

EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Raúl de Arriba Bueno (Universidad de Valencia)

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

1. Concepto de política económica

Actualmente en la mayor parte del planeta existen economías mixtas. Se trata de economías de mercado donde el Estado interviene para modificar las reglas del juego y los resultados del proceso económico a través de la política económica. La teoría económica convencional señala que la razón que justifica esta intervención deriva de la existencia de fallos de mercado. Es decir, la política económica intervendría para solucionar los problemas de asignación (bienes públicos, externalidades y competencia imperfecta), de distribución desigual de la renta y de inestabilidad del ciclo económico (recesión y desequilibrios macroeconómicos).

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, las razones que justifican la intervención del Estado en la economía van más allá de atender esos fallos únicamente. En primer lugar, la política económica debe establecer el marco institucional (las reglas del juego) en el que se desarrollan las relaciones económicas. No existe un único tipo de arquitectura institucional posible, sino que sus características varían en función de la evolución histórica de las sociedades y la ideología. En segundo lugar, la sociedad puede demandar que el Estado actúe incluso en campos donde el mercado no tiene por qué fallar, produciendo bienes o servicios de forma paralela al sector privado. Por esta razón, en muchos países existen o han existido empresas públicas produciendo automóviles, electricidad, servicios postales, transporte, educación o sanidad pública, por poner solo unos ejemplos.

Incorporar esta perspectiva más amplia sobre la justificación de la política económica supone, en definitiva, ampliar el espacio de la toma de decisiones por parte de los responsables oficiales de la política económica. Al mismo tiempo, ello amplifica la importancia que adquiere la combinación de preferencias e intereses de los distintos grupos sociales en la determinación de la agenda de la política económica.

1.1. El enfoque convencional de la política económica

Según el enfoque convencional (también llamado ortodoxo o tecnocrático), la vinculación fines-medios representa la relación técnica entre los objetivos y los instrumentos. Este enfoque convencional constituye una versión idealista de la formación de la política económica en la que destacan dos características.

En primer lugar, los fines deben considerarse como variables exógenas determinadas por el ámbito político. Solo los medios pertenecen al dominio del técnico especialista en

economía. Por ejemplo, si la teoría económica concluye que desempleo e inflación son fenómenos independientes, la elección entre reducir el paro o el crecimiento de los precios queda circunscrita al ámbito político.

En segundo lugar, la política económica constituye una simple traslación de las premisas de la teoría económica. La teoría económica descubre leyes de funcionamiento de la economía que conectan los distintos fenómenos económicos a modo de relaciones causa-efecto; mientras que la política económica desarrolla una función técnica de identificación de posibilidades de intervención a partir de la aplicación de esas leyes, en función de los objetivos definidos por los políticos. Únicamente si el asesoramiento por parte de los técnicos es erróneo o si aparecen factores imprevistos, se puede limitar la certidumbre de la intervención pública. Adicionalmente, si se considera que estas leyes son válidas con independencia del tiempo y el espacio las recomendaciones de política económica tienen validez universal.

Para la ordenación deliberada de esos instrumentos, se cuenta con una función de bienestar social que se construye según las preferencias sociales reveladas de acuerdo con el mecanismo político vigente. La política económica que maximiza esa función de bienestar es la óptima; y además es objetiva, pues el economista no interviene en la determinación de los objetivos y se limita a asesorar técnicamente al político. Los políticos buscan el interés común, a través de la función de bienestar social, y el economista ofrece a los políticos los análisis técnicos necesarios para diseñar la política que maximiza el bienestar.

1.2. Críticas al enfoque convencional de la política económica

La política económica necesita introducir enfoques interdisciplinarios, pues la separación de lo económico del resto de lo social puede resultar artificial. Si la política económica debe resolver problemas económicos complejos y éstos tienen un carácter multidisciplinar, será necesario tener en cuenta todas las variables relevantes para ofrecer una explicación integral de dichos problemas, aunque sean de naturaleza “no económica”.

El esquema fines-medios convencional considera los fines un producto político y los medios un elemento técnico neutral (no político). Sin embargo, esto último es cuestionable desde distintos ángulos. Según Myrdal, la utilización de un instrumento u otro afecta de forma diferente a cada grupo social. Por tanto, estos impactos discriminatorios dentro de la sociedad deberían ser valorables políticamente. Según Tinbergen, los efectos de un instrumento no se limitan únicamente a la cadena de relaciones causales conectadas inicialmente con el objetivo perseguido, sino que se trasladan también a otras cadenas causa-efecto vinculadas con otros objetivos o con otros procesos económicos que no forman parte de la estrategia de política económica. Por tanto, el uso de los medios debe valorarse también en función de esos impactos colaterales sobre otros objetivos. Por último, desde una perspectiva práctica, hay que asumir que los asesores tienen sus propias preferencias y valores. Ello se traduce en preferencias por el uso de unos instrumentos frente a otros con el fin de reducir impactos sobre ciertos colectivos o fenómenos económicos, en el uso de unos u otros

marcos teóricos particulares, en la interpretación parcial o sesgada de los problemas complejos, etc. En consecuencia, los instrumentos no son neutrales.

Fines y medios son interdependientes y se influyen recíprocamente. Los fines también pueden ser analizados por el economista, que debe abarcar todo el proceso de formación de la política económica en su totalidad, incluyendo los objetivos. Su participación en la selección de los objetivos incluye la valoración de su plausibilidad, de su impacto sobre los distintos grupos sociales y de su coherencia en términos globales.

La política económica no se reduce simplemente a la aplicación de leyes económicas universales establecidas por la teoría económica. La razón fundamental es que no existen ese tipo de leyes que funcionan de forma invariable en el espacio y en el tiempo. Las relaciones económicas se conforman a través del comportamiento de individuos e instituciones que conviven en un contexto histórico, social y cultural determinado. Ello exige la contextualización de la política económica en su espacio y en su tiempo.

El proceso de formación de la política económica en su representación convencional es irreal. Ni los objetivos son formulados exclusivamente por el político, ni los instrumentos son seleccionados exclusivamente por el técnico. La política económica en la praxis es el resultado de una red de procesos y relaciones en la que participan diversos actores, como veremos más adelante.

2. Objetivos e instrumentos de la política económica

2.1. Los objetivos de la política económica

El fin último de la política económica se puede definir como la satisfacción de las necesidades colectivas o el bienestar social. Sin embargo, el significado de bienestar social o colectivo es muy impreciso. Por esta razón, en la práctica la política económica se ha dotado de una serie de objetivos más operativos, a modo de acotación pragmática (crecimiento, empleo, estabilidad de precios, etc.).

Las características de los objetivos de la política económica son las siguientes:

- Tienen carácter político (aunque también económico, como hemos visto anteriormente), puesto que son la manifestación del entramado de preferencias e intereses de todos los actores sociales, manifestados a los responsables de la política económica a través de canales diferentes.
- Su concreción depende del tipo de análisis económico dominante. Por ejemplo, según la ideología económica dominante, el empleo podría ser un objetivo prioritario, secundario o incluso no ser objetivo de la política económica si se considera que la estabilidad macroeconómica o el mercado desregulado conducen por sí solos al pleno empleo.
- Reflejan las circunstancias reales del momento, de forma que en cada etapa pueden aparecer o desaparecer distintos objetivos del programa. Por ejemplo, en una fase depresiva del ciclo, la lucha contra la inflación no suele ser un objetivo prioritario.

- Recogen los intereses de grupos de presión. La selección de los objetivos no es un proceso de identificación de los problemas prioritarios realizado de forma imparcial, sino que depende de la capacidad de los distintos grupos de presión de hacer valer sus intereses.

La clasificación convencional, aunque no del todo precisa, de los objetivos de la política económica distingue entre objetivos a corto y a largo plazo. Según este criterio temporal, los objetivos a corto plazo serían aquellos sobre los que actúan las políticas coyunturales, como el aumento del empleo, la estabilidad de precios, la estabilidad presupuestaria o el equilibrio de la balanza de pagos. Los objetivos a largo plazo, sobre los que actuarían las políticas estructurales, serían el crecimiento económico, la mejora de la distribución de la renta y la riqueza, la reducción de los desequilibrios regionales o el desarrollo sostenible. Sin embargo, hay que aclarar que esta es una clasificación adoptada de forma convencional, pues, en la realidad, prácticamente cualquiera de los objetivos mencionados puede ser afectados por políticas económicas tanto a corto como a largo plazo.

Finalmente, es necesario señalar que los distintos objetivos de la política económica pueden ser independientes entre sí o estar relacionados entre ellos. Si están vinculados, los objetivos son complementarios cuando pueden ser perseguidos al mismo tiempo y con las mismas políticas; o incompatibles, si las políticas desplegadas para conseguir uno afecta negativamente a otro. En este último caso, será necesario establecer una jerarquía de prioridades distinguiendo los objetivos principales de los secundarios.

2.2. Los instrumentos de la política económica

Ya se ha visto que no existe una separación clara entre objetivos e instrumentos, sino que más bien hay que hablar de cadenas retroalimentadas de fines y medios. También hemos visto que los instrumentos no son neutrales y, por tanto, los juicios de valor están presentes en su determinación. La idea es que los distintos instrumentos afectan de forma desigual a distintos grupos y de ahí la incorporación del elemento normativo, también en este momento (no solo en la selección de los objetivos)

La selección de los instrumentos presenta las siguientes características:

- Dependen del modelo teórico de referencia. Según el marco doctrinal imperante, los instrumentos seleccionados para provocar una expansión de la demanda, por ejemplo, pueden ser diferentes (monetarios o fiscales o aumentos salariales, etc.).
- El marco institucional existente condiciona la disponibilidad y alcance de los instrumentos. Por ejemplo, en el caso de formar parte de la eurozona, un país no podrá utilizar el tipo de cambio para corregir el desequilibrio exterior.
- El coste de utilización de los distintos instrumentos es diferente. Por ejemplo, una expansión fiscal tiene un coste presupuestario, mientras que expansión monetaria no. Ello puede influir en la selección de unos medios en perjuicio de otros.

- Las preferencias de los responsables de la toma de decisiones, así como del resto de actores implicados en el proceso de decisión, influyen en la selección de los instrumentos. Por ejemplo, las empresas pueden no estar de acuerdo en financiar una expansión fiscal a través de impuestos directos, especialmente si es el de sociedades.

3. Economía y política en la agenda de la política económica

3.1 La dimensión económica del proceso de decisión

La naturaleza económica de la política económica es evidente en distintos momentos del proceso de decisión. El empleo de la teoría económica es esencial para el diseño de políticas económicas apropiadas. Efectivamente, la técnica económica está presente a lo largo de las siguientes etapas del proceso de decisión:

- Identificación y selección de los problemas económicos.
- Diagnóstico del problema detectado.
- Elección de los instrumentos apropiados.
- Ejecución de las medidas seleccionadas.
- Supervisión de las políticas aplicadas.

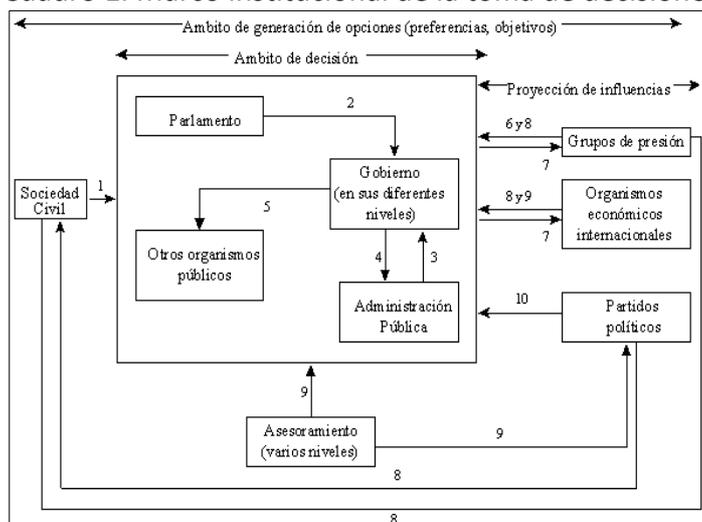
3.2 La dimensión política del proceso de decisión

El enfoque convencional de la política económica asume que los objetivos y los instrumentos se deciden en ámbitos separados. Los objetivos dependen de una función de bienestar social que recoge las preferencias de la sociedad (por ejemplo, a través del voto electoral). El gobierno maximiza la función de bienestar social guiado por la búsqueda del bien común y el economista actúa como asesor ofreciendo al gobierno recomendaciones técnicas para que pueda diseñar la política económica.

Ese es un enfoque distorsionado de la realidad de la toma de decisiones en las democracias representativas, en el que los intereses de los diversos actores afectados por el proceso (incluidos los que toman las decisiones) no tienen ninguna relevancia. La realidad es bien distinta y por ello hay que introducir el elemento político como variable endógena a lo largo de todo el proceso de decisión de la política económica.

La política económica es un proceso político, un proceso de decisión que puede entenderse como un mecanismo en el que se producen conflictos de intereses. El gobierno no actúa como un agente impersonal que se limita a buscar el bien común (en caso de que se pudiera saber con precisión cuál es éste) sin ninguna interferencia, a partir de recomendaciones técnicamente óptimas de expertos neutrales. En realidad, la actuación del gobierno está condicionada por los intereses de diversos actores económicos y sociales y por el marco institucional, tal como se refleja en el cuadro 1.

