

Chile y la financiación innovadora para el desarrollo: una experiencia para *hacer* globalización inclusiva¹

Chile and innovative financing for development: *making* inclusive globalization



Ricardo Ffrench-Davis*

Resumen

La actual globalización se caracteriza por una notable volatilidad de los flujos financieros, con elevados costos sociales y económicos. Desde 2004, Chile participó en una iniciativa internacional que ha procurado hacer correcciones en la globalización financiera y proveer financiamiento adicional para combatir la pobreza. Esta iniciativa procuraba contribuir al cumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional contraídos en el Consenso de Monterrey de 2002 sobre Financiamiento para el Desarrollo. Este artículo presenta un breve recuento sobre la globalización financiera y el Consenso de Monterrey. Luego se resumen las propuestas y progresos logrados por la Iniciativa

¹ Agradezco los valiosos comentarios de Luis Eduardo Escobar, Eduardo Gálvez, Claudio Rojas, Raquel Child, Fernando Muñoz, Fernando Reyes Matta y Marcos Robledo, todos ellos actores constructivos para la inserción de Chile en una mejor globalización incluyente. Naturalmente, las interpretaciones y eventuales errores son de mi exclusiva responsabilidad.

* Profesor de Economía de la Universidad de Chile; representante de la presidencia de Chile bajo los mandatos de Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet, en la Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza en 2004-10 y presidente del Comité de Políticas de Desarrollo (CDP) de las Naciones Unidas, 2007-09. Correo: rffrench@econ.uchile.cl. Recibido el 16 de octubre de 2015. Aceptado el 17 de noviembre de 2015.

de Acción contra el Hambre y la Pobreza de la cual Chile fue cofundador, en 2004, respecto de un menú de “financiamientos innovadores” que contribuirían a un desarrollo más incluyente y a desalentar la volatilidad financiera. A continuación se detalla la propuesta, en aplicación, de un impuesto progresivo a pasajes aéreos y la asignación de la recaudación principalmente a combatir el SIDA en países pobres, la emisión de derechos especiales de giro (DEG, y su concreción parcial en 2009 para enfrentar la crisis global), impuestos sobre las transacciones financieras y fortalecimiento de las cuentas fiscales, combatiendo la evasión tributaria vía los paraísos fiscales. Concluye reiterando la importancia de que los países converjan en renovados esfuerzos para corregir el rumbo de la globalización.

PALABRAS CLAVE: Chile - globalización - volatilidad financiera - Consenso de Monterrey - financiamiento del desarrollo - inclusión.

Abstract

The present globalization is characterized by a severe volatility of financial flows, with social and economic costs. Since 2004, Chile participated in an international initiative seeking to improve financial globalization and to provide additional financing to fight poverty, contributing to the fulfillment of the commitments of the international community in the Monterrey Consensus for the Financing for Development signed in 2002. This article presents, first, an overview of financial globalization and the Monterrey Consensus. Then follows an analysis of the menu of “innovative financing” proposals and progresses achieved by the Initiative of International Action against Hunger and Poverty of which Chile was co-founder in 2004; the menu seeks to contribute to a more inclusive development and to discourage financial volatility. One proposal already implemented of a progressive levy on air travel tickets and allocation of proceeds to fight AIDS in poor countries is detailed; a brief analysis follows on the emission of special drawing rights by the IMF (DEG, and its partial concretion in 2009 to face the global crisis), a currency/financial transactions tax, and strengthening of fiscal accounts by fighting the tax evasion via the tax havens. It concludes stressing the relevance that North and South countries converge in renewed efforts to correct the course of globalization.

KEYWORDS: Chile - globalization - financial volatility - Monterrey Consensus - financing for development - inclusion.

INTRODUCCIÓN

La actual globalización se caracteriza por una notable volatilidad de los flujos financieros internacionales. La volatilidad se expresa en intensos ciclos, que se extienden por prolongados períodos y afectan la calidad del empleo, la inversión, las exportaciones, las PYMEs. Siembran crecientemente desequilibrios que, al final, provocan costosas recesiones, que son regresivas y depresivas para la economía real.

