimiento calórico en comparación con cualquier producto agrícola básico (Leger *et al.*, 2021). Además, al igual que ocurre con otras actividades manufactureras, los costos disminuyen a medida que los productores van

avanzando por la curva de aprendizaje y se incrementa la productividad.

Sigue sin saberse a ciencia cierta cuál de estas innovaciones, de prosperar alguna, acabará integrándose en la producción agrícola mundial en las próximas décadas. Aunque si lo logran, es muy probable que la sostenibilidad medioambiental de la producción de alimentos aumente drásticamente a escala mundial. Sin embargo, es preocupante que estas innovaciones reduzcan aún más la disponibilidad universal de alimentos nutritivos asequibles en los países en desarrollo. Estas innovaciones, por lo general, son propiedad de países desarrollados y se adoptan en esos países. Esta circunstancia puede acarrear efectos adversos en los saldos netos de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo. Además, si estos cambios hacia modos de producción de alimentos menos intensivos en carbono provocan un aumento del precio de los alimentos en los países en desarrollo, también tendrán un impacto adverso en sus sendas de industrialización con bajas emisiones de carbono.

Sin embargo, lo más importante es que estos cambios eliminarían en gran medida a los agricultores y entregarían la producción de alimentos y la seguridad alimentaria a las grandes empresas digitales y agroindustriales que residen en su mayoría en los países desarrollados. Pero aún, este mayor poder corporativo permitiría utilizar la tierra que haya quedado sin uso como sumideros de carbono al trasladar la producción de alimentos a laboratorios. Esto permitiría al capital financiero global invertir en la reducción de su huella neta de carbono compensando sus propias emisiones sin reducirlas realmente (véase, por ejemplo, Oxfam, 2021). Lo que se necesita, en cambio, son enfoques agroecológicos que puedan hacer frente al cambio climático y garantizar la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, asegurar unos ingresos dignos a las comunidades agrícolas locales.

b) Lecciones aprendidas para formular una política industrial eficaz

Los críticos de la política industrial cuestionan su aplicación práctica y señalan normalmente las asimetrías de información entre técnicos de la Administración pública y empresarios, así como la extracción de rentas que practican empleados públicos y grupos de presión empresariales (Oqubay *et al.*, 2020). En este sentido, las lecciones aprendidas con el éxito de la transformación estructural en los países desarrollados y en las economías en desarrollo de

Asia Oriental son una útil fuente de buenas ideas (véanse también TDR 2006, 2016, 2018).

La primera de esas lecciones es la necesidad de que el gobierno cuente con *sólidas capacidades administrativas e institucionales* que le permita formular la política industrial y dirigir la transformación estructural. De la experiencia de la pandemia de COVID-19 y las incertidumbres que suscita la adaptación al clima se puede inferir que los Estados también deben poseer capacidades dinámicas para poder anticiparse a los eventos y aprender de ellos. En una reciente propuesta (Mazzucato y Kattel, 2020) se sugiere aplicar esas capacidades dinámicas en cinco ámbitos: la gobernanza prospectiva y anticipatoria; el manejo de evidencia parcial y a veces contradictoria; mecanismos de “gobernanza en malla” (gobernanza que incluye múltiples niveles); la rápida reconversión de infraestructuras existentes y aprender de las experiencias de otros Estados.

Una segunda lección se refiere a los *mecanismos de rendición de cuentas* de los encargados de formular las políticas y de los organismos de ejecución, como, por ejemplo, la obligación de presentar informes y otras obligaciones de divulgar información, en combinación con controles más generales a través de auditorías, tribunales independientes y la prensa. Como señalan Altenburg y Rodrik (2017: 10), la “rendición de cuentas no solo sirve para prevenir la corrupción, el favoritismo y otras formas de comportamiento colusorio, sino que también contribuye a legitimar una política industrial adecuada”. La segunda y la tercera lección son auténticos mecanismos de control recíproco.

Una tercera lección se refiere a la incorporatividad, es decir, a las *estrechas relaciones entre empresarios y empleados públicos* que pueden garantizar un intercambio mutuo de información e ideas comunes. La incorporatividad revestirá una especial importancia para las políticas industriales ecológicas porque la adaptación al clima implica una gran transición societal hacia nuevas sendas económicas. Esta transición societal supone una ampliación del conjunto de partes interesadas y tiende a crear un mayor número de sectores desfavorecidos de población, especialmente los afectados por medidas energéticas que alteran el panorama de determinados sectores como, por ejemplo, la supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles. Teniendo en cuenta las ya grandes desigualdades de ingresos y de riqueza en muchos países desarrollados y en desarrollo y en el seno de ellos, la selección de objetivos, el diseño y la

introducción gradual de medidas de política industrial verde deben procurar que no aumente la desigualdad y, en cambio, ser el resultado de un amplio consenso social.

Una última lección y relacionada con la anterior guarda relación con los mecanismos disciplinarios que el Estado utiliza para *sancionar el mal uso* de sus ayudas y *suspender* los proyectos y actividades que fracasen en sus objetivos. Sancionar el mal uso exige definir objetivos claros, indicadores de desempeño medibles, rutinas de control y evaluación adecuadas, así como la autonomía de las autoridades para decidir dónde y cuándo aplicar los procedimientos disciplinarios, así como dónde y qué enfoques experimentales aplicar, y dónde y cuándo cambiar de rumbo si algo no funciona como debiere.

2. Política fiscal

La aceleración de la inversión en infraestructuras verdes y tecnologías de bajas emisiones de carbono que exige la adaptación al clima no será posible sin una expansión del gasto público y un reequilibrado de su estructura con el fin de incidir más enfáticamente en las actividades que generen bajas emisiones de carbono. En este sentido, la contratación pública, que siempre ha sido una parte importante de las políticas públicas, es una potente herramienta que los gobiernos pueden emplear estratégicamente al ser también un importante adquirente de bienes y servicios (*TDR 2016*, capítulo VI);

El aumento y la reestructuración del gasto público son otras tantas posibilidades que habrá que aprovechar tanto para incrementar la inversión pública, a fin de fomentar la transición a fuentes de energía renovables, como para aumentar las transferencias públicas necesarias para hacer frente a los efectos adversos del abandono de los modos de producción basados en los combustibles fósiles y garantizar la mayor inclusividad de una economía baja en carbono respecto a la basada en los combustibles fósiles, que ha sido la predominante en estas últimas décadas.

Un importante factor distintivo de las transiciones hacia sendas de transformaciones estructurales que generen bajas emisiones de carbono es que toda política fiscal expansiva que incluya medidas de estímulo verde tiende a presentar unos multiplicadores de gasto público más elevados (*TDR 2019*). Esto es lo que se observa, en particular, en los países en desarrollo, donde el stock de capital público como porcentaje del PIB suele ser bajo, de modo que al mayor

efecto directo en la producción por el aumento de la inversión pública hay que sumar el mayor efecto de atracción que tiene para la inversión privada y como resultado unos mayores multiplicadores fiscales (Izquierdo *et al.*, 2019).

Los multiplicadores fiscales también serán mayores si la expansión del gasto público viene acompañada de una mayor y creciente presencia de la banca pública. Los mandatos de los bancos de desarrollo y otros bancos públicos que valoran los resultados de desarrollo a largo plazo y las transformaciones económicas sostenibles facilitan la atracción de la inversión privada (*TDR 2019*). Esto es así porque, por ejemplo, la amplia gama de actividades que requieren las inversiones para la adaptación al clima exige una colaboración estratégica entre el Estado y aquellos inversores privados cuyo objetivo sea coordinar las actividades de inversión; en donde la interdependencia de las decisiones de inversión individuales hace que las inversiones y los beneficios de un empresario dependan en parte de las decisiones de invertir de otros.

Otra ventaja distintiva de la expansión fiscal verde son los mayores beneficios que tiene en el empleo. Esto se debe a que los sectores de bajas emisiones de carbono en expansión tienden a ser más intensivos en factor trabajo que los sectores de altas emisiones de carbono en contracción. En un estudio reciente se estima que las energías renovables, la eficiencia energética y la mejora de la red eléctrica propiciarán la creación de unos 19 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo de aquí a 2050. Como la pérdida de empleos en el sector de los combustibles fósiles será de unos 7,4 millones, el incremento neto será de 11,6 millones de puestos de trabajo (Gielen *et al.*, 2019; véase también IMF, 2020). La mayor capacidad de generación de empleo que ofrece la senda verde hacia la transformación estructural puede revestir una especial importancia en las economías en las que la migración de trabajadores ha provocado una expansión del sector informal urbano, incluso porque las tecnologías existentes eran demasiado intensivas en capital para las condiciones estructurales de esas economías, como por ejemplo, las de algunos países de África.

3. El papel de los bancos centrales

Los bancos centrales de todo el mundo han ido adaptando gradualmente su funcionamiento, y en algunos casos, sus atribuciones, para poder reflejar mejor los riesgos financieros relacionados con el cambio

climático y reducir la amenaza de un “momento climático de tipo Minsky” (véase, por ejemplo, *TDR 2019*). En una red mundial para la ecologización del sistema financiero se han agrupado más de 80 bancos centrales y entidades financieras para explorar formas que permitan a los bancos centrales desempeñar su liderazgo en el sistema financiero y también su función de inversores. Entre estas formas figura la integración de los riesgos climáticos en los marcos prudenciales y monetarios y la insistencia en la realización de tests periódicos de estrés climático y la divulgación de información por todo el sistema financiero.

Sin embargo, como la UNCTAD y otros han señalado en anteriores ocasiones, se trata de una iniciativa alentadora, aunque insuficiente. Ayudar a mitigar el riesgo es lo mínimo necesario para fomentar una inversión positiva en actividades y procesos transformadores que ayuden a los países a adaptarse al cambio climático y a reducir las emisiones en general. Se ha argumentado también que los bancos centrales necesitan alinear sus actuales respuestas a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 para evitar que las emisiones de carbono recuperen unos niveles elevados mientras duren las medidas para mantener la estabilidad financiera (Dikau, Robins, y Volz, 2020; McDonald *et al.*, 2020). Las medidas de estímulo para mejorar la liquidez que no estén alineadas con las ambiciosas expectativas del Acuerdo de París pueden agudizar los riesgos relacionados con el clima ya asumidos en las carteras de las entidades financieras y por el sistema financiero en su conjunto. Además, cuando los gobiernos de todo el mundo se planteen la posibilidad de reducir los estímulos implantados desde la aparición de la pandemia de COVID-19, habrá que poner buen cuidado en que esta posible reducción no provoque un aumento aún mayor de los riesgos relacionados con el clima ni un incremento de los costos de capital para los países en desarrollo que ya experimentan dificultades.

Algunos bancos centrales han ido aún más lejos al poner en marcha políticas macroprudenciales y al orientar, en una positiva maniobra, el capital hacia actividades en las que se es más consciente de los peligros que representan las emisiones de carbono. Desde hace ya varios años varios países en desarrollo han venido mostrándose muy activos en esta nueva dirección (Campiglio *et al.*, 2017; Dikau *et al.*, 2020); *TDR 2019*; Volz 2017). El Banco Popular de China, en particular, ha utilizado durante mucho tiempo la política financiera y el crédito directo para apoyar medidas de política industrial verde, pero los bancos de economías mucho más pequeñas también

han experimentado e innovado con la creación de capital y su direccionamiento. Sin embargo, están más relacionados con la financiación de la mitigación del cambio climático que con la adaptación, lo que refleja el hecho de que, incluso cuando las tasas de interés son bajas, la financiación se hace en forma de préstamo y no como una subvención. Los bancos son bancos y por tanto hacen negocios; pueden otorgar préstamos en condiciones favorables, pero no por ello se les considera organismos subvencionadores o entidades filantrópicas. Esto no quiere decir que no puedan ser el motor de la financiación de otras entidades subvencionadoras y filantrópicas, especialmente en el caso de las economías avanzadas.

Dada la escala de las necesidades de adaptación y el hecho de que los que más sufren son los que menos pueden pagarlas, es evidente que las economías avanzadas y más resilientes serán la principal fuente de financiación. Dado que los bancos centrales de todo el mundo pudieron ayudar directamente a los Estados durante la crisis de la COVID-19, el período de recuperación pospandémico brinda una oportunidad para considerar hasta qué punto los bancos centrales podrían seguir también este camino de apoyo a los ministerios de desarrollo de los países, los organismos de asistencia y los bancos de desarrollo.

Como mínimo, los bancos centrales podrían poner más empeño en asegurarse de que no se sigan apoyando actividades intensivas en carbono e inadaptadas, lo que significa un cambio en su agenda programática actual. Si bien los ejecutivos de todo el mundo han reducido drásticamente los flujos de financiación a los sectores de los combustibles fósiles y la petroquímica desde la celebración de la Conferencia de las Partes en Copenhague, los bancos centrales siguen siendo el principal conducto de esa financiación, ya que su parte se eleva a unos 26.000 millones de dólares del total de 38.000 millones de fondos públicos que comenzaron a otorgarse en 2009; financiación aún activa en la actualidad, por cuanto las operaciones y los bonos aún no han vencido (Barrowclough y Finkill, 2021). Se trata de una señal equívoca para los mercados y la sociedad.

Esta situación se mantuvo durante el reciente período de crisis por la COVID-19, cuando los bancos centrales compraron bonos corporativos a una escala sin precedentes como parte de sus operaciones de emergencia para aumentar la liquidez y evitar la parálisis económica. En una serie de estudios de los paquetes adoptados por bancos centrales, destinados a la recuperación tras la crisis de la COVID-19, se evidencia que muchos de ellos muestran una clara

inclinación por la financiación de los combustibles fósiles y no hay intento alguno por su parte de tomar distancias con ese sector (Oil Change International, 2021), aunque varios de ellos participan activamente en la investigación y las políticas económicas, por lo que son conscientes de esa contradicción.

La investigación de la UNCTAD y de la Universidad de Lund también llega a la conclusión que las compras llevadas a cabo por los principales bancos centrales a raíz de la COVID-19 a menudo chocan con la ambición ecológica de sus gobiernos²². Al ampliar la función pública de los bancos centrales de apoyo a las necesidades climáticas, el Banco de Inglaterra (BoE, 2021) señala que podrían utilizarse incentivos para influir en las empresas y que estos sirvan para que se decidan a lograr el cero neto de emisiones. También señala que estos incentivos podrían redoblar gradualmente con el tiempo. Al mismo tiempo, el Banco advierte por su lado que desinvertir en empresas con altas emisiones de carbono supone perder una oportunidad de influir en sus políticas, y observan que los recientes planes de apoyo a la recuperación de la crisis de la COVID-19 son un indicio de la necesidad de que debe ser un objetivo explícito, porque de lo contrario nunca podría lograrse. Las ayudas a la industria de los combustibles fósiles solían concederse sin ninguna condición, pero lo contrario sucedía cuando se concedían fondos a empresas del sector de las energías renovables (Tearfund, 2021). La creciente concienciación sobre estos temas es alentadora, pero dar el siguiente paso —esto es, considerar la forma en que los bancos centrales de las economías avanzadas podrían ayudar a financiar la adaptación en las menos adelantadas— no ha sido un tema prioritario del orden del día.

Además de regular adecuadamente el sector financiero, los bancos centrales deberían utilizar un instrumental más completo para crear y orientar la financiación hacia actividades verdes. Más concretamente, deberían dejar de apoyar implícitamente a los grandes emisores de carbono y de penalizar las actividades con bajas emisiones. La política de garantías es una de las principales herramientas para lograr una banca central más verde: los bancos centrales también deberían ajustar su normativa de garantías y aceptar como garantía los bonos verdes de las entidades financieras.

4. Hacia un Estado desarrollista verde

Aunque existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de ampliar los objetivos de la política económica para

incluir la adaptación del medio ambiente, persiste el desacuerdo sobre la función y el ámbito de actuación del Estado en el logro de estos objetivos. Partiendo de la idea de que el reto de la adaptación es la gestión del riesgo, una escuela de pensamiento sostiene que la mayor parte del trabajo pesado debe recaer en las espaldas del sector privado, por lo que el papel del Estado debe ceñirse a convertir los objetivos medioambientales en proyectos financiables y en reducir el riesgo de estos proyectos para que el capital financiero privado global tenga interés en invertir en ellos. Además de la arraigada creencia de que la participación del Estado crea, en lugar de resolver, problemas económicos, este enfoque asume que la asignación eficiente de recursos y la maximización del bienestar económico mejoraría si se basase en las fuerzas creativas de los mercados. Desde este punto de vista, la acción proactiva del Estado es el último recurso, cuando la eliminación del riesgo no permite invertir en proyectos de este tipo (véase también el capítulo III del presente *Informe*).

Una visión alternativa del papel del Estado parte de la constatación de que la adaptación al clima exige la *transformación*, más que la preservación de los activos existentes, que es la idea nuclear del enfoque de gestión de riesgos. Guarda cierto parecido con el concepto de “Estado desarrollista” que hemos examinado anteriormente en relación con la rápida industrialización y la convergencia económica de Asia Oriental. Para ser aplicables a los retos de la adaptación al clima, los encargados de formular políticas deben reconocer los cambios operados en la agenda del desarrollo. Esto afecta de manera especial a las formas en que la transformación estructural y el rápido crecimiento económico se conectan con el desafío global del cambio climático para favorecer un desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono. Si bien esta agenda sigue considerando que la mejora tecnológica e industrial y el aumento de los niveles de prosperidad material son objetivos primordiales del desarrollo, estos tienen que ser compatibles con los objetivos de la sostenibilidad medioambiental.

Por consiguiente, son distintos los motivos por los que el concepto tradicional de Estado desarrollista de Asia Oriental ha experimentado una evolución y una adaptación. En la propia Asia Oriental, el éxito de la estrategia de industrialización y el ascenso de las economías a la categoría de ingreso medio o incluso de ingreso alto restó importancia a la acumulación de capital y potenció el papel de la innovación y el avance tecnológico en el crecimiento económico. Al mismo tiempo, el aumento de los ingresos de los

hogares hizo más difícil mantener las restricciones al consumo, al tiempo que intensificó el deseo de los ciudadanos de tener una mayor participación en la sociedad, sobre todo debido a la degradación del medio ambiente atribuida al rápido crecimiento industrial²³. En el ámbito internacional, la reorganización de la producción mundial en torno a cadenas globales de valor supuso que las empresas nacionales estuvieran cada vez más sometidas a la dirección de las multinacionales y dejaron de llegar a acuerdos con el Estado. El endurecimiento de las normas y regulaciones de los acuerdos internacionales de comercio e inversión redujo el espacio de políticas para la adopción de las medidas de política industrial que las economías de Asia Oriental habían aplicado, mientras que la creciente financierización de la economía global vino a complicar el logro de la estabilidad macroeconómica y financiera (*TDR 2006, 2014*).

A nivel nacional e internacional, a partir de la década de 1990 estos cambios propiciaron que los Estados desarrollistas tradicionales de Asia Oriental adoptasen un conjunto de medidas de liberalización y cambios regulatorios que contribuyeron a provocar la crisis financiera que afectó a la región entre 1997 y 1998 (*TDR 1998*). A pesar de los orígenes de la crisis, la respuesta en los círculos políticos internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, fue demonizar aún más el Estado desarrollista y promover la idea de que había que “hacer negocios” solo que esta vez correctamente. Esta perspectiva no solo se fundamenta en premisas cuestionables por lo que se refiere a la dinámica del mercado, sino que además identifica al Estado desarrollista con medidas concretas de política económica y congela el concepto en el espacio y el tiempo. No reconoce que en el fondo “no es la existencia de la intervención *per se*, sino la ambición desarrollista y el consenso de la élite lo que enmarca esa intervención y la existencia de capacidades institucionales que ayudan a traducir la ambición en resultados más o menos eficaces de las políticas”, y aunque, en el caso de la República de Corea, “el tipo de condiciones impuestas por el Gobierno para apoyar a las empresas ha evolucionado a la par que los cambios en los objetivos, es escasa la evidencia que indique que el Estado coreano haya abandonado esas prácticas en los sectores industriales de base científica” (Thurbon, 2014: XI, XIV; cursivas en el original)²⁴.

De hecho, la Estrategia de Crecimiento Verde que la República de Corea adoptó en 2008 puede caracterizarse como “una estrategia de desarrollo orientada a la ecología con una dimensión de política industrial

activista” (Dent, 2018: 1200). Ha permitido, entre otras cosas, el desarrollo de sistemas de redes eléctricas inteligentes de clase mundial basados en tecnologías locales y la asunción por parte de la República de Corea del liderazgo mundial en tecnologías fundamentales de almacenamiento de energía, como baterías de iones de litio y pilas de combustible de hidrógeno (véase, por ejemplo, Dent, 2018; Kim, 2021). Esto significa que, en lugar de descartar el papel del Estado desarrollista, estos cambios han hecho que el concepto evolucione hacia lo que puede llamarse un “Estado ecodesarrollista de Asia Oriental” (Harrell y Haddad, 2021) o, de forma más general, un “Estado desarrollista verde”.

Esta reorientación hacia un Estado desarrollista verde mantiene los elementos centrales del modelo de Estado desarrollista tradicional (véanse *TDR 1996*; Wade, 2018), tales como: i) la mentalidad desarrollista de los dirigentes políticos centrada en las diferencias estructurales entre sectores económicos y que se orienta hacia una convergencia económica a largo plazo como potente factor conformador de la estrategia de desarrollo del Estado; ii) un enfoque para las políticas que incida enfáticamente en el papel activo y de coordinación que debe asumir el Estado en la transformación estructural y aplicado a través de la regulación y de una estructura de incentivos en la que el apoyo público esté condicionado a requisitos de desempeño, y una política industrial orientada a la modernización tecnológica y la creación de puestos de trabajo bien remunerados, es decir, una política en la que importen la calidad y las modalidades de las intervenciones, no su cantidad; y iii) una arquitectura institucional que se apoye en una Administración pública competente y orientada a su misión, independiente de las presiones de intereses particulares, aunque en estrecho contacto con el sector privado.

También hay importantes aspectos que la alejan del modelo tradicional de dirigismo estatal. Tal vez la distinción más importante sea que los encargados de formular políticas deben lograr la *creación* de actividades industriales verdes y, al mismo tiempo, la *destrucción* de las actividades tradicionales intensivas en combustibles fósiles. Para poder navegar por un mar de objetivos diferentes, aunque interrelacionados, será preciso disponer de un mayor surtido de medidas en las políticas, basadas en el reconocimiento de que la estructura industrial de los países en desarrollo en la actual economía global inducida por la tecnología no puede prosperar sin una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento y la innovación.

Los encargados de formular políticas también necesitarán contar con un apoyo social que vaya más allá de la élite industrial. La conjunción de los elementos constructivos y destructivos de la transformación estructural en pos de una economía con bajas emisiones de carbono exige establecer una alianza entre el Estado y la sociedad que se extienda a los trabajadores, a los que el Estado desarrollista tradicional cooptó creando puestos de trabajo de elevados salarios. También exige prestar una mayor atención a la dimensión espacial del desarrollo y, en consecuencia, incidir más en las zonas rurales y el papel del desarrollo de la agricultura. Solo unas alianzas socioeconómicas más equilibradas como estas pueden sobreponerse a la influencia de ciertas élites y grupos de interés fuertemente vinculados al crecimiento intensivo en carbono, cuya perpetuación haría imposible que los gobiernos pudiesen adoptar un enfoque a largo plazo orientado al desarrollo verde (Oatley y Blyth, 2021).

También es necesario que las alianzas socioeconómicas sean más equilibradas porque la sociedad civil se ha convertido en el proceso de desarrollo en sujeto agente más proactivo y empoderado. Como señala Dent (2014: 1204), “el desarrollo bajo en emisiones de carbono es tanto un proceso societal como económico, que abarca cuestiones de estilo de vida y de elección individuales a nivel microeconómico, así como estrategias industriales y de infraestructura a nivel macroeconómico”. Esto supone que un Estado desarrollista verde debe aspirar explícitamente a construir redes mixtas Estado-sociedad que se basen en la participación social, la deliberación y el consenso y que, al mismo tiempo, impliquen a amplias capas de la sociedad. El establecimiento de esta nueva y más amplia base de legitimidad complica el avance hacia un Estado verde desarrollista, aun cuando estos grupos más amplios puedan compartir los intereses comunes en un grado mayor que la élite empresarial, donde pueden prevalecer los intereses creados y las pérdidas financieras relacionadas con los activos abandonados.