Cuadro 1. Marco institucional de la toma de decisiones



Notas: 1=Revelación de preferencias; 2=Designación/control político; 3=Ejecución de actuaciones; 4=Relación de agencia/delegación; 5 =Delegación/autonomía/relación de agencia; 6=Presiones/búsqueda de intereses específicos; 7=Consultas; 8=Influencias; 9=Asesoramiento técnico; 10=Revelación de preferencias, búsqueda de objetivos ideológicos e influencias
Fuente: X.C. Arias. La formación de la política económica. Civitas, Madrid. 1996

4. La eficacia de la política económica

4.1. La evaluación en la política económica

La evaluación de la eficacia de la política económica constituye una fase del proceso de decisión que cada vez recibe más atención. Existe ya cierta tradición de evaluación en el ámbito de las políticas públicas, enmarcada tanto en el campo de la ciencia política (dentro de la especialidad de administración pública), como en la hacienda pública (o economía pública). La evaluación de las políticas públicas puede realizarse a tres niveles de la actuación pública:

- nivel macro, referido a políticas más generales a medio y largo plazo.
- nivel meso, referido a las políticas sectoriales a medio plazo.
- nivel micro, referido a gestión y programas públicos, normalmente más a corto plazo.

En este trabajo interesa la evaluación de la política económica en su conjunto, más integral, como manifestación de la acción global del gobierno en la búsqueda del bienestar social (nivel macro). Por eso, se deja de lado la cuestión de la evaluación de políticas públicas convencional, centrada principalmente en el análisis de programas y de eficiencia del gasto y en el impacto de una decisión pública concreta.

Evaluar la política económica significa, en última instancia, comprobar hasta qué punto ésta cumple el fin último que justifica su razón de ser. Ello exige delimitar cuál es el fin último y cuáles son los objetivos más operativos vinculados con el fin último. Por tanto, el éxito de la política económica se valora según su capacidad para lograr esos objetivos. Ello exige identificar bien los objetivos y que éstos tengan relación clara con el fin último de la política económica. Existe la convicción generalizada de que el fin último de la

política económica es maximizar el bienestar social; sin embargo, el consenso desaparece cuando hay que concretar los objetivos más operativos.

Una vez han sido identificados los objetivos, es preciso disponer de indicadores apropiados que informen de la eficacia de las políticas aplicadas. En este punto, hay que ser consciente que los procesos económicos y sociales no son totalmente controlables por la política económica (poder limitado) y que los cambios experimentados en aquellos no solo obedecen a actuaciones de la política económica. Ello supone que siempre van a quedar dudas acerca de la verdadera responsabilidad de la política económica en la evolución de los objetivos. Por esta razón, en ocasiones los indicadores de progreso no solo incorporan variables que miden los resultados, sino también de proceso o esfuerzo.

A continuación, vamos a revisar indicadores alternativos vinculados a distintos tipos de fines últimos de la política económica, que serán las variables que deben ser evaluadas para emitir una valoración sobre la eficacia de la política económica. Según el enfoque adoptado, el objetivo final de la política económica puede ser:

- Crecimiento del PIB
- Calidad de vida
- Desarrollo de libertades instrumentales

4.2. La maximización de la función de bienestar

La referencia al bienestar económico o material como fin último de la política económica viene al menos desde el siglo XIX y recibe especial atención con Marshall y Pigou a principios del siglo XX. El problema, desde entonces, radica en cómo definir y medir el bienestar y en valorar el impacto de la política económica sobre el bienestar. Marshall asociaba el bienestar material con alcanzar mayores niveles de riqueza a través del crecimiento económico y con la equidad en la distribución de la producción. Estos primeros especialistas en la economía del bienestar consideraban que los bienes y servicios tienen utilidad si contribuyen al bienestar físico de las personas, a la productividad y a la eficiencia.

Más adelante, Samuelson desarrolló la idea de la función de bienestar social como una forma de incluir las variables que determinan al bienestar individual. La función general de bienestar (W) sería de este tipo:

$W = W(C,E,P,B,Y)$, en la que C es crecimiento; E es empleo; P es estabilidad de precios; B es balanza de pagos; e Y es distribución de la renta y la riqueza.

Según Samuelson, estas variables, que al final constituyen objetivos operativos de la política económica, no deben considerarse como fines, sino como medios para lograr la maximización de las utilidades de todos los individuos de una sociedad. En definitiva, el objetivo es aumentar la eficiencia y el pleno empleo de los recursos para maximizar la producción y disponer de la mayor cantidad de bienes y servicios con los que aumentar la utilidad de todos.

4.3. Eficiencia y crecimiento económico

El primer enfoque sobre la evaluación de la política económica considera que el fin último debe ser la mejora de la eficiencia del sistema económico con el fin de aumentar la productividad y el crecimiento económico (al margen de que existen otros objetivos operativos que forman parte de las preocupaciones de la política económica como el empleo, la estabilidad de precios o el equilibrio exterior).

4.4. Calidad de vida

Según la Comisión Stiglitz para la Medición del Bienestar, existe una desconexión entre los datos que ofrece el PIB y los que importan realmente para el bienestar de los individuos. Por esta razón, recomienda crear un sistema estadístico que complete las mediciones de la actividad mercantil por datos sobre el bienestar de las personas y la sostenibilidad. Existen varios indicadores para evaluar el aumento de la calidad de vida como, por ejemplo:

- Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990, a partir de los trabajos Mahbub ul Haq y las ideas inspiradoras Amartya Sen.
- Índice para una Vida Mejor, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2011 e inspirado en los trabajos de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, dirigida por J. Stiglitz, A. Sen y J.P. Fitoussi
- Índice de Calidad de Vida, elaborado por Eurostat desde 2013 también a partir de las recomendaciones del Informe para Medición del Desarrollo de Stiglitz, Sen y Fitoussi
- El Índice de Progreso Social, elaborado por la organización Social Progress Imperative.

4.5. Política económica y libertades

El fin de la política económica no puede ser solo aumentar el bienestar material. El elemento clave es su contribución a la realización personal y autonomía de las personas. De acuerdo con A. Sen y M. Nussbaum, se trata de generar oportunidades para el desarrollo de las capacidades de todos los individuos con el fin de ser más libres. Por tanto, es la maximización de la libertad lo que debe orientar el proceso económico.

Según Sen, lo que explica el progreso de una sociedad no es el PIB, sino las propiedades de las estructuras e instituciones que garantizan el desarrollo de las capacidades de las personas. Los fines económicos, y también los medios, deben estar orientados por valores superiores, las libertades instrumentales. Como es fácil de imaginar, ello no depende solo de las políticas económicas, pero su contribución es esencial. La política económica debe contribuir a la creación de las condiciones estructurales e institucionales que permiten el desarrollo de las capacidades económicas, políticas,

sociales, de información y de seguridad. El desarrollo de estas capacidades es fundamental para el despliegue de las cinco libertades básicas:

1. Libertad económica. No se refiere a garantizar el libre mercado, de hecho, las políticas a favor del libre mercado pueden ser contraproducentes con la libertad económica. Se trata de proteger la igualdad de oportunidades, la inclusión social, aumentar las oportunidades económicas de los más débiles, eliminar de la vulnerabilidad laboral, etc.
2. Libertad política. No se reduce únicamente a garantizar el estado de derecho, que también; sino a impedir la colonización de la esfera política por parte del poder económico, al empoderamiento de los ciudadanos y a la participación directa de los individuos en la toma de decisiones fundamentales.
3. Libertad social. Se trata de garantizar a las personas la posibilidad de llevar una vida digna, con acceso a la salud, la educación, la vivienda, a un entorno comunitario saludable, etc.
4. Seguridad protectora. No se trata solo de seguridad frente a la violencia física, sino a la seguridad social, las pensiones, la protección del medioambiente, la protección frente al riesgo laboral, frente al riesgo de pobreza, etc.
5. Libertad de información. Se refiere a la transparencia informativa y es fundamental para el despliegue de las otras libertades. Requiere una sociedad civil crítica y comprometida con las libertades.

El impacto sobre estas libertades es la guía para la determinación la agenda y el criterio para evaluar la eficacia de la política económica. Así, las políticas tradicionales de crecimiento no son evaluadas en función de si aumenta o no el PIB, sino por si contribuyen positivamente al desarrollo de las libertades anteriores. Igualmente, las políticas de reducción del déficit público también deben ser evaluadas según el mismo criterio y podrían tener mala calificación si reducen la libertad económica o social. Otras políticas que actualmente no son prioritarias, como las redistributivas podrían adquirir mayor relevancia por su contribución a las libertades económicas, sociales y de seguridad, por ejemplo.

II. EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

1. La balanza de pagos

La balanza de pagos es el documento contable que suma los flujos de ingresos y pagos realizados en un año entre un país y el resto del mundo como consecuencia de las relaciones comerciales y financieras que mantiene con el exterior. La estructura de la balanza de pagos se divide en los siguientes saldos:

I. Cuenta corriente:

Esta cuenta contiene todas las transacciones debidas a las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de un país. Se subdivide en cuatro subcuentas:

- Balanza comercial: incluye las exportaciones e importaciones de bienes (mercancías)
- Balanza de servicios: incluye las exportaciones e importaciones de servicios (turismo, transporte, uso de la propiedad intelectual, etc.)
- Balanza de rentas primarias: incluye los ingresos y pagos por rentas (fundamentalmente, rentas del capital derivadas de las inversiones exteriores)
- Balanza de rentas secundarias: incluye los ingresos y los pagos derivados de las transferencias corrientes, es decir, transacciones económicas que no encuentran contrapartida, procedentes tanto del sector privado (como las remesas de trabajadores migrantes) como del sector público (como las ayudas del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo)

En estas cuentas, si las exportaciones son mayores que las importaciones, las balanzas tienen superávit; en caso contrario, presentan déficit. Así, por ejemplo, se dice que un país tiene superávit por cuenta corriente, déficit comercial, etc.

II. Cuenta de capitales:

La cuenta de capital incluye las transferencias de capital y la adquisición de activos no financieros no producidos (marcas registradas, compra-venta de derechos de emisión de CO₂, etc.). La parte más importante de las transferencias de capital es la que recoge las transferencias públicas de la UE (como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o los fondos de cohesión).

III. Cuenta financiera:

La cuenta financiera incluye:

- Inversión directa y sus rentas (acciones, otras formas de participación, beneficios reinvertidos, inversiones en inmuebles y financiación entre empresas relacionadas). Se considera inversión directa cuando hay interés a largo plazo e influencia significativa en la gestión de la empresa en la que se invierte (en la práctica, se considera inversor directo al propietario de un 10 % o más del capital de una empresa)
- Inversión de cartera y sus rentas, excluido el Banco de España (acciones y participaciones en fondos de inversión, títulos de deuda)

- Otra inversión y sus rentas, excluido el Banco de España (préstamos y depósitos; créditos comerciales; leasing financiero sobre mercancías, etc.)
- Instrumentos financieros derivados, excluido el Banco de España (opciones; los futuros; compraventas de divisas a plazo; permutas financieras o swap, etc.)
- Cuenta financiera del Banco de España (variaciones de sus activos y pasivos exteriores, desglosados entre la variación de reservas, la variación de los activos frente al Eurosistema y la variación de sus otros activos y pasivos exteriores)

La suma de la cuenta corriente y la cuenta de capital se denomina Capacidad /Necesidad de Financiación. Si el saldo es positivo, el país ha recibido más ingresos que pagos y tiene capacidad para financiar al resto del mundo. Si es negativo, tiene necesidad de financiación del resto del mundo para cubrir el exceso de pagos sobre los ingresos.

2. Los tipos de cambio

El tipo de cambio de una moneda es su valor expresado en términos de otra moneda o divisa. Por ejemplo, si que el tipo de cambio del dólar es 1,15 euros, significa que el precio que hay que pagar para comprar un dólar en los mercados de divisas es 1,15 euros.

Los tipos de cambio pueden ser fijos, flexibles (flotantes) o presentar una modalidad intermedia (fijos ajustables, de flotación controlada, etc.). Los tipos de cambio flexibles se determinan en el mercado de divisas a través de la oferta y demanda de divisas. Mientras que los fijos son establecidos administrativamente por la autoridad correspondiente.

En un sistema flexible, se llama depreciación a una disminución del valor de la moneda local (es decir, un aumento del tipo de cambio) y apreciación a un aumento del valor de la moneda local (es decir, un descenso del tipo de cambio). En un sistema fijo, los términos empleados son devaluación y revaluación, respectivamente.

El tipo de cambio reflejado en el mercado de divisas se determina por la interacción entre la oferta y la demanda de esas divisas en el mercado. Los cambios en el precio de la moneda obedecen a la misma lógica que los mercados de cualquier bien: si aumenta la demanda o baja la oferta de una divisa, subirá el tipo de cambio; y si baja la demanda o aumenta la oferta, bajará el tipo de cambio.

Por tanto, los determinantes últimos de la evolución de los tipos de cambio son todos aquellos factores que inciden sobre la oferta y la demanda de divisas. De forma resumida, se pueden agrupar de la siguiente forma:

Determinantes de la oferta de divisas (o demanda de euros):

- Exportaciones: renta del resto del mundo; diferencial de precios entre el país y el resto del mundo; y otros determinantes de las exportaciones
- Entrada de capitales: diferencial de tipos de interés entre el país y el resto del mundo

- Expectativas de los agentes sobre la evolución futura del tipo de cambio: si se espera que el tipo de cambio baje en el futuro, aumenta la oferta de divisas

Determinantes de la demanda de divisas (venta de euros):

- Importaciones: renta nacional; diferencial de precios entre el país y el resto del mundo; y otros determinantes de las importaciones
- Salida de capitales: diferencial de tipos de interés entre el país y el resto del mundo
- Expectativas de los agentes sobre la evolución futura del tipo de cambio: si se espera que el tipo de cambio suba en el futuro, aumenta la demanda de divisas

Los mercados de divisas mundiales funcionan durante 24 horas al día debido a la diferencia horaria con la que se mantienen abiertas las distintas plazas (Asia, Europa y EE.UU.). El volumen de negocios es alrededor de 5 billones de dólares diarios, de los cuales solo entre un 3% y 5% son operaciones finalistas (es decir, derivadas de la realización de transacciones comerciales, inversión directa o en activos financieros). Las principales plazas son Londres, EE.UU., Japón y Singapur. También son importantes Suiza, Hong Kong y Alemania. Las monedas más importantes en la realización de intercambios son el dólar, el euro, el yen y la libra.

3. La profundización de la globalización

La globalización económica asociada a la integración internacional de los mercados de bienes y servicios, la integración del sistema financiero y la interconexión de las cadenas de producción transnacional tiene su origen en dos fenómenos, uno político y otro tecnológico.

El primer fenómeno es el cambio de política económica que vino con la revolución neoconservadora de los años 80. El nuevo escenario de crisis y restricciones presupuestarias dibujado por el aumento de los déficits públicos y el endeudamiento internacional (facilitado por el reciclaje de petrodólares procedentes de Oriente Medio) a partir de los años 70 generó, además, tensiones sobre el Estado de Bienestar en los países desarrollados. En este contexto se produce la revolución *neoon* capitaneada por Thatcher en Reino Unido (1979) y Reagan en Estados Unidos (1981), y por el cambio de orientación ideológica en las instituciones internacionales, sobre todo en el Fondo Monetario Internacional. Las soluciones que ofrecen los partidos conservadores a la crisis se concretan en lo que se dio a conocer como el programa neoliberal que empujó la globalización:

- apertura comercial mediante la reducción (o eliminación, en el caso de zonas de libre comercio) de aranceles y de restricciones no arancelarias a las importaciones.
- liberalización de movimientos de capitales, tanto del capital financiero (para favorecer la atracción de recursos para financiar la deuda) como del capital productivo para facilitar la inversión extranjera directa y la deslocalización empresarial.

- privatización de empresas públicas y desregulación de los sectores productivos.
- planes de ajuste macroeconómico, con reducción del gasto público y de los impuestos directos.
- primacía de las políticas de oferta y de mejora de la competitividad en detrimento del pacto social de reparto del crecimiento vigente hasta entonces. Ello significa, entre otras cosas, moderación de los salarios (o desvinculación del crecimiento de la productividad) y reducción del alcance del Estado de Bienestar.

La intensificación del fenómeno globalizador se explica también por los impulsos liberalizadores característicos de los procesos de integración regional en Europa (con la creación del mercado interior europeo o la eurozona), América (con Mercosur o el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México) o Asia (ASEAN, APEC), que se desarrollan desde entonces.

La desaparición del bloque comunista derivó también en la integración de estos países en los mercados mundiales de bienes y servicios; en el caso de los países del Este de Europa manifestada en su deseo de incorporarse a la Unión Europea. Asimismo, la gestión de la crisis de la deuda externa en el tercer mundo a partir de los años 80 por parte de los programas de rescate del Fondo Monetario Internacional supuso otro impulso globalizador desde el Sur, en este caso a través de las medidas liberalizadoras y el fin de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) exigidas a cambio de la reestructuración de la deuda externa.

El segundo motor del cambio fueron los avances tecnológicos en transporte (por tierra, mar y aire) y comunicaciones (innovaciones en informática y electrónica). Los avances técnicos en estos ámbitos supusieron una reducción de los costes de transporte y comunicaciones. Ello ha facilitado: (1) la especialización productiva, el comercio y los movimientos internacionales de factores de producción; y (2) la deslocalización de las actividades productivas por parte de las empresas transnacionales.

4. Implicaciones de la globalización

La profundización que ha experimentado la globalización desde los primeros cambios iniciados en los años 80 hasta nuestros días tiene implicaciones sobre distintos aspectos del funcionamiento de nuestros sistemas económicos y sobre la política económica.

En primer lugar, se ha producido un debilitamiento del Estado-nación “keynesiano” y un cambio de sus funciones. La piedra angular de la política económica ha pasado de ser el crecimiento y la cohesión social a focalizarse en mejorar la competitividad y asegurarse la confianza de los actores externos, especialmente de los mercados financieros. Esto último está vinculado al aumento de los riesgos y vulnerabilidad ante acontecimientos exteriores derivados de la mayor interdependencia internacional y por la preocupación por evitar crisis financieras y cambiarias, que se suceden distintas partes del mundo periódicamente desde los años 90. La presión de los mercados financieros y cambiarios sobre las políticas macroeconómicas son ahora mucho mayores.

Además, las políticas macroeconómicas son ahora menos eficaces: las políticas fiscales de demanda son menos eficaces porque parte de sus efectos se trasladan al exterior a través del aumento de las importaciones y la gestión de la política monetaria es más complicada por los impactos sobre los movimientos de capitales de los cambios en los tipos de interés. Esto junto con el creciente poder de las empresas transnacionales está erosionando la capacidad de los Estados para intervenir en la economía.

La respuesta que han encontrado los Estados ante este debilitamiento es intensificar los procesos de integración regional (en Europa, creando la Unión Económica y Monetaria) y fortalecer los instrumentos de política económica no discutidos, como las políticas de investigación y desarrollo, las políticas de aumento de la competencia, las políticas de infraestructuras o la estabilidad macroeconómica, entre otras.

En segundo lugar, la capacidad y eficacia de las instituciones económicas internacionales que han impulsado la globalización (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial de Comercio) se ha reducido también. El FMI no ha evitado el crecimiento del endeudamiento mundial y se suceden las crisis financieras internacionales con bastante frecuencia, delante de los ojos de una institución incapaz de controlar, ni siquiera prever, los enormes movimientos de capital privado que se mueven en todas direcciones con gran agilidad y efectos perturbadores.

La OMC se muestra incapaz de concluir la actual ronda de negociaciones iniciada en el año 2000 (Ronda del Milenio), es decir, tras casi 20 años. El comercio internacional se desarrolla en medio de distintos conflictos comerciales y contradicciones que la institución no es capaz de resolver satisfactoriamente, por ejemplo, en temas como el comercio agrario, la protección de la propiedad intelectual, las ayudas públicas o las recientes guerras comerciales iniciadas por Estados Unidos tras la llegada de Trump a la presidencia. Además, los avances en la liberación comercial se están produciendo a espaldas de la OMC, a través de acuerdos de libre comercio de carácter regional (como el TTIP, el TPP, el CETA, el nuevo TLC, etc.).

Por su parte, el Banco Mundial está muy condicionado por la estrategia liberalizadora del FMI y se muestra ajeno a otros enfoques como los de la UNCTAD o el UNDP, que incorporan una mayor preocupación sobre los impactos sociales de la asistencia al desarrollo. Su capacidad para impulsar los procesos de desarrollo en el Sur también está cuestionada y el impacto de sus actuaciones es limitado comparado con el efecto que tienen las decisiones privadas de las empresas transnacionales de organizar las cadenas de valor global en otra parte del planeta.

En tercer lugar, la globalización va estrechamente asociada a la expansión de las empresas transnacionales. Éstas desarrollan estrategias de externalización y deslocalización del proceso de producción por todo el mundo, articulando cadenas de valor global y comercio intrafirma (que representa en torno al 30% o 50% del comercio total, según algunas estimaciones), así como una planificación fiscal global con el fin de eludir (incluso evadir) el pago de impuestos, utilizando en muchos casos las oportunidades que ofrecen los paraísos fiscales.

Las empresas transnacionales ya no sólo obtienen ventajas por el acceso a determinados recursos, por el aprovechamiento de condiciones laborales más favorables a la empresa, por acogerse a regulaciones medioambientales y de otro tipo más laxas o por el acceso a otros mercados de consumo. Ahora se han convertido en fábricas globales que integran todos esos aspectos en una estrategia unitaria (aunque realicen las distintas actividades en territorios dispersos). Además, esta difusión del modo de producción incluye la exportación del modo de consumo (e ideológico) occidental, como modo de satisfacción de necesidades universal.

Curiosamente, el aumento de la competencia interna que traía la globalización a escala nacional ha provocado un aumento de las fusiones empresariales, concentraciones y consolidación de oligopolios a escala global en prácticamente todos los sectores económicos. De esta forma se han creado auténticos gigantes empresariales en los sectores clave que han limitado la competencia a nivel global y adquirido mucho poder en influencia tanto en el terreno económico como en la toma de decisiones a nivel político.

En cuarto lugar, la liberalización de los movimientos de capitales e integración del sistema financiero internacional ha supuesto el crecimiento exponencial del sector financiero, derivando en la financiarización de la economía. Este fenómeno hace referencia al crecimiento del volumen de recursos movilizados en el sistema financiero, ahora muy superior a la producción mundial de bienes y servicios. Junto con ello, la variedad, complejidad y sofisticación de los activos financieros ha introducido mayor inestabilidad y riesgo sistémico global con epicentro en el mercado financiero.

Este proceso de financiarización tiene otras implicaciones sobre la economía real. En cierto modo determina el comportamiento empresarial. Los accionistas exigen a las empresas donde tienen participaciones, no tanto que produzcan más y en mejores condiciones, sino que aumenten su valor en bolsa. Precisamente por ello, muchas veces parte de la remuneración de los ejecutivos se vincula al valor de las acciones a corto plazo al pagar parte de su sueldo en *stock options* (derechos de compra de acciones con posibilidad de comprar a precios inferiores al de mercado). Por último, otra de las consecuencias negativas de la financiarización sobre la economía real es que muchos recursos que podrían destinarse a la actividad productiva se desvían hacia los mercados financieros donde se revalorizan mejor.

En quinto lugar, la liberalización de las importaciones y de los movimientos de capitales junto con las facilidades de entrada a la inversión directa explica el proceso de deslocalización de muchas empresas en países del Sur, especialmente en China y países del sudeste asiático. Esto ha provocado un crecimiento económico muy significativo en estas y otras economías emergentes (Brasil, Rusia, India, etc.), que han ganado peso en la economía mundial y poco a poco también en el escenario de las instituciones internacionales.

En sexto lugar, el crecimiento de la producción mundial, el desarrollo de las economías emergentes, la multiplicación de los intercambios comerciales y el transporte están ejerciendo una presión preocupante sobre los recursos naturales, no solo energéticos o

minerales, sino también sobre otros como el agua o la tierra cultivable; al margen de otros impactos sobre el medio ambiente, como el cambio climático.

En séptimo lugar, la apertura de los mercados nacionales a las importaciones y la facilidad que tienen las empresas para trasladar su producción fuera del país han trasladado el foco de la estrategia empresarial a la mejora de la competitividad y la reducción de los costes. Esto tiene implicaciones directas sobre la gestión del trabajo, tanto por la búsqueda de procesos ahorradores de mano de obra como por la presión sobre la reducción o moderación salarial.

En definitiva, la globalización ha supuesto un cambio en las relaciones de poder en distintos escenarios de la economía global:

- Mayor poder empresarial en la pugna distributiva como consecuencia de las nuevas estrategias de deslocalización empresarial y la fragilidad del empleo en las economías avanzadas.
- Mayor poder de las empresas transnacionales, cada vez más grandes y con posiciones de dominio en sectores clave; y con capacidad para organizar cadenas de producción globales y estrategias para reducir su contribución fiscal.
- Mayor poder del capital financiero, que cada vez absorbe más recursos y con capacidad para condicionar las políticas económicas de los países tanto desarrollados como en desarrollo.
- Aumento del poder del eje comercial y financiero EEUU-China, con el primero convertido en el principal foco de déficit exterior mundial y el segundo acumulando el mayor volumen de reservas exteriores del planeta.

5. Globalización y política económica

5.1. La redefinición de la política económica doméstica

El tipo de interdependencias económicas que se generan bajo el contexto de la globalización influye en los objetivos y los instrumentos de la política económica a escala nacional. En todo caso, hay que recordar que el tipo e intensidad de estas restricciones varía en función del país considerado. El distinto tipo de restricciones exteriores, objetivos e instrumentos de política económica característicos antes y después del inicio de la globalización para los países desarrollados están recogidos en el cuadro 1.

Cuadro 1. Restricciones exteriores y política económica

	<i>Pre-globalización</i>	<i>Globalización</i>
<i>Restricción externa</i>	Controlable a nivel nacional	Erosiona la autonomía nacional
<i>Objetivos de política económica</i>	Crecimiento económico Pleno empleo Cohesión social Redistribución de la renta Estabilidad macroeconómica	Competitividad empresarial Estabilidad presupuestaria Control de la inflación Confianza de los mercados Crecimiento económico
<i>Instrumentos de política económica</i>	Políticas de demanda Regulación económica Empresas y banca públicas Regulación financiera	Liberalización exterior Política de competencia Desregulación de mercados Privatización Flexibilización del mercado de trabajo

En la etapa Bretton-Woods, antes de la globalización, la restricción externa es limitada, de forma que los Estados tienen bastante autonomía para diseñar la política económica que consideran oportuna. Los objetivos centrales de la política económica en este periodo son el crecimiento y el pleno empleo. La idea subyacente al programa político es mantener la cohesión social, creciendo y repartiendo al mismo tiempo. Es la época de la confianza en las políticas keynesianas de control del ciclo económico a través de políticas de demanda (fiscales y monetarias), de la regulación financiera y de otros sectores (comercio exterior, sectores estratégicos) y de la utilización de empresas públicas como instrumento de la política industrial.

La estrategia de política económica cambia con la globalización. Ahora la restricción externa limita considerablemente la autonomía nacional. El objetivo de la política económica gira en torno a la competitividad y la estabilidad macroeconómica, en un entorno de liberalización de los movimientos de mercancías y capitales. Por esta razón, generar confianza en los mercados internacionales constituye un criterio esencial a la hora de definir la estrategia política. El crecimiento no deja de ser un objetivo, pero se confía que llegará necesariamente como consecuencia de reforzar la competitividad, la estabilidad y la confianza de los inversores. Las políticas de demanda pierden su supremacía y en su lugar son las políticas de oferta las que pasan a ocupar el lugar central en la estrategia política (como las políticas de competencia o de flexibilización del mercado de trabajo). Paralelamente, dentro de la filosofía liberalizadora dominante, se confía en la desregulación de los mercados y las privatizaciones como mecanismos para mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados.

Es claro que el margen de maniobra de la política económica bajo la globalización es menor que antes, aunque no es nulo. Eso lleva, en ocasiones, a transmitir la idea distorsionada de que los países no pueden hacer nada más que llevar adelante políticas económicas que no incomoden a los mercados financieros.

5.2. El trilema de la globalización

La cuestión sobre la relación entre las restricciones que impone la globalización sobre las políticas económicas nacionales y la democracia a nivel nacional es tratada por Dani Rodrik en su famoso libro *La paradoja de la globalización*. Según Rodrik existe un trilema político fundamental de la economía mundial: no es posible tener al mismo tiempo globalización, democracia y soberanía nacional (figura 1). Solo es posible tener, como mucho, dos de las tres opciones. Si se opta por globalización y democracia, hay que abandonar la idea de soberanía nacional. Si se prefiere mantener la toma de decisiones a nivel nacional y se acepta la globalización, hay que renunciar a la democracia efectiva. Y si se quiere mantener la democracia operando a nivel nacional, hay que renunciar a la globalización.

Figura 1. El trilema de Rodrik



Efectivamente, en una economía globalizada solo puede mantenerse la toma de decisiones a escala nacional si las políticas económicas escogidas resultan atractivas a las empresas e inversores internacionales y refuerzan el funcionamiento de los mercados internacionales. Es lo que Tom Friedman llama, en su libro *El Lexus y el olivo*, la camisa de fuerza dorada: las políticas deben ser las que generen la confianza de los mercados y atraigan el comercio y los capitales (Estado pequeño, impuestos bajos, flexibilidad laboral, desregulación, privatización, etc.). Las posibilidades elegir democráticamente otras políticas es reducida porque el castigo por parte de los mercados será duro.

Si en una economía globalizada se quiere salvaguardar la democracia, hay que sacrificar la soberanía nacional y sustituirla por una gobernanza global, es decir, traspasar la toma de decisiones a alguna instancia supranacional con capacidad para establecer reglas internacionales. Algo parecido al federalismo global, al estilo de Estados Unidos, u otras formas de coordinación institucional no tan profundas como puede ser la Unión Europea. La experiencia europea muestra lo difícil que resulta fijar normas comunes entre países diferentes, a pesar de que incluso de tener ciertas semejanzas. En realidad, existe el riesgo de que las normas establecidas acaben siendo muy laxas e ineficaces, de forma que se produzca un vacío de gobernanza en aquellas cuestiones de las que se han desentendido los Estados.

Según Rodrik, la única posibilidad de mantener la democracia y la soberanía a nivel nacional es reducir la globalización. Más o menos como ocurría en la etapa Bretton-Woods, es decir, con suficiente flexibilidad para mantener cierto control sobre el comercio exterior y con controles sobre los movimientos de capitales. Eso deja más espacio a los países para que desplieguen políticas económicas diferentes en busca de su propio modelo de desarrollo económico, sin temor a que las empresas salgan del país o que los inversores no traigan capital.

6. Desafíos de la política económica internacional

Los desafíos a los que se enfrenta la política económica en perspectiva internacional en el actual contexto de globalización son numerosos. Unos tienen que ver con la existencia de problemas que podrían caracterizarse como bienes públicos globales y que, por tanto, requieren la acción de política económica coordinada a nivel supranacional; y otros, a pesar de ser fenómenos de carácter internacional, no son bienes públicos globales en sentido estricto y, por tanto, existe espacio de trabajo para la política económica doméstica, además de las oportunidades que se abren para la coordinación supranacional.

En el primer grupo, los bienes públicos globales, destacan los siguientes desafíos:

- Mantener la estabilidad financiera internacional y evitar el estallido de crisis financieras y monetarias fruto de los movimientos especulativos de capital, cuyos efectos negativos se transmiten con facilidad entre países.
- Proteger del medio ambiente y evitar problemas ecológicos globales, como el cambio climático.
- Eliminar los paraísos fiscales y evitar la competencia fiscal a la baja entre países que está debilitando la capacidad de los estados cobrar impuestos a empresas y grandes patrimonios.

En el segundo grupo, destacan estos otros:

- Reducir de los desequilibrios globales, por ejemplo, los derivados del elevado déficit comercial estadounidense y el superávit chino o, a escala europea, los existentes entre Alemania y los países periféricos.
- Limitar el crecimiento de la deuda global, que casi triplica el PIB mundial y que supone un riesgo para la estabilidad financiera, especialmente si se produce un aumento significativo de los tipos de interés.
- Reducir la desigualdad a escala internacional y ofrecer una solución al problema de la pobreza y el subdesarrollo económico en el mundo
- Regular el comercio internacional de forma adecuada para evitar prácticas de competencia desleal y guerras comerciales unilaterales.
- Regular los procesos de migración internacional, tanto sur-sur como sur-norte, para evitar tragedias humanitarias.

III. INSTITUCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

El siguiente cuadro recoge de forma sintética el conjunto de instituciones económicas internacionales clasificadas por sectores

COMERCIO	DESARROLLO	MONETARIO/FCIERO	INVERSIONES
<ul style="list-style-type: none"> • OMC (GATT, GATS) • ALCs (UE, NAFTA...) • OPEP • UNCTAD 	<ul style="list-style-type: none"> • BM (BIRD, AID, CFI, OMGI, CIADI) • PNUD • (UNCTAD) • BB.RR. (BAsD, BAfD, BID) • NBD (BRICS) • BAsII (China+) 	<ul style="list-style-type: none"> • FMI • BCE • BIP • NBD (BRICS) 	<ul style="list-style-type: none"> • CIADI (BM) • AIIIs (+3000)
MEDIOAMBIENTE	FISCAL	TRABAJO	CLUBS/FOROS
<ul style="list-style-type: none"> • 0 (Kioto-París) 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 (OCDE) 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 (OIT) 	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE • G7 • G20

1. Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional (FMI) se crea en 1944 con la firma de los acuerdos de Bretton-Woods, con los siguientes propósitos:

- Promover la cooperación monetaria internacional
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional
- Promover la estabilidad de los intercambios comerciales
- Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos

Para cumplir con estos propósitos, el FMI ejerce funciones de control, reglamentación y provisión de actividades financieras. La vinculación del FMI con los países en desarrollo empieza con las necesidades de acceso al crédito de éstos y los programas de ajuste estructural asociados a los rescates, muchas veces vinculados con problemas de endeudamiento externo de los países en desarrollo.

2. Banco Mundial

El Banco Mundial se crea al mismo tiempo que el FMI, como consecuencia de los acuerdos de Bretton-Woods en 1944, con la misión de contribuir a la reconstrucción de las economías destruidas por la II Guerra Mundial. En la actualidad, su actividad se concentra en la asistencia a los países en vías de desarrollo.

El grupo Banco Mundial está compuesto por:

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado en 1944 para promover la reconstrucción en el periodo de posguerra, y el desarrollo actualmente.
- Corporación Financiera Internacional (CFI), creada en 1956 con el objetivo apoyar al sector privado de los países en desarrollo.

- Asociación Internacional de Desarrollo (AID), creada en 1960 para proporcionar créditos concesionales a los países en desarrollo.
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado en 1966 como órgano de arbitraje ante disputas entre los Estados y los inversores extranjeros.
- Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988 para proporcionar garantías a los inversores extranjeros frente a pérdidas por riesgos no comerciales en los países en desarrollo.

3. Bancos regionales de desarrollo

La necesidad de abordar los problemas de desarrollo de determinadas zonas geográficas ha favorecido la creación de los bancos regionales. Tienen funciones similares a las del Banco Mundial, pero con carácter regional. El primer banco regional, el Banco Interamericano de Desarrollo, se creó en 1959. En la actualidad existen otros: Banco Africano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro, Banco de Desarrollo del Caribe, Banco de Desarrollo de los Estados del África Central, Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, Banco de Comercio y Desarrollo de África Oriental y Meridional, Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo y Banco de Desarrollo de África Occidental.

Los Bancos Regionales de Desarrollo cumplen tres funciones principales:

- Movilización de recursos financieros hacia los países en desarrollo mediante préstamos ordinarios y en condiciones concesionarias.
- Creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimientos, a través de asistencia técnica, donaciones, divulgación de buenas prácticas y respaldo a la investigación.
- Ayuda para proporcionar bienes públicos regionales y globales que las instituciones nacionales no pueden proveer en su totalidad.

5. Unión Europea

La Unión Europea (UE) es uno de los principales donantes del mundo y su actividad abarca todos los países en desarrollo. La política de cooperación al desarrollo constituye uno de los pilares de las relaciones exteriores de la UE. Esta política es una competencia compartida con los países miembros de la Unión Europea. Es decir, los Estados miembros pueden desplegar sus propias políticas de cooperación de forma paralela a las de la UE.

El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 (que sustituye el Consenso de 2005 vinculado a los Objetivos del Milenio) constituye el marco básico definitorio de la política de desarrollo de la Unión Europea. Establece el marco general de actuación tanto de la UE como de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo, vinculando sus actuaciones al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hasta la fecha, los principales instrumentos financieros de la cooperación de la UE han sido el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El Instrumento de Cooperación al Desarrollo ha sido una de las principales fuentes de financiación para el desarrollo dentro del presupuesto comunitario, cubriendo la cooperación al desarrollo con América Latina, países concretos de Oriente Próximo, Sudáfrica y Asia Central, Oriental, Meridional y Sudoriental. Por su parte, el Fondo Europeo de Desarrollo ha sido hasta la fecha el mayor instrumento de desarrollo de la Unión, operando en el marco del Acuerdo de Cotonú (renovado en 2021) para la cooperación con los 79 países ACP (África, Caribe y Pacífico) y los países y territorios de ultramar de la Unión Europea. Este fondo no formaba parte del presupuesto comunitario, pero a partir de 2021 vuelve a estar bajo el marco presupuestario general de la UE, incorporado como parte del fondo Europa Global (el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional); que también incluye ahora al Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyos accionistas son los estados miembros de la UE, proporciona financiación a largo plazo en apoyo de los objetivos de cooperación y desarrollo de la UE, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, ya sea a través de sus propios recursos o de los FED.

En la actualidad, la Unión Europea gestiona los proyectos de desarrollo en países socios por medio de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) (anteriormente de DG de Cooperación Internacional y Desarrollo, DG DEVCO). Su misión consiste en:

- reducir la pobreza,
- garantizar el desarrollo sostenible y
- promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en todo el mundo

Adicionalmente, la Unión Europea cuenta con la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO), que es el departamento encargado de la ayuda humanitaria en el extranjero y la protección civil. Su objetivo es:

- proteger vidas,
- prevenir y aliviar el sufrimiento humano y
- salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales y crisis de origen humano

El nuevo presupuesto comunitario para el periodo 2021-2027 representa una importante modernización de la dimensión exterior del presupuesto de la UE. En particular, el presupuesto incluye un nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional que canalizará la mayor parte de los fondos de la acción exterior, incluidos la cooperación al desarrollo, con un presupuesto de unos 80 mil millones de euros para los 7 años (al margen de unos 11 mil millones de ayuda humanitaria). Este Instrumento se estructura en torno a tres pilares:

1. Pilar geográfico: con una dotación de 68.000 millones de euros para promover el diálogo y la cooperación con terceros países.

2. Pilar temático: dotado con 7.000 millones de euros, financiará el apoyo a la promoción de los derechos humanos y la democracia, la sociedad civil, la estabilidad y la paz; incluidos 3.000 millones destinados a “Retos mundiales” relacionados con cuestiones como: la salud, la educación, la capacitación de las mujeres y los niños, la migración y el desplazamiento forzoso, el crecimiento inclusivo, el trabajo digno, la protección social y la seguridad alimentaria.

3. Pilar de respuesta rápida: dotado con 4.000 millones de euros, para intervenir rápidamente en la prevención de conflictos y en la respuesta a las situaciones de crisis o inestabilidad.

Adicionalmente, se crea una Reserva de Flexibilidad adicional de 10.200 millones de euros, para atender retos y prioridades emergentes.

En términos globales, el nuevo Instrumento prevé:

- un objetivo de gasto del 20 % para el desarrollo humano,
- un objetivo de gasto del 25 % para lucha contra el cambio climático,
- un objetivo de gasto del 10 % para luchar contra la migración irregular
- al menos el 92 % de la financiación en el marco del Instrumento deberá cumplir los requisitos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y, por lo tanto, contabilizarse como ayuda oficial al desarrollo

La información estadística sobre la financiación otorgada por la UE para cooperación al desarrollo se proporciona en https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index_en.

6. OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) agrupa a los países más ricos del mundo. Actualmente está compuesta por 38 países. Se creó en 1947

bajo el nombre de Organización Europea de Cooperación Económica para administrar la ayuda estadounidense del Plan Marshall en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. En el año 1961 se reformuló tal y como se conoce en la actualidad.

La OCDE ha sido una de las mayores fuentes de información y estadísticas económicas y sociales, así como de análisis sobre la evolución económica, cambios sociales, patrones de comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología y fiscalidad. La cooperación al desarrollo es una de sus líneas prioritarias de trabajo. Entre otras cosas, elabora el listado de países receptores de la ayuda oficial al desarrollo.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones de cooperación al desarrollo. Sus objetivos son promover la coordinación, la eficacia y una adecuada financiación de los esfuerzos internacionales en favor del desarrollo económico de los países en desarrollo. El CAD desarrolla cuatro actividades principales:

- Orientaciones y directrices sobre las políticas de ayuda
- Exámenes periódicos de las políticas de sus miembros
- Foro de diálogo y creación de consenso
- Elaboración de estadísticas e informes