

## **Premio Banco Central a Estudiantes.**

Del G7 al G20. El nuevo rol de los países emergentes y su impacto en la economía internacional y sus instituciones

**Por J. Falstaff**

### **Las transformaciones del mundo emergente detrás de la construcción del G20**

La metamorfosis del G7 al G20 no fue menor. Esta reorganización de iniciativas de coordinación macroeconómica y financiera mundial dejó en evidencia cambios relevantes respecto del rol de los países emergentes. En este trabajo evaluamos el desempeño de estas economías en la participación del Producto global durante los últimos treinta años. También los principales avances de este foro de discusión a partir del estallido de la crisis internacional en 2008.

#### **Grupo de los siete**

En 1975, la transición del esquema de paridades fijas de Bretton Woods hasta la configuración de tipos de cambios flexibles fue el puntapié para la creación de un foro de discusión sobre el sistema financiero internacional. Este espacio de debate lo ocuparon siete potencias maduras: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Alemania, Japón y Canadá. En los ochenta, este foro conocido como G7 firmó acuerdos para coordinar intervenciones cambiarias para evitar la apreciación del dólar y también para moderar su depreciación. Durante los noventa, la influencia de este Grupo fue perdiendo intensidad, lo cual se debió al avance de economías emergentes (China, India y Corea del Sur), en detrimento del peso relativo sobre la producción global de los países europeos y Japón.

A su vez, a fines de los noventa, la profundidad de la crisis asiática y la volatilidad financiera internacional anotaron la necesidad de reorganizar las estructuras de coordinación macroeconómicas para incorporar a países emergentes. Tras la corrida cambiaria de Tailandia en 1997, la inestabilidad de las finanzas generó una rápida expansión de las tensiones económicas y amenazó la sostenibilidad global,

tanto de los países en desarrollo como de avanzados. Especialistas en economía internacional consignaron este episodio como la primera gran crisis de la globalización. Algunas de sus consecuencias fueron las siguientes.

- Tailandia. Entre 1985 y 1996, la economía tailandesa creció a un promedio anual del nueve por ciento, para convertirse en el país de mayor expansión del período. Desde 1978 hasta 1997, la paridad de la moneda (el bath tailandés) estuvo fija en una proporción de 25 unidades por dólar. Con el estallido de la crisis en 1997, hubo una fuerte devaluación que llevó la paridad cambiaria hasta un pico de 56 a uno. A su vez, el Producto retrocedió 10,4 por ciento, el mercado de trabajo registró despidos masivos en la construcción, el bloque inmobiliario y las finanzas. El FMI aplicó rescates financieros por 20 mil millones de dólares.<sup>1</sup>

- Indonesia. Tras la debacle de Tailandia, la paridad de la rupia indonesia pasó de 2400 hasta un pico de 14000 unidades por dólar. En 1998, el Producto de este país sufrió un retroceso del 13,2 por ciento. Hubo renuncias de altos funcionarios y grandes conflictos sociales. La intervención (paquete de rescate) del Fondo sumó 23 mil millones de dólares.

- Corea del Sur. La moneda surcoreana, el won, pasó de 800 a 1700 unidades por dólar a partir del estallido financiero. Las grandes empresas automotrices y del complejo electrónico (como Kia Motors, Samsung, entre otros) sufrieron los efectos de la crisis asiática, lo que se reflejó en el derrumbe de las cotizaciones bursátiles. La inversión en términos del Producto bajó desde 38,4 hasta 21,2 por ciento. La caída del PBI fue del 6,7 por ciento.

---

<sup>1</sup> El FMI intervino con el propósito de restablecer la confianza en las economías afectadas por la crisis. Las condiciones de estos paquetes de recate fueron ajuste fiscal, aumento de tasas, entre otras. Esto, aceptado por el mismo organismo años más tarde, tuvo un fuerte sesgo procíclico profundizando la crisis asiática. Por este motivo, estas economías a partir del 2000 empezaron a construir fondos propios de reaseguro (contracíclicos) a través del superávit de la balanza de la cuenta corriente. A diferencia de los noventa, los emergentes evitaron que el ingreso de capitales se traduzca en apreciación del tipo de cambio. Este proceso fomentó el crecimiento de los desbalances globales.

- Mundo. La crisis de los países asiáticos impactó en otras regiones emergentes. La desaceleración de la economía global generó caídas en el precio de materias primas. El retroceso del valor del petróleo afectó a productores de combustible, lo que derivó en tensiones como la de Rusia. También hubo consecuencias para los avanzados. Por caso, fondos de administración financiera de Estados Unidos de gran volumen cayeron en bancarrota.

### **Incentivos para avanzar hacia el Grupo de los veinte**

En este escenario, potencias maduras del G7 como Alemania y Canadá mostraron interés en ampliar el foro hacia nuevas economías en desarrollo. El objetivo era incluir estos países a la discusión sobre el sistema financiero internacional. Como se sabe, además de la crisis asiática, en la década del noventa hubo una serie de shocks en las plazas emergentes, como la crisis del tequila en México (1995) y el estallido en Rusia (1997) y en Brasil (1999), con un rápido efecto contagio a otros mercados. Esto implicó que en la agenda global empezó a ser cada vez más importante la estabilidad de estas economías no avanzadas.

El resultado fue que en 1999 se estableció el Grupo de los veinte, a partir de una reunión de ministros y presidentes de bancos centrales de las potencias maduras. Esos funcionarios reconocieron las tensiones que generaba la estructura del sistema financiero internacional. En los noventa, el funcionamiento de ese sistema se caracterizaba por un movimiento masivo de capitales privados desde los países avanzados hacia los mercados emergentes, en particular asiáticos, porque habían liberalizado (desregulado) la cuenta capital de sus balances de pagos en el marco de regímenes de tipo de cambio cuasi fijos.

Esta fuerte apertura, sumado a la ventaja de una relación cambiaria fija, generaba grandes rentabilidades para inversores de corto plazo (especuladores). Al mismo tiempo, generaba burbujas financieras que se concentraban en títulos de valores, en activos inmobiliarios y en intensa expansión del crédito en moneda extranjera con dificultades para sostenerse en el tiempo. También el ingreso de capitales era un factor de apreciación de la moneda local en algunos casos, lo que ocasionaba

un alza del déficit de la cuenta corriente. De este modo, el endeudamiento externo de estos países terminaba incrementando la fragilidad del sistema financiero, al tiempo que hacía insostenible las paridades cambiarias. El estallido del plan de convertibilidad en Argentina, con una maxidevaluación del peso del 200 por ciento, reflejó la nocividad de este esquema.

### **Construcción del Grupo de los veinte**

La incorporación del mundo emergente a la discusión de la arquitectura financiera internacional requirió distintos criterios de selección. Los países elegidos fueron representativos de la economía global, mientras que se respetó cierto balance por regiones. Además de las potencias maduras (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Alemania, Japón, Canadá, Australia), ingresaron las principales economías en desarrollo (China e India); los países del sudeste asiático que protagonizaron las crisis al final de los noventa (Corea del Sur e Indonesia); las economías más grandes de América Latina (México, Brasil y Argentina); los países productores de petróleo (Arabia Saudita); las economías de África (Sudáfrica), y los países de medio Oriente (Turquía). Estos países sumaron 19 participantes, al tiempo que el integrante 20 fue la Unión Europea. En total, el G20 explica las dos terceras partes de la población mundial y casi 90 por ciento del Producto.

Entre los mandatos propuestos para este foro global se destacaron algunos de los puntos siguientes.

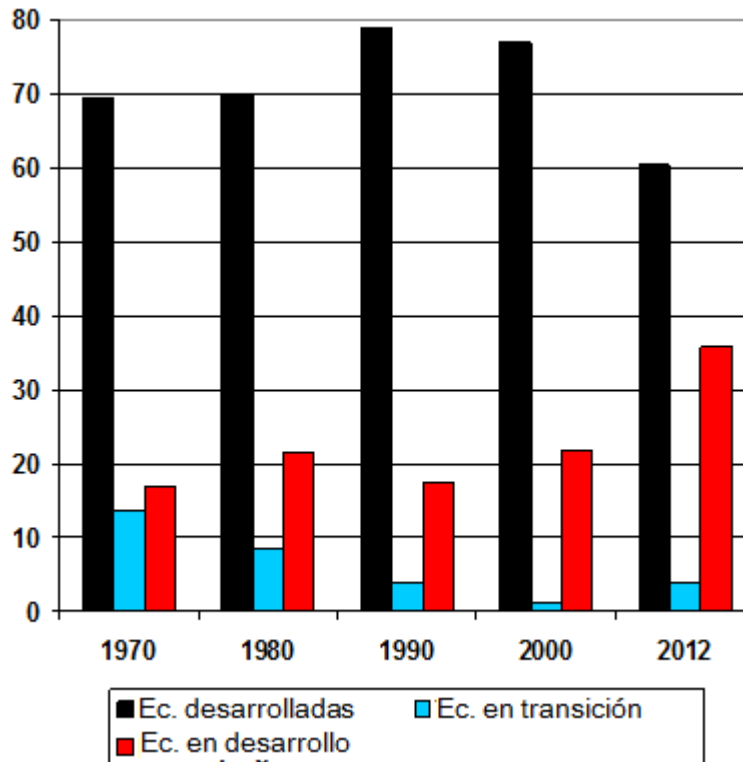
- Promoción de la discusión, el estudio de los problemas del sistema financiero internacional y la coordinación de políticas por parte de los miembros.
- Creación de mecanismos para que las economías sistémicamente importantes pudieran contribuir a las discusiones que tenían lugar en el G7
- Coordinación de un abordaje común sobre las crisis financieras en los países emergentes y su impacto sobre el sistema financiero global. Si bien este fue el eje central del foro, algunos años más tarde también se incorporó entre los objetivos la cooperación para el crecimiento sustentable.

En cuanto a la organización administrativa del G20, se constituyó una presidencia rotativa entre los participantes. También en la estructura institucional ocuparon un rol jerárquico el Director Gerente del FMI, el presidente del Banco Mundial (BM) y titulares del Comité para el Desarrollo del BM y Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI. A su vez, en los encuentros anuales participan ministros de Economía, presidentes de Bancos centrales y otros delegados de cada uno de los veinte integrantes del foro. Por influencia del estallido de la crisis internacional en 2008, empezaron a celebrarse además reuniones de mandatarios (presidentes) de países miembros del G20. Eso llevó a institucionalizar el foro como espacio clave para la coordinación macroeconómica global y la revisión del sistema financiero internacional. En tanto, por pedido formal de Argentina y Brasil, se incorporó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a la discusión en la cumbre, lo que hizo que se comiencen a convocar encuentros entre ministros de la cartera laboral de cada miembro del Grupo. Los resultados del debate en este foro no deben someterse a votaciones, sino que tienden a materializarse a través de las acciones de los organismos internacionales de crédito.

### **El mundo emergente y el G20**

La creación del foro en 1999 expresó el impacto que comenzaron a tener las crisis de algunas economías emergentes para la estabilidad global. También expresó la necesidad de incluir en discusiones de agenda a estos países no avanzados que empezaron a representar una parte cada vez mayor del Producto mundial. Esta tendencia de crecimiento en el mundo no desarrollado fue clara en los noventa, al tiempo que en los 2000 terminó de consolidarse.

Gráfico 1. Participación en el Producto mundial, grupos seleccionados, 1970-2012



Fuente: Elaboración propia en base a Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas

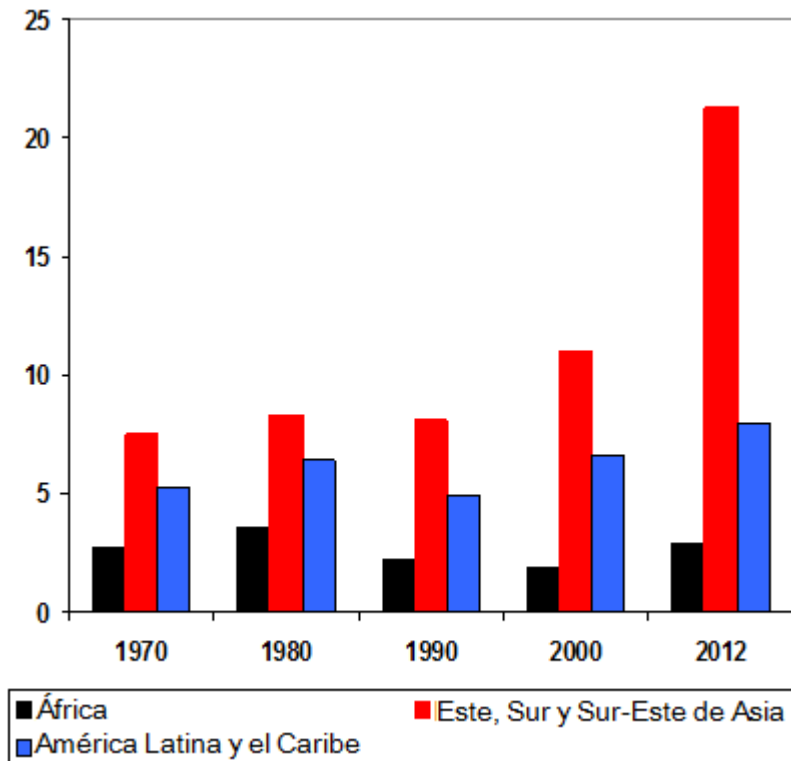
Entre 1980-1990, economías desarrolladas pasaron de representar 70 por ciento del Producto mundial a casi 80 por ciento. Durante la década siguiente, se observó un cambio de tendencia y la participación de los avanzados bajo algunos puntos para ubicarse en torno al 75 por ciento. En 2000 y 2012, economías en desarrollo continuaron ganando presencia en el PBI global, lo cual hizo retroceder el peso de las potencias maduras hasta un mínimo de 65 por ciento.

Dentro del bloque de economías emergentes<sup>2</sup>, los países asiáticos fueron los que mostraron el mejor desempeño a partir del noventa. En el caso de América Latina,

<sup>2</sup> En el desempeño del Producto por habitante también se reflejó el dinamismo de las economías no desarrolladas. Desde la década del sesenta hasta los noventa, tres de cada diez países emergentes anotaron crecimiento del ingreso per cápita superior al de los Estados Unidos. En 2000 y 2012, la proporción ascendió a siete de cada diez países emergentes.

el crecimiento de los últimos años permitió superar el pico de participación sobre el Producto mundial alcanzado a finales de los setenta.

**Gráfico 2. Participación en el Producto mundial, bloques emergentes, 1970-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas

En 1990, las economías del Este, Sur y Sur-Este de Asia representaban en torno al 8 por ciento del Producto mundial. Diez años más tarde, la participación alcanzó cerca del 12 por ciento, al tiempo que en 2012 la cifra ascendió hasta un 23 por ciento del PBI global. Las economías africanas también evidenciaron expansión a partir del 2000, pero por el momento no alcanzó para recuperar el nivel de 1980. En cuanto a América Latina y el Caribe, en los últimos veinte años mostraron un alza en la participación del PBI global del 5 al 8 por ciento.

El estallido de la crisis internacional en 2008 aceleró la reducción de la brecha de riqueza entre potencias maduras y economía no avanzadas. En 2013, los países emergentes explicarán dos terceras partes del crecimiento de la actividad global. A

su vez, evaluado en poder de compra, las economías en desarrollo superarían por primera vez el cincuenta por ciento del Producto mundial, según estimaciones de la Cepal. Para ese organismo, se trata de una de las principales transformaciones de la historia económica moderna.

La estructura del comercio mundial dio cuenta de estos cambios en las últimas décadas. El dinamismo de las exportaciones fue uno de los principales factores del crecimiento de mercados emergentes. En 1995 y 2000, las potencias maduras exportaban en torno al 65 por ciento de los bienes del mundo. El año pasado, la relación retrocedió al 50 por ciento. El dato relevante es que 30 por ciento de los despachos de emergentes son demandados por el mismo bloque, mientras que en la década pasada la cifra era del 10 por ciento<sup>3</sup>.

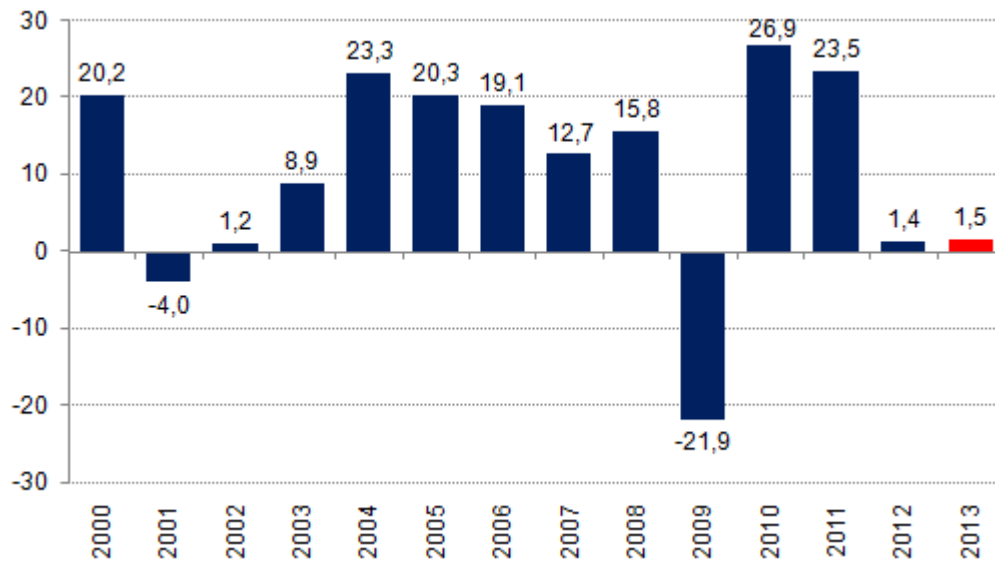
En cuanto a América Latina, en los últimos años el alza de las exportaciones fue relevante para la región porque permitió relajar las dificultades históricas de la restricción externa (faltante de dólares) para avanzar en el desarrollo. Como se sabe, los procesos de industrialización de estas economías se interrumpieron por falta de divisas para cubrir incremento de importaciones.

---

<sup>3</sup> Al margen de este comportamiento de las exportaciones, en los últimos dos años empezaron a registrarse algunos cambios de tendencia que deberían obligar a un replanteo de la estrategia de desarrollo de países emergentes.



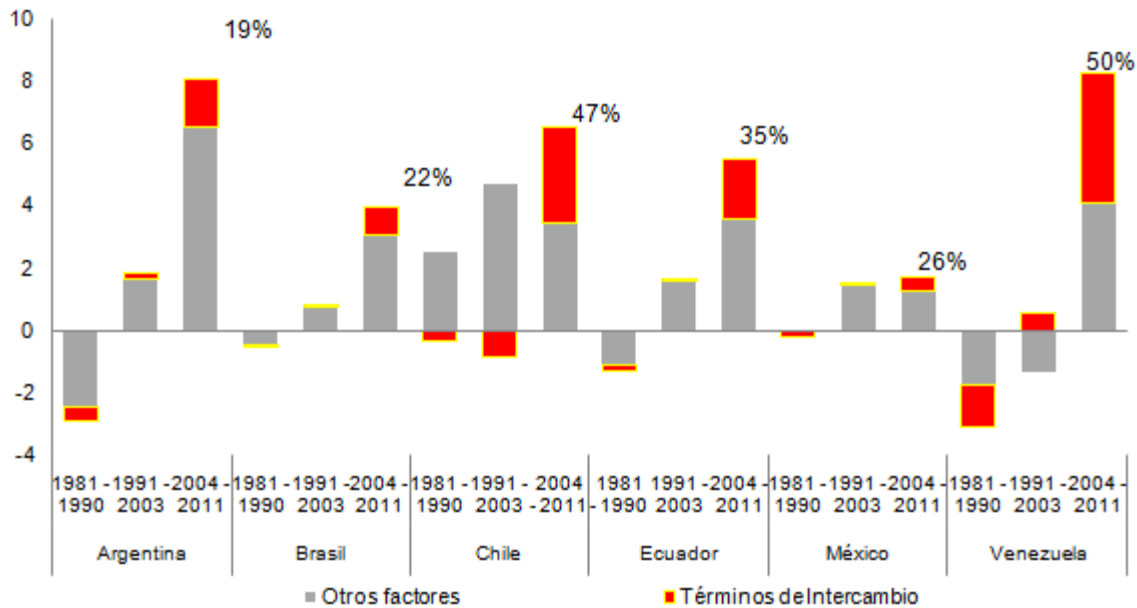
**Gráfico 3. América Latina y el Caribe. Evolución del valor de exportaciones de bienes, 2000- 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión económica para América Latina y el Caribe

En los cuatro años previos al estallido de la crisis internacional, las exportaciones de estas economías avanzaron a un ritmo promedio anual del 18,8 por ciento. El efecto del precio de las materias primas no tuvo el mismo impacto para todos los países de esta región. Por caso, entre 2000-2011, Chile fue uno de los más beneficiados a partir del boom de la cotización de los metales. Si no se hubiera producido fuerte alza del precio del cobre, el ingreso de ese país habría crecido menos que en la década de los noventa.

**Gráfico 4. Países seleccionados América Latina. Descomposición del crecimiento del Ingreso Nacional Bruto, 1981-1990, 1991-2003 y 2004-2011**



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión económica para América Latina y el Caribe

En Venezuela, el incremento promedio anual del Ingreso Nacional Bruto fue de 8 por ciento en 2004 y 2011. La mitad de esa expansión se explicó por el fuerte alza del precio de los combustibles. El petróleo a fines de los noventa registró valores de 8 dólares el barril, al tiempo que en los últimos años ascendió por encima de 100 dólares el barril.

En el caso de Ecuador, el desempeño de los términos del intercambio aportó 35 por ciento de la expansión de los ingresos entre 2004-2011. En Brasil, el aporte al crecimiento del aumento de los precios de las exportaciones fue 22 por ciento. Al igual que en muchos países de la región, el mercado brasileiro computó en los últimos años un proceso de reprimarización económica.

En Argentina, el incremento del precio de las materias primas fue importante para el crecimiento de los últimos años, pero tuvo menor incidencia. Entre 2004 y 2011, el aumento promedio anual del Ingreso Nacional Bruto fue superior al 8 por ciento, al tiempo que 20 por ciento de esta expansión se debió a la suba de la cotización

de los commodities agropecuarios, como la soja. El resto del crecimiento fue por factores internos. Los elementos que incentivaron el desarrollo del consumo local se movieron en tres ejes.

- El primero fue a partir de la política de ingresos, con la negociación de convenios colectivos de trabajo, suba de jubilaciones, ajuste de las asignaciones familiares, ente otras. También la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo), una de las medidas de protección social más ambiciosa a nivel regional. Esta transferencia de recursos alcanza a 7 millones de menores.

- El segundo frente fue la política monetaria que, a diferencia de los esquemas de metas de inflación aplicados en la región, no limitó el manejo de la tasa de interés al único objetivo de administrar el nivel de precios, en detrimento de la producción y la creación de puestos de trabajo.

- El tercer eje se articuló a través de la política fiscal. Además de los gastos en subsidios sociales, hubo transferencia monetaria para sectores económicos, con la finalidad de regular precios de energía y tarifas públicas. Esto implicó un alza de la competitividad de empresas y del poder adquisitivo. Desde el Estado se construyó además infraestructura de envergadura.

Volviendo a las transformaciones de las últimas décadas, el avance en el comercio mundial y en la participación del Producto global de los países emergentes dejó en evidencia el nuevo papel de estas economías. Las potencias maduras aceptaron estos cambios, que implicaban involucrar al mundo no desarrollado en el debate, tanto del sistema financiero internacional como de los problemas que hacen al diseño de la política y economía planetaria. En rigor, las propuestas de economías emergentes más pujantes ya no podían dejar de incorporarse en la agenda global. El G20 reflejó este nuevo escenario.

### **Iniciativas de coordinación y regulación a partir del G20**

En los primeros años de funcionamiento del foro, los 19 países y la Unión Europea no centraron sus esfuerzos en propuestas para un cambio estructural del sistema

financiero internacional. Eso indicó que la crisis asiática y de otras economías en desarrollo no se reconoció como problema sistémico, sino que las explicaciones fueron las fallas del régimen de información y supervisión. El resultado fue que el centro del debate entre 1999 y 2008 se concentró en potenciar la transparencia financiera, la estandarización de las cuentas nacionales a nivel global, entre otras iniciativas, para dejar en claro que el objetivo no era cambiar los fundamentos del Consenso de Washington sino fortificarlos. Entre los modestos avances en materia de regulación financiera e institucional se destacaron dos medidas. La primera fue poner en la agenda la necesidad de reformular la estructura de representación y distribución de votos del FMI y el BM. Eso hizo que China, Corea del Sur, México, Turquía, entre otros, capturarán una mayor participación en decisiones de esos organismos multilaterales de crédito. El segundo elemento fue el armado de una línea de crédito flexible para colaborar con economías equilibradas que pudieran sufrir efecto contagio de crisis en economías emergentes.

El estallido de la crisis financiera internacional, tras la caída de Lehman Brothers, marcó un punto de inflexión del G20. Las tensiones se trasladaron a la economía real con el retroceso de la producción y la demanda mundial. Esto reacomodó el tablero a favor de un cambio estructural, tanto de la coordinación macroeconómica como de la regulación de las finanzas y las instituciones. Las potencias maduras asimilaron que estas transformaciones eran obligatorias para evitar caídas peores a la de los años treinta. De ese modo, George W. Bush, ex presidente de Estados Unidos, convocó a una reunión de presidentes de países del G20 para noviembre del 2008. Este encuentro de mandatarios, que pasó a ser rutina una o dos veces por año a partir de ese momento, le permitió ganar protagonismo al Grupo, para convertirse en el foro más importante de cooperación en las áreas más relevantes de la agenda económica y financiera internacional. Luego de Washington, los encuentros fueron en Londres y en Pittsburgh en 2009, Toronto y Seúl en 2010, en Cannes en 2011, en Los Cabos, Baja California Sur, México, en 2012, y en San Petersburgo, Rusia en 2013.

Los grandes ejes de discusión dejaron de ser cambios secundarios para reforzar el funcionamiento del sistema financiero internacional. El punto central fue que se delinearon reformas en su estructura. Las instituciones financieras internacionales fueron un elemento central del debate. El FMI había mostrado fuerte ineficiencia para contener las crisis a finales de los noventa, mientras que no contaba con el respaldo de los países emergentes. Estas economías prefirieron armar fondos de reaseguramiento (anticíclicos) a partir de sostener cuentas corrientes positivas, en lugar de apostar a la colaboración de este organismo de crédito. Como resultado, algunas de las medidas del G20 se concentraron en rearticular las funciones de respaldo ante contingencias de la entidad. La capacidad prestable del FMI avanzó hasta 500 mil millones de dólares, al triplicarse respecto de los fondos disponibles previos a la crisis internacional. También se duplicó la capacidad de préstamos y el límite de acceso para los países de bajos ingresos y se comprometieron 6 mil millones de dólares en líneas de financiamiento flexible para estas economías. La asignación de DEGs alcanzó 250 mil millones de dólares, de los cuales 100 mil millones se distribuyeron a economías emergentes. A su vez, se impulsó la cuarta enmienda a través de la que se colocaron 33 mil millones de dólares en DEGs a nuevos miembros del FMI.

Además de los cambios en la capitalización del organismo, se aprobó una línea de crédito flexible con ciertas novedades, porque evitaba que los países pasaran por condicionamientos tradicionales del Fondo, al tiempo que podían hacer uso de estos recursos o podían guardarlo como reaseguro (instrumento precautorio). En cuanto a la estructura de gobierno del FMI, se decidió adelantar al 2011 el cambio en la asignación de cuotas y votos de los países miembros. Las instituciones que operan en forma complementaria con el Fondo, como BM y Bancos de Desarrollo Regionales, también recibieron atención. Estas entidades tuvieron una mejora en el fondeo, mientras que la estructura organizativa implementó cambios para dar mayor representatividad a economías emergentes.

El reordenamiento de las instituciones no fue el único eje de debate. El otro bloque de discusión se concentró en el avance de la regulación del mercado financiero. El

estallido de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y la propagación hacia otras regiones a través de aseguradoras de riesgos y bancos desnaturalizados de sus funciones originales apuntaron la falla de incentivos y eficiencia del sistema. Las grandes calificadoras perdieron credibilidad, al reflejar una burbuja de optimismo mientras se gestaba la mayor crisis mundial desde la década del treinta. Como resultado, desde la primera cumbre presidencial se estableció un plan de acciones para incrementar los controles financieros. En 2009, por ejemplo, se inauguró una entidad (Financial Stability Board) dedicada a trabajar en conjunto con el FMI para supervisar sistemas financieros nacionales y detectar alertas tempranas sobre la gestación de crisis. Los mandatarios del G20 también decidieron incorporar reglas de control macro-prudenciales. Esto apuntó a moderar la prociclicidad del sistema financiero, con el objetivo de interrumpir el apalancamiento excesivo que derivara en estallidos por incobrabilidad de deuda. Otro de los acuerdos fue avanzar sobre el control de todas las instituciones financieras, porque existían entidades como Fondos de Inversión que no pasaban por el tamiz de regulación que recaía sobre bancos comerciales o fondos de pensión. Una recomendación fue que miembros del G20 aplicaran al Programa de Revisión de Estabilidad en el Sector Financiero del FMI (si aún no habían ingresado).

Por su parte, los mandatarios del Grupo de los veinte consensuaron la necesidad de regular calificadoras de riesgo. Los países pasaron a tener posibilidad de requerir cambios en los procedimientos de las calificaciones de emisión de deuda, aunque esto no apuntó al centro del problema. Estas firmas evidencian grandes incentivos para ocultar información, porque la tarea de calificar emisiones es pagada por los propios emisores. En cuanto a la transparencia del sistema financiero, se elaboró una amplia lista de paraísos fiscales. El objetivo fue aplicar sanciones contra estas guaridas<sup>4</sup> Los altos ingresos de los directores de entidades

---

<sup>4</sup> En el documento final de la última reunión de mandatarios del G20 -celebrada en septiembre de este año en San Petersburgo, Rusia- se estableció por pedido de Argentina renombrar a las jurisdicciones que operan como paraísos fiscales con el título de guaridas fiscales.

financieras, que en muchos casos quedaban asociados a ganancias de la firmas, también fueron puestos en discusión. Esa modalidad implicaba asumir riesgos de cartera muy elevados, para permitir reportar mayores beneficios a las compañías y, por tanto, a los ejecutivos. El resultado fue que la vulnerabilidad de las inversiones creció en forma paralela.

Además de la reforma de las instituciones y la regulación del sistema financiero, hubo un tercer punto clave en la discusión del G20. Se trata de la coordinación de las políticas macroeconómicas. En las cumbres, se dejó en claro la necesidad de aplicar respuestas conjuntas en materia fiscal<sup>5</sup> y monetaria para potenciar la salida de la crisis internacional. Los mandatarios anotaron la importancia de restablecer el crédito y expandir gastos para sostener la demanda agregada y el empleo. Este esfuerzo para apuntalar la recuperación también se concentró en diseñar políticas para evitar devaluaciones competitivas y escalada del proteccionismo; abonar la sostenibilidad de las cuentas fiscales, y contener impactos del aumento del gasto sobre el nivel de precios para frenar procesos inflacionarios.

Existen dos documentos (Framework for Strong, Sustainable and Balance Growth y Charter for Sustainable Economic Activity) que funcionaron como hoja de ruta para coordinar e implementar las recomendaciones de política económica del G20. El eje central de los textos fue atacar los desbalances globales para estimular un crecimiento equilibrado. Para ello, la idea fue promover que los países con cuenta corriente superavitaria impulsen su demanda interna, al tiempo que las economías con cuentas en rojo avancen en un proceso de consolidación fiscal. También se sugirió examinar las diferentes paridades cambiarias para que fueran coherentes con elementos fundamentales de cada país. Esta medida apuntaba principalmente a una apreciación del tipo de cambio de China. El otro eje de los documentos fue avanzar en medidas de largo plazo para evitar nuevas crisis sistémicas. Por caso, potenciar la inversión en educación, apoyar los sistemas de salud, impulsar una distribución más equitativa del crecimiento económico, incentivar la capacitación

---

<sup>5</sup> Por caso, en la cumbre de 2009 se acordó que la expansión fiscal debía alcanzar 5 billones de dólares para finales del 2010.

laboral. En este último punto, la propuestas de flexibilización laboral para estimular la creación de empleo fue perdiendo relevancia, para terminar aceptando la idea de la OIT de impulsar el trabajo decente.

La coordinación macroeconómica, la regulación financiera y la reforma interna de las principales instituciones de crédito no despertaron el mismo interés para todos los países del Grupo de los veinte. El bloque Estados Unidos, Inglaterra y Japón se mostraron proclives a impulsar políticas fiscales y monetarias expansivas, pero tuvieron mayor reticencia para reformular los sistemas de control de fondos de inversión, guardidas fiscales, agencias calificadoras de riesgo. En la otra vereda, el bloque europeo fue conservador sobre políticas macroeconómicas expansivas, al tiempo que hizo mayor lobby para avanzar en regulación financiera. Por su parte, China, India, Brasil y Rusia, las economías más pujantes del mundo emergente, apostaron a las iniciativas fiscales y monetarias contracíclicas. En pleno estallido de la crisis internacional, estas economías implementaron paquetes de estímulo de enorme magnitud. A su vez, impulsaron acuerdos para una mayor regulación del sistema financiero, más allá de los reparos de funcionario chinos respecto del control sobre los paraísos fiscales.

La existencia de diferentes bloques e intereses dentro del G20 evidenció el poder de cada uno de estos grupos para hacer lobbies y favorecer algunas propuestas sobre otras. El estallido financiero de 2008, que obligó a tomar una mayor cantidad de medidas, mostró que las economías en desarrollo ganaron participación en las decisiones. Esta fue una de las pruebas más clara del rebalanceo de la estructura económica mundial y del nuevo rol de los emergentes.

### **Balance de cumbres presidenciales del G20**

Las ocho cumbres de mandatarios del Grupo de los veinte a lo largo de cinco años evidenciaron cambios y continuidades en la agenda global. En materia de empleo se registraron algunos de los principales avances. El ingreso de la OIT como un organismo de consulta permanente del foro dio indicios de esta situación si se tiene en cuenta que tiempo atrás, en 2009, la Argentina y Brasil amenazaron con



no firmar un documento final de la cumbre si no se retiraba la recomendación de avanzar con la flexibilización laboral. Más aún, el punto dos del último documento consensuado por presidentes en Rusia, sobre un total de 114, precisó que era prioridad del G20 afianzar el crecimiento y crear empleo, al tiempo que en el punto seis se aclaró que el desafío es mejorar calidad y productividad de estos puestos de trabajo. También se marcó la urgencia por atacar problemas de desocupación y subocupación de personas jóvenes. El saldo de esta evaluación indica que ahora - al menos desde lo discursivo- el énfasis está puesto en elementos del mercado laboral que antes se consideraban en segundo plano.

Además de correrse a un lado la idea de que la flexibilización era la herramienta adecuada para dinamizar el mercado de trabajo, la estigmatización del control del Estado también perdió intensidad. El documento final de San Petersburgo volvió a reconocer los riesgos de la desregulación financiera y del autogobierno de los mercados, lo cual se planteó tras reconocer en el punto tres del texto firmado por presidentes del foro que el mundo atraviesa la crisis más profunda y prolongada de la historia moderna. El papel de las calificadoras de riesgo y de las guardidas fiscales también fue puesto en debate, pero no se terminaron de definir ni tiempos ni mecanismos para una transformación concreta. En este punto, el caso argentino fue relevante porque la reforma del mercado de capitales, aprobada este año, dio paso a que universidades operen como calificadoras.

En cuanto a las continuidades, el G20 no cambió de idea respecto de avanzar en mantener las economías abiertas al libre comercio, cuando en la práctica Estados Unidos y Europa no lo hacen, pero trasladan la exigencia a los emergentes<sup>6</sup>. Otro aspecto notable es la falta de definiciones en relación con la reestructuración de las deudas soberanas. Esto adquirió visibilidad a partir de la debacle de los países

---

<sup>6</sup> La idea de apuntar al libre mercado y negar acciones de resguardo interno frente a la crisis no resulta realista. Ni países avanzados ni en desarrollo caen en esta trampa. En los últimos meses de 2012 y primer trimestre de 2013 se registraron más medidas de protección comercial que en cualquier otro período desde 2009. De 431 medidas proteccionistas aplicadas hasta mayo de este año, la potencias mauras fueron responsables de 131, un 30 por ciento del total.

Europeos, como España, Portugal, Grecia, Italia. Por fuera del foro, el FMI y la Unión Europea implementaron un mecanismo de estabilización financiera para dar asistencia a estas economías de la eurozona, lo cual en una primera etapa implicó recursos por encima de 720 mil millones de euros. El Banco Central Europeo (BCE) también participó en las estrategias de rescate. Las condiciones impuestas para los países europeos en crisis fueron muy restrictivas, obligando a grandes recortes presupuestarios.

- En el caso de Grecia, la meta es hacer retroceder entre 2013-2016 en 18,6 mil millones de euros los gastos públicos, para alcanzar un déficit fiscal del 3 por ciento del Producto.

- En Italia, la ley de estabilidad pretende un ajuste de 11,6 mil millones de euros (entre aumento de IVA general y recorte de gastos), con el objetivo de hacer descender el déficit hasta un 1,6 por ciento del Producto en 2016.

- En España, las medidas apuntan a un ajuste de 65 mil millones de euros entre 2012-2014 (por mayores cargas impositivas y disminución del presupuesto), para hacer retroceder el bache fiscal hasta un 2,8 del PBI.

Estos planes de austeridad impuestos por la troika del FMI, UE y BCE para otorgar paquetes de rescate están potenciando un verdadero default sociolaboral en los países de la Zona Euro. Por caso, el desempleo español superó el 25 por ciento y los pronósticos más optimistas indicaron que el mercado de trabajo empezaría a tener dinamismo en tres años. Frente a esta situación, el Grupo de los veinte no consiguió articular una respuesta de conjunto para evitar la puesta en marcha de estas recetas de corte convencional. Más aún, el Fondo es uno de los principales encargados de imponer las condiciones de ajuste en Europa, al mismo tiempo que participa como actor central del foro. Esto indica que en el G20 conviven las ideas del Consenso de Washington con algunos cambios de paradigma. El estallido del 2008 puso en jaque las estructuras y dio señales para avanzar en un cambio sistémico, pero la relativa recuperación de países centrales desde 2010 frenó la

urgencia de las transformaciones. En este punto, los lobbies financieros ejercieron grandes presiones para evitar cambios.

### **Comentarios Finales**

El G20 surgió como respuesta a las crisis financieras que tuvieron las economías emergentes a finales de los noventa (estallido de países asiáticos, Rusia, México, Brasil) y como reconocimiento de que estos países en desarrollo no estaban lo suficientemente representados en los organismos multilaterales tradicionales y en las decisiones sobre la agenda global. El foro adquirió relevancia recién en 2008, cuando fue relanzado a través de cumbres presidenciales con el objetivo de armar medidas para evitar nuevas debacles financieras. También para colaborar en una recuperación sostenida de la economía global. El diagnóstico de las primeras cumbres fue que existía un problema sistémico y la manera de solucionarlo era a través de la creación de mecanismos de coordinación y de regulación para frenar el descontrol de mercados financieros globales.

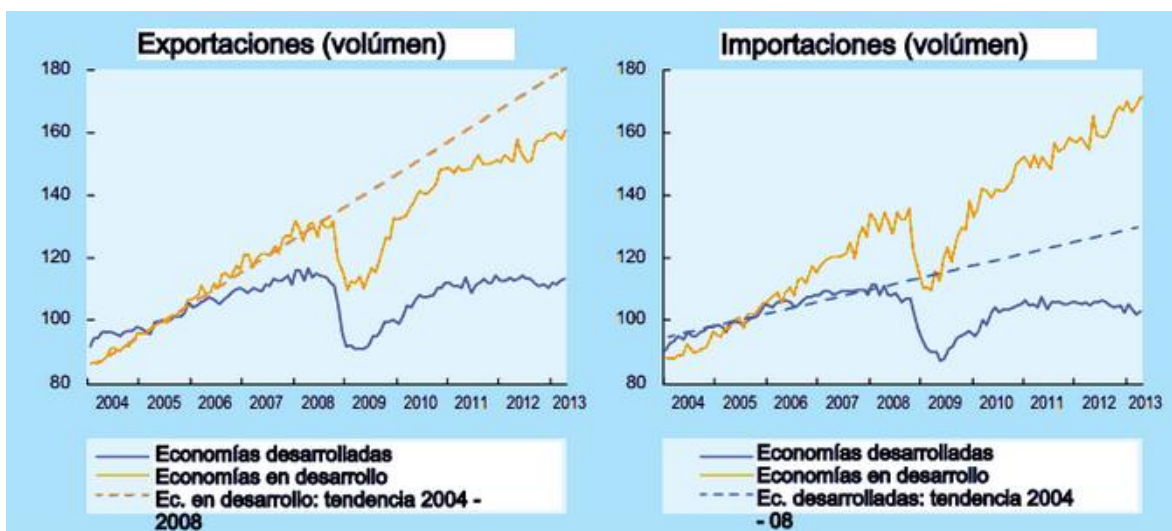
Pese a esta declaración, no se instrumentaron medidas concretas para cambiar el funcionamiento de las finanzas globales y reformar las estructuras. Los objetivos de controlar el sistema bancario, diseñar una nueva arquitectura financiera, limitar el flujo de capitales especulativos, regular calificadoras de riesgo, desarticular guaridas fiscales se convirtieron en declaraciones discursivas más que propuestas llevadas a la práctica. A su vez, la relativa recuperación de algunos avanzados a partir del 2010 frenó la urgencia por llevar adelante esas transformaciones, al tiempo que los lobbies financieros potenciaron sus presiones para estancar todo cambio. Como resultado, el avance en materia de coordinación macroeconómica y de regulación fue escaso.

Claro que si hubiera que destacar un logro central del foro, no sería exagerado mencionar la incorporación de la OIT como consejero permanente del G20. Eso colaboró para cambiar el paradigma de la flexibilización laboral como herramienta para estimular la creación de empleo. Sin embargo, en la práctica esto último quedó deslucido, por el default sociolaboral que evidenciaron las economías de la

Zona Euro. El foro no mostró rol alguno para detener la política de ajuste, ni sentó posición sobre las reestructuraciones de deuda soberana. Más aún, el FMI fue un actor principal en la aplicación de las recetas de austeridad sobre estos países europeos. Esto dio evidencia concreta de que el G20 avanzó en nuevas formas de multilateralismo, ampliando participación e influencia de países no desarrollados, pero mantuvo vicios de organismos internacionales donde las potencias maduras definen la agenda y la acción.

La indefinición del foro para reconstruir la arquitectura financiera-macroeconómica internacional no resulta menor para los países emergentes. Tras el estallido de la crisis internacional en 2008, empezaron a observarse algunos cambios relevantes en la economía global. El flojo desempeño del comercio internacional es una de estas tendencias que comienzan a consolidarse.

**Gráfico 5. Volumen de Exportaciones e Importaciones, 2004-2013**

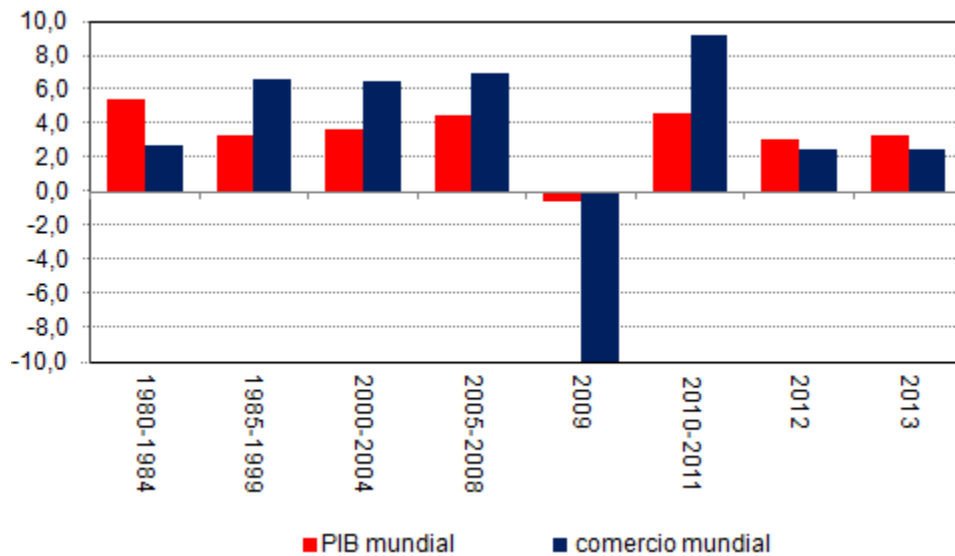


Fuente: Organización de Naciones Unidas (ONU)

Medidas en volumen, las exportaciones de países en desarrollo no recuperaron la tendencia de expansión del 2004-2013. Las importaciones de potencias maduras tampoco recompusieron su dinamismo, ubicándose en niveles previos a los de la quiebra de Lehman Brothers. Este dato adquiere relevancia si se tiene en cuenta que las economías en desarrollo tuvieron como un factor de expansión clave el

crecimiento de las exportaciones y que las perspectivas para los próximos años no dan señales de una recuperación. Entre 2012 y 2013, se observó un fenómeno que no ocurría desde la década del ochenta: el volumen del comercio mundial creció por debajo del Producto global.

**Gráfico 6. Producto y Comercio mundial. Crecimiento del Volumen, 1980 a 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión económica para América Latina y el Caribe

Esta señal no puede pasarse por alto para las economías emergentes si quieren continuar con el dinamismo de las últimas décadas. Estos países deberán apuntar a una nueva estrategia de desarrollo, donde se incluya incentivar el crecimiento interno y la integración regional. La Organización de Naciones Unidas (ONU) precisó algunas recomendaciones para avanzar en esta dirección.

- Atacar la desigualdad en los ingresos. Los salarios no deben ser considerados como costos, sino como ingresos que permiten incrementar el consumo de los habitantes.
- Coordinar acciones de estímulo con otros países, ampliando la escala de los mercados a través de la integración regional.

- Impulsar la participación del sector público, consiguiendo un equilibrio entre consumo de hogares, inversión privada y gasto del Estado.

Existe además otra serie de recomendaciones vinculadas con el papel del sistema financiero.

- Reorientar el crédito a inversiones productivas. El financiamiento debe ser a largo plazo para favorecer la innovación.

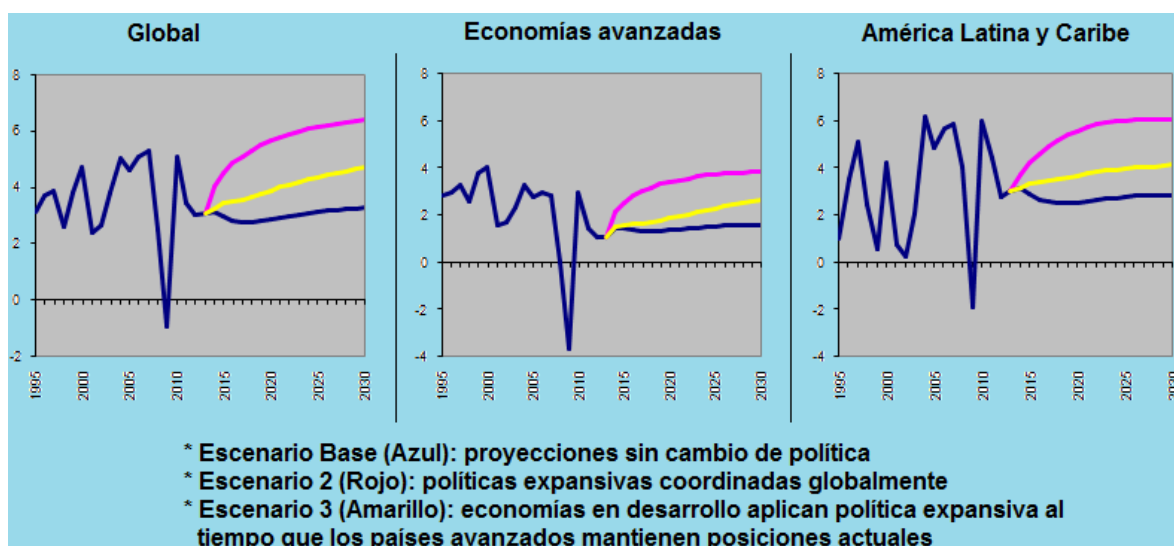
- Apostar a mayor regulación para evitar burbujas financieras.

- Fortalecer el rol de los Bancos centrales, obligando a la banca privada a prestar recursos para la producción.

- Utilizar fuentes de financiamiento internas y no externas. A través de esta medida, las economías emergentes evitarían la volatilidad de los mercados internacionales.

Estas recomendaciones permitirían a países en desarrollo recomponer las tasas de crecimiento durante los próximos años. Esto se produciría incluso si los países avanzados continúan con políticas de ajuste y de falta de definición fiscal, como se evidencia en la Zona Euro y a partir de las fuertes tensiones por la ampliación del presupuesto en Estados Unidos.

**Gráfico 7. Crecimiento del Producto de regiones seleccionadas en escenarios alternativos**



Fuente: Organización de Naciones Unidas (ONU)

En América Latina, el crecimiento anual del Producto podría avanzar desde 4 a 6 por ciento en pocos años si la coordinación global permite encarar estrategias de crecimiento tiradas por los salarios. A su vez, si las economías desarrolladas no cambian el diseño de la política, pero los emergentes si lo hacen, la simulación de la ONU precisa que el impacto también sería positivo en América Latina. Esto da cuenta de que si el G20 no logra romper con preconceptos convencionales, donde la acción se guía por políticas de ajuste, las economías emergentes deben igual redoblar las iniciativas de expansión. En este sentido, tendrán un rol fundamental los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), los países de mayor peso en la nueva configuración de la geopolítica mundial. En cuanto a las recomendaciones de la ONU, Argentina parece llevar la delantera.

## **Referencias.**

Abeles, M. y Kiper, E. (2010): “El G20 y el rol de la Argentina”, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires, Argentina.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2013): “Informe sobre el comercio y desarrollo, 2013. Panorama General”, Nueva York y Ginebra, Estados Unidos y Suiza.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional”, Santiago del Chile, Chile.

Flacso (2012): “América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo”, Buenos Aires, Argentina.

FMI (2000): “Recovery from the Asia Financial Crisis and the Role of the IMF”, Washington, Estados Unidos.

Griffith-Jones, S y Ocampo, J. (2010): “La arquitectura financiera internacional a la luz de la crisis. Algunos logros y números desafíos”, Conference on development cooperation in times of crisis and on achieving the MDGs, Madrid, España.

Información Oficial del G20 y las cumbres presidenciales: <http://www.g20.org/>

Weisbrot, M. (2009): “Diez años después: El impacto perdurable de la crisis financiera asiática”, Center for Economic and Policy Research, Washington, Estados Unidos.