Otra diferencia importante entre el Estado desarrollista tradicional y el verde radica en su dimensión internacional. El Estado desarrollista ha sido una opción política estratégica de los países que pretenden competir en la economía global, pero esta se ha manifestado principalmente en forma de objetivos de exportación y de atracción de inversión extranjera directa. Por el contrario, dada la hiperglobalización actual, los responsables políticos también deben establecer medidas de gestión de la cuenta de capital

para aislar el sistema financiero nacional de la inestabilidad financiera mundial. Además, los objetivos del desarrollismo actual se derivan, en última instancia, de la agenda global de descarbonización de la actividad económica y de los esfuerzos internacionales para hacer frente al cambio climático. Por lo tanto, vincular a esta la estrategia elaborada y aplicada a nivel nacional forma parte de un proyecto de acción climática internacional mucho más amplio, por lo que la estrategia nacional tendrá que hacer referencia a su contribución a unos esfuerzos de mayor envergadura como son los acuerdos internacionales en materia de desarrollo con bajas emisiones de carbono, por ejemplo, el Acuerdo de París (TDR 2019).

También es importante señalar que un Estado que se centre en la eliminación de riesgos reducirá el espacio de políticas de un Estado desarrollista, ya que esta eliminación a menudo implica una restricción de los propios instrumentos de las políticas que aplicaría un Estado desarrollista verde. Por ejemplo, la eliminación de riesgos regulatorios dificultaría el mantenimiento de empresas energéticas estatales integradas verticalmente, la reorientación de las subvenciones de los proveedores de combustibles fósiles a los de energías renovables, por ejemplo mediante un sistema de tarifas reguladas (*feed-in*), o la garantía de acceso a la red eléctrica para las fuentes de energía renovables. Además, la eliminación de riesgos financieros se centraría en las ayudas orientadas a actividades verdes, las desgravaciones fiscales o los instrumentos de deuda, al tiempo que promovería la globalización financiera con un énfasis en los flujos de cartera (en lugar de la IED, como en los Estados desarrollistas tradicionales), lo que tendería a dificultar la estabilidad macroeconómica y financiera. También desviaría los escasos recursos fiscales de la inversión pública hacia el apoyo a la asociatividad público-privada, como por ejemplo los dedicados a compensar a un empresa privada por los déficits de demanda de una infraestructura de pago, o si un gobierno adopta una normativa, como la elevación del salario mínimo, que pudiese reducir la rentabilidad del sector privado²⁵.

Estos aspectos internacionales de las políticas de adaptación al clima exigen un nuevo multilateralismo que esté capacitado para proporcionar el bien público global que resulta necesario para ofrecer una prosperidad compartida y un planeta sano, así como para posibilitar que ningún país al perseguir sus objetivos económicos y medioambientales pueda interferir en los esfuerzos de otras naciones para perseguir los suyos. Esta cuestión se examina con mayor detenimiento en el capítulo siguiente.

E. Conclusión

La transformación estructural, caracterizada por un tránsito en la estructura de producción del sector primario a la industria manufacturera, ha sido tradicionalmente la forma más exitosa de lograr un rápido crecimiento económico. Esta vía fue la tomada por las economías ahora avanzadas, así como por unos pocos países de industrialización tardía que lo han conseguido en Asia Oriental. Sin embargo, este modelo tradicional de uso intensivo de combustibles fósiles no puede satisfacer las aspiraciones de otros muchos países en desarrollo que intentan mejorar su ingreso nacional mediante la industrialización, porque provocaría que las emisiones y el consumo de recursos trascendiese los límites de la capacidad ecológica del planeta.

La respuesta a este problema no pasa por que los países en desarrollo renuncien al desarrollo de una industria manufacturera ni a estrategias de diversificación en general. Se trata más bien de construir un sistema industrial con bajas emisiones de carbono, alimentado por fuentes de energía renovables y tecnologías verdes, donde las actividades económicas sectoriales e intersectoriales estén interconectadas a través de vinculaciones que hagan un uso eficiente de los recursos. Esta solución mantiene la fabricación como objetivo central, ya que importantes elementos de la transformación estructural hacia una economía con bajas emisiones de carbono están estrechamente relacionados con la industrialización. La transición energética y la economía circular emergente ofrecen oportunidades para reducir la huella de carbono de la industria manufacturera tradicional, así como para fabricar dispositivos adaptados a una economía con bajas emisiones de carbono.

La transición a las fuentes de energía renovables y el compromiso con la economía circular pueden ampliar el alcance de la industrialización en una amplia gama de economías en desarrollo al desvincular las actividades económicas del uso de los recursos naturales. Las fuentes de energía renovables —como el sol, el viento y el agua— están distribuidas de forma más equitativa que los depósitos de combustibles fósiles económicamente explotables. La economía circular permite

además extraer recursos de los productos usados y de los residuos, reduciendo así la cantidad necesaria de nuevos recursos. Muchas actividades relacionadas con las renovables y la economía circular pueden funcionar económicamente a baja escala, lo que brinda nuevas oportunidades de negocio para las pequeñas empresas y las zonas rurales. Esto no solo ayudaría a diversificar las estructuras de producción económica y a reducir la dependencia de muchos países de la producción de una escasa diversidad de productos primarios, sino que puede ampliar la base impositiva de los países en desarrollo y fomentar la movilización de recursos internos como fuente de financiación del desarrollo. Estas actividades también pueden contribuir a relajar las restricciones de balanza de pagos de los países. Dependiendo de la producción nacional para cubrir las necesidades energéticas y alimentarias reduciría la importación de materias primas vírgenes y podría permitir una considerable reducción de las importaciones, lo que liberaría las escasas divisas disponibles para importar bienes de capital para favorecer la industrialización y la convergencia económica.

No es probable que ninguna de estas transformaciones pueda llevarse a cabo sin un Estado desarrollista. El éxito de las transformaciones estructurales se ha fundado generalmente en políticas públicas proactivas. La adaptación al cambio climático implica cambios en todo el sistema que no pueden acometerse sin que las políticas adopten un enfoque integrador que aborde de forma sincronizada y cohesionada los múltiples retos de la industrialización en un mundo con limitaciones climáticas. Además de acometer inversiones públicas a gran escala y financiar el impulso inversor necesario para la transformación estructural verde a través de instrumentos financieros verdes, implicará una política industrial verde y unas relaciones entre el Estado y la sociedad que no solo acaben con los intereses creados en torno a los combustibles fósiles, sino que también permitan establecer normas claras, cuya aplicación pueda regir las nuevas trayectorias de inversión verde y asegurar una base de legitimidad que pueda apoyarse en una amplia diversidad de grupos sociales.

Notas

- 1 O, dicho en otras palabras, la economía alcanza el denominado “punto de inflexión de Lewis”.
- 2 Gran parte de las críticas están relacionadas con el cuestionamiento que hace Lewis del enfoque neoclásico de la mano de obra y su focalización en economías homogéneas de un solo sector, así como con su referencia explícita a la economía clásica y a la experiencia histórica (Sumner, 2018).
- 3 Lewis (1979) amplió su enfoque original añadiendo un sector “intermedio” al modelo de economía dual. Este sector incluye un conjunto heterogéneo de pequeñas empresas en las zonas urbanas que se centran en la fabricación, el transporte, la construcción y una amplia gama de servicios. A menudo no están inscritas en el registro de sociedades y forman parte del sector informal. Aunque estas empresas proporcionan un empleo valioso, su base de capital y sus niveles de tecnología y productividad generalmente son inferiores a los del sector moderno.
- 4 De hecho, Lewis (1954) había subrayado que el sector tradicional no capitalista no debía identificarse únicamente con la agricultura o las zonas rurales, sino que incluía todas aquellas actividades económicas que no utilizaban capital reproducible. Esta crítica también dio lugar a la denominada hipótesis del “sesgo urbano” (Lipton, 1977; Bates, 1988) que considera que la pobreza en los países en desarrollo se concentra en las zonas rurales y es el resultado directo de cómo la política del gobierno maneja la relación entre los sectores tradicional y moderno, aspecto que se analiza más adelante.
- 5 El concepto está estrechamente vinculado a la contribución a la economía del desarrollo de Albert Hirschman.
- 6 Esta relación se conoce como la “ley de Verdoorn”, que se basa en la observación de que una característica clave de la industria manufacturera es su mayor potencial por lo que a la división del trabajo se refiere, lo que da lugar a economías de escala.
- 7 Las exportaciones primarias también pueden ser una fuente inicial de ingresos en divisas. Sin embargo, además de las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de alimentos asequibles, que se han mencionado, este mecanismo puede verse limitado por la no comerciabilidad de los principales alimentos básicos.
- 8 El hecho de que las economías africanas no logren el mismo grado de transformación estructural que las economías de Asia Oriental se ha atribuido a menudo a las diferencias en cómo se ha gestionado la relación entre ambos sectores. Se decía que los gobiernos africanos poscoloniales tenían un “sesgo urbano” al concentrar la infraestructura en las zonas urbanas, aplicar excesivos impuestos en las zonas rurales e inclinar la balanza de los precios relativos a favor de las actividades urbanas (Lipton, 1977; Bates, 1988). Sin embargo, véase Karshenas (2001), quien concluye que el principal fallo de las políticas africanas durante los años 70 y 80 no fue el tipo de imposición agrícola en sí, sino el hecho de que no se invirtiera dinero en la agricultura para aumentar la productividad e impulsar así un aumento del excedente agrícola neto.
- 9 En las economías pobres en las que el proceso de industrialización está en su fase inicial o en las que los incentivos de ingresos para la migración son escasos por otros motivos, el cambio climático puede agravar los problemas de liquidez de los habitantes de las zonas rurales hasta el punto de que no puedan permitirse la migración (por ejemplo, Selod y Shilpi, 2021). En este caso, es probable que el cambio climático interrumpa la transformación estructural y provoque que grandes grupos de población rural queden atrapados en la pobreza.
- 10 La degradación de la tierra y el agotamiento de los nutrientes del suelo también han sido consecuencia del denominado “acaparamiento de tierras”, en el que la tierra, con su potencial de agua disponible, es adquirida por agentes privados y públicos, incluidos Estados soberanos, a menudo con el fin de garantizar su propia seguridad alimentaria nacional y satisfacer sus necesidades en biocombustibles. Esas adquisiciones suelen producirse en zonas con una escasa regulación de la tenencia de la tierra y con gobiernos locales que necesitan ingresos fiscales, y van acompañadas de una limitada compensación para las comunidades locales desposeídas y poca consideración por el uso sostenible de la tierra (por ejemplo, Batterbury y Ndi, 2018).
- 11 La continua divergencia de la transformación estructural en África con respecto a las experiencias de Asia Oriental está claramente vinculada a muchas variadas razones, entre ellas una serie de factores macroeconómicos e institucionales. En este sentido el análisis se limita a los principales elementos del modelo de Lewis.
- 12 En cierto sentido, esta es la otra cara de la misma moneda en lo que respecta a los intentos de transitar hacia cadenas de valor con bajas emisiones de carbono de extremo a extremo, que se analizan a continuación. Véase en Rani (2020) un análisis general del empleo informal por razones de reducción de gastos, motivado por regulaciones laborales u onerosas políticas de protección ambiental o social.

- 13 Para consultar la evidencia más reciente sobre el costo de los cambios del paradigma portuario como consecuencia del clima, véase, por ejemplo, Verschuur *et al.*, 2020. Véase también UNCTAD, 2020b.
- 14 Para consultar el mecanismo previsto por los Estados Unidos, véase la Agenda de Política Comercial del Presidente para 2021 y el Informe Anual del Presidente de los Estados Unidos correspondiente a 2020 sobre el Programa de Acuerdos Comerciales, marzo de 2021, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>; en lo que respecta a la Unión Europea, véase la propuesta de un nuevo mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono, adoptada por la Comisión el 14 de julio de 2021, https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_es; para un análisis más amplio de esta propuesta, véase UNCTAD, 2021.
- 15 Según los medios de comunicación, la Unión Europea planea utilizar los ingresos anuales previstos de 10.000 millones de euros, obtenidos a partir de su mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono propuesto para devolver la deuda contraída para sus medidas de recuperación; véase Mehreen Khan “EU carbon border tax will raise nearly Euro10bn annually”, *Financial Times*, 6 de julio de 2021, <https://www.ft.com/content/7a812f4d-a093-4f1a-9a2f-877c41811486>.
- 16 La bibliografía más reciente sostiene que la ventaja del atraso solo puede redundar en beneficio de los países que no están demasiado rezagados, ya que muchos países más pobres necesitan un nivel de capacidades tecnológicas internas lo suficientemente alto como para hacer un uso provechoso de las tecnologías avanzadas (por ejemplo, Oqubay y Ohno, 2019). Esto ayuda a entender por qué muchos países menos adelantados no han podido sacar partido a la “ventaja de su atraso”.
- 17 Para mayor información sobre este debate, véanse TDR 2006, 2016; Cherif y Hasanov, 2019; Oqubay *et al.*, 2020.
- 18 Para un análisis detallado de las definiciones y conceptos relacionados con la política industrial verde, véanse Altenburg y Rodrik, 2017; Harari *et al.*, 2017; y Tagliapietra y Veugelers, 2019.
- 19 Para una evaluación más general del potencial que podría generarse si se vincula la energía renovable y la industria manufacturera en Egipto, Marruecos y Túnez, véase EIB, 2015.
- 20 Véase OECD, 2019, donde figura una reciente descripción del uso de recursos materiales desde 1970 y proyecciones hasta 2060.
- 21 Véase FAO, 2017, con ejemplos concretos de cada país en FAO, 2021b.
- 22 ‘Pathways to Breaking the Fossil Fuel Lock-In’. Fuentes: Bank of England (2020). Asset Purchase Facility (APF): Additional Corporate Bond Purchases - Market Notice, 2 de abril. Disponible en <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notices/2020/asset-purchase-facility-additional-corporate-bond-purchases> [consultado el 19 de julio de 2021]; Banco Central Europeo (2021). Programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP). Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [páginas consultada el 15 de agosto de 2021]; US FED (2021). Junta de Gobernadores de la Reserva Federal. The Fed - Secondary Market Corporate Credit Facility. Disponible en <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/smccf.htm> [página consultada el 23 de junio de 2021].
- 23 Esta degradación medioambiental tiene un componente interno en forma de ciudades, suelos y ríos contaminados, así como de elevadas emisiones de gases de efecto invernadero, pero también un componente internacional en forma de deforestación en aquellos países que proporcionan madera para la industria de la construcción y del mueble, o soja para la alimentación animal.
- 24 Para un análisis detallado de la presunta muerte del Estado desarrollista, véase, por ejemplo, Thurbon 2014; Wade, 2018).
- 25 Para un examen detallado sobre esta cuestión, véase Akyüz, 2017.

Referencias

- Adelman I (1984). Beyond export-led growth. *World Development*. 12(9): 937–949.
- Akyüz Y and Gore C (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24(3): 461–470.
- Alper E, Hobdari NA and Uppal A (2016). Food inflation in sub-Saharan Africa: Causes and policy implications. Working Paper No. 16/247. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Food-Inflation-in-Sub-Saharan-Africa-Causes-and-Policy-Implications-44492>.
- Altenburg T, Feng K and Shen Q (2017). Electric mobility and the quest for automobile industry

- upgrading in China. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 186–198.
- Altenburg T and Rodrik D (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 1–20.
- Auktor GV (2017). Renewable energy as a trigger for industrial development in Morocco. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 154–165.
- Badiane O, Diao X and Jayne T (2021). Africa’s unfolding agricultural transformation. In: Otsuka K and Fan S, eds. *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 153–192.
- Barbieri P, Boffelli A, Elia S, Fratocchi L, Kalchschmidt M and Samson, (2020). What can we learn about reshoring after Covid-19? *Operations Management Research*. 13: 131–136.
- Barrett CB, Ortiz-Bobea A and Pham T (2021). Structural transformation, agriculture, climate, and the environment. Structural Transformation and Economic Growth Pathfinding Paper. Available at <https://steg.cepr.org/publications/structural-transformation-agriculture-climate-and-environment>.
- Barrowclough D and Finkill G (2021, forthcoming). Banks, bonds and the petrochemicals/plastics industry – Greening the path from Copenhagen Agreement, Covid-19 and beyond. Research Paper No. 69. UNCTAD.
- Bates RH (1988). Governments and agricultural markets in Africa. In: Bates RH, ed. *Towards a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. University of California Press. Berkeley: 331–358.
- Batterbury SPJ and Ndi F (2018). Land grabbing in Africa. In: Binns T, Lynch K and Nel E, eds. *The Routledge Handbook of African Development*. Routledge. London: 573–582.
- Becker A, Ng AKY, McEvoy D and Mullett J (2018). Implications of climate change for shipping: Ports and supply chains. *WIREs Climate Change*. 9(2): e508.
- Beeson M (2006). Politics and markets in East Asia: Is the developmental state compatible with globalization. In: Stubbs R and Underhill GRH, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford University Press. Oxford: 443–453.
- Benson E (2014). Informal and green? The forgotten voice in the transition to a green economy. Discussion Paper. International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/16566iied>.
- Binz C, Gosens J, Yap XS and Yu Z (2020). Catch-up dynamics in early industry lifecycle stages - a typology and comparative case studies in four clean-tech industries. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1257–1275.
- Brown D, McGranahan G and Dodman D (2014). Urban informality and building a more inclusive, resilient and green economy. Working Paper., International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/10722iied>.
- Campiglio E, Godwin A, Kemp-Benedict E and Matikainen S (2017). The tightening links between financial systems and the low-carbon transition. In: Arestis P and Swayer M, eds. *Economic Policies Since the Global Financial Crisis*. Palgrave Macmillan. Basingstoke: 313–356.
- Chen M and Raveendran G (2014). Urban employment trends in India: Recent trends and patterns. Working Paper No 7. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO). Available at <https://www.wiego.org/publications/urban-employment-india-recent-trends-and-patterns>.
- Cherif R and Hasanov F (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of true industrial policy. Working Paper No. 19/74. International Monetary Fund.
- Coady D, Parry I, Le NP and Shang B (2019). Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates. Working Paper No. 19/89. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>.
- Cohen S and de Long BJ (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Harvard Business Review Press. Cambridge.
- Corrocher N, Malerba F and Morrison A (2021). Technological regimes, patent growth, and catching-up in green technologies. *Industrial and Corporate Change*. Forthcoming. Available at <https://doi.org/10.1093/icc/dtab025>.
- Crippa M, Solazzo E, Guizzardi D, Monforti-Ferrario F, Tubiello FN and Leip A (2021). Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*. 2(3): 198–209.
- Dechezleprêtre A and Sato M (2018). Green policies and firms’ competitiveness. Issue Paper. OECD Green

- Growth and Sustainable Development Forum. Available at https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_Competitiveness%20Issue%20Paper_WEB.pdf.
- Dent CM (2018). East Asia's new developmentalism: State capacity, climate change and low-carbon development. *Third World Quarterly*. 39(6): 1191–1210.
- Diao X, Ellis M, McMillan M and Rodrik D (2021). Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms. Working Paper No. 28344. National Bureau of Economic Research.
- Diao X and McMillan M (2018). Toward an understanding of economic growth in Africa: A reinterpretation of the Lewis model. *World Development*. 109: 511–522.
- Dikau S, Robins N and Volz U (2020). A toolbox for sustainable crisis response measures for central banks and supervisors: Lessons for practice. INSPIRE Briefing Paper. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and SOAS Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London.
- European Commission (2021a). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon Border Adjustment Mechanism as part of the European Green Deal / Before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- European Commission (2021b). Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Document COM(2021) 350 final. 5 May. Available at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.
- EIB (2015). Evaluating Renewable Energy Manufacturing Potential in the Mediterranean Partner Countries. European Investment Bank. Available at https://www.eib.org/attachments/femip_study_evaluating_renewable_energy_manufacturing_potential_en.pdf.
- FAO (2017). Climate-Smart Agriculture Sourcebook Summary Second edition. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <http://www.fao.org/3/i7994e/i7994e.pdf>.
- FAO (2021a). *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security: 2021*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb3673en>.
- FAO (2021b). *Climate-smart Agriculture Case Studies 2021: Projects from around the World*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb5359en>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming Food Systems for Food Security, improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for all*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.
- Gabor D (2021). The Wall Street consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Gallagher KP and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. Boston University and UNCTAD. Boston and Geneva. Available at <https://unctad.org/webflyer/new-multilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>.
- Gerschenkron A (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press. Cambridge.
- Gielen D, Boshell F, Saygin D, Bazilian MD, Wagner N and Gorini R (2019). The role of renewable energy in the global energy transformation. *Energy Strategy Reviews*. 24: 38–50.
- Godfrey M (1979). Rural-urban migration in a “Lewis-model” context. *The Manchester School*. 47(3): 230–247.
- Harrell S and Haddad MA (2021). The evolution of the East Asian eco-developmental state. *The Asia-Pacific Journal*. 19(6): article 5557.
- Harrison A, Martin LA and Nataraj S (2017). Green industrial policy in emerging markets. *Annual Review of Resource Economics*. 9: 253–274.
- Hirschman AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT.
- IEA (2019). *CO2 emissions from fuel combustion. Highlights*. International Energy Agency. Paris. Available at https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. International Energy Agency. Paris. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IISD (2020). Doubling Back and Doubling Down: G20 scorecard on fossil fuel funding. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. Available at <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/g20-scorecard-report.pdf>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook – October, Chapter 3: Mitigating Climate Change*. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IRENA (2021). *Renewable Power Generation Costs in 2020*. International Renewable Energy Agency. Abu Dhabi. Available at <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
- Izquieredo A, Lama R, Medina JP, Puig J, Riera-Crichton D, Vegh C and Vuletin G (2019). Is the public

- investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation. Working Paper No. 26478. National Bureau of Economic Research
- Johnston BF and Mellor JW (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 566–593. Available at <http://www.jstor.org/stable/1812786>.
- Kaldor N (1957). A model of economic growth. *The Economic Journal*. 67(268): 591–624.
- Karshenas M (2001). Agriculture and economic development in sub-Saharan Africa and Asia. *Cambridge Journal of Economics*. 25(3): 315–342.
- Kim SY (2021). National competitive advantage and energy transitions in Korea and Taiwan. *New Political Economy*. 26(3): 359–375.
- Kirchherr J and Urban F (2018). Technology transfer and cooperation for low carbon energy technology: Analysing 30 years of scholarship and proposing a research agenda. *Energy Policy*. 119: 600–609.
- Kruse H, Mensah E, Sen K and de Vries G (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. Working Paper No. 2021/28 United Nations University / World Institute for Development Economies Research. Available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-28-manufacturing-renaissance-industrialization-trends-developing-world.pdf>.
- Lazard (2020). Levelized Cost of Energy and Levelized Cost of Storage – 2020. Available at <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/>.
- Lee K and Malerba F (2017). Catch-up cycles and changes in industrial leadership: windows of opportunity and responses of firms and countries in the evolution of sectoral systems. *Research Policy*. 46(2): 338–351.
- Leger D, Matassa S, Noor E, Shepon A, Milo R and Bar-Even A (2021). Photovoltaic-driven microbial protein production can use land and sunlight more efficiently than conventional crops. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 118 (26): e2015025118. Available at <https://www.pnas.org/content/118/26/e2015025118>
- Lema R, Fu X and Rabellotti R (2020). Green windows of opportunity: latecomer development in the age of transformation toward sustainability. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1193–1209.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*. 22(2): 139–191.
- Lewis WA (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*. 47(3): 211–229.
- Lipton M (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith. London.
- Oxford Economics (2021). *The Sustainable Supply Chain Paradox: Balancing the Bottom Line with the Green Line*, Oxford Economics Research. Oxford.
- Mathews JA (2020). Greening industrial policy. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 266–283.
- Mazzucato M and Kattel R (2020). Grand challenges, industrial policy, and public value. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 311–336.
- McDonald D, Marois T and Barrowclough D (2020). *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic with Public Finance*. Municipal Services programme, Eurodad and UNCTAD. Kingston, Geneva and Brussels.
- McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M and Jansen M, eds, *Making Globalization Socially Sustainable*. International Labour Organization and World Trade Organization. Geneva: 49–84.
- Myrdal G (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks. Methuen. London.
- OECD (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*. OECD Publishing. Paris.
- OECD/WTO (2019). *Aid for Trade at a Glance 2019: Economic Diversification and Empowerment*. OECD Publishing. Paris.
- Özgür G, Elgin C and Elveren AY (2021). Is informality a barrier to sustainable development? *Sustainable Development*. 29(1): 45–65.
- Oatley T and Blyth M (2021). The death of the carbon coalition. *Foreign Policy*. 12 February.
- Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford.
- Oqubay A and Ohno K, eds. (2019). *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford.
- Oxfam (2021). Tightening the net: Net zero climate targets – implications for land and food equity. Briefing Paper. Oxfam International.
- Pigato MA, Black SJ, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-carbon Development*. International Development in Focus. World Bank. Washington, D.C.
- Pollin R (2020). An industrial policy framework to advance a global green new deal. In: Oqubay A, Cramer C,

- Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 394–428.
- Poon D and Kozul-Wright R (2019). Learning from East Asia: Catch-up and the making of China's developmental state. In: Oqubay A and Ohno K, eds. *How Nations Learn. Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford: 38–62.
- Porter ME and van der Linde C (1995). Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*. 9(4): 97–118.
- Prieto-Sandoval V, Jaca C and Ormazabal M (2018). Towards a consensus on the circular economy *Journal of Cleaner Production*. 179: 605–615.
- Rani U (2020). Old and new forms of informal employment. In: Chen M and Carré F, eds. *The Informal Economy Revisited. Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge. London and New York: 88–91.
- Ranis G and Fei JCH (1961). A theory of economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 533–565.
- Roberts SH, Foran BD, Axon CJ and Stamp AV (2021). Is the service industry really low-carbon? Energy, jobs and realistic country GHG emissions reductions. *Applied Energy*, 292: 116878.
- Rodrik D (2004). Industrial policies for the twenty-first century. Research Working Paper No. 04-047. John F. Kennedy School of Government.
- Rosegrant MW, Wiebe KD, Sulser TB, Mason-D'Croz D and Willenbockel D (2021). Climate change and agricultural development. In: Otsuka K and Fan S, eds *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 629–660. Available at https://doi.org/10.2499/9780896293830_19.
- Selod H and Shilpi F (2021). Rural-urban migration in developing countries: Lessons from the Literature. Policy Research Working Paper No. 9662. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35610>.
- Stern DI (2004). The rise and fall of the environmental Kuznets curve. *World Development*. 32(8): 1419–1439.
- Sumner A (2018). Is the Lewis model of economic development still relevant to developing countries? *Global Policy Journal*. Opinion. 20 April. Available at <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/04/2018/lewis-model-economic-development-still-relevant-developing-countries>.
- Tagliapietra S and Veugelers R (2019). *A Green Industrial Policy for Europe*. Blueprint Series 31. Bruegel. Brussels. Available at https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf
- Tearfund (2021). Cleaning up their act? G7 fossil fuel investments in a time of green recovery. Report. Tearfund. Available at <https://learn.tearfund.org/en/resources/policy-reports/cleaning-up-their-act>.
- Thurbon E (2014). The resurgence of the developmental state: A conceptual defence. *Critique Internationale*. 63(2): 59–75.
- Timilsana G and Malla S (2021). Do investments in clean technology reduce production costs? Insights from the literature. Policy Research Working Paper No. 9714. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35885>.
- Timmer CP (1988). The agricultural transformation. In: Chenery H and Srinivasan TN, eds. *Handbook of Development Economics*, Volume 1. Elsevier. Amsterdam: 275–331.
- Tregenna F (2009). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and GDP internationally. *Cambridge Journal of Economics*. 33 (3): 433–466.
- Tregenna F (2010). How significant is intersectoral outsourcing of employment in South Africa? *Industrial and Corporate Change*. 19 (5): 1427–1457.
- Trærup SLM, Greersen SL and Knudsen C (2018). Mapping barriers and enabling environments in technology needs assessments, nationally determined contributions, and technical assistance of the Climate Technology Centre and Network. Document TEC/2018/17/4. Available at <https://unepdtu.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.
- UNCTAD (*TDR 1996*). *Trade and Development Report 1996 – Part II: Rethinking Development Strategies: Some Lessons from the East Asian Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (*TDR 1998*). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability, Grow in Africa*. (United Nations publication. Sales No. E.98.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (*TDR 2003*). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (*TDR 2006*). *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.6. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustainable Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. (United Nations publication. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020a). *Transforming Trade and Development in a Fractured, Post-Pandemic World: Report of the Secretary General of UNCTAD to the Fifteenth Session of the Conference*. (United Nations publication. Sales No.E.20.II.D. Geneva).
- UNCTAD (2020b). *Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices*. Transport and Trade Facilitation Series No 12. UNCTAD/DTL/TLB/2019/1. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.10. Geneva).
- UNCTAD (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Geneva. Available at https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf.
- Verschuur J, Koks EE and Hall JW (2020). Port disruptions due to natural disasters: Insights into port and logistics resilience. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 85: 102393.
- Villena VH and Gioia DA (2020). A more sustainable supply chain. *Harvard Business Review*. March-April: 1–11.
- Volz U (2017). On the role of central banks in enhancing green finance. Inquiry Working Paper No. 17/01. UN Environment Inquiry: Design of a Sustainable Financial System Available at https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On_the_Role_of_Central_Banks_in_Enhancing_Green_Finance%281%29.pdf.
- Wade RH (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*. 49(2): 518–546.
- Wollenberg E, Richards M; Smith P, Havl P, Obersteiner M; Tubiello FN, Herold M, Gerber P, Carter S, Reisinger A, Van Vuuren DP, Dickie A, Neufeldt H, Sander BO, Wassmann R, Sommer R, Amonette JE, Falcucci A, Herrero M, Opio C, Roman-Cuesta RM, Stehfest E, Westhoek H, Ortiz-Monasterio I, Sapkota T, Rufino MA, Thornton P, Verchot L, West PC, Soussana JF, Baedeker T, Sadler M, Vermeulen S and Campbell BM (2016). Reducing emissions from agriculture to meet the 2°C target. *Global Change Biology*. 22(12): 3859–3864. Available at <https://doi.org/10.1111/gcb.13340>.
- WEF (2021). *Net-Zero Challenge: The Supply Chain Opportunity*. World Economic Forum in collaboration with Boston Consulting Group. Geneva, Available at <https://www.weforum.org/reports/net-zero-challenge-the-supply-chain-opportunity>.

A. Introducción

En recientes ediciones del *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, la UNCTAD ha expuesto los argumentos a favor de un *New Deal* verde global para abordar los múltiples retos a los que se enfrenta la comunidad internacional. En el fondo, se trata de un llamamiento a favor de una inversión ingente y coordinada y de una creación de empleo que favorezca un sistema energético mundial más limpio y eficiente. Sin embargo, al igual que su antigua homónima, esta estrategia de recuperación en favor del planeta está vinculada a medidas de regulación y redistribución que también deberían asumir una dimensión global. Entre ellas se encuentran medidas (y las correspondientes reformas institucionales) encaminadas a frenar el poder indebido y las prácticas depredadoras de grandes empresas financieras y no financieras, a reducir las desigualdades de riqueza y de ingresos que han creado sociedades fragmentadas y economías distorsionadas, y a posibilitar la resiliencia ante choques imprevistos para la mayoría, y no solo para unos pocos privilegiados.

En los capítulos anteriores del presente *Informe* se explicaba que, a nivel nacional, la consecución de un *New Deal* verde obliga a recuperar opciones de política olvidadas (y el espacio para aplicarlas) por la excesiva dependencia de las fuerzas del mercado. En los últimos cuarenta años, dos premisas fundamentales han guiado la política económica de muchos países. En primer lugar, que el sector privado está en una posición privilegiada y debe tener las manos libres para impulsar el ingreso nacional gracias a su enfoque en la competitividad de los costos y la eficiencia del mercado. En segundo lugar, que la austeridad fiscal es la mejor herramienta disponible para los responsables

políticas para corregir los desequilibrios macroeconómicos que podrían alterar los resultados del mercado.

La consecuencia ha sido una transformación fundamental de la economía global que ha reducido el espacio público y ha desatado las fuerzas de la financierización y el rentismo. Sin embargo, no ha satisfecho las expectativas de un sistema económico más vibrante, inclusivo y estable. Este fracaso ha sido especialmente evidente en el caso de la inversión, tanto pública como privada, donde la tendencia, en muchos países, ha sido el estancamiento o la disminución en ese período. Entretanto, la prolongada desconexión entre el crecimiento de los salarios y de la productividad observada en la mayoría de los países, junto con la degradación de los servicios públicos, ha provocado un ensanchamiento de las brechas socioeconómicas (*TDR 2017, 2020*).

La respuesta gubernamental sin precedentes a la pandemia que tuvo lugar es una implícita constatación de que tanto la necesidad como el espacio para cambiar de políticas son mayores de lo concebido anteriormente. En el capítulo II se exponen una serie de lecciones que deberían servir de guía a las fuerzas políticas, más allá del contexto de la crisis y la recuperación actuales. Entre ellas, la constatación de que “nadie está a salvo hasta que todo el mundo esté a salvo” expresa claramente la magnitud del reto que supone la resiliencia para la adaptación al clima.

Ahora bien, hay diferencias significativas entre los países en cuanto a su capacidad para responder a ese desafío. En particular, la pandemia ha puesto de manifiesto el abismo que separa a los países

desarrollados de los países en desarrollo en lo que respecta al margen de maniobra del que disponen para movilizar los recursos necesarios para responder a choques imprevistos. Este hecho tiene implicaciones inevitables no solo para llevar a cabo un gran impulso inversor en nuevas fuentes de energía, sino también en su capacidad de respuesta ante la amenaza cada vez más concreta del aumento de la temperatura del planeta.

El agravamiento de las amenazas climáticas que enfrentan los países en desarrollo no es achacable a ellos. A la vista de esta explicación histórica, así como de la rigidez de los factores externos que constriñen sus esfuerzos por movilizar recursos, no cabe esperar que puedan poner orden en su propia casa sin un importante apoyo financiero y tecnológico de la comunidad internacional. Como se ha señalado en el capítulo III, la finalidad del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas es posibilitar que los países avanzados proporcionen esa ayuda de manera proporcional a los beneficios económicos que han cosechado tras dos siglos de emitir gases de efecto invernadero a la atmósfera. El mejor medio de movilizar y coordinar ese apoyo sigue siendo el sistema multilateral.

En anteriores ediciones del *Informe* se ha incidido en la necesidad perentoria de reformar la actual arquitectura multilateral para poder hacer frente a las múltiples crisis que enfrentan los países en desarrollo y ello en el plazo que la propia comunidad internacional se ha fijado y con la ambición que ella misma ha decidido actuar. En cierta manera supone conseguir que las instituciones creadas entre los años 1944 y 1947 vuelvan a ser lo que pretendían quienes las concibieron (Gallagher y Kozul-Wright, 2021). Sin embargo, aun asumiendo que estamos en “un momento Bretton Woods” (Georgieva, 2020), no se trata de simplemente de un viaje al pasado a la vista de las debilidades y asimetrías que tiene el diseño original (en concreto en cuestiones relacionadas con el desarrollo económico). En el período 2021-2022, el establecimiento de un nuevo multilateralismo que suponga compartir la prosperidad es una tarea tan o incluso más exigente que la que se tuvo que realizar al final de la Segunda Guerra Mundial. Ahora, el

tamaño, la complejidad y la fragilidad de la economía es mayor; también es mayor la demanda de recursos y la competición entre los que los demandan; y es mayor la diversidad de voces a las que hay que escuchar, en particular en el mundo en desarrollo.

Reconstruir para un mundo mejor implica un replanteamiento de las políticas públicas a nivel nacional, además de una renovación de las instituciones públicas y una revitalización del contrato social, que deberá llevarse a cabo en combinación con la adopción de nuevos principios de cooperación y liderazgo a mundial. Potenciar la ambición y reforzar las capacidades del Estado desarrollista es, como se ha visto en el capítulo anterior, una condición necesaria para que las economías en desarrollo puedan acometer los cambios estructurales necesarios para mejorar su resiliencia, sin agravar la crisis climática ni causar más daños al medio ambiente. Ahora bien, es necesario un apoyo colectivo a nivel internacional a los países en desarrollo que sirva para complementar y potenciar sus esfuerzos nacionales de movilización de recursos. Si se coordinan eficazmente, los progresos que se consigan en ambos frentes pueden hacer avanzar una agenda que sea satisfactoria para todas las personas y el planeta.

En el presente capítulo se analizan dos grandes aspectos del carácter multilateral del desafío que plantea la adaptación al clima: las normas del comercio internacional y el sistema financiero. Como ya se ha explicado en páginas anteriores, la adaptación al clima ha quedado eclipsada por los compromisos de mitigación del clima y las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta asimetría se ha replicado en una arquitectura más amplia, como es la del comercio y la financiación, que no ha brindado ni las posibilidades ni la financiación necesarias para que en las economías en desarrollo el crecimiento sea resiliente y se inscriba en un contexto donde se tenga en cuenta la cuestión del clima. Las normas y principios vigentes no se adaptan a las necesidades tecnológicas, económicas y financieras de las economías en desarrollo que tienen que hacer frente al reto de la adaptación. Seguidamente se repasan detenidamente estos retos y mecanismos y se esbozan propuestas de cambios en las políticas.

B. Adaptación climática y sistema de comercio internacional

Con un plazo cada vez más corto para estabilizar el clima y avanzar en el logro de los ODS, todos los

países deben encontrar formas de promover y disciplinar el comercio y la inversión con arreglo a los

compromisos que hayan contraído en el marco del Acuerdo de París y con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Sin embargo, muchas de las iniciativas que están cobrando impulso en el marco de la reforma del sistema de comercio internacional siguen ciñéndose a un programa de liberalización asimétrica. Hasta ahora, esta agenda no ha satisfecho las expectativas en materia de desarrollo ni se ha vinculado a la reducción de emisiones. Es más, si sigue adelante es probable que vacíe de significado toda idea de transición justa al poner en desventaja a los países en desarrollo que son menos responsables de los daños ocasionados por el cambio climático.

1. Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio y otros acuerdos comerciales

Desde noviembre de 2020, las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente han vuelto a cobrar impulso en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando un grupo de 23 miembros (entre ellos, la Unión Europea) entabló los “Debates Estructurados sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental” (TESSD) con la intención de preparar una serie de soluciones concretas, iniciativas y ulteriores medidas para los ministros participantes en la XII Conferencia Ministerial¹. Desde entonces, en varias reuniones se han presentado propuestas sobre la liberalización del comercio de bienes y servicios medioambientales; la reforma de regímenes de ayudas públicas que son perjudiciales para el medio ambiente; un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono y medidas en materia de clima; y sobre la economía circular y la biodiversidad².

En el preámbulo del Acuerdo de Marrakech se subraya la necesidad de “[...] acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”³.

En consonancia con este objetivo, en el párrafo 31 iii) de la Declaración Ministerial de Doha se pedía que se negociase la “reducción o”, cuando procediese, “la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales”⁴, y en el párrafo 32 se exhortaba a que se prestase una

especial atención al efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo y en particular los menos adelantados, y aquellas situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones y distorsiones del comercio pudiesen beneficiar al comercio, al medio ambiente y al desarrollo.

En julio de 2014 se iniciaron en el marco de la OMC las negociaciones oficiales sobre un acuerdo plurilateral sobre bienes ambientales, aunque con la participación de solo dos países en desarrollo, negociaciones que quedaron en punto muerto en 2016. Algunas de las razones por las que los países en desarrollo no se sumaron a las negociaciones fueron la falta de la dimensión del desarrollo, la inclusión en las listas de bienes con múltiples usos no ambientales que principalmente suponía un apoyo a los intereses exportadores de los países desarrollados, y el temor de que la liberalización del comercio discriminase sus productos basándose en cuestiones no ambientales y sociales (Khor *et al.*, 2017; de Melo y Solleder, 2020).

Fuera de la OMC, las cuestiones relacionadas con el clima han quedado recogidas en el sistema comercial principalmente como capítulos de sostenibilidad no vinculantes de acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales. Podría decirse que estos capítulos han tenido un impacto limitado en el fomento de las medidas en materia climática (Lowe, 2019), pero principalmente han contribuido a asegurar la ventaja regulatoria de las regiones ricas por ser las que fijan las normas a nivel mundial (Goldberg 2019). En el comunicado de los Ministros de Comercio del G7 de 2021 también incluyó el compromiso de hacer del comercio parte de la solución al cambio climático, al destacar en particular las prácticas agrícolas destructivas para el medio ambiente y la cuestión de la fuga de carbono, que hace que las industrias con altas emisiones trasladen sus actividades de las regiones con una regulación más estricta a otras donde las normas lo son menos, lo que quita valor del objetivo de reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (Comunicado de los Ministros de Comercio del G7, 2021). La prevención de la fuga de carbono ha sido una de las prioridades de las economías avanzadas, debido a la preocupación de que unas normas medioambientales más estrictas como las suyas supongan una ventaja comercial desleal para los países con una normativa medioambiental menos estricta, por lo que no han dejado de exigir una “nivelación del campo de juego” (United States Congress, 1992). Una de estas medidas es la propuesta de aplicar aranceles

al carbono o mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono (CBAM), como el que se ha estado considerando en el Reino Unido, los Estados Unidos y el Canadá, y que ya forma parte de la de la política insignia de la Unión Europea para alinear comercio y clima, es decir, el Pacto Verde Europeo (European Commission, 2021).

En el comunicado del G7 también se destacó la posición única de los ministros de comercio contra el “comercio desleal” y las “políticas y prácticas no ajustadas a las reglas del mercado”, incluidas las subvenciones industriales y la transferencia forzosa de tecnología, a pesar de que el éxito del propio proceso de desarrollo de estos mismos países obedece a la aplicación de estas medidas. El G7 también ha pedido que se revise el principio de trato especial y diferenciado y se opere una contracción de los privilegios con medidas más específicas y concretas y se adopten medidas más selectivas y específicas. El principio del trato especial y diferenciado se adoptó para permitir a los países en desarrollo acogerse a reducciones arancelarias no recíprocas y en virtud de él se les concedió algunos derechos y privilegios especiales para mitigar las desventajas a las que se enfrentaban en el sistema comercial internacional y para ayudarles a aplicar los acuerdos comerciales multilaterales (Kozul-Wright *et al.*, 2019). Tras la pandemia los países en desarrollo han quedado al borde de entrar en otra década perdida, por lo que es una clara contradicción que las economías más avanzadas del mundo restrinjan el espacio de políticas del que disponen a través de las herramientas de este principio y de la política industrial y esperar al mismo tiempo que alcancen unos objetivos climáticos cada vez más exigentes.

Estas últimas propuestas unilaterales fueron precedidas por el inicio de las negociaciones de un acuerdo plurilateral sobre cambio climático, comercio y sostenibilidad (ACCTS) por una iniciativa conjunta de seis países “pioneros” (Costa Rica, Fiji, Islandia, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza) para impulsar la alineación de las cuestiones comerciales y climáticas. Aunque estas negociaciones están en curso y aún no se haya alcanzado un acuerdo comercial oficial con normas y regulaciones de obligado cumplimiento, son un indicio del enfoque que estos países planean adoptar en materia de comercio y clima, a saber, la reducción de los aranceles sobre los bienes y servicios medioambientales, la eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles y la elaboración de directrices sobre los sistemas voluntarios de etiquetado ecológico⁵.

2. El mecanismo de ajuste en frontera del carbono en la época de las cadenas globales de valor

La interconexión de la economía global y la fragmentación del proceso de producción dificultan la medición exacta de la huella de carbono de un país concreto, ya que una parte considerable de las emisiones de CO₂ de los países en desarrollo se genera en la producción de bienes de consumo para los países desarrollados. La organización de la producción global a través de las cadenas globales de valor (CGV) ha hecho que muchas actividades de producción que emiten carbono se trasladen a los países en desarrollo, mientras que las consiguientes actividades de preproducción y posproducción con bajas emisiones de carbono se han mantenido en los países desarrollados (*TDR 2018*). Por tanto, la ventaja comparativa del Norte en eficiencia energética está estrechamente relacionada con la ineficiencia energética del Sur.

Según los datos sobre la cantidad de emisiones de carbono incorporadas a la demanda final y al comercio bruto internacional publicados en Yamano y Guilhoto (2020) sobre 65 países y en el período 2005-2015, del total mundial de CO₂ emitido en 2015, alrededor del 27 % cabe atribuir las al comercio internacional y se concentran en siete sectores (minería y extracción de productos generadores de energía; textil, confección de prendas de vestir, cuero y productos afines; productos químicos y minerales no metálicos; metales básicos y productos metálicos fabricados; computadoras, equipos electrónicos y eléctricos; maquinaria y equipos; y vehículos de motor, remolques y semirremolques). Se trata también de los sectores que presentan una mayor proporción comercial a través de las CGV. El análisis de estos datos saca a relucir tres características adicionales.

En primer lugar, la proporción de los países no pertenecientes a la OCDE en las emisiones mundiales de CO₂ incorporadas a la demanda final interna mundial y a las exportaciones brutas mundiales es del 57 % y del 69 %, respectivamente. Sin embargo, si se deduce la parte de China (25 %) de los agregados de los países no pertenecientes a la OCDE, la parte de los países no pertenecientes a la OCDE se reduce al 32 % de las emisiones de CO₂ incorporadas a la demanda final mundial, es decir, un porcentaje inferior al de los países de la OCDE (43 %). Asimismo, la parte correspondiente a los países no pertenecientes a la OCDE, sin contar China, en las emisiones de CO₂ incorporadas a las exportaciones brutas mundiales es

casi la mitad de la correspondiente a los países de la OCDE, es decir, únicamente el 16 %, frente al 31 % (gráfico 5.1).

En segundo lugar, las emisiones medias de CO₂ per cápita basadas en la producción disminuyeron durante el período 2005-2015 en los países de la OCDE, pero siguieron siendo mucho más altas que las de los países no pertenecientes a la OCDE en 2015. La mayoría de las economías desarrolladas, como Alemania, Australia, el Canadá, el Japón, los Estados Unidos y la Unión Europea, registran mayores emisiones de CO₂ per cápita en comparación con países en desarrollo como China, India, Indonesia y Malasia.

En tercer lugar, las emisiones de CO₂ en las exportaciones brutas de los países de la OCDE a los países no pertenecientes a la OCDE han crecido mucho más rápido que las emisiones de CO₂ en sus importaciones procedentes de los países no pertenecientes a la OCDE en el período 2005-2015. Esta tendencia es consistente en casi todos los sectores y servicios (gráfico 5.2). El hecho de que, a pesar de sus menores niveles de emisiones, las emisiones de CO₂ en las exportaciones brutas de los países de la OCDE hayan crecido más rápido que las emisiones de CO₂ en sus importaciones brutas es un indicio de la creciente interconexión en la economía global, que

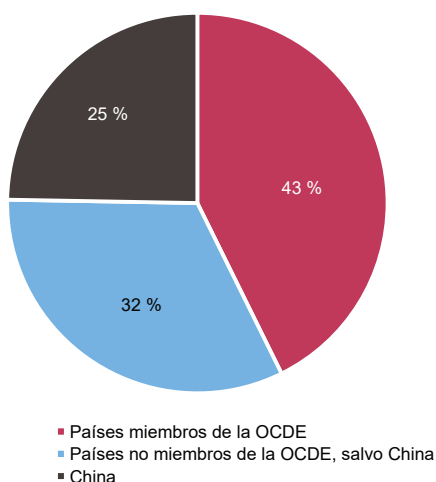
hace imposible separar a los generadores de altas emisiones de los que generan bajas emisiones en las cadenas globales de valor.

Al mismo tiempo, en caso de que se apliquen realmente los mecanismos de ajuste en frontera del carbono, gran parte de su impacto en la transformación estructural de los países en desarrollo dependerá de sus especificaciones técnicas detalladas, siendo uno de los principales retos jurídicos hacer que estos mecanismos sean compatibles con las normas de la OMC. Ahora bien, independientemente de estos detalles, el principio en el que se basan estos mecanismos es imponer a los países en desarrollo unas normas medioambientales que eligen los países desarrollados. Esto va en contra del principio de responsabilidad común pero diferenciada consagrado en el Acuerdo de París. Además, si los ingresos devengados por estos mecanismos se utilizaran en los países desarrollados, en lugar de dedicarlos a invertir en la adaptación al clima en los países en desarrollo, se alterarían sustancialmente los principios básicos de la financiación del clima⁶.

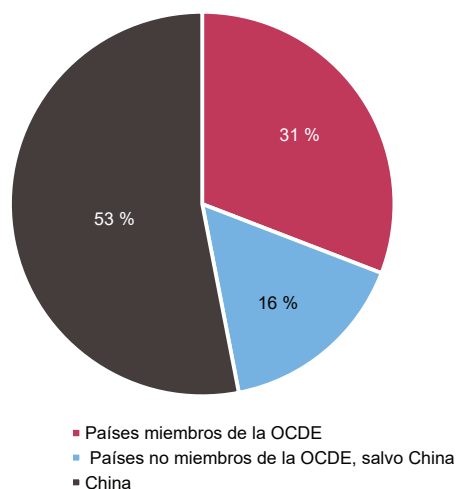
En este sentido, cabe destacar que “desde 1995, las emisiones de carbono incorporado en el comercio no han cesado de crecer tanto en valor absoluto como en porcentaje de las emisiones mundiales. Sin embargo, el volumen del comercio global ha crecido

GRÁFICO 5.1 Emisiones de CO₂ en la demanda final interna y en las exportaciones brutas (países de la OCDE y no pertenecientes a la OCDE (2015))

A. Emisiones de CO₂ incorporadas en la demanda final interna (millones de toneladas)

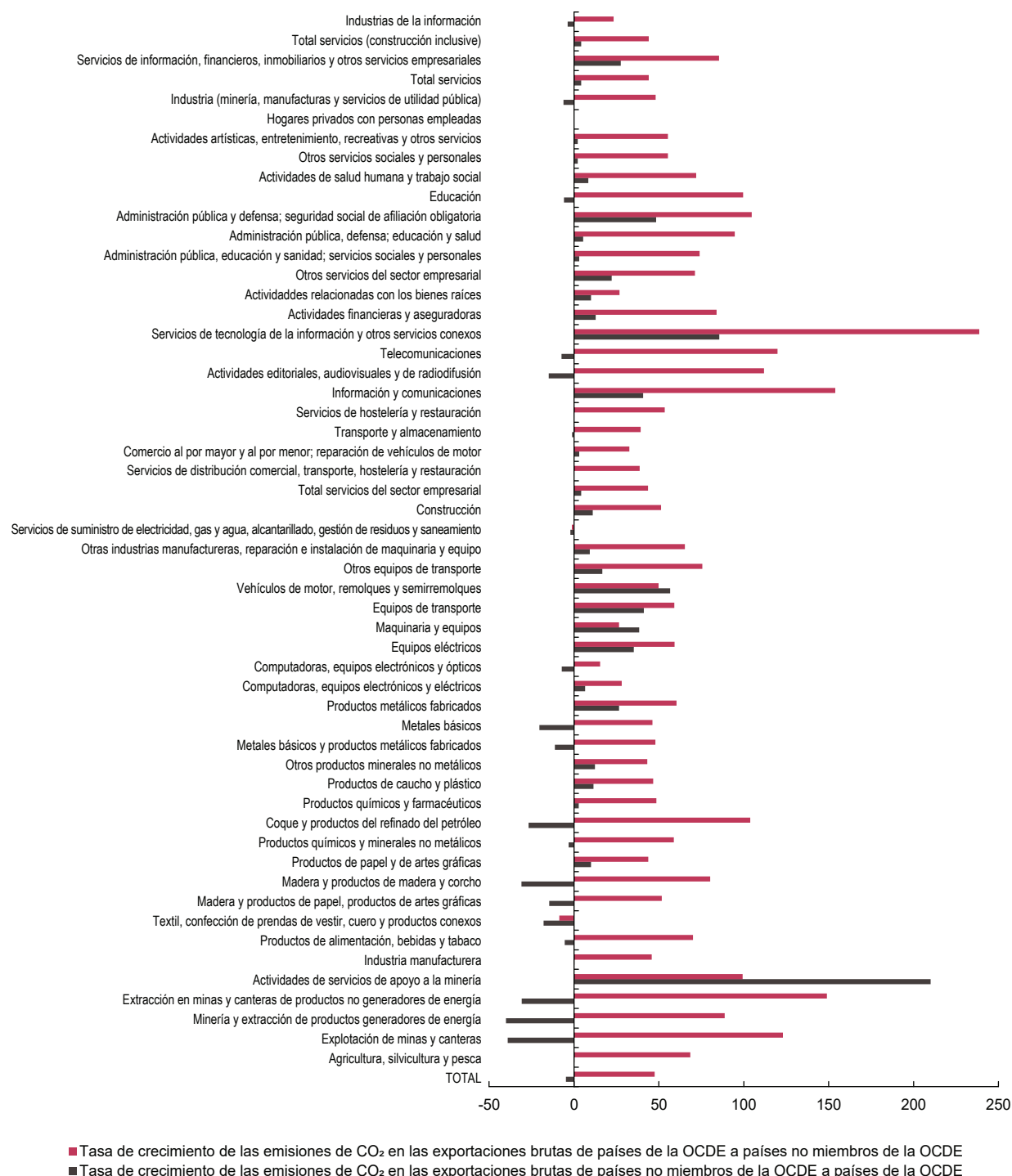


B. Emisiones totales de CO₂ incorporadas en las exportaciones brutas (millones de toneladas)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la OCDE, <https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>.

GRÁFICO 5.2 Crecimiento de las emisiones de CO₂ en las exportaciones y las importaciones brutas de los países de la OCDE procedentes de países no pertenecientes a la OCDE en 2005-2015 (Toneladas, millones)



Fuente: Véase gráfico 5.1.

más rápidamente que las emisiones de carbono en él incorporadas” (OCDEb, 2019: 10).

En 2015, las emisiones de CO₂ incorporadas al comercio internacional (8,8 Gt) como porcentaje del

total de las emisiones mundiales fue solo del 27,2 % (Yamano y Guilhoto 2020). La cifra indica que las emisiones de carbono generadas para producir bienes y servicios consumidos a nivel nacional representan una parte mucho mayor de las emisiones globales

de carbono que las que corresponden al comercio internacional. Por ello, las políticas nacionales de adaptación al clima pueden desempeñar un papel mucho más importante que las políticas de comercio internacional. No obstante, algunos países desarrollados han presentado propuestas para liberalizar el comercio de bienes y servicios medioambientales (por ejemplo, WTO, 2021).

3. Presión para liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales

En la Lista Combinada de Bienes Ambientales (CLEG) que fue elaborada por la OCDE (2019b) figuran los códigos de nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de 248 bienes relacionados con el medio ambiente. En 2019, los diez principales exportadores de estos bienes fueron la Unión Europea, seguida de China, Estados Unidos, Japón, la República de Corea, el Reino Unido, la RAE de Hong Kong (China), Singapur, Canadá y Suiza y representan un porcentaje combinado del 88 % de las exportaciones mundiales (cuadro 5.1), siendo la mayoría de los países en desarrollo importadores netos de estos productos.

Los aranceles aplicados a estos bienes relacionados con el medio ambiente son, por término medio, del 5 % al 6 % en los países en desarrollo, aunque hay aranceles máximos que superan el 100 % en algunos productos, mientras que son inferiores al 1 % en la mayoría de los países desarrollados (OCDE, 2019). Por ejemplo, los vehículos automóviles para transporte de personas (código 8703.90 del Sistema Armonizado) también figuran en la Lista Combinada como un bien medioambiental, y se le aplica un arancel del 125 % en la India, el 100 % en Pakistán, el 80 % en Nepal y el 51 % en Egipto.

En 2019, la recaudación en concepto de aranceles aplicados a estos bienes por los países en desarrollo ascendió a 15.000 millones (utilizando los datos de los derechos de aduana aplicados). Por ello, la liberalización del comercio de estos productos supondrá una importante pérdida en la recaudación arancelaria de los países en desarrollo. Esta pérdida de ingresos puede tener efectos adversos de gran calado, especialmente en unos momentos como estos en que urgen fuentes de financiación nacionales, tanto para luchar contra la pandemia de COVID-19 como para hacer frente al cambio climático. En el cuadro 5.2 se presenta la recaudación arancelaria anual estimada por los derechos de aduana devengados por estos productos en 99 países en desarrollo.

CUADRO 5.1 Principales exportadores de productos relacionados con el medio ambiente

	Exportaciones (millones de dólares)	Participación en el total de las exportaciones (porcentaje)
Unión Europea (EU27)	510 210	38,8
China	279 877	21,3
Estados Unidos	106 252	8,1
Japón	85 738	6,5
República de Corea	46 524	3,5
Reino Unido	36 760	2,8
RAE de Hong Kong (China)	27 282	2,1
Singapur	26 360	2,0
Canadá	20 440	1,6
Suiza	17 847	1,4
Partidas pro memoria:		
Total, acumulado	1 157 290	87,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la base *World Integrated Trade Solution (WITS)* del Banco Mundial, y en la base *Comtrade* de las Naciones Unidas.

Aunque no hay unanimidad sobre qué bienes deben incluirse en la lista de bienes medioambientales, los servicios medioambientales ya habían sido clasificados con miras a las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Las negociaciones sobre los servicios medioambientales han tenido lugar tradicionalmente en el marco del Consejo del Comercio de Servicios, centrándose en los servicios de alcantarillado, los servicios de eliminación de residuos y los servicios de saneamiento, que figuran en el sector de los servicios medioambientales de la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (GATT, 1991). Sin embargo, hay intentos por ampliar el alcance de los servicios medioambientales para incluir servicios como los de ingeniería, arquitectura, diseño, la gestión general y construcción (OCDE, 2017). Todo compromiso resultante en relación con estos servicios eliminará la flexibilidad que el enfoque de lista positiva del AGCS ofrecía a los países en desarrollo en lo referente a la liberalización de su comercio de servicios. Además, existe el riesgo de que forzar la liberalización de un sector tan crucial como el sector las empresas de servicios de utilidad pública y supeditarlos al sector privado pueda acarrear resultados negativos para el desarrollo, toda vez que se instauraría un entorno de conflictos de interés, pues los bienes públicos se suministrarían con fines de lucro. Además, una situación como esta restringiría la capacidad de los países en desarrollo para recurrir a la licitación pública como instrumento de su política para lograr objetivos sociales.

CUADRO 5.2 Ingresos en concepto de aranceles aplicados a bienes ambientales por las economías en desarrollo en 2019

	Tarifa media ponderada del arancel	Tarifa máxima del arancel	Importaciones de bienes medioambientales (miles de dólares)	Recaudación arancelaria (miles de dólares)		Tarifa media ponderada del arancel	Tarifa máxima del arancel	Importaciones de bienes medioambientales (miles de dólares)	Recaudación arancelaria (miles de dólares)
Angola	3,3	50	1 680 473	55 120	Kuwait	3,9	5	4 971 529	191 901
Anguila	14,7	20	8 979	1 323	Lesotho	0,2	30	283 544	482
Antigua y Barbuda	10,9	35	55 488	6 065	Libano	3,4	20	693 714	23 517
Argelia	10,2	60	5 936 180	606 678	Macao	0,0	0	187 547	0
Argentina	9,8	35	6 292 625	619 194	Madagascar	5,7	20	191 376	10 889
Armenia	2,9	15	301 507	8 804	Malawi	4,6	25	82 154	3 763
Aruba	11,6	50	70 954	8 195	Maldivas	20,9	400	312 341	65 217
Azerbaiyán	5,3	15	1 569 400	83 649	Mali	8,2	20	168 101	13 734
Bahrein	3,2	5	1 407 649	44 341	Marruecos	2,1	25	3 199 868	68 157
Bangladesh	8,0	25	2 349 383	187 246	Mauricio	0,5	30	348 394	1 881
Belice	7,3	45	59 056	4 287	Mauritania	8,8	20	184 151	16 224
Benin	7,6	20	100 845	7 614	Mongolia	5,0	20	493 144	24 559
Bhután	1,1	100	63 192	695	Montserrat	10,5	35	3 859	403
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,9	20	1 624 712	46 629	Myanmar	1,3	30	995 940	12 648
Botswana	1,4	30	266 854	3 816	Namibia	0,7	30	373 416	2 689
Brasil	10,5	35	15 557 060	1 630 380	Nauru	10,5	30	5 024	529
Brunei Darussalam	0,0	5	900 181	270	Nepal	9,6	80	465 351	44 813
Burkina Faso	8,1	20	179 222	14 535	Nicaragua	1,5	15	311 005	4 789
Burundi	8,9	35	16 597	1 472	Níger	9,2	20	86 909	7 987
Cabo Verde	6,1	40	58 834	3 589	Omán	2,1	5	3 522 949	73 982
Camerún	13,9	30	316 419	44 014	Pakistán	11,5	100	4 220 456	483 664
Chile	0,4	6	4 604 802	20 261	Palau	3,0	3	10 470	314
China	3,7	15	151 613 712	5 655 191	Papua Nueva Guinea	1,9	25	409 901	7 870
Colombia	1,6	35	3 404 373	55 491	Paraguay	4,2	20	541 667	22 642
Comoras	12,2	20	2 706	329	Perú	0,1	11	3 055 895	2 139
Costa Rica	0,8	14	993 988	8 151	Polinesia Francesa	5,0	13	99 797	4 990
Cote d'Ivoire	8,6	20	787 451	67 721	Provincia de Taiwán (China)	2,0	18	17 070 441	334 581
Cuba	10,0	30	475 653	47 660	Qatar	3,4	5	3 184 188	107 307
Ecuador	6,8	35	1 419 910	96 128	Rep. Democrática del Congo	9,3	20	393 356	36 543
Egipto	2,4	135	3 659 071	88 915	Rep. Democrática Popular Lao	0,3	20	651 445	2 150
El Salvador	1,4	30	509 218	7 180	República Unida de Tanzania	6,2	35	724 055	44 819
Emiratos Árabes Unidos	4,0	5	15 153 056	612 183	Rwanda	6,4	35	306 986	19 524
Eswatini	0,4	30	9 9071	406	Saint Kitts y Nevis	11,9	45	19 830	2 354
Fiji	7,9	32	149 789	11 848	San Vicente y las Granadinas	8,7	35	21 893	1 900
Filipinas	1,2	30	8 667 970	104 016	Santa Lucía	5,5	50	50 521	2 784
Gabón	12,5	30	249 306	31 039	Santo Tomé y Príncipe	8,8	20	4 248	372
Ghana	8,3	20	938 607	78 280	Senegal	8,5	20	680 144	57 948
Granada	7,1	35	16 788	1 195	Seychelles	0,0	25	105 682	0
Guinea	8,1	20	216 794	17 539	Singapur	0,0	0	25 144 184	0
Guinea-Bissau	8,8	20	12 872	1 134	Sri Lanka	5,7	30	1 072 420	60 806
Guyana	6,1	45	220 345	13 529	Sudáfrica	2,1	30	5 633 598	118 869
Hong Kong (RAE de China)	0,0	0	30 341 851	0	Suriname	6,3	30	155 882	9 852
India	6,4	125	25 710 053	1 645 443	Togo	12,6	20	136 060	17 184
Indonesia	1,6	50	15 567 797	244 414	Turquía	0,6	16	13 607 372	84 366
Iran (Rep. Islámica del)	12,4	55	5 207 631	643 142	Uganda	6,1	35	426 025	26 158
Islas Cook	0,0	0	8 580	0	Uruguay	6,3	23	496 472	31 178
Islas Salomón	8,1	15	26 787	2 156	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	11,4	26	282 817	32 241
Kazajstán	1,4	15	7 748 942	106 935	Viet Nam	1,0	70	21 151 174	217 857
Kenya	8,0	35	539 190	42 973	Wallis y Futura	0,4	10	2355	10
Kirguistán	2,6	20	237 716	6 157					

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la base *World Integrated Trade Solution (WITS)* del Banco Mundial, y *UN-TRAINS*. Recaudación arancelaria calculada sobre la base de los derechos aplicados.

4. *¿Pueden las normas del comercio internacional promover la economía circular?*

Últimamente, en la OMC los países desarrollados han venido recurriendo a la narrativa de la “economía circular” para obtener acceso a los mercados de los países en desarrollo. A veces se ha utilizado el argumento de que la liberalización del comercio es indispensable para avanzar hacia una economía circular, en particular porque las restricciones comerciales en forma de prohibiciones de exportación pueden obstaculizar las actividades de economía circular relacionadas con la reutilización, la reparación, la renovación, el reacondicionamiento y el reciclaje (OCDE, 2018).

Los llamamientos a la liberalización del comercio de bienes y residuos remanufacturados o reciclados se remontan a 2004, cuando se plantearon por primera vez los problemas de las barreras no arancelarias que afectan al comercio de bienes remanufacturados, como los equipos médicos y equipos pesados y los vehículos de motor y los repuestos (WTO, 2004). Algunas de las barreras no arancelarias identificadas en su momento a los productos remanufacturados fueron: la exigencia de presentar un “certificado de reacondicionamiento” firmado por el consulado del país de origen que garantice que el producto importado es “como nuevo”; la prohibición de las importaciones de bienes remanufacturados si los bienes equivalentes son de fabricación nacional o si pueden ser sustituidos por bienes de fabricación nacional; requisitos de que las mercancías remanufacturadas importadas cumplan el criterio de las “necesidades especiales”; y requisitos de certificación por un ingeniero colegiado de que a las piezas de repuesto les queda al menos el 80 % de su vida útil original. Para eliminar estas restricciones y liberalizar el comercio de bienes remanufacturados, algunos miembros de la OMC propusieron una decisión ministerial sobre el comercio de bienes remanufacturados en 2010 (WTO, 2010).

La propuesta de decisión ministerial fue rechazada principalmente porque algunos países en desarrollo plantearon su preocupación por las posibles repercusiones negativas de estas importaciones sobre los productores de bienes nuevos en sus países y sobre la transferencia de nuevas tecnologías. El peligro percibido era que los bienes de segunda mano, reacondicionados o remanufacturados podían encerrar a las economías en desarrollo en soluciones tecnológicas anticuadas y menos eficientes y, por tanto, retrasarían la consecución de los objetivos

medioambientales (Steinfatt, 2020). La liberalización del comercio de residuos y chatarra también suscitó preocupación, ya que ello hubiera supuesto una presión adicional sobre los sistemas de gestión de residuos de los países en desarrollo, especialmente los que carecían de un sólido marco regulador de gestión de residuos y de las correspondientes capacidades de infraestructura. Los países en desarrollo argumentaron que las restricciones, como la prohibición de exportar desechos y chatarra de metal se utilizaban para promover la transformación y el valor agregado nacional. Asimismo, se constató que las importaciones de ropa y calzado de segunda mano tienen importantes repercusiones negativas en la reactivación de los sectores del textil y el cuero, especialmente en África. También se constató que tienen impactos adversos en la salud de los consumidores, la dignidad humana y la cultura (Wetengere, 2018).

Por ello, aunque avanzar hacia una economía circular es vital para contener el uso de los recursos y la degradación del medio ambiente, hay pocas razones para combinar las medidas necesarias para conseguir ese objetivo con la liberalización del comercio. En cambio, la mejor manera de lograr una economía circular es la de adoptar políticas reguladoras adecuadas a nivel nacional, como se ha visto en el capítulo anterior.

5. *El camino a seguir en relación con la agenda de comercio y medio ambiente*

Aunque la adaptación al clima sigue siendo una prioridad para los países en desarrollo, las emisiones de gases de efecto invernadero en los bienes y servicios comercializados solo representan el 27 % de las emisiones mundiales de carbono. Esto indica que el margen de maniobra de la política comercial para contribuir a una agenda global de crecimiento verde es bastante limitado, y que la política comercial solo sirve como herramienta complementaria para lograr un crecimiento ambientalmente sostenible. En lugar de establecer una agenda de comercio y medio ambiente basada en la liberalización del comercio, aprovechar al máximo la coherencia entre el trato especial y diferenciado y el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” que consagra la Convención Marco sobre el Cambio Climático puede constituir un mejor punto de partida para adoptar un enfoque orientado al fomento del nexo comercio-clima.

Mientras que el trato especial y diferenciado está diseñado para ampliar el espacio de políticas para que los países en desarrollo aborden los retos específicos

a los que se enfrentan al integrarse en el sistema de comercio mundial, el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” reconoce que las economías avanzadas son históricamente las principales responsables de las emisiones que han causado el cambio climático y, por tanto, deben asumir la mayor parte de la carga a la hora de responder a los impactos del cambio climático y abordar sus causas profundas. La convergencia del trato especial y diferenciado y la responsabilidad común pero diferenciada, los cuales reconocen las asimetrías sistémicas, propicia una agenda para alinear el comercio y el clima muy diferente. Esta agenda hace hincapié en la ampliación del espacio de políticas para incluir la política industrial verde; el refuerzo de las flexibilidades relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual y de los incentivos que fomentan la transferencia de tecnología en el caso de los bienes relacionados con el clima y el medio ambiente; un refuerzo del apoyo a la transición de los países en desarrollo para acelerar la adopción de fuentes de energía renovables; y una ampliación de la ayuda financiera que supere el objetivo de 100.000 millones de dólares de financiación para clima acordado en el proceso de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, a fin de que los países en desarrollo puedan lograr las metas establecidas en esta materia.

a) *Ampliar el espacio de políticas en favor del clima y el desarrollo*

Un primer paso para alinear el trato especial y diferenciado y la responsabilidad común pero diferenciada sería ampliar las medidas no recíprocas que se contemplan en el régimen del trato especial y diferenciado para extender el espacio político a las iniciativas en materia de clima y desarrollo. Una solución podría consistir en una exención climática limitada de las normas de comercio y medio ambiente de la OMC junto con una “cláusula de paz” en las controversias sobre medidas ambientales que afectan al comercio de los países en desarrollo. Una cláusula de paz y una exención bien definidas darían a los países la seguridad de que no se enfrentarían a litigios por iniciativas favorables al clima y al desarrollo, como priorizar la transición a las energías renovables, la contratación pública ecológica y los planes de empleo verde, iniciativas todas ellas que las economías avanzadas también están priorizando, pero que podrían ser impugnadas en el marco del mecanismo de solución de controversias de la OMC⁷.

Mientras que las herramientas legales, como las exenciones y las cláusulas de paz, ayudarán a disminuir el

número de normas restrictivas y el grado de “tibiaza regulatoria”, así como a ampliar el espacio de políticas para los países en desarrollo, la acción unilateral de las economías avanzadas puede proporcionar un mayor margen de maniobra. Los enfoques basados en incentivos, como los regímenes de preferencias opcionales, que proporcionan una financiación climática delimitada adicional a la asistencia oficial para el desarrollo o un acceso preferencial al mercado a cambio de progresos en las contribuciones determinadas a nivel nacional, podrían acelerar las medidas climáticas sin recurrir a medidas punitivas que podrían tener efectos perjudiciales para el desarrollo.

b) *Clima y derecho de propiedad intelectual*

La evidencia más reciente indica que la protección de los derechos de propiedad intelectual no fomenta la transferencia de tecnologías con bajas emisiones de carbono (Pigato *et al.* 2020), lo que sugiere que una reducción de la protección de los derechos de propiedad intelectual puede ser la mejor manera de garantizar la difusión mundial de las tecnologías con bajas emisiones de carbono. Para ello es necesario un acuerdo multilateral que refleje el compromiso de “responsabilidad compartida” y propicie que las tecnologías de baja emisión de carbono sean ampliamente accesibles.

Como paso hacia un acuerdo de este tipo, la comunidad internacional podría apoyar iniciativas para transformar las normas que rigen los derechos de propiedad intelectual, como por ejemplo a través de una Declaración Ministerial de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Cambio Climático, con miras a ampliar las flexibilidades del Acuerdo sobre estos aspectos para los países en desarrollo tratándose de los bienes y servicios relacionados con el clima. La Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC, adoptada por la Conferencia Ministerial de la OMC de 2001, reafirmó la flexibilidad de los Estados miembros del ADPIC a la hora de sortear los derechos de patente para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales. Esto podría sentar las bases de mecanismos innovadores para promover el acceso a las tecnologías verdes cruciales protegidas por patentes. Otras iniciativas que podrían respaldar esta agenda son la libre disposición de las principales tecnologías verdes como bienes públicos globales, la cooperación Sur-Sur en materia de investigación y diseño de bajas emisiones, y las estrategias de inversión verde que incluyan la transferencia de tecnología.

c) *Financiación para el clima y comercio*

En lo que respecta a la relación entre la financiación del clima y el comercio, es probable que las propuestas existentes, esto es, los mecanismos de ajuste en frontera del carbono y la eliminación de aranceles sobre los bienes y servicios medioambientales, afecten de forma desproporcionada a la movilización de recursos en los países en desarrollo, cuya producción económica total es actualmente más intensiva en carbono que la de los países desarrollados y cuyos aranceles representan una mayor proporción de los ingresos públicos. El nuevo apoyo financiero podría proporcionarse a través de un fondo para el comercio y el medio ambiente, como han propuesto algunos miembros de la OMC (WTO, 2011). Dicho fondo podría financiar los costos cada vez mayores del abastecimiento en tecnologías cruciales, conceder ayudas públicas para tecnologías verdes específicas, financiar la investigación, el desarrollo y las demostraciones conjuntas, así como la creación de centros, intercambios y mecanismos de transferencia de tecnología.

En caso de que las negociaciones sobre los aranceles al carbono sigan adelante en la OMC, será importante garantizar que esta cuestión no salga del marco del sistema normativo multilateral. No debería tomarse ninguna decisión entre grupos reducidos de economías desarrolladas, por cuanto se correría el riesgo de debilitar aún más la confianza de otros miembros

de la OMC, en particular los más afectados, en la capacidad del sistema multilateral de comercio y en las iniciativas climáticas mundiales con las que se persigue apoyar el logro de objetivos de desarrollo.

Aunque no está claro si las formas que actualmente se estudian para adoptar un mecanismo de ajuste en frontera cumplirían con las normas de la OMC, cualquier mecanismo de este tipo defenderá mejor los intereses de los compromisos climáticos mundiales y a los objetivos de desarrollo si incluye un mecanismo redistributivo que redirija los nuevos ingresos arancelarios hacia la financiación encaminada a una transición verde en los países en desarrollo. Además, toda imposición o eliminación de aranceles debería ser proporcional al nivel de desarrollo económico, a los objetivos nacionales y a las necesidades de los países en desarrollo, por lo que deben establecerse períodos de transición adecuados que permitan a los países en desarrollo y menos adelantados una aplicación gradual de las obligaciones contraídas. Ahora bien, lo más importante es que cualquier exigencia a los gobiernos del Sur Global esté supeditada a la adopción de unas políticas más eficaces, como las señaladas anteriormente, en lo que se refiere a la ampliación del espacio de políticas, la mejora de las flexibilidades relacionadas con los derechos de propiedad intelectual y nuevas fuentes de financiación de las actividades en materia de clima, a fin de evitar un impacto catastrófico en las iniciativas de desarrollo.

C. Financiación de la adaptación al clima: cuestiones, instrumentos e instituciones

Hacer frente al reto climático, en su doble vertiente de mitigación y adaptación, obliga a acometer inversiones a un nivel inédito a escala mundial⁸. Como se indica en el capítulo III del presente *Informe*, las estimaciones coinciden más o menos en que es necesario que en la próxima década se dedique a la inversión en energías limpias entre el 2 % y el 3 % de la producción mundial anual si se aspira a que el aumento de la temperatura global no supere los 1,5-2 °C. Si asumimos la premisa de que la transición tiene que ser justa, lo que supone una financiación suficiente para objetivos de adaptación, entonces la meta adecuada debería ser el mayor de los porcentajes de ese rango; por consiguiente, su monto rondaría los 2,5 billones de dólares al año. Para situar la cuestión en perspectiva, baste decir que los países de la OCDE emitieron deuda por valor de

18 billones en 2020 para reaccionar contra la crisis de la COVID-19⁹.

Un estudio encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2020) estima que las necesidades anuales de inversiones en adaptación y resiliencia al clima podrían situarse entre 140.000 y 300.000 millones de dólares en 2030 y entre 280.000 y 500.000 millones en 2050. Según el Banco Mundial, la construcción de infraestructuras resilientes al clima en los sectores de la energía, el agua y el saneamiento, y el transporte en los países de ingreso bajo y medio requeriría entre 11.000 y 65.000 millones de dólares al año de aquí a 2030 (Timisel, 2021: 3). Hoy por hoy, aumentar la escala de la financiación para el desarrollo es primordialmente una operación de reasignación estática para encauzar

recursos financieros (o ahorros) hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos los relativos a la mitigación y adaptación climáticas. En el fondo de esta agenda subyace la idea de que la financiación pública disponible debería utilizarse para recurrir, mediante “apalancamiento”, a la financiación privada internacional utilizando instrumentos de financiación combinada que permitan a los inversionistas cubrirse contra los riesgos y, en general, “embarcarse en un seguro contra riesgos y una diversificación de estos a nivel de todo el sistema para crear una clase de activos de gran escala y movilizar una participación del sector privado significativamente mayor” (EPG-GFG, 2018: 30).

En lugar de alentar a los países en desarrollo a crear un sistema bancario y financiero nacional que pueda gestionar la creación del crédito interno para fomentar el desarrollo y de propugnar medidas para reducir su exposición a la volatilidad de los mercados financieros internacionales, esta agenda pone el foco en la mejor manera de aumentar el atractivo que pueden tener los países en desarrollo para los propietarios de capitales de todo el mundo y de poner a buen recaudo a los inversores (y acreedores) internacionales contra todo tipo de riesgos mediante la “innovación financiera” a fin de diversificarlos y poder cubrirse contra ellos “en todo el sistema”. Como ponen de relieve las investigaciones más recientes, este planteamiento supone en realidad trasladar la mayor parte de ese riesgo al ámbito público (Attridge y Engen, 2019).

La economía política de la financiación del clima comporta dos consecuencias concretas desde el punto de vista de las necesidades de financiación de los países en desarrollo. En primer lugar, cuando la financiación de las inversiones climáticas depende de la ayuda para el desarrollo, estas han tenido que competir con otras prioridades de los donantes, en particular las más vinculadas a la reducción de la pobreza, además de estar sujetas a la variabilidad de sus restricciones presupuestarias. La consecuencia es que el nivel de los actuales fondos comprometidos para financiar actividades relacionadas con el clima está lejos de satisfacer el nivel que se requiere para hacer frente a la escala del cambio climático.

En segundo lugar, dado que las inversiones climáticas han pasado a depender de los instrumentos financieros basados en el mercado para obtener el capital necesario, el paradigma predominante de la gestión de riesgos, tal y como se explica en el capítulo III del presente *Informe*, prima las

actividades que tienen fines de lucro en la mitigación del clima y deja en gran medida descuidadas e infrafinanciadas las necesidades de adaptación al clima. Incluso en el caso de los esfuerzos de mitigación, el vigente sistema de gobernanza climática existente parte de la premisa de la racionalidad del inversor; prioriza la “disciplina de mercado” y entiende el cambio climático como un riesgo de estabilidad financiera que exige la divulgación del riesgo (Christophers, 2017: 1108). En este tipo de gobernanza, la financierización ha desplazado el poder del sector público al mercado, es decir, a los fondos y gestores de fondos que administran la financiación pública, privada y combinada, con la consiguiente reducción de la calidad de la rendición de cuentas y la transparencia (Bracking y Leffel, 2021; Christophers, 2019).

En anteriores ediciones del *Informe* se ha puesto de manifiesto una serie de problemas resultantes de esta gobernanza climática y, en concreto, de dejar que los mercados financieros determinen las prioridades de la inversión orientadas al clima¹⁰. La pandemia no ha hecho más que confirmar que la gestión de los bienes (y los males) públicos requiere que sean los gobiernos quienes se pongan al frente mediante políticas, inversiones y servicios públicos concentrados exclusivamente en este ámbito.

Como se explicará más detenidamente más adelante, la experiencia de muchos países en desarrollo pone de manifiesto que las iniciativas de desarrollo públicas y multilaterales han tenido más éxito en el fomento de la resiliencia a nivel nacional y local. Sin embargo, esta financiación suele presentar el problema de la insuficiencia y poca fiabilidad de las fuentes de capital, así como de una falta de coordinación entre los múltiples actores. La financiación para la adaptación está atrapada, consiguientemente, entre, por un lado, una serie de mecanismos públicos infrafinanciados y, por otro, mecanismos privados hipertrofiados, aunque poco fiables.

Es evidente que se necesita una solución más estructural para abordar de manera general el reto de la gobernanza del clima, y en particular de las necesidades de adaptación al clima. Este cambio exige la adopción por los Estados desarrollistas de una estrategia nacional que esté en consonancia con las necesidades del país; sin embargo, es necesario que las instituciones financieras internacionales desempeñen un papel de mayor relevancia que el que actualmente asumen en la movilización y coordinación de los recursos en el apoyo a ese cambio.

En esta sección se pasa revista al panorama e historial de las iniciativas de financiación verde hasta la fecha, antes de formular recomendaciones de políticas concretas. Nuestro análisis muestra que la financiación del déficit de inversión en la adaptación al clima en los países en desarrollo exige tanto un ingente aumento de la financiación en forma de subvenciones y financiación concesional, como una mayor certeza de que los fondos recaudados redundarán en beneficio de los usuarios y propósitos previstos. En la última sección se exponen someramente algunos pasos que es preciso tomar de cara a la necesaria reforma de las políticas.

1. La función de la asistencia oficial para el desarrollo y los fondos para el clima

Proporcionar una financiación internacional para el clima amplia —e idealmente basada en subvenciones o concesional— es la piedra angular de la cooperación mundial en materia de cambio climático (Oxfam, 2020; UNCTAD, 2019, 2020). Es importante no solo por la urgencia y los costos del problema, y no solo porque su naturaleza de “mal público” exige una acción colectiva, sino también porque muchos de los países más afectados por el cambio de las condiciones climáticas, y más necesitados de inversiones para su adaptación, son causantes en mucho menor grado de ese cambio climático.

El principal dilema al que se enfrentan estos países es que la financiación de la adaptación al clima no tiene tantas posibilidades de generar ingresos como la mitigación. Además, aun cuando los fondos se dividieran en partes iguales entre las dos grandes categorías, la cuantía total de la dotación de fondos con cargo a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y las contribuciones a los fondos globales dedicados exclusivamente al clima son demasiado escasas en relación con las necesidades (cuadro 5.3).

Los informes de los donantes sobre la financiación pública del clima a la CMNUCC y a la OCDE muestran que, aunque las cantidades están aumentando, siguen siendo muy inferiores a los 100.000 millones de dólares anuales prometidos para 2020 en Copenhague en 2009 y en Cancún en 2010. De los 79.600 millones de dólares de ayuda proporcionados por los países desarrollados en 2019, una cuarta parte fue destinada a la adaptación (OCDE, 2021). Además, en el caso de algunas medidas los fondos efectivos son incluso menos de la mitad de la cantidad declarada (Oxfam, 2020). Contando solo el equivalente a las donaciones y no los préstamos, ni las garantías

CUADRO 5.3 Stock y flujos de financiación para el clima (según lo declarado por los donantes)

<i>Flujos anuales de financiación para el clima</i>	
Prometidos en Cancún (2009) y Copenhague (2010)	100.000 millones de dólares
Flujos de fondos desembolsados a la CMNUCC y a la OCDE declarados (2017)	56.000 millones de dólares
Flujos de fondos desembolsados a la CMNUCC y a la OCDE declarados (2018)	63.000 millones de dólares
Estimación de OXFAM de la ayuda neta efectiva específicamente asignada para el clima	19.000-22.000 millones de dólares
<i>Estimación del stock de financiación con cargo a los fondos climáticos en el marco de la CMNUCC</i>	
Fondo Verde para el Clima (desde 2009)*	5.600 millones de dólares
Fondo PMA (desde 2001)	1.600 millones de dólares
Fondo de Adaptación (desde 2001)	800 millones de dólares
Fondo Especial para el Cambio Climático (desde 2001)	300 millones de dólares

Fuente: Oxfam (2020), Vincent (2021).

Nota: *La frase “desde 2009” se refiere al año de creación de este fondo; lo mismo es válido para las otras fechas. Las cifras recogidas supra proceden del informe de Oxfam.

ni los instrumentos distintos de las subvenciones que conllevan futuros pagos en concepto de servicio de la deuda, intereses y costos administrativos, el valor financiero neto para los países receptores en 2017-2018 se redujo hasta los 19.000-22.500 millones de dólares respecto a la cifra declarada de 60.000 millones de dólares (*ibid.*). Determinados países donantes concedieron el 100 % de la ayuda en forma de donaciones¹¹; sin embargo, las donaciones de otros donantes fueron entre menos de un tercio y hasta solo la mitad de su paquete total, lo que significa que la contribución neta a la capacidad de los países pobres para financiar la adaptación al cambio climático es mucho menor de lo que parece. Del total de fondos recibidos, solo un 20 % procedía de donaciones (*ibid.*); el resto se ha concedido en forma de préstamos y otros instrumentos distintos de donaciones y que podrían aumentar considerablemente la carga de la deuda de los países receptores, muchos de los cuales son países menos adelantados y pequeños estados insulares en desarrollo.

La necesidad de fondos públicos mundiales para aumentar la escala de la financiación de la adaptación se ve reforzada por los resultados de una encuesta realizada por la Iniciativa de Política Climática (CPI) en 2019 (Buchner *et al.*, 2019, actualizada en 2020). El estudio constata que en 2017-2018, el total de las donaciones se elevó a únicamente 29.000 millones de

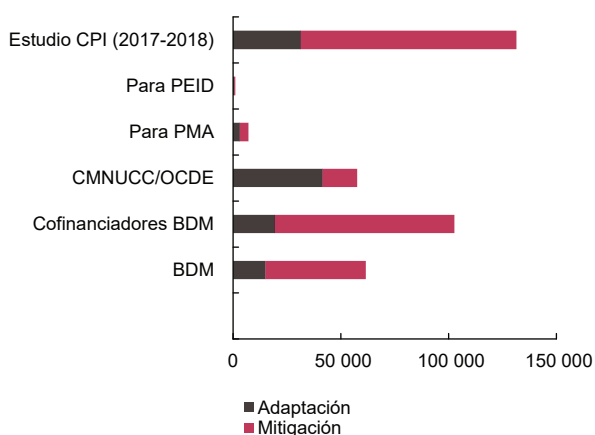
dólares, todos ellos concedidos con cargo a fuentes públicas; la pequeña cantidad de los préstamos de bajo costo provino en un 93 % de fuentes públicas (en particular, de entidades de financiación del desarrollo), y una cantidad enorme de préstamos se otorgaron con tasas de interés de mercado por un valor de 316.000 millones de dólares¹². La gran mayoría de la financiación obtenida mediante préstamos se destinó a la mitigación (93 %) y solo un 5 % a la adaptación. El aspecto más positivo fue que el valor absoluto de los fondos para la adaptación no deja de crecer, al igual que el de los fondos de adaptación y mitigación (2 % del total), lo que podría ser tal vez un reflejo de la mejor comprensión del carácter integrado del problema. No obstante, la CPI llega a la conclusión de que sigue siendo necesario un “desplazamiento de placas tectónicas” en la financiación pública y privada, especialmente en el caso de la adaptación (*ibid.*: 26). El gráfico 5.3. es ilustrativo al respecto: en el estudio de la CPI únicamente se tienen en cuenta los bonos certificados, que representa solo una pequeña parte del total de instrumentos de deuda definidos por los emisores como “bonos verdes”.

Los Estados Unidos recientemente prometieron duplicar de aquí a 2024 su financiación pública anual para el clima destinada a los países en desarrollo (en relación con el compromiso medio contraído en el período 2013-2016), lo que supone además triplicar su financiación anual para la adaptación¹³. Así, la promesa de los Estados Unidos será equivalente a la que hizo hace casi siete años, cuando asumió

un compromiso similar. En la reciente Cumbre de Adaptación al Clima celebrada en 2021¹⁴, Francia reafirmó que 2.000 millones de euros, es decir, un tercio de las contribuciones de Francia para fines climáticos, se destinarán a la adaptación al clima. Alemania también ha comprometido 270 millones de euros adicionales para los países vulnerables al clima.

A pesar de estas promesas, el persistente incumplimiento del objetivo del 0,7 % de la AOD por parte de los países avanzados es un gran obstáculo para alcanzar los objetivos relacionados con el clima. La falta de apoyo financiero básico y fiable afecta especialmente a los países que carecen de recursos internos incluso para las actividades más fundamentales, como los servicios de eliminación de residuos y tratamiento de aguas, que probablemente no presentan ningún atractivo para la inversión privada. Incluso antes de la pandemia de la COVID, era urgente un cambio ante la falta de inversión en el cambio climático; por ejemplo, la falta de abastecimiento público de agua dulce provoca la demanda de agua embotellada, generalmente en botellas de plástico de un solo uso, lo que acaba contaminando los océanos. En su último comunicado el G7 se comprometió a “reforzar la adaptación y la resiliencia para proteger a las personas de los impactos del cambio climático”; aunque no daba muchos indicios de cómo hacerlo, más allá de fomentar “un mayor desarrollo de los mercados para financiar el riesgo de desastres [...] en consonancia con lo preconizado por la asociación mundial InsuResilience y la Alianza para una Acción Temprana que Tenga en Cuenta los Riesgos (REAP)”. En cambio, un compromiso por parte de estos siete países para cumplir el objetivo del 0,7 % para la AOD generaría 150.000 millones de dólares adicionales al año, aunque aun así se quedaría muy por debajo de las necesidades reales.

GRÁFICO 5.3 Estimaciones de la financiación para la adaptación frente a la fondos para la mitigación



Fuente: A partir de Buchner *et al.* (2019), Oxfam (2020), AfDB (2019).

Nota: El estudio de la CIP solo tiene en cuenta los bonos certificados.

2. Alivio de la carga de la deuda para favorecer un desarrollo adaptativo

En *Informes* anteriores quedó acreditado que la Agenda 2030 es inviable en muchos países en desarrollo con la actual carga de deuda que tienen que soportar (*TDR 2015, 2019*). Además, las perspectivas de aumento de las temperaturas en todo el mundo no pueden sino empeorar, lo que alimenta un círculo vicioso aún más grave en los países en desarrollo, toda vez que su adverso impacto en sus perspectivas de crecimiento agrava la percepción de su riesgo crediticio, lo que provoca un empeoramiento de su calificación crediticia y un aumento de los costos del endeudamiento, haciendo que se incremente en

cientos de miles de millones de dólares el servicio de su deuda en los próximos años (Klusak *et al.*, 2021). Para muchos países en desarrollo vulnerables, esta perspectiva para colmo empeorará aún más la mala situación ya generada por las unas condiciones injustas en lo referente al crédito.

Cuando las dificultades financieras y el sobreindeudamiento alcanzan niveles que requieren una intervención, son esenciales mecanismos de reestructuración de la deuda soberana que sean eficaces y justos para que la creación de crédito y la deuda pueda tener efectos positivos para el desarrollo en el futuro. Los vigentes marcos *ad hoc* de reestructuración de deuda soberana son onerosos, fragmentados y plagados de ineficiencias e incentivos perversos, dando en gran medida un mayor poder a los acreedores (TDR 2015: cap. VI; Guzmán *et al.*, 2016).

Como viene sosteniendo desde hace mucho tiempo la UNCTAD, muchos de los países en desarrollo y Estados insulares en desarrollo más pobres, expuestos ahora con regularidad a catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático, necesitan moratorias temporales de la deuda y mecanismos automáticos para prorrogar dichas moratorias del servicio de la deuda, con el fin de salvaguardar el gasto público en gastos sociales esenciales, como la salud, la educación y el saneamiento, gasto que resulta especialmente necesario cuando acontecen esos eventos. La pandemia ha visto como se producían movimientos en esta dirección, gracias a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, aunque a una escala demasiado pequeña.

Un lugar evidente para vincular el alivio de la deuda con la adaptación al clima sería empezar por las

economías que ya están experimentando graves daños por el aumento de las temperaturas en todo el mundo (véase el recuadro 5.1). El Primer Ministro de Bangladesh, Sheik Hasina, ha pedido que se reevalúe la carga de la deuda de los países vulnerables al clima en respuesta al inminente colapso climático que se predice en el informe¹⁵. Como miembro fundador del Grupo de Veinte Ministros de Hacienda de Países Vulnerables (el V20), Bangladesh y el grupo de 48 países que se autodefinen como vulnerables al clima, tienen muchos motivos por los que sentirse preocupados¹⁶. Si no se controla, el aumento de las temperaturas en el mundo hará que dos tercios de la masa terrestre de Bangladesh quede inundada por el agua de mar en 30 años. Viet Nam, otro país del V20, se enfrenta a la perspectiva de que, en el mismo plazo, entre el 80 % y el 90 % del país quede bajo el agua del mar todos los años; basta que quede inundado una sola vez para que Viet Nam deje de ser el productor de un tercio de la producción mundial de arroz. Una elevación del nivel del mar de este calado provocará un desplazamiento de más de 100 millones de personas solo en Asia Meridional¹⁷.

La deuda externa de los países del V20 se sitúa por debajo del billón de dólares, y la condonación o el alivio de una parte sustancial de la misma proporcionaría el espacio fiscal necesario para empezar a abordar la inversión en adaptación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el clima. El Acuerdo de Londres de 1953, que supuso un alivio de la mitad de la deuda pendiente de la Alemania de la posguerra y limitó sus necesidades de servicio de la deuda al 3 % del valor de las exportaciones anuales, podría servir de modelo para un acuerdo negociado entre estos países vulnerables y sus acreedores (TDR 2015: 134).

Recuadro 5.1

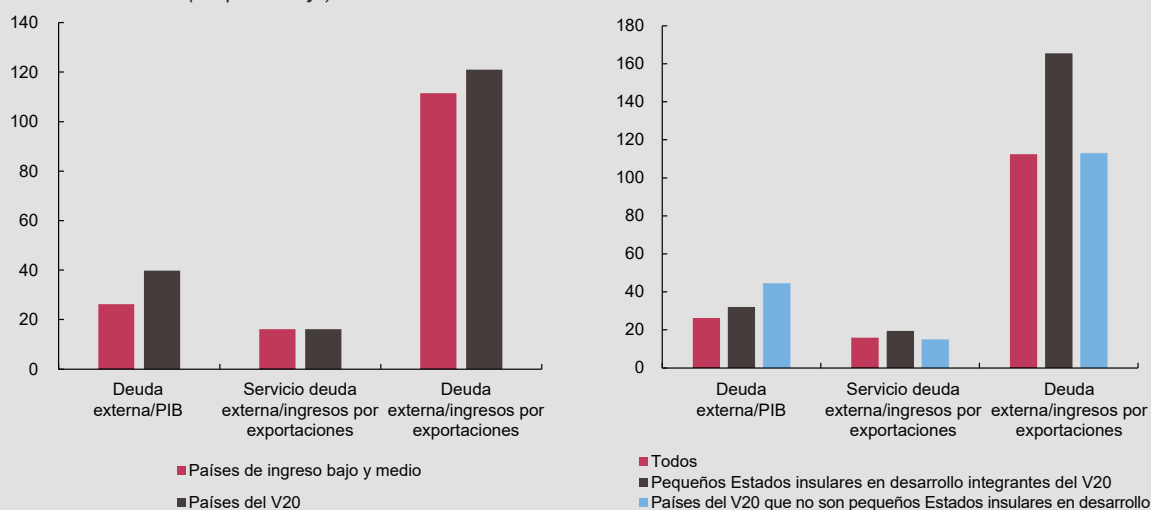
Sombras de vulnerabilidad: dimensiones del clima, la financiación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las que se enfrentan los países del V20

Aunque su clasificación como países en desarrollo de ingreso bajo y medio ya es un indicio de su vulnerabilidad¹⁸, un examen más detallado pone de relieve que los países del V20 son relativamente más vulnerables que sus grupos de referencia en tres aspectos fundamentales: las vulnerabilidades financieras, climáticas y de desarrollo; estas vulnerabilidades se refuerzan mutuamente lo que debilita las perspectivas de los países del V20 de salir del colapso climático con sus economías y poblaciones intactas. En cada uno de estos aspectos, los V20 tienen poca autonomía: no son responsables de la degradación del clima, ni de las elevadas tasas de interés que tienen que soportar en los mercados internacionales de capitales, y son escasas sus posibilidades de movilizar suficientes recursos internos para satisfacer las necesidades de desarrollo inherentes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se considera que alrededor del 70 % (33 países) de los países del V20 satisfacen los criterios para ser beneficiario del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) y pueden acceder a la financiación concesional debido a su condición de país de ingreso bajo. De ellos, 32 pueden acogerse a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) del G20, establecida a raíz de la pandemia de la COVID-19¹⁹. Si bien esta posibilidad ha proporcionado una pequeña medida de alivio, es evidente que no

ha sido suficiente, por cuanto 25 de los 33 países del V20 acogidos a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda se encontraban en dificultades de endeudamiento, o su riesgo de encontrarse en dificultades de endeudamiento era elevado ya en junio de 2021²⁰. En el gráfico 5.B1.1 (panel izquierdo) puede observarse que los países del V20 tienen un nivel de deuda externa en relación con el PIB más alto (40 %) que otros países de ingreso bajo y de ingreso medio (26 %), así como unos niveles similares de servicio de la deuda externa (como proporción de los ingresos de exportación — 16 %). Sin embargo, si se observa el panel derecho del gráfico 5.B1.1 se constata que los países del V20 no acogidos a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda —excluidos como muchos otros países de ingreso medio de la financiación concesional— registran los niveles más altos de endeudamiento (medido por el ratio deuda externa/PIB), que rondan el 45 %. En el caso de la deuda pública, parece que los países del V20 pagan una prima para poder acceder a los mercados de capitales; en un reciente artículo de Buhr *et al.* (2021) se indica que los países del V20 pagan 117 puntos básicos adicionales o casi un 10 % más en concepto de gastos totales en concepto de intereses, como consecuencia de que los efectos del cambio climático se transmiten a los perfiles crediticios de los soberanos por la mayor debilidad de la actividad económica, los daños sufridos por las infraestructuras, el aumento de los costos sociales asociados a los choques climáticos (acceso a la salud y a los alimentos) y el desplazamiento de la población.

GRÁFICO 5.B1.1 Grupos de países de ingreso bajo, medio y del V20 – Indicador de sostenibilidad de la deuda externa en 2019
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD a partir de datos del Banco Mundial.

Nota: No se dispone de datos sobre la deuda de Barbados, Kiribati, Islas Marshall, Palau, Sudán del Sur y Tuvalu. El Banco Mundial no registra datos sobre Palestina.

Si bien la tan esperada asignación para 2021 de derechos especiales de giro (DEG) a todos los países en desarrollo —incluidos los países V20— ofrece cierto alivio potencial, en el caso de los países del V20 no acogidos a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda la nueva asignación de DEG no hará gran mella en el endeudamiento, pues representa poco más del 2 % de su deuda externa en 2019, en comparación con el 2,4 % en el caso de todos los países de ingreso medio (véase el cuadro 5.B1.1).

CUADRO 5.B1.1 Asignación de DEG proyectada (todos los países de ingreso bajo, medio y del V20)

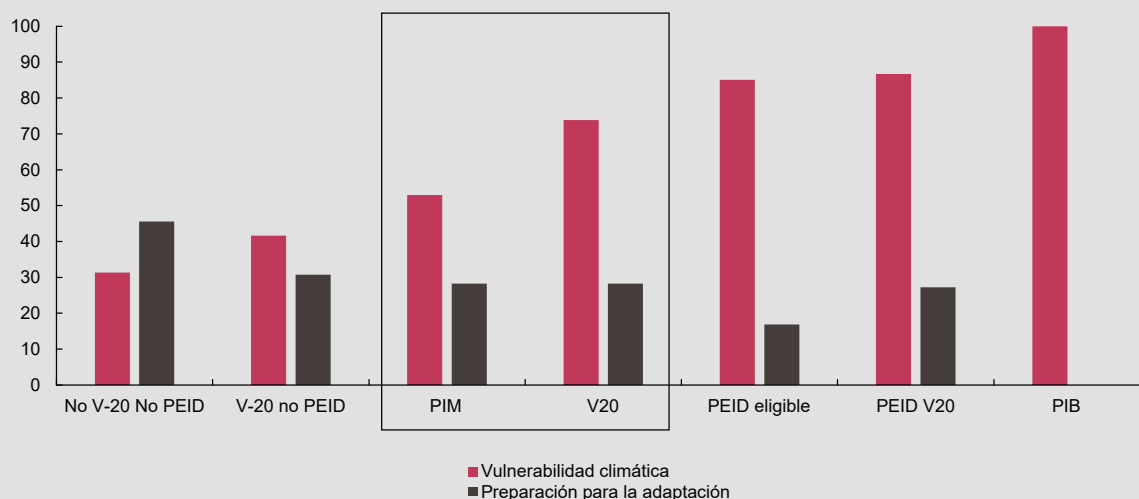
Todos los países de ingreso bajo e ingreso medio					V20			
Asignación de DEG como proporción de la deuda externa de 2019	Número de países	Asignación de 2021 (1 000 millones de dólares EE. UU)	Total de la deuda externa en 2019 (1 000 millones de dólares EE. UU)	DEG respecto a la deuda total (porcentaje)	Número de países	Asignación de 2021 (1 000 millones de dólares EE. UU)	Total de la deuda externa en 2019 (1 000 millones de dólares EE. UU)	DEG respecto a la deuda total (porcentaje)
Países de ingreso bajo	26	8	151	5,40	12	5	86	5,46
Países de ingreso medio	105	198	8 220	2,41	33	19	899	2,07

Fuente: Oxfam (2020), Vincent (2021).

El Índice de Adaptación Global de la Universidad Notre Dame y el Índice de Vulnerabilidad Climática²¹ están ganando importancia en la medición de la vulnerabilidad climática (por ejemplo, Tiedemann *et al.*, 2021) e incluye en el primer índice una evaluación de la propensión o predisposición de las sociedades humanas al verse afectadas negativamente por los peligros climáticos, así como, en el caso del otro índice, un análisis de la preparación para el cambio climático, definida como capacidad de hacer un uso eficaz de las inversiones para medidas de adaptación. Con arreglo a estas medidas, la vulnerabilidad del 74 % que registran los países del V20 es inferior a la media mundial, mientras que en el caso de los países de ingreso medio es del 53 %. Además, los países de ingreso medio que no están acogidos a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda ni tampoco son países del V20 son los que registran mejores resultados en el índice de preparación (muchos de ellos superan el promedio mundial del valor correspondiente a la preparación) y solo el 31 % es relativamente vulnerable (véase el gráfico 5.B1.2). Los países de ingreso bajo son más vulnerables y registran una preparación menor (los que registran un 0 % están más preparados que la media mundial). La preparación para la adaptación de los países del V20 coincide con la de todos los países de bajo y medio ingreso (28 %), y son ligeramente más numerosos los países del V20 acogidos a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (27 %) que superan la media mundial que el número de países que pueden acogerse a esta Iniciativa (17 %). Es posible que al identificar a los países del V20 como vulnerables al clima haya orientado ya sus inversiones para la adaptación.

Arquímedes como es bien sabido se refirió a la palanca del cambio con la famosa frase: “Dadme un punto de apoyo y moveré el mundo”²². Los países del grupo V20 —en virtud de su identificación como Sur vulnerable al clima— tienen un punto donde apoyarse. Una posible forma de potenciar el efecto palanca sería corregir la exclusión de los países vulnerables de la financiación concesional —que se basa en el argumento de una superación de un umbral de ingreso nacional. Así, por ejemplo, añadir la vulnerabilidad climática como criterio para la selección del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza podría suponer el acceso a financiación concesional y al crédito a un costo menor. Otro criterio podría ser promulgar una asignación periódica (posiblemente anual) de DEG a los países vulnerables al clima, como se sugiere en el capítulo I, recuadro 1.3, y un tercero podría consistir en iniciar un proceso de alivio de la deuda focalizado exclusivamente en los países cuya vulnerabilidad climática merma su capacidad de adaptación.

GRÁFICO 5.B1.2 Países vulnerables al clima y preparados para la adaptación* (porcentaje por grupo de países) en 2019



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos del el Índice de Adaptación Global de la Universidad de Notre Dame (ND-Gain).

Nota: Observación: clasificación de los países de ingreso bajo e ingreso medio basada en el Banco Mundial. * Superior a la media mundial.

3. La topografía de la financiación verde: instrumentos e instituciones

A pesar de la priorización política de los mecanismos basados en el mercado en la gobernanza climática

mundial, el capital privado no ha sido ni suficiente ni ha estado dispuesto a abordar el desafío climático. Las investigaciones existentes enumeran un largo número de obstáculos que impiden a los actores privados implicarse en proyectos climáticos a mayor

escala. Entre ellos se encuentran la falta de incentivos cuantificables, el bajo rendimiento de las prácticas de responsabilidad social de las empresas, la percepción de los elevados riesgos que entrañan las tecnologías con bajas emisiones de carbono por parte de las entidades financieras privadas, el desajuste entre el período de recuperación a largo plazo y los horizontes a corto plazo de la mayoría de los inversores privados, la incapacidad de evaluar los proyectos y sus consecuencias para el clima, así como la escasez de proyectos “financiables” adaptación y resiliencia y de bajas emisiones de carbono, (véase Bhandary *et al.*, 2021). Los obstáculos políticos, institucionales y jurídicos a la inversión privada también desempeñan un papel importante, especialmente cuando no existe coordinación a nivel internacional (*ibid.*: 530). En esta sección se pasa revista a los principales instrumentos utilizados por el sector privado y evalúa su papel en la financiación de las necesidades de adaptación al clima.

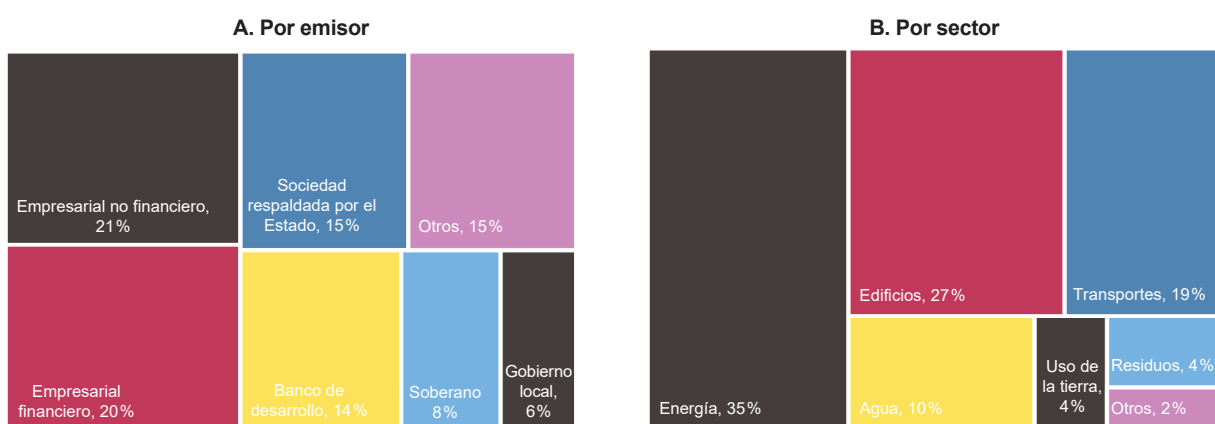
a) Bonos verdes

De todas las actividades del creciente espacio de la financiación verde, los llamados bonos verdes son los que han suscitado mayor atención, al menos en el mundo financiero. Esto no es ninguna sorpresa, dado que desde 2007 —cuando el Banco Europeo de Inversiones (BEI) lanzó el primer bono verde— las estimaciones para el sector oscilan ahora entre 754.000 millones de dólares y 1,1 billones de dólares en unos bonos climáticos o alineados con el clima cuya definición es imprecisa (CBI, 2021). Aunque gran parte de ellos pueden ser pura cosmética o

algo peor (Guardian, 2021), una categoría como la de los “Bonos Climáticos Certificados”, que asciende a unos 100.000 millones de dólares y es considerablemente más pequeña (CBI, 2021), sigue siendo grande en comparación con las otras fuentes de financiación mencionadas anteriormente²³. Solo en 2020, la emisión total alcanzó el nivel histórico de 300.000 millones de dólares (en comparación con menos de 50.000 millones de dólares en 2014 y 2015, esto es, un aumento de casi el 700 %), récord ya alcanzado en la primera mitad de 2021. Los bonos verdes también dominan el mercado de la financiación verde certificada²⁴. Sin embargo, incluso con este rápido crecimiento, el mercado de bonos verdes representa solo el 5 % de la emisión total y el 4,3 % de la cantidad pendiente de pago en el mercado internacional de capitales. En otras palabras, aunque el mundo está inundado de capitales, el reto es cómo dirigirlo hacia fines productivos, en este caso concreto, hacia una adaptación que cumpla los criterios de adicionalidad.

Por su naturaleza, los bonos verdes suelen considerarse más adecuados para las inversiones verdes que presentan una mayor rentabilidad a corto plazo. En parte, podría obedecer a que estos títulos de deuda son emitidos principalmente por el sector privado, aun cuando los Estados y los bancos de desarrollo sigan siendo fuentes de financiación muy importantes (gráfico 5.4). Se necesita más investigación para examinar más en profundidad las distinciones entre los diferentes bonos de los diferentes emisores, pero dado que los bonos verdes no necesitan estar respaldados por activos (activos definidos *a priori*)

GRÁFICO 5.4 Bonos verdes: emisiones acumuladas en 2014-2020
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la OCDE, <https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxide-emissionsembodiedininternationaltrade.htm>.

y también pueden estar vinculados a activos (activos definidos *a posteriori*), cunde la preocupación por la posibilidad de la “ecoimpostura”, es decir, la práctica de canalizar los fondos conseguidos mediante emisiones de bonos verdes hacia proyectos o actividades que tienen beneficios ambientales insignificantes o incluso negativos que puedan surtir unos efectos más perjudiciales que beneficiosos. Aunque algunos sistemas de certificación con arreglo a un etiquetado verde de los bonos son de gran ayuda para garantizar que las actividades financiadas sean ecológicas, los marcos vigentes no son vinculantes y carecen de mecanismos de aplicación (Deschryver y Mariz, 2020; Noor, 2019). Además, aun cuando los bonos tengan la ventaja de presentar una importante “prima verde” —cuestión sobre la que aún no hay consenso²⁵—, es poco probable que estas fuentes de financiación sean una solución para los países en desarrollo mientras las actividades orientadas a la adaptación no generen beneficios, especialmente a corto plazo. Aunque no exista oficialmente una distinción entre adaptación y mitigación a los efectos de este tipo de instrumentos, al observar las categorías de actividades y emisores que aparecen en el gráfico 5.4 resulta evidente que la adaptación representa una proporción ínfima del total.

b) Canjes de deuda por naturaleza y fondos para la naturaleza.

Cabe preguntarse si un país en desarrollo puede usar sus recursos naturales como forma de obtener la financiación necesaria para la adaptación al cambio climático. La no extracción del suelo de la mayoría de los combustibles fósiles se ha citado como una forma de cumplir el Acuerdo de París, lo que ha propiciado que se revise el concepto de canje de deuda por naturaleza que se utilizó en décadas anteriores. Podríamos estar ante una especie de situación en que todos salen beneficiados, en el sentido de que los países obtienen los fondos necesarios y se detienen o reducen las actividades que crean emisiones; los países receptores podrían incluso protegerse contra la volatilidad de los precios de los productos básicos que se producirían en cualquier caso cuando los inversores retiren sus fondos de los “activos hundidos”. Sin embargo, una vez más estas propuestas deben tener en cuenta que la adaptación no es probablemente una actividad que genere ingresos, en comparación con la mitigación.

El actual llamamiento a favor de una renovación de las operaciones de deuda por naturaleza se basa, en parte, en la experiencia histórica de su uso por

parte de al menos 30 países de todo el mundo, principalmente en los decenios de 1980 y 1990. En comparación con otras fuentes de financiación, las cantidades señaladas son pequeñas: del orden de 2.600 millones a 6.000 millones de dólares en las tres décadas transcurridas desde su creación en 1987, según algunas estimaciones. Entre los ejemplos recientes se encuentra el canje de deuda soberana de Seychelles, por un valor de 21,6 millones de dólares, en 2016, que fue innovador, ya que entre otros participaron donantes filantrópicos e inversores de impacto, mientras que el Gobierno por su parte se comprometía a aplicar una política de conservación marina (World Ocean Initiative, 2020). Otros ejemplos recientes son, por ejemplo, los canjes de deuda por naturaleza entre Estados Unidos e Indonesia (en 2011 y 2014) en virtud de un programa previsto en la Ley de Conservación de los Bosques Tropicales, al amparo del mecanismo para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) (véase recuadro 5.2). Sin embargo, aunque la actividad real ha disminuido desde las primeras décadas, las propuestas de algunos países han sido más ambiciosas, como las propuestas de la Secretaría del Commonwealth en materia de canje de deuda para financiar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos en los Estados pequeños. Otros ejemplos recientes al respecto podrían ser los de países como Buthán, Fiji o Corea del Sur.

Sin embargo, en comparación con décadas anteriores, los canjes de deuda por naturaleza parecieron perder interés en la década de 2000, tendencia que algunos atribuyen a la mayor fortaleza de la economía mundial y a los efectos de los programas de reestructuración y condonación de la deuda de los años ochenta y noventa del siglo pasado, mientras que otros autores lo atribuyen a la preocupación de los países acreedores perjudicados por la crisis financiera global, entre ellos los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón (Ito *et al.*, 2018; Sheikh, 2018).

No se han vuelto a ver planes de la envergadura del EcoFund polaco; lo que tal vez refleje el cargado calendario de esta iniciativa de deuda por medio ambiente, que llegó justo cuando Polonia estaba inmersa en la fase de transición de abandono de la planificación central (Caliari, 2020). La iniciativa de la deuda por el medio ambiente se preparó cuidadosamente en paralelo a las negociaciones sobre la forma de la economía y las instituciones en general (OCDE, 2007: 23). Los acreedores del Club de París acordaron canjes adicionales de deuda bilateral, que

se estructuraron no como un canje único de todo el *stock* de deuda. En cambio, el gobierno polaco transfería cada año un porcentaje del reembolso de la deuda que tenía que abonar a un mecanismo de financiación local, el EcoFund, que gestionaba ese gasto para concederlo en forma de subvención a proyectos en Polonia, con el objetivo de hacer frente a la contaminación atmosférica transfronteriza por la emisión de óxidos de azufre y nitrógeno; la contaminación y la eutrofización del Mar Báltico; los

gases que afectaban al cambio climático mundial; la lucha en favor de la biodiversidad; y la gestión de los residuos y la regeneración de suelos contaminados. A lo largo de los años se concertaron otros canjes con otros acreedores, cada uno de ellos en condiciones diferentes, y en conjunto el plan permitió obtener una cantidad sin precedentes de más de 500 millones de dólares, cantidad que empequeñece todos los demás canjes de deuda por medio ambiente o naturaleza del mundo (OCDE, 1998).

Recuadro 5.2 Criterios para que un banco sea verde

Para ser eficaz, un banco “verde” debe distinguirse claramente de otros bancos en cuanto a su mandato, su cartera de préstamos y las condiciones de sus créditos. El *mandato*, en particular, debe concentrarse en que los resultados propiciados por el desarrollo sean ecológicos y estar en consonancia con los compromisos internacionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París; aunque este puede definirse con cierta flexibilidad y puede evolucionar con el tiempo a medida que los bancos amplíen su capacidad y evolucionen las necesidades de los países. Algunos bancos destacan el objetivo de invertir en las nuevas tecnologías más prometedoras. Algunos se supone que se centran en las necesidades de los hogares pobres en esta área (por ejemplo, el programa GEMS de Hawai). Se trata de un asunto importante porque el mandato y la función es la fuerza motriz que impulsa las actividades de los bancos públicos y permiten focalizar sus decisiones de inversión, incluidos los tipos de clientes y sectores en los que implicarse. También permiten a las partes interesadas exigir a los bancos y a la dirección que rindan cuentas por el impacto de sus inversiones y de su compromiso con la comunidad.

La *estrategia operacional* o el modelo de negocio deben ser coherentes con su mandato. Esta se refiere a la forma en que el banco obtiene su financiación, incluida la combinación entre financiación pública y privada, lo que, a su vez, afectará a la medida en que ofrece préstamos en condiciones favorables y puede obtener resultados que redunden en beneficio del medio ambiente y el desarrollo. Una serie de estudios indican que la gran mayoría de los bancos verdes realizan operaciones de préstamo, la mayoría de ellos a una tasa de interés inferior a la del mercado. Con todo, aun cuando las tasas de interés sean favorables en comparación con las del mercado, esta obligación puede resultar a los países en desarrollo difícil de cumplir. Un número más reducido de ellos ofrecen financiación de otra manera, como entrada en el capital social o garantías, y un número aún más reducido fondos en formas de ayuda²⁶. Sea como fuere, se puede afirmar que en principio todos los bancos verdes brindan asistencia técnica. Esta contribución es importante, toda vez que los bancos con conocimiento especializado pueden ayudar a los gobiernos a diseñar el marco de adaptación al cambio climático, incluidas las estrategias en materia, entre otras, de políticas de regulación y de precios (Griffiths-Jones, 2021). La *sostenibilidad financiera* es también un aspecto muy importante para todos estos bancos. No significa maximizar la rentabilidad, por lo que es preciso utilizar un léxico diferente para medir su desempeño. La sostenibilidad financiera a largo plazo de un banco verde no debe socavar su capacidad de invertir en áreas de mayor riesgo o en proyectos en los que los rendimientos del desarrollo son altos pero la rentabilidad es baja; que es probablemente lo normal cuando se trata de la adaptación.

La mayoría de los bancos verdes son entidades autónomas creadas en virtud de un texto legal y su capitalización se basa en créditos presupuestarios públicos. Algunos (por ejemplo, los de Estados Unidos) se financian mediante transferencias, por ejemplo, la transferencia de fondos a partir de la facturación de servicios de electricidad (Connecticut Green Bank y New York Green Bank). Sin embargo, sigue siendo muy difícil compaginar la obtención de rendimientos suficientes para garantizar la viabilidad del banco y la satisfacción de unas exigencias sociales y medioambientales que son mayores al no ser lucrativas las actividades de adaptación²⁷.

La reciente experiencia de la pandemia de COVID-19 ofrece algunas pistas sobre cómo los bancos verdes podrían abrir esta vía. Los bancos públicos de todo el mundo reaccionaron de inmediato, y a menudo de forma espectacular, para apoyar los esfuerzos de sus gobiernos por garantizar el alivio económico y la resiliencia durante la paralización de las actividades causada por el confinamiento. Un rápido examen realizado por la UNCTAD durante los primeros meses del confinamiento puso de manifiesto que los bancos públicos locales, nacionales y regionales de todo el mundo se esforzaron por suscitar un rápido y fuerte efecto anticíclico²⁸.

Algunos modificaron sus mandatos y procedimientos para satisfacer las necesidades que la urgencia de la situación creó; muchos aumentaron su capacidad de préstamo emitiendo bonos o accediendo a los mercados internacionales, a veces por primera vez; prácticamente todos ofrecieron financiación en condiciones concesionales o favorables, así como asesoramiento técnico. Los que tenían una larga trayectoria institucional, mandatos respaldados por una financiación adecuada y métricas de desempeño apropiadas estaban en las mejores condiciones para responder con eficacia. La financiación de la adaptación al cambio climático guarda muchos paralelismos con esta experiencia.

Los canjes de deuda representaron una alternativa a las reestructuraciones más profundas de la deuda soberana en países con cargas de deuda elevadas pero sostenibles (es decir, aquellos que no enfrentan un problema de solvencia). Los programas de canje de deuda pueden ser eficaces para abordar las diferentes composiciones de la deuda de las economías en desarrollo y, en particular, la exposición a grandes deudas comerciales y grandes *stocks* de deuda pública. Una de las desventajas de los canjes de deuda puede ser el elevado coste de la operación y del seguimiento de los programas de canje basados en proyectos. Se trata de operaciones complejas de realizar, por lo que en el pasado las negociaciones entre todas las partes para realizar una operación de canje solían demorarse entre dos y cuatro años; en muchas de estas negociaciones participan un gobierno receptor, un gobierno donante y grupos ecologistas del país receptor y del país donante. Ahora bien, estos problemas pueden en principio atenuarse en el marco de iniciativas regionales de coordinación, como la Iniciativa de Deuda para la Adaptación al Clima de la CEPAL para el Caribe y el Mecanismo de Canje de Deuda de la CESPAP para la región de Asia Occidental, iniciativas ambas puestas en marcha recientemente.

Los llamados *Nature Performance Bonds* o NPB (F4BI 2020), esto es, bonos ligados al logro de objetivos ambientales, son otra manera de conservación

de la naturaleza y al mismo tiempo de recapitalizar la deuda soberana. Toda nueva deuda recibiría una mejora crediticia del tipo contemplado en el Plan Brady a cambio del compromiso de dedicar fondos a inversiones relacionadas con el logro de los ODS; que estarían garantizadas por emisiones de bonos de instituciones financieras monetarias o de derechos especiales de giro del FMI. El Plan Brady original se organizó con extrema rapidez, aunque esto se debió en parte a que los países deudores se negaron esencialmente a pagar y su poder de negociación era elevado. No está claro si esta propuesta podría funcionar cuando no son los bancos los que deben el dinero, sino los inversores institucionales los que lo ofrecen. Los partidarios de este enfoque insisten en que dicha política debe estar vinculada a programas nacionales diseñados por los países receptores, y con condicionalidades también diseñadas por ellos (véanse, por ejemplo, Caliari, 2020; Griffiths-Jones, 1992; OECD, 2007). Sin embargo, una vez más, no está claro cómo se podrían aplicar en el caso de los planes de adaptación, que no proporcionan a los países receptores un flujo de ingresos. Además, hay que tener cuidado, dado el carácter de los acuerdos que se proponen, pues limitan el espacio de políticas de los países en desarrollo. Pueden otorgar un mayor poder a los tenedores de bonos e inversionistas internacionales. Además, estos últimos podrían aplicar ciertas condicionalidades que podrían constreñir la toma democrática de decisiones del país receptor.

D. Bancos y financiación para el clima

1. Bancos verdes especializados.

Casi todos los bancos públicos creados desde 2010 tienen el término “verde” en el título o en un lugar destacado de su mandato (véase el recuadro 5.3). Según algunas estimaciones, han prestado unos 24.500 millones de dólares desde su creación (Whitney *et al.*, 2020). La cifra no incluye a los bancos establecidos con una oficina verde o con préstamos verdes dentro de sus actividades normales,

como los nuevos bancos públicos que surgieron tras la crisis de 2007-2008, incluido el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Muchos gobiernos han expresado su interés en crear un banco verde; como en el caso de Estados Unidos, que ha propiciado actualmente un debate sobre un nuevo banco nacional de desarrollo con un mandato verde. Otros buscan crear un servicio de crédito verde dentro de un banco existente. La evidencia de las encuestas sugiere que suele ser el Ministerio de Finanzas, o

el banco central de un país, el que defiende la idea, frente al Ministerio de Medio Ambiente o el sector privado. El principal motivo para invertir en actividades relacionadas con el clima es la segunda prioridad, no la primera. Por lo tanto, no está claro si será una fuente de financiación importante para fomentar las actividades de adaptación, en comparación con la mitigación. En el informe titulado *State of Green Banks* las actividades de adaptación parecen ser una minoría de las inversiones en este campo (recuadro 9, Whitney *et al.*, 2020: 30). Otros bancos públicos y de desarrollo de larga trayectoria han impulsado sus credenciales ecológicas; por ejemplo, en una reciente declaración el Banco Europeo de Inversiones (BEI) afirmó que el 50 % de todos los nuevos préstamos a partir de 2025 deben dedicarse a actividades con bajas emisiones de carbono y que no se permitirán inversiones que no sean coherentes con el Acuerdo de París.

El Banco Popular de Costa Rica, creado en 1969 por el Estado costarricense para promover el desarrollo económico, por ejemplo, ha participado como “catalizador financiero” en un proyecto destinado a ayudar a las personas y comunidades marginadas a adaptarse a las frecuentes sequías que se atribuyen al cambio climático. Basándose en la financiación de ayudas, la protección de las cuencas hidrográficas y la mejora de la gestión del uso del agua son algunas de las estrategias de adaptación que apoya. El Banco Popular, en colaboración con el Gobierno de Costa Rica y procesadoras agrícolas, aportó una ayuda de 9,8 millones de dólares en concepto de cofinanciación junto con la ayuda de 8,8 millones de dólares aportada por el Fondo Verde para el Clima.

El banco público de desarrollo alemán KfW lleva mucho tiempo sosteniendo que no basta con abordar las causas del cambio climático mediante la reducción de las emisiones porque los efectos del cambio climático ya se dejan sentir en muchos países. En el período 2013-2018 invirtió 23.600 millones de euros en proyectos relacionados con el clima en los países en desarrollo, de los cuales alrededor del 25 % se destinó a proyectos de adaptación y fomento de la resiliencia. Entre estos, se pueden señalar proyectos como los de la vigilancia de los glaciares en el Pakistán, la protección contra las inundaciones en Mozambique y la vigilancia hidrológica en Jordania. Al igual que en el ejemplo de Costa Rica, estos bancos nacionales operan en cooperación con otras entidades. Así, en un reciente proyecto de protección contra las inundaciones en Bangladesh, el KfW aportó 15 millones de dólares (del Ministerio Federal de

Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania), junto con 40 millones de dólares del Fondo Verde para el Clima y el Gobierno de Bangladesh aportó 25 millones.

2. Bancos multilaterales de desarrollo con una agenda de cambio climático

Los bancos de desarrollo están bien posicionados para responder al reto de la adaptación en comparación con otras fuentes de financiación, ya que su cometido suele autorizarles específicamente a proporcionar financiación a largo plazo, a tasas de interés más bajas y en condiciones más ventajosas. Cuando se trata de estas inversiones, el sector privado difícilmente podrá apoyar todo lo necesario, lo que ejemplifica el problema sistémico que supone la adaptación y las ambiciones no centradas en el lucro. Hasta la fecha, los bancos de desarrollo han proporcionado la mayor parte de los préstamos en condiciones favorables y la financiación basada en ayudas. No todos los bancos multilaterales ni regionales de desarrollo han sido coherentes en este sentido, pero su papel es fundamental dadas las predicciones actuales y el empeoramiento del escenario a la luz del informe del IPCC de 2021.

Este tipo de financiación pública tiene que aumentar en áreas que hasta ahora han contado con pocos recursos, especialmente los proyectos regionales, donde muchos proyectos climáticos se consideran menos viables desde el punto de vista del sector privado o para desarrollar actividades que generen ingresos. Para compensar en parte las limitaciones de los bancos nacionales insuficientemente capitalizados, los bancos multilaterales de desarrollo (BDM) no han cesado de redoblar sus actividades de financiación climática en los años posteriores al Acuerdo de París. Muchos se comprometieron a reorientar sus decisiones de financiación y sus carteras de inversión para que fuesen coherentes con los objetivos de adaptación y mitigación del cambio climático. Los 12 mayores bancos multilaterales de desarrollo suscribieron cinco Principios Voluntarios para la Integración del Cambio Climático y, en octubre de 2020, hasta 48 entidades habían hecho otro tanto.

El principio clave de la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo, según su visión, aunque no todavía en su práctica, ahora ya no se limita a sencillamente aumentar los préstamos para proyectos verdes u orientados al clima. Ahora, los bancos multilaterales de desarrollo y otros miembros del Club Internacional de Financiación del Desarrollo (IDFC)

se comprometen a “dejar de financiar actividades climáticas de forma gradual para hacer del cambio climático —en términos tanto de oportunidades como de riesgo— un elemento central y una ‘lupa’ a través de la cual las entidades pueden discernir como utilizar su capital” (Climate Action in Financial Institutions, 2018; Murphy y Parry, 2020). Se trata de un importante cambio de enfoque con el que se pretende integrar los factores climáticos y adecuar toda la cartera de financiación e inversión de los bancos al Acuerdo de París. Estos cambios previstos representan una voluntad más decidida y compleja que la mera movilización y el seguimiento de las contribuciones a la financiación del clima, esto es, de los 100.000 millones de dólares prometidos en 2009.

No obstante, aún no se ha logrado el objetivo de su escalamiento. En 2019, nueve bancos multilaterales de desarrollo anunciaron su objetivo de aumentar la inversión climática global colectiva hasta al menos 65.000 millones de dólares al año hasta 2025, y duplicar en ese marco temporal la parte designada para actividades de adaptación hasta los 18.000 millones de dólares al año (ADB *et al.*, 2019: 1). También tienen previsto aumentar la cofinanciación hasta los 110.000 millones de dólares, de los que menos de la mitad, según sus previsiones, serían movilizados por fuentes directas del sector privado. Para 2020 el total comprometido ascendía 66.000 millones de dólares (ADB *et al.*, 2020: 3); sin embargo, ocurre que, aunque todos los bancos habían anunciado ambiciosos planes para aumentar el gasto en los años siguientes, seis de los ocho bancos prestaron menos en 2020 que en el ejercicio anterior. Solo el Banco Mundial y el Banco Europeo de Inversiones aumentaron el gasto total en financiación climática en el último ejercicio. Esto preocupa especialmente a los países de ingreso bajo, donde la financiación recibida ascendió a un total de 38.000 millones de dólares en 2020, esto es, una cantidad inferior que en el ejercicio anterior (41.500 millones de dólares) (*ibid.*: 7). Esto podría ser resultado del gasto no previsto imputable al impacto económico de la COVID-19, aunque este motivo solo se mencionó específicamente en el caso de uno o dos bancos. Así que, aunque se ha producido un aumento considerable desde 2015, aún queda mucho camino por recorrer²⁹. Conseguir financiación suficiente no implica solo la *cuantía* de fondos prestados, sino también su *finalidad* dentro del amplio espectro de las actividades relacionadas con el clima. Los propios bancos multilaterales de desarrollo destacan la necesidad de incrementar la parte dedicada a la adaptación, que en la actualidad representa solo el 26 % de las cantidades prestadas. Esta proporción es superior en

2 puntos porcentuales con respecto a 2019 y, aunque los valores absolutos muestran un mínimo aumento en 2020, al pasar de 15.000 a 16.000 millones de dólares, siguen estando por debajo del objetivo declarado (cuadro 5.4). Se trata de algo especialmente importante para los países menos adelantados y los países de ingreso medio-bajo que ya están experimentando serios problemas para hacer frente a algunos efectos del cambio climático, que tienen más dificultades para atraer financiación de otras fuentes y que están más necesitados de dar el salto transformador hacia la industrialización (idealmente verde) y de financiar actividades que puedan generar ingresos sostenibles en el futuro.

Los datos preliminares sugieren que los bancos entre cuyos beneficiarios figuran un mayor número de países de ingreso bajo, como el Banco Africano de Desarrollo y las entidades del Grupo Banco Islámico de Desarrollo, dedicaron la mayor proporción de los fondos a la adaptación, un 56 % y un 47 % respectivamente, en 2019 y un 63 % y un 65 % en 2020 (AfDB *ibid.*). Por el contrario, el Banco Europeo de Inversiones, más centrado en el Atlántico Norte, destinó solo el 4 % a la adaptación en 2019, que se elevará al 10 % en 2020, y el resto a actividades de mitigación con potencial para cambiar las reglas del juego. Asimismo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo destinó la mayor parte de su financiación a la mitigación. Hasta que los países de ingreso bajo puedan beneficiarse también de la entrada en las nuevas tecnologías y los nuevos mercados que conlleva la mitigación, las antiguas desigualdades se consolidarán aún más.

También es evidente que la cofinanciación siguió acrecentando su predominio en las actividades de mitigación que en las de adaptación en 2020 en

CUADRO 5.4 Componentes de la financiación del clima de los bancos de desarrollo multilateral en 2020

	Financiación clima BDM (millones de dólares)	Porcentaje del total	Cofinanciación clima (millones de dólares)	Porcentaje del total
Adaptación	16 100	26	19 954	23
Mitigación	49 945	81	65 130	77
Prestatario público	46 687	71	53 413	63
Prestatario privado	19 358	31	31 672	37
Total	66 045	100	85 084	100

Fuente: A partir de datos de AfDB *et al.* (2019, 2020).

comparación con 2019, lo que refleja el hecho de que con las primeras se persigue obtener ingresos; aunque al mismo tiempo, y quizá sin que resulte sorprendente, en este año tanto la cofinanciación como los préstamos privados han disminuido considerablemente, mientras que el endeudamiento público ha aumentado, lo que refleja la preocupación por que las necesidades a corto plazo de la crisis sanitaria y económica de ese año no hagan descarrilar las necesidades de financiación del desarrollo a más largo plazo (véanse los capítulos I y II del presente *Informe*). También es destacable que, en lo que respecta a la cofinanciación, además de los bancos multilaterales de desarrollo de carácter público, son otras fuentes públicas de financiación las que aportan la parte del león, especialmente en el caso de los países de ingreso bajo (cuadro 5.5).

Suponiendo que el sector privado siga siendo reacio a realizar las inversiones necesarias, incluso junto con una importante cofinanciación del sector público procedente de los bancos multilaterales de desarrollo, los donantes, las fuentes públicas nacionales y otros, ¿de dónde saldrá esta necesaria aceleración de la disponibilidad de capital? Para que sea mayor el paquete de financiación disponible para la adaptación al clima (con más ayudas y préstamos concesionales) es preciso que los bancos multilaterales de desarrollo aumenten considerablemente su capacidad total de préstamo. Una forma de financiarlo podría consistir en canalizar los ingresos obtenidos de sus préstamos de mitigación, pero esto llevaría demasiado tiempo como para que los pudieran utilizar los países que ya

necesitan urgentemente inversiones de adaptación. Además, algunos bancos multilaterales de desarrollo insuficientemente capitalizados ya experimentan dificultades para mantener su viabilidad.

Se habían sugerido ya antes otras vías de escalamiento, incluso en anteriores ediciones del *Informe*. Una de ellas es que los socios propietarios aumenten el volumen de su capital desembolsado; esta vía es quizá la que tiene más potencial si existe voluntad política. Otra es la incorporación de nuevos socios, sobre todo de países con mayor ingreso que puedan hacer una mayor aportación de capital; o reformar los mandatos y las normas de funcionamiento de los bancos multilaterales de desarrollo para permitir a los bancos aumentar el apalancamiento de los fondos de los que ya disponen. La UNCTAD lo ha defendido durante mucho tiempo (*TDR 2019*) y el precedente ya se ha sentado durante el período de la crisis de la COVID. Los bancos multilaterales de desarrollo liderados por el Sur aumentaron los préstamos durante las primeras fases de la pandemia de COVID-19, pero lo hicieron reasignando las carteras existentes y tomando préstamos de los fondos soberanos de los socios, y a tal fin se adaptaron los mandatos, se redefinieron las principales prioridades y se modificaron las funciones (MacDonald *et al.*, 2020: 361-375). Una institución Sur-Sur aumentó su capacidad de préstamo hasta en un 60 % para satisfacer las necesidades urgentes (*ibid.*).

Otra posible fuente de financiación multilateral consistiría en darles una finalidad a los DEG en beneficio de planes de ajuste medioambiental a largo plazo y específicos de cada país, incluidos los objetivos de conservación y de reducción de emisiones, así como las inversiones y presupuestos necesarios para alcanzar dichos objetivos. Esta posibilidad constituye un mecanismo de financiación flexible y, en principio, ilimitado para atender los inveterados llamamientos de la UNCTAD y otros organismos en favor de la creación de un fondo mundial de protección del medio ambiente que pueda otorgar una financiación de emergencia previsible y estable sin estrictas condicionalidades en las políticas ni criterios de elegibilidad restrictivos.

Los mercados internacionales de capitales pueden seguir utilizándose para este rápido escalamiento. La mayoría de los bancos multilaterales recurren a estos mercados³⁰. Desde 2008, cuando el Banco Mundial emitió el primer bono verde después de que un grupo de fondos de pensiones suecos solicitara la emisión de productos líquidos de alta calidad (AAA)

CUADRO 5.5 Asociados de los BDM en la cofinanciación del clima en 2020
(En millones de dólares)

	Países ingreso bajo y medio	Países ingreso alto	Total
<i>Mobilización de fondos</i>			
Directa sector privado	3 556	2 354	5 910
Indirecta sector privado	6 345	19 417	25 762
Total cofinanciación sector privado	9 901	21 771	31 672
Directa sector público	8 366	1 658	10 024
<i>Cofinanciación sector público</i>			
Otros BDM	8 150	813	8 962
Miembros IDFC	1 774	251	2 026
Otros internacionales sector público	1 946	4 477	6 423
Otros nacionales sector público	6 182	19 796	25 978
Total de financiación directa y cofinanciación sector público	26 418	26 995	53 413

Fuente: A partir de datos de AfDB *et al.* (2019, 2020).

CUADRO 5.6 Resumen del panorama de la financiación

<i>Mecanismos/Instituciones</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Problemática</i>
AOD: entre 19.000 y 63.000 millones de dólares, según la fuente	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, pagos a la CMNUCC	La AOD sigue estando muy por debajo de las sumas prometidas. Gran parte no se conceden en forma de subvenciones y están más dirigidas a la mitigación que a la adaptación.
Fondos globales: 8.300 millones de dólares	Fondo Verde del Clima, Fondo de Adaptación, PMA y otros	Insuficiencia de fondos para cubrir las necesidades.
Bancos multilaterales de desarrollo: 46.000 millones		Principalmente para la mitigación, no todos los bancos son tan fiables o eficaces como otros. Bancos especialmente infracapitalizados y débiles en las zonas donde mayores son las necesidades.
Subvenciones o deuda para la naturaleza: 2.600 millones de dólares desde su creación	La mayoría en países de América Latina desde la década de 1980. Indonesia, Seychelles. Regímenes REDD+	Complejidad de implementación, altos costos de transacción - La negociación entre todas las partes se demora entre dos y cuatro años. Se necesita un compromiso financiero a largo plazo: vulnerabilidad a la devaluación de la moneda. Papel de los grupos ecologistas locales e internacionales
Bonos verdes soberanos y corporativos certificados por valor de 100.000 millones de dólares en un mercado verde más o menos definido de 754.000 millones de dólares	Van en aumento las emisiones de bonos verdes de los países en desarrollo (Bhután, Fiji, China). Emisiones de bonos del tipo bonos para la libertad (Liberty bonds) en las economías avanzadas	Los bonos ESG suscitan gran controversia. Vinculado a activos no respaldado por activos; aun cuando se trate de bonos nacionales siguen empeorando la vulnerabilidad de la moneda; muchos no son concesionales. Los países dicen que carecen de capacidad para gestionarlos; todos los demás problemas con otros bonos y riesgos monetarios, etc.
Bancos verdes: 24.500 millones de dólares desde su creación; más si se incluyen los préstamos verdes (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, bancos nacionales de desarrollo, bancos multilaterales de desarrollo, Banco Mundial, etc.)	El debate sobre un nuevo banco verde en Estados Unidos es uno de los muchos entablados	Riesgo de privatización si se obtienen demasiados o pocos rendimientos. ¿Son realmente la mejor opción?
Bancos centrales	Muchos ejemplos de países en desarrollo. Red para Ecologizar el Sistema Financiero	Los programas COVID no están pensados en pro del clima, sino que pueden provocar una mala adaptación
Fondos fiduciarios de conservación	Más de 80 en funcionamiento en todo el mundo, por ejemplo, el Fondo de Biodiversidad del Caribe, creado en 2018 con una dotación de 43 millones de dólares y que ahora gestiona 70 millones de dólares (fondo de dotación y fondo de amortización)	
Otro mercado - subasta de derechos de emisión	Pago por entrada a las zonas económicas exclusivas marinas, pago de licencias de pesca (Indonesia 31 millones de dólares en 2018, Kiribati 117 millones de dólares en tasas de acceso). Tasas a los cruceros: Antigua y Barbados 1,2 millones de dólares en 2018; valor del impuesto: 1,50 dólares por pasajero	Se trata de actividades de recaudación de fondos relacionadas con la naturaleza, pero pueden ser necesarias para pagar otros usos fiscales distintos de la adaptación

que también pudieran tener un impacto positivo (Banco Mundial, 2008)³¹, el Banco ha sacado 185 emisiones de bonos verdes en 23 monedas por un valor equivalente a 15.000 millones de dólares. Muchos otros bancos multilaterales de desarrollo han seguido su ejemplo, entre ellos bancos liderados por países del Sur³². En el ámbito nacional y empresarial

se está observando un auge similar en la demanda de bonos verdes, auge que tiene una gran resonancia pública, aunque hay muchas razones para pensar que se trata más de la búsqueda de rentabilidad en un entorno de bajos rendimientos que de una verdadera preocupación por conseguir resultados concretos. En cambio, los bancos multilaterales de desarrollo

podrían mejorar el uso de estos fondos, o al menos de una parte de ellos, dado que participan activamente en proyectos respaldados por instrumentos verdes. Es muy probable que muchos inversores con un verdadero interés en apoyar la financiación relacionada

con el clima prefieran comprar emisiones del Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo. Sin embargo, cabe destacar que estos acuerdos suelen estar fuera del alcance de los particulares o de los fondos más pequeños.

E. Recomendaciones de políticas

El triple imperativo de aumentar la financiación para el clima, dirigirla hacia donde se necesita y garantizar condiciones favorables para los países en desarrollo tanto en el comercio (desvinculando las normas comerciales internacionales de las políticas de adaptación al clima) como en la financiación (plazos largos, ayudas o condiciones favorables) debe abordarse mediante una serie de reformas específicas de las políticas, algunas de las cuales se enumeran a continuación.

En la actualidad, la asistencia de la comunidad internacional para la adaptación al clima sigue dependiendo de una combinación de ayuda a corto plazo, condicionalidades a largo plazo de consolidación fiscal y planes de autoseguro preventivo contra riesgos de catástrofe. Sin embargo, esto es, lamentablemente, insuficiente para hacer frente al impacto sistémico de las crisis recurrentes y cada vez más frecuentes que ocasiona el cambio climático.

Por su naturaleza, el reto de la adaptación al clima hace que la financiación basada en ayudas o mecanismos de préstamo concesional resulten fundamentales para afrontar el reto de la adaptación. Al mismo tiempo, cualquier financiación que se proporcione funcionará mejor si se integra en una política financiera e industrial integral diseñada y aplicada por un Estado desarrollista consciente del problema del clima (véase el capítulo IV).

Esta es, por tanto, la *primera prioridad* de un enfoque estratégico de la adaptación al clima. Un Estado desarrollista con conciencia climática debería ser catalizador y no limitarse a abordar las “fallas del mercado”, ni limitarse a un “*de-risking*”, esto es, no asumir riesgos, ante la posibilidad de que otros puedan obtener provecho y que su parte en los beneficios sea mayor. El riesgo sistémico que esto conlleva requiere un regulador y un coordinador de la financiación verde del sector privado, como ocurre con el sector financiero en general. Deben considerarse como un medio para evitar las tendencias destructivas de la actual ultraliquidez del sector financiero,

donde la búsqueda de rentabilidad que le es propia es incompatible con las necesidades de mitigación del clima, por no hablar de las necesidades de adaptación, que suponen un reto aún mayor.

A nivel local también se requieren grandes esfuerzos de adaptación (DCF Alliance, 2019). La gran mayoría de la financiación para la adaptación parece canalizarse hacia grandes entidades financieras orientadas a proyectos a gran escala que no necesariamente apoyan los esfuerzos locales o cumplen con las prioridades de adaptación a ese nivel. Los esfuerzos de financiación climática impulsados a nivel local deben regirse por principios que garanticen la forma más eficaz de responder a los desafíos y riesgos climáticos y de gobernanza, como: i) una planificación dirigida por la comunidad que esté anclada en las instituciones descentralizadas existentes y que les sirva de apoyo, y que promuevan: ii) la inclusión social de las personas marginadas como consecuencia del clima; iii) un proceso de gestión flexible y adaptable con miras a la creación de inversiones en resiliencia y iv) que haga hincapié en la provisión de bienes públicos (DCF Alliance, 2019: 4).

Hasta que no se encuentre el equilibrio adecuado, las buenas intenciones se verán todas ellas secuestradas o dejadas de lado. Como se ha explicado anteriormente, hasta la fecha la aparición de bonos verdes, un mercado de comercio de carbono o incluso los usos de los fondos de recuperación de la COVID-19, no han sido suficientes para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático (Gallagher y Carlin, 2020). Pueden distinguirse dos niveles de reformas para financiar el reto de la adaptación: en primer lugar, medidas de apoyo a un Estado desarrollista con conciencia climática para movilizar recursos financieros que le permita acometer inversiones en mitigación y adaptación, y en segundo lugar, una reforma del enfoque de la gobernanza climática a nivel internacional.

La primera serie de reformas debería focalizarse en lo siguiente:

- **Asistencia.** Los compromisos y las promesas de asistencia oficial para el desarrollo deben cumplirse e incluso darse un paso más en este sentido, a fin de aumentar la proporción de la financiación adicional asignada a la adaptación al cambio climático y el fomento de la resiliencia. *Las ayudas y los préstamos en condiciones extremadamente favorables* son esenciales para la adaptación. Se podrían financiar con un bono verde o un impuesto del tipo tasa Tobin o mediante una readaptación de las subvenciones a los carburantes fósiles. A tal fin es preciso tener en cuenta las necesidades específicas de los países menos adelantados y de los países de ingreso medio-bajo, así como de las economías exportadoras de combustibles fósiles, que necesitan una reestructuración gradual de unas industrias intensivas en carbono como esas y un sistema de red de seguridad adecuado para hacer frente a la deuda climática.
- **El alivio de la carga de la deuda y las cancelaciones de deuda** para favorecer a los países de desarrollo deben quedar inscritas en la agenda del clima. El cumplimiento de la Agenda 2030 ya era dudoso antes de la crisis de la COVID-19, dada la carga de la deuda que soportan muchos países en desarrollo, pero en la era pospandémica estos países se enfrentan a retos aún mayores a la hora de abordar sus necesidades de resiliencia climática. Un punto de partida obvio sería la deuda de los países del V20, pero la vinculación de las crisis climática y de la deuda pone de manifiesto la necesidad de acometer reformas sistémicas en la arquitectura internacional de la deuda.
- **Banca.** Se necesitan *bancos de desarrollo verdes y públicos* que estén bien financiados y con personal experto en cuestiones de cambio climático, a nivel municipal, nacional y regional. Los mandatos y los indicadores de desempeño deben estar en consonancia con esa finalidad. Los bancos multilaterales de desarrollo necesitan capital adicional para apoyar más inversiones verdes y menos actividades con combustibles fósiles o contaminantes y para que sus actividades se ajusten más a lo acordado en el Acuerdo de París y a sus compromisos de construir mejor en el futuro, abandonando para ello el petróleo, el carbón y el gas y construyendo procesos de transición que apoyen a las personas y a esas industrias para que puedan dar el salto hacia adelante. Habrá que reducir las condicionalidades de las políticas y relajar la camisa de la fuerza que supone tener una calificación AAA para apoyar las tecnologías y empresas verdes experimentales o nuevas. Los países del G7 deberían utilizar su poder accionario para guiar a los bancos multilaterales de desarrollo en esa dirección. Los *bancos regionales de desarrollo* y los bancos multilaterales de desarrollo también podrían comprar los bonos verdes de los países en desarrollo y con ello se garantizaría una demanda más estable de dichos bonos y un acceso más fácil al capital a largo plazo para los países en desarrollo. Esto también podría tener un impacto favorable en sus rentabilidades y, en consecuencia, ayudar a mitigar, hasta cierto punto, la carga de los servicios externos.
- **Mercados de bonos.** El acceso asequible a la financiación a largo plazo es esencial para que los países en desarrollo puedan satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo y clima, y el mercado de bonos verdes es una forma clave de ayudar a conseguir esa financiación a largo plazo. Sin embargo, las normas reglamentarias van a la zaga con respecto al crecimiento del mercado de bonos verdes: muchos compromisos de divulgación son voluntarios, los mecanismos para proteger los derechos de los emisores y los tenedores de bonos están insuficientemente desarrollados; deberían implantarse mecanismos para evitar las ecoimposturas. El sector privado, así como los reguladores nacionales e internacionales, deberían abordar estas insuficiencias. Es necesario que se acuerden y adopten *normas apropiadas*, así como asegurar su cumplimiento para garantizar que los bonos verdes sigan siendo verdes; que los bonos de ahorro verdes emitidos por los gobiernos nacionales *respondan a las necesidades* de la población local; que el uso de los bonos verdes sea adecuadamente *supervisado y ejecutado* por los gobiernos emisores; que se proteja tanto a los *inversores como a los emisores de bonos* durante toda la duración del bono; *se defina y tipifique como delito la ecoimpostura*, y que las normas de certificación sean transparentes, estén armonizadas y se apliquen adecuadamente. Dada la envergadura del reto, el marco regulador del mercado de bonos verdes debe estar respaldado por unos *niveles acordados en cuanto a su financiación y dotación de personal*, a nivel tanto nacional como internacional.

La *segunda* prioridad sería declarar, a nivel internacional, la adaptación al cambio climático como

un bien público (cf. Timisel, 2021) y establecer los mecanismos adecuados para su gobernanza. Este reconocimiento reflejaría la realidad que ya experimentan las economías en desarrollo que luchan por ecologizar sus exportaciones y financiar las necesidades de adaptación al clima, lo que les permitirían acceder a las tecnologías verdes y adaptarlas a sus trayectorias de crecimiento nacional. A nivel internacional, el Fondo de Adaptación al Clima, propuesto por algunos países en la OMC³³, puede ayudar a los países a hacer más ecológicas sus exportaciones. Un Fondo para el Comercio y

el Medio Ambiente podría financiar los costos cada vez mayores de la adquisición de tecnologías críticas, proporcionar ayudas para tecnologías verdes específicas, financiar la investigación, el desarrollo y las demostraciones conjuntas y financiar el establecimiento de centros, intercambios y mecanismos de transferencia de tecnología. Esta medida también aseguraría la necesaria coordinación de las entidades a nivel internacional para satisfacer unas necesidades tan importantes como las necesidades financieras, tecnológicas y económicas de un desarrollo con conciencia climática.

F. Conclusión

Ante la creciente intensidad de los grandes eventos extremos, hay que priorizar la adaptación. Las reformas institucionales que se requieren deben avanzar hacia un alejamiento de los principios de un Estado regulador y favorecedor del mercado y un acercamiento hacia un Estado verde desarrollista que controle sus propias prioridades a largo plazo en materia de adaptación al clima y trayectoria económica.

El comercio tiene un importante papel que desempeñar en la configuración de las vías de desarrollo sostenible. Sin embargo, los intentos por liberalizar el comercio en áreas de interés exportador del mundo desarrollado, y apoyarse en acciones como un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono (CBAM), solo pueden mermar la capacidad de los países en desarrollo de utilizar el comercio como medio de desarrollo.

Para facilitar la adaptación al clima en los países en desarrollo a través de los acuerdos comerciales será necesario realizar transferencias de tecnología verde sin patentes restrictivas, un trato especial y diferenciado de los bienes y servicios medioambientales para que los proveedores de estos bienes y servicios en el mundo en desarrollo puedan estar en igualdad de condiciones y conservar el espacio de políticas que les permita fomentar la diversificación de las exportaciones.

Dado que las emisiones de CO₂ incorporadas en el comercio internacional como proporción de las emisiones totales no superan el 27 %, es necesario desvincular las normas comerciales de los objetivos de adaptación al clima, especialmente en el marco de la OMC, y proporcionar a los países el suficiente

espacio de políticas para aplicar su política nacional de adaptación al clima. Es necesario aplicar enfoques basados en incentivos, como la declaración de transferencias de tecnologías verdes y la limitación de las patentes sobre estas tecnologías.

El año de la pandemia puede resultar transformador en el camino hacia la formulación de un enfoque más ambicioso para la financiación de los retos de la adaptación, pero los obstáculos son grandes y el tiempo se ha agotado. Es alentador ver cómo Estados Unidos anuncia su compromiso de destinar 5.700 millones de dólares anuales a la financiación del clima en beneficio de los países en desarrollo de aquí a 2024. Ahora bien, “en el contexto de tanto la necesidad como del dinero que se está gastando internamente, este es un término erróneo. [...] la falta de una respuesta verdaderamente global a la pandemia es un mal augurio para una acción común en materia de clima” (Wolf, 2021).

Resulta esencial una mano más visible y dirigista para las entidades financieras públicas en todos los niveles. Hace casi setenta y cinco años, el Plan Marshall ayudó a crear prosperidad compartida entre las economías devastadas por la guerra. Hoy en día, el cambio climático es un reto para la humanidad que requiere un similar enfoque integrado, previsor y estratégico. En este capítulo se examinado un menú de opciones. Sin embargo, un fondo estructural global y orientado a la ecología apoyaría el realineamiento de los países en desarrollo y proporcionaría con carácter prioritario y urgente financiación para las iniciativas tanto de adaptación como de mitigación. Esto generaría dividendos no solo para los países en desarrollo, sino también para las economías avanzadas. Ayudaría a crear

amortiguadores anticíclicos, mejoraría la resiliencia y la inclusión en las comunidades a nivel local y nacional, y permitiría dirigirse hacia un patrón de

crecimiento que pudiese contener el aumento de la temperatura global por debajo del nivel crítico de 1,5 °C.

Notas

- 1 WT/CTE/W/249.
- 2 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-assess-mc12-options-for-trade-environmental-sustainability-work/>.
- 3 Véase https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm.
- 4 Véase https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.
- 5 <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/climate-change-ministers-express-support-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-at-cop25/>.
- 6 Según los medios de comunicación, la Unión Europea planea utilizar los ingresos anuales previstos, esto es, 10.000 millones de euros, devengados por sus mecanismos de imposición de las emisiones de carbono en frontera para devolver la deuda contraída por sus medidas de recuperación; *Financial Times* (2021). El impuesto al carbono en frontera de la Unión Europea permitirá recaudar casi 10.000 millones de euros al año. 6 de julio.
- 7 En función de su diseño, esa renuncia climática y/o cláusula de paz podría contribuir a solventar la tibieza regulatoria resultante de mecanismos jurídicos como la solución de controversias entre inversionistas y Estados (SCIE) que amplían desproporcionadamente la influencia del inversionista en los procesos de toma de decisiones de las autoridades, a menudo en detrimento de las iniciativas en materia de clima y propicias al desarrollo (Tienhara, 2017).
- 8 La financiación para la *mitigación* se dirige a actividades generales que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y son compatibles con el desarrollo de bajas emisiones, como la generación de electricidad renovable o la construcción eficiente desde el punto de vista energético. La financiación para la *adaptación*, en cambio, está vinculada a proyectos concretos y a préstamos para lugares concretos que repercuten directamente en la vulnerabilidad al cambio climático, como la mejora de la resiliencia de los pequeños Estados insulares a las catástrofes naturales.
- 9 Como se ha señalado en el capítulo III, en lo referente a la inversión en actividades de mitigación, existen múltiples fuentes potenciales de financiación para garantizar que los países puedan cumplir el objetivo de inversión requerido. Véase además *TDR 2019*.
- 10 Para más información sobre los límites y peligros de recurrir a la financiación privada para encabezar la inversión sostenible, véase Fancy, 2021.
- 11 Incluye a Australia, algunas instituciones de la Unión Europea y los Países Bajos. Dinamarca, Suecia y Suiza aportaron más del 95 % de su contribución en forma de ayudas. Al mismo tiempo, en el caso de los países que dieron sumas totales significativamente mayores, como Alemania y el Japón, su relativa menor proporción en forma de ayudas arrojó una cuantía significativa en términos absolutos (Oxfam, 2020:10). El factor principal es la necesidad de que se incremente la concesión de ayudas procedentes de todas las fuentes.
- 12 <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>.
- 13 En 2015, Estados Unidos se comprometió a duplicar su financiación para la adaptación a través de canales multilaterales y bilaterales hasta alcanzar los 800 millones de dólares anuales para los países en desarrollo de aquí a 2020. Véase: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250495.htm>. De 2010 a 2015, la financiación total para la adaptación se elevó a 2.570 millones de dólares con promedio de 428 millones de dólares (Departamento de Estado de los Estados Unidos, sin fecha). Véase el último anuncio del Presidente Biden en este sentido: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
- 14 Véase: <https://adaptationexchange.org/adaptation-action-agenda>.
- 15 Declaración en respuesta al sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2021. 10 de agosto de 2021.
- 16 Aunque inició su andadura en 2009, se constituyó oficialmente en Lima (Perú) en 2015. Los 48 países representan 1.300 millones de habitantes y está integrado por los países siguientes: Afganistán, Bangladesh, Barbados, Bhután, Burkina Faso, Camboya, Colombia, Comoras, Costa Rica, Etiopía, Fiji, Filipinas, Gambia, Ghana, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Islas Marshall, Kenya, Kiribati,

- Líbano, Madagascar, Malawi, Maldivas, Marruecos, Mongolia, Nepal, Níger, Palau, Palestina, Papua Nueva Guinea, República Democrática del Congo, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Sudán, Sudán del Sur, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam, Yemen. Véase <https://www.v-20.org/members>.
- 17 Sir David King, director del Centre for Climate Repair de Oxford; grabado en el podcast del *Financial Times* “¿Can Climate damage be repaired?”, 12 de agosto de 2021. Puede consultarse en <https://www.ft.com/content/5804b93f-8b80-40c4-9b30-3d8b9bf8da3d>.
 - 18 En este examen empleamos la categorización de países del Banco Mundial.
 - 19 El Sudán es la excepción.
 - 20 Véase: <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.
 - 21 Puede consultarse la metodología en la siguiente dirección: https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf.
 - 22 “Dame una palanca lo suficientemente larga y un punto de apoyo, y moveré el mundo”.
 - 23 Según la Climate Bond Initiative (CBI), “los rigurosos criterios científicos garantizan que los bonos y préstamos certificados sean coherentes con el límite de calentamiento de 2 °C contemplado en el Acuerdo de París”.
 - 24 Existe también un instrumento de deuda ESG que no tiene certificación ni etiqueta verde de bono verde, social y sostenible. El instrumento de deuda sin certificación verde se denomina bono climático o bono alineado con el clima.
 - 25 Véase, por ejemplo: Ehlers y Packer, 2017; Zerbib, 2016; Larcker y Watts, 2019; Hachenberg y Schiereck, 2018; Kapraun *et al.*, 2019.
 - 26 Basado en la muestra de 27 bancos verdes realizada por Whitney *et al.*, (2020).
 - 27 Una parte de esta vía puede ser tomar como objetivo a los pequeños inversores comprometidos y no solo a los grandes instituciones. El Connecticut Green Bank CGB, creado en 2011 y cuyas operaciones se centran en las energías renovables, ha lanzado recientemente un innovador programa de bonos adquiribles en tramos de 1.000 dólares a 15 años para hogares y “ciudadanos de a pie” con la garantía de que los fondos se utilizarán para financiar instalaciones solares en los tejados. La emisión de bonos fue adquirida íntegramente en dos semanas y la demanda superó a la oferta del banco.
 - 28 El estudio fue realizado por la UNCTAD a mediados de 2020 en colaboración con Eurodad, el Municipal Services Project y un equipo de 24 investigadores y cuatro asociaciones regionales de bancos y financiación públicas. Se trata del primer examen de los bancos públicos y de su respuesta a la COVID-19. Se puede consultar en <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.
 - 29 Los 65.000 millones de dólares prometidos para 2019 parecen ser un gran aumento con respecto a los años anteriores, pero esto se debe en parte a que incluye los préstamos otorgados por el BEI a países europeos no incluidos anteriormente. Cuando solo se incluyen los países emergentes y en desarrollo, los préstamos comprometidos para 2019 muestran un aumento menor (de 43.100 millones a 46.500 millones de dólares).
 - 30 El Banco Islámico de Desarrollo realizó una emisión especial de bonos islámicos (*sukuk*) para enfrentar la crisis de la COVID y a tal efecto solicitó préstamos a otros bancos multilaterales de desarrollo; el BND también emitió un bono especial coronavirus.
 - 31 <https://www.worldbank.org/en/events/2018/11/16/from-evolution-to-revolution-10-years-of-green-bonds>.
 - 32 La demanda sigue siendo alta y los nuevos bonos suelen suscribirse con creces, aun cuando la emisión sea muy grande, como se vio con la reciente oferta de mayo de 2021 de un Bono de Desarrollo Sostenible de 2.500 millones de dólares a cinco años con calificación AAA. Este bono, que tiene una tasa anual de rentabilidad del 0,963 %, presenta uno de los diferenciales más bajos del sector y fue adquirido principalmente por bancos centrales y entidades oficiales (que suscribieron el 63 % de la emisión). Una serie de cajas de pensiones y gestoras de activos adquirieron también una buena parte (18 %). https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development.
 - 33 El Fondo de Comercio y Medio Ambiente fue propuesto por China y la India en 2011. Para mayor información: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueId-Lis=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,58038&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

Referencias

- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2019). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2019. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2019-Joint-Report-on-Multilateral-Development-Banks-Climate-Finance.pdf>.
- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2020). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2020. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://www.afdb.org/en/documents/2020-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>.
- Attridge S and Engen L (2019). Blended finance in the poorest economies: The need for a better approach. Overseas Development Institute Report. London. April. Available at <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach> (accessed 19 October 2021).
- Barrowclough D (2020). South-South public finance: A rapid review of cooperation and resilience to face Covid-19. In: McDonald DA, Marois T and Barrowclough D, eds. *Public Banks And Covid-19: Combatting The Pandemic With Public Finance*. Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad. Kingston, Geneva, Brussels.
- Bhandary R, Gallagher KS and Zhang F (2021). Climate finance policy in practice: A review of the evidence. *Climate Policy*. 21(4): 529–545.
- Bracking S and Leffel B (2021). Climate finance governance: Fit for purpose? *Climate Change*. 12(4):e709. Available at doi: <https://doi.org/10.1002/wcc.709>.
- Buchner B, Clark A, Falconer A, Macquarie R, Meattle C, Tolentino R and Wetherbee C. (2019). Global Landscape of Climate Finance 2019. Climate Policy Initiative. Available at <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf>.
- Buhr B, Volz U, Donovan C, Kling D, Lo Y, Mirinde V and Pullin N (2021). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the Impact of Climate Risks on Sovereign Borrowing Costs*. Available at <https://www.v-20.org/category/resources/publications/cost-of-capital>.
- Caliari A (2020). Linking debt relief and sustainable development: Lessons from experience. Background Paper No. 2. Debt Relief for Green and Inclusive Recovery Project. Available at <https://drgr.org/files/2020/11/BackgroundPaper2-Lessons-from-Experience.pdf>.
- Christophers B (2017). Climate change and financial instability: Risk disclosure and problems of neoliberal governance. *Annals of the American Association of Geographers*. 107(5): 1108-1127.
- Christophers B (2019). Environmental beta or how institutional investors think about climate change and fossil fuel risk. *Annals of the American Association of Geographers*. 109(3): 754–774.
- Climate Action in Financial Institutions (2018). Principles for mainstreaming climate action. Available at <https://www.mainstreamingclimate.org>.
- DCF Alliance (2019). The devolved climate finance mechanisms: Principles, implementation and lessons from four semi-arid countries. Available at <https://pubs.iied.org/g04424>.
- De Melo J and Solleder JM (2020). The EGA negotiations: Why they are important, why they are stalled, and challenges ahead. *Journal of World Trade*. 54(3): 333–347.
- Deschryver P and de Mariz F (2020). What future for the green bond market? How can policymakers, companies, and investors unlock the potential of the green bond market? *Journal of Risk and Financial Management*. 13(3):1–26. Available at <https://ideas.repec.org/a/gam/jjrfmx/v13y2020i3p61-d336328.html>.
- Ehlers T and Packer F (2017). Green bond finance and certification. Quarterly Review. Bank for International Settlements.
- EPG-GFG (2018). Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Global Finance Governance. Available at <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.
- European Commission (2021). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon border adjustment mechanism as part of the European Green Deal, before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available

- at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- GATT (1991). Services Sectoral Classification List. Document MTN.GNG/W/120. 10 July.
- Gallagher KP and Carlin FM (2020). *The Role of the IMF in the Fight Against COVID: The IMF COVID Response Index*. Global Development Policy Center. Available at <https://www.bu.edu/gdp/2020/09/15/the-role-of-imf-in-the-fight-against-covid-19-the-imf-covid-19-response-index/>.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2021). *The Case for a New Bretton Woods*. Polity Press. Cambridge.
- Georgieva K (2020). A new Bretton Woods moment. Speech. 15 October. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>.
- Goldberg E (2019). Regulatory cooperation – a reality check. Associate Working Paper No. 115. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government. Available at <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp115>.
- G7 Trade Ministers' Communiqué (2021). The Joint Communiqué issued by the G7 countries at the G7 Trade Track on 28 May 2021. United Kingdom Department for International Trade. Available at <https://www.gov.uk/government/news/g7-trade-ministers-communication>.
- Griffiths-Jones S (1992). Conversion of official bilateral debt: the Opportunities and issues. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. World Bank. Washington, D.C. Available at <http://www.stephanygj.net/papers/ConversionOfOfficialBilateralDebt1993.pdf>.
- Guardian* (2021). Green investing 'is definitely not going to work', says ex-BlackRock executive. 3 March. Available at <https://www.theguardian.com/business/2021/mar/30/tariq-fancy-environmentally-friendly-green-investing>.
- Guzman M and Stiglitz JE (2016). Creating a framework for sovereign debt restructuring that works. In: Guzman M, Ocampo JA and Stiglitz JE, eds. *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crisis*. Columbia University Press. New York: 3–32.
- Hachenberg B and Schiereck D (2018). Are green bonds priced differently from conventional bonds? *Journal of Asset Management* 19(6): 371–383.
- Ito H, Sekiguchi R and Yamawake T (2018). Debt swaps for financing education: Exploration of new funding resources. *Cogent Economics & Finance*. 6(1):1563025.
- Kapraun J, Latino C, Scheins C and Schlag C (2019). (In)-Credibly green: Which bonds trade at a green bond premium? (April 29, 21). Proceedings of Paris December 2019 Finance Meeting EUROFIDAI - ESSEC.
- Khor M, Montes MF, Williams M and Yu VPB (2017). Promoting sustainable development by addressing the impacts of Climate Change response measures on developing countries. Research Paper No. 81. South Centre. Available at https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries_EN-1.pdf.
- Klusak P, Agarwala M, Burke M, Kraemer M and Mohaddes K (2021). Rising temperatures, falling ratings: The effect of climate change on sovereign creditworthiness. Working Papers in Economics No. 2127. University of Cambridge.
- Kozul-Wright R, Banga R, Fortunato P, Maystre N, Poon D and Wang D (2019). From development to differentiation: Just how much has the world changed. Research Paper No. 33. UNCTAD, Available at https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5_en.pdf.
- Larcker DF and Watts E (2019). Where's the Greenium? Working Paper No. 239. Stanford University Graduate School of Business.
- Lowe S (2019). The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development. Centre for European Reform. 31 October. Available at <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>.
- Murphy D and Parry J (2020). *Filling the Gap: A review of Multilateral Development Banks' efforts to scale up financing for climate adaptation*. International Institute for Sustainable Development (IISD). Manitoba.
- Noor R (2019). Global Overview and Market Analysis of Green Bond. MIT Climate. Available at <https://climate.mit.edu/posts/global-overview-and-market-analysis-green-bond> (accessed on 18 February 2021).
- OECD (1998). Swapping debt for the environment: The Polish Ecofund. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007). *Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2017). Trade in services related to the environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL. 27 March.
- OECD (2018). International trade and the transition to a more resource efficient and circular economy – concept paper. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)3/FINAL.

- OECD (2019). Report on a set of policy indicators on trade and environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL.
- OECD (2021). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*. Available at <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>.
- Oxfam (2020). *Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress Towards the \$100 billion commitment*. Oxford: Oxfam International.
- Pigato M, Black S, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-Carbon Development*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Sheikh PA (2018). Debt-for-Nature initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and implementation. Report. Congressional Research Service. Government of the United States.
- Steinfatt K (2020). Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience? Staff Working Paper ERSD-2020-10. World Trade Organization Available at https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm.
- Tiedemann J, Piatkov V, Prihardini D, Benítez JC and Zdzienick A. (2021). Meeting the Sustainable Development Goals in small developing states with climate vulnerabilities: Cost and financing. Working Paper No. 21/62. International Monetary Fund.
- Tienhara K (2017). Regulatory chill in a warming world: The threat to climate policy posed by investor-state dispute settlement. *Transnational Environmental Law*. 7(2): 229–250. Available at <https://doi.org/10.1017/S2047102517000309>.
- Timisel C (2021). Financing climate change adaptation: International initiatives. *Sustainability*. 13(12): 6515.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United States Congress, (1992). *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*. Office of Technology Assessment. OTA-BP-ITE-94. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C.
- US State Department (2015). *Overview of the Global Climate Change Initiative U.S. Climate Finance 2010–2015*. United States Department of State. Available at <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250737.pdf>.
- Vincent K (2021). Political Economy of Adaptation. Unpublished background paper prepared for Trade and Development Report 2021.
- Wetengere KK (2018). Is the banning of importation of second-hand clothes and shoes a panacea to industrialization in East Africa? *African Journal of Economic Review*. 6(1): 119–141.
- Whitney A, Grbusic T, Meisel J, Cid AB, Sims D and Bodnar P (2020). *State of Green Banks 2020*. Rocky Mountain Institute. Available at <https://rmi.org/insight/state-of-green-banks-2020/>.
- Wolf M (2021). The G20 has failed to meet its challenges. *Financial Times*. 13 July.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- World Ocean Initiative (2020). “Seychelles swaps debt for nature”. Blue Finance blog. 8 April 2020. Available at <https://ocean.economist.com/blue-finance/articles/seychelles-swaps-debt-for-nature>.
- WTO (2004). Non-tariff barrier notifications. Negotiating Group on Market Access. TN/MA/W/46/Add.8/Rev.1. 18 November. World Trade Organization.
- WTO (2010). Market access for non-agricultural products. Negotiating Text on Liberalizing Trade in Remanufactured Goods. Communication from Japan, Switzerland, and the United States. Document TN/MA/W/18/Add.16/Rev.4. 9 July. World Trade Organization.
- WTO (2011). WTO negotiations on environmental goods and services: Addressing the development dimension for a “triple-win” outcome. TN/TE/W/79. World Trade Organization.
- WTO (2021). Trade and environmental sustainability structured discussions – Communication by the

- European Union. Document INF/TE/SSD/W/7. World Trade Organization.
- Yamano N and Guilhoto J (2020). CO₂ emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database. Science, Technology and Industry Working Papers No. 2020/11. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. Available at <https://doi.org/10.1787/8f2963b8-en>.
- Zerbib OD (2016). Is there a green bond premium? The yield differential between green and conventional bonds. *The Journal of Banking and Finance*. 98(2019): 39-60. As The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds.

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO

Ediciones anteriores

TDR 2020	De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: evitar otra década pérdida
TDR 2019	Financiar un <i>New Deal</i> verde global
TDR 2018	El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio
TDR 2017	Un <i>New Deal</i> mundial como alternativa a la austeridad
TDR 2016	La transformación estructural al servicio de un crecimiento inclusivo y sostenible
TDR 2015	Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo
TDR 2014	Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo
TDR 2013	Adaptación a la dinámica cambiante de la economía mundial
TDR 2012	Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado
TDR 2011	Problemas de las políticas económicas en el mundo después de la crisis
TDR 2010	Empleo, globalización y desarrollo
TDR 2009	Respuesta a la crisis mundial. Mitigación del cambio climático y desarrollo
TDR 2008	Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión
TDR 2007	Cooperación regional para el desarrollo
TDR 2006	Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo
TDR 2005	Nuevas características de la interdependencia mundial
TDR 2004	Coherencia de las políticas económicas, estrategias de desarrollo e integración en la economía mundial
TDR 2003	La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural
TDR 2002	Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial
TDR 2001	Tendencias y perspectivas mundiales. La reforma de la arquitectura financiera internacional
TDR 2000	Crecimiento económico y desequilibrio mundiales
TDR 1999	Frágil Recuperación y Riesgos de Regresión Económica Comercio, Financiación y Crecimiento
TDR 1998	La inestabilidad internacional y la economía mundial. El desarrollo de África en una perspectiva comparativa
TDR 1997	La mundialización, la distribución y el crecimiento
TDR 1981–2011	Tres décadas de pensamiento sobre el desarrollo