Frente a esta tendencia de la globalización –que hasta ahora parece haber sobrevivido a la crisis global, no obstante caberle plena responsabilidad en su ocurrencia– hay diferentes actitudes. Predominan la aceptación por parte de beneficiarios de ella (sectores minoritarios en la población mundial, pero concentradores del poder económico) y adherentes ideológicos, por una parte, y por otra, sectores “resignados” que comprenden las fallas y sesgos de la globalización actual, pero suelen declararse imposibilitados de alterar su transmisión hacia la economía nacional y, menos aún, de cambiar el rumbo de la globalización al nivel internacional.

Sin embargo, hay países –varios de ellos asiáticos y nórdicos, cada uno en su estilo– que han “hecho globalización”, en vez de recurrir al extremo de aislarse o al de someterse pasivamente fren-

te a la tendencia imperante. Chile la enfrentó, con bastante fuerza en 1990-95, cuando administró o controló la cuenta de capitales y el tipo de cambio. Gracias a ello, se benefició de las oportunidades que ofrece la globalización en lo comercial, tecnológico e inversión productiva, pero evitó los costos que acarrea la inversión especulativa y volátil. Desde 2004, Chile participó en una iniciativa internacional que ha procurado hacer correcciones en la globalización financiera y proveer financiamiento adicional para combatir la pobreza. Esta iniciativa no se lanzaba en un vacío, pues procuraba contribuir al cumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional contraídos en dos cumbres mundiales: los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey para el Financiamiento para el Desarrollo.

Bajo el impulso de las Naciones Unidas, en 2002, la comunidad internacional llevó a cabo una cumbre dirigida a concordar correcciones de la evolución de la globalización financiera. Entonces, luego de un esfuerzo diplomático de casi cinco años, fundamentalmente de países de América Latina y del Sudeste Asiático, se adoptó el Consenso de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo. Poco después, tres países –liderados por sus presidentes– acordaban intentar avanzar por su cuenta en acciones que involucraran

financiamientos innovadores, que contribuyeran al desarrollo de naciones más pobres y le imprimieran un sesgo más humano a la globalización. Los presidentes de Brasil (Lula), Chile (Lagos) y Francia (Chirac) –con el apoyo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan– pusieron en marcha la Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza en 2004.

En este artículo, la sección 1 presenta un breve recuento sobre la globalización financiera y el Consenso de Monterrey. La sección 2 resume las propuestas, actividades y progresos logrados por la Iniciativa Internacional de Acción contra el Hambre y la Pobreza, y su sucesor actual, el Grupo de Financiamiento Innovador para el Desarrollo (en inglés, *Leading Group on Innovative Financing for Development*), respecto de un menú de “financiamientos innovadores” que contribuyen a los objetivos de un desarrollo más equitativo, al tiempo que procuran combatir la volatilidad financiera y facilitar a los países en desarrollo enfrentar futuras situaciones críticas, como la recesión mundial en curso o como la crisis asiática. Luego, se detalla la propuesta en aplicación, que consiste en tasas sobre pasajes aéreos y su asignación a combatir el SIDA, la malaria y la tuberculosis. La sección 3 se extiende en otras propuestas del menú que han sido objeto de debate o acción internacional, como

la emisión de derechos especiales de giro (DEG), o bancarización de remesas de migrantes, o impuestos sobre las transacciones financieras, o fortalecimiento de las cuentas fiscales, combatiendo la evasión tributaria que se canaliza mediante los paraísos fiscales. La sección 4 presenta una conclusión.

1.- GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y EL CONSENSO DE MONTERREY².

Los flujos financieros se han expandido a una velocidad espectacularmente mayor que el comercio de bienes y servicios, y que la inversión extranjera directa. Se puede estimar, a partir de información del Banco de Pagos Internacionales y el Banco Mundial, que por cada dólar de comercio internacional e inversión extranjera directa, se mueven unos 40 dólares en los mercados cambiarios; las cifras de transferencias financieras son aún notablemente mayores (Schulmeister, 2012). Con ello surge un problema en el

² En Naciones Unidas (2007) se presenta una revisión del Consenso y se efectúan diversos planteamientos y evaluaciones sobre el grado de cumplimiento de los “Acuerdos”. Este sustantivo análisis se desarrolló bajo la dirección del Subsecretario General para Asuntos Económicos de la ONU, José Antonio Ocampo. Un breve recuento de ese informe aparece en Ffrench-Davis (2009, sección III).

entorno macroeconómico para el resto de la economía, donde opera la abrumadora mayoría de empresas y trabajadores. En efecto, en los mercados financieros hay frecuentes “cambios de ánimo”, lo que provoca que los fondos que se dirigían a cierto mercado geográfico, decidan abruptamente emigrar a otro mercado. Estos cambios de ánimo de los mercados financieros y cambiarios –que implican pasar de coyunturas de gran abundancia a gran escasez de fondos– repercuten con mucha fuerza en la economía real. Esto es, en la producción, el empleo, las utilidades y, también, la recaudación fiscal.

En 2002, la comunidad internacional llevó a cabo una cumbre dirigida a concordar correcciones de la evolución de la globalización económica, en particular de la financiera, desde la perspectiva de su impacto en las posibilidades de los países en desarrollo de generar financiamiento para su desarrollo, ya sea de origen nacional o internacional. Allí nació el Consenso de Monterrey, destacando la importancia crítica de una gobernanza eficaz y equitativa de los sistemas financiero, monetario y comercial internacionales, para lograr un entorno favorable a un desarrollo incluyente.

En ese contexto, bajo los efectos de una inesperada crisis asiática, la problemática de la globalización financiera concentraría buena parte de las discusiones y

negociaciones. Ellas se dirigían a corregir las fallas e inequidades de la globalización financiera, incluida su incapacidad de dar espacio a los requerimientos de aquellos que sufrían las deficiencias y vacíos en materia de bienes públicos globales esenciales, como la estabilidad financiera. Voces críticas de esa evolución expresaban que se estaba produciendo una globalización de la volatilidad, y que un enorme auge de los flujos financieros estaba contribuyendo poco y mal al financiamiento del desarrollo (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001). Las tendencias vigentes indicaban que el mundo marchaba a una velocidad insuficiente para satisfacer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), foco de otro “Consenso” alcanzado por el mundo en el 2000.

El Consenso de Monterrey (CM) supuso un avance notable, pues se reconocieron los sesgos y fallas del sistema financiero internacional que impiden o dificultan el desarrollo (tanto el crecimiento como la equidad), y se elaboraron propuestas relevantes que los países signatarios se comprometían a implementar en forma gradual. El CM también representó un avance sustantivo en la agenda internacional para el desarrollo, pues complementó los acuerdos internacionales en esa materia –incluidos los ODM–, por cuanto el logro de dichas metas se relaciona estrechamente no solo con la asistencia

oficial para el desarrollo y las políticas sociales nacionales, sino también con el desempeño económico de las naciones en desarrollo y de las desarrolladas.

El CM subrayó la necesidad de lograr niveles muy superiores de inversión productiva en la mayoría de las economías en desarrollo, para conseguir la convergencia de bienestar con los países más ricos. Una mayor inversión productiva requería el fortalecimiento considerable de los segmentos de mercados de capitales a largo plazo, y la creación o promoción en los mercados internos de segmentos financieros orientados a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs). Este punto representa un vínculo esencial entre el crecimiento económico y la equidad, al extender a los agentes de ingresos medianos y bajos –importantes proveedores de empleos productivos–, la capacidad de acceder a los mercados en forma más efectiva. A ello se agregaban planteamientos respecto del entorno macroeconómico y su contribución al desarrollo mediante políticas contra-cíclicas, como las que aplicó Chile entre 1990 y 1995.

El CM trajo, por primera vez, a nivel de un acuerdo internacional de jefes de Estado, el concepto de “financiamiento innovador”, con un llamado a que se exploraran mecanismos innovadores para la ayuda al desarrollo, recursos financieros nuevos, principalmente

en sus fuentes, pero también en sus modalidades de uso y destino, con recursos adicionales complementarios a la tradicional ayuda oficial al desarrollo. En el logro de este acuerdo, la diplomacia chilena cumplió un papel de liderazgo, encabezando las posiciones del mundo en desarrollo, concertados en el Grupo de los 77 y China, en temas como comercio internacional, flujos financieros internacionales y asuntos sistémicos de la economía global. A la Cumbre asistió una destacada delegación nacional encabezada por el Presidente Lagos, junto a los diplomáticos que habían negociado dicho evento y el contenido del “Consenso de Monterrey” –así denominado como contrapunto al llamado Consenso de Washington–.

En diciembre de 2008, en Doha se efectuó una evaluación del grado de implementación del Consenso, con participación activa de miembros del Grupo de la Iniciativa para el Financiamiento Innovador y el Desarrollo, en talleres donde se expusieron nuestras propuestas y argumentaciones. Permanecía la convicción de la importancia de continuar exponiendo argumentos y propuestas cada vez más desarrolladas. Se confiaba en que ello iría abriendo espacio a planteamientos razonados, beneficiosos para la mayoría de la comunidad internacional, e iría debilitando a la ortodoxia neo-liberal, la inercia y los intereses creados regresivos.

Evidentemente, la implementación del Consenso había sido muy deficiente (Naciones Unidas, 2007). Desde el año 2002 se había acentuado la volatilidad, los flujos financieros crecientes no habían alimentado la inversión productiva, pero sí habían provocado inestabilidad cambiaria y vulnerabilidades macroeconómicas, ya no solo en las economías en desarrollo, sino en las más avanzadas del mundo. El mundo desarrollado estaba en plena crisis global a fines de 2008. La aprobación de la Declaración de la Cumbre de Doha, no obstante que recogía demasiado moderadamente los incumplimientos mencionados, enfrentó fuertes dificultades, con una oposición a la propuesta de la Secretaría de las Naciones Unidas, que fue liderada por la delegación del saliente gobierno estadounidense. Con todo, el texto final, objeto de intensas negociaciones que lo debilitaron, involucró una reiteración de los planteamientos del CM, el propósito de reforzar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos contraídos, y el reconocimiento explícito, luego de prolongados debates entre delegaciones, de espacio para los llamados “financiamientos innovadores”, con un reconocimiento especial a la Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza.

2.- INICIATIVA DE ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA Y SU SUCESOR³

En 2005 estaba programada una “Cumbre” para evaluar los avances de la comunidad internacional en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Diversos analistas expresaban su inquietud por los atrasos que percibían en el cumplimiento de esos ODM. A ello se agregaba el incumplimiento de objetivos del Consenso de Monterrey. Así fue que un grupo de países, liderados por Francia, Chile y Brasil, se embarcó en una Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza (AHP), para crear conciencia sobre los incumplimientos, diseñar propuestas técnicas sobre fuentes de financiamiento innovador, y proveer financiamiento efectivo en áreas donde el atraso en el cumplimiento de las metas fuese significativo. En 2006, la iniciativa se fortaleció con la participación de un gran número de países, que adhirió al menú de propuestas de AHP y propuso algunas adicionales. Luego, con ocasión de la Cumbre de Doha, adoptó el nombre de *Leading Group for Innovative Financing to Fund Development*. El Grupo Técnico continuó operando como base de diseño y análisis de propuestas, y la secretaría conti-

³ Adaptado y actualizado de Ffrench-Davis (2009).

nuó siendo aportada por Francia; la presidencia ha sido rotativa.

La iniciativa ha propuesto diversas formas innovadoras de financiación para ayudar a los países a implementar políticas sociales y económicas equitativas, con el objetivo de fomentar una *globalización con rostro humano* pro-desarrollo incluyente. Se constata una creciente preocupación por transitar desde las palabras al cumplimiento de los compromisos y a la acción efectiva, primordialmente para el logro de los Objetivos del Milenio y del Consenso de Monterrey. En la iniciativa se considera que resultan esenciales correcciones profundas en el funcionamiento de los mercados financieros. Ante la intensa crisis que ha azotado al mundo desde 2008, ello resulta notablemente más evidente que en 2002. Se ha tratado de que la globalización, en lo financiero, fuera más estable y menos volátil; más productiva y menos especulativa. Que se abrieran espacios para los llamados financiamientos innovadores, de modo que el mundo fuera avanzando en generar recursos para fortalecer bienes públicos internacionales (uno de los cuales es el medio ambiente) y combatir los males (por ejemplo, las crisis financieras y la evasión tributaria).

En lo que sigue se recuentan las propuestas de la Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza, y se destacan los progresos alcanzados respecto del diseño e

implementación de un “financiamiento innovador”, consistente en una tasa sobre pasajes aéreos, destinada a combatir el SIDA, la malaria y la tuberculosis en países más pobres.

a) La iniciativa de acción contra el Hambre y la Pobreza

En 2004, decididos a contribuir para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convenidos internacionalmente y el Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo, los representantes de un grupo de países del norte y del sur pusieron en marcha una iniciativa para el desarrollo y la solidaridad, con la finalidad de identificar fuentes innovadoras de financiación para ayudar a promover bienes públicos, fomentar el desarrollo económico y combatir, a su vez, males públicos como el hambre y la pobreza.

Los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas –a los que posteriormente se sumaron los jefes de Estado de España y Alemania– crearon, en el 2004, la Iniciativa para la Acción contra el Hambre y la Pobreza. Los fondos obtenidos mediante fuentes innovadoras de financiamiento se destinarían a proyectos para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio. Los respectivos jefes de Estado de los países miembros de la iniciativa designa-

ron un Grupo Técnico al cual, bajo sus instrucciones y orientaciones, se le asignó la misión de identificar y analizar fuentes innovadoras de financiamiento, que contribuyeran a desalentar “males o externalidades negativas”, y examinar los mecanismos destinados a orientar eficientemente esos recursos adicionales. De manera complementaria, la iniciativa –en su dimensión política y técnica– pretendía lograr nuevos adherentes y buscar la cooperación de las instituciones multilaterales relacionadas con la acción contra el hambre y la pobreza, creando conciencia sobre la intensidad y urgencia de los desafíos y la viabilidad de soluciones.

Como lo expuso el presidente Lagos en la reunión con los mandatarios Jacques Chirac, Inazio Lula Da Silva y José Luis Rodríguez Zapatero, el 20 de septiembre de 2004, en Naciones Unidas:

(...)tenemos ante nosotros un informe contundente. En solo un semestre, un grupo de destacados técnicos de los países convocantes y de Naciones Unidas ha conjugado un abanico de posibilidades. Son propuestas diversas, unas con más dificultades que otras para llegar a concretarlas. Lo importante es haber abierto el espacio a la imaginación y al diseño de esas posibilidades (...) Por ello, debemos dar un fuerte respaldo a nuestros técnicos para seguir adelante en su tarea.

El 14 de septiembre de 2005, nuevamente en Nueva York, cuando anunció la decisión de Chile de establecer una fuente de financiamiento innovador solidario (una tasa a pasajes aéreos), reiteró que el conjunto de propuestas:

(...)ofrece un menú balanceado y equitativo, dirigido a captar financiamiento por medio de pequeños gravámenes a operaciones voluminosas, como cambios de monedas y ventas de armas; apoyo al combate a la evasión tributaria; emisión de Derechos Especiales de Giro, que se utilicen para reducir el peso de las crisis financieras y mejorar la calidad de los entornos macroeconómicos; reducir el costo de las remesas de migrantes; estimular la responsabilidad social de las inversiones privadas.

Las propuestas que elaboró el grupo técnico, refrendadas por los jefes de Gobierno, fueron presentadas en la Asamblea General de Naciones Unidas de 2004. Los presidentes o jefes de Gobierno entregaron una declaración y ofrecieron una conferencia de prensa conjunta, en el día previo al inicio de la Asamblea General. Enseguida, ante numerosos jefes de gobierno, la iniciativa recibió un masivo respaldo de la Asamblea. En el marco de esta colaboración norte-sur se identificó una serie de posibles fuentes innovadoras de financiamiento, detallada en el Recuadro 1.

Recuadro 1

Fuentes innovadoras de financiamiento para la lucha contra el hambre y la pobreza: propuestas del Grupo Técnico, 2004 (GT-5)

- Tasas solidarias sobre pasajes aéreos.
- Reducción de la evasión fiscal, en particular aquella que opera mediante paraísos fiscales.
- Beneficios para los receptores de las remesas de los migrantes (vincular con acceso al micro-crédito y reducción de costos de las remesas).
- Impuesto sobre transacciones cambiarias o financieras.
- Emisión regular de Derechos Especiales de Giro (DEG) y para la financiación contra-cíclica del desarrollo.
- Impuesto sobre comercio de armas.
- Servicio Financiero Internacional (anticipo de la ayuda al desarrollo con bonos garantizados con flujos futuros de la AOD).
- Contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito.
- Inversión responsable desde el punto de vista social o “fondos éticos”.

Fuente: Menú de propuestas de la Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza (2004), presentadas a la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2004 y de 2005, en Nueva York.

Los representantes de numerosas naciones alentaron la continuación del desarrollo de las propuestas comprendidas en el menú y recomendaron la presentación de los trabajos del grupo técnico (GT-5) durante la Cumbre Mundial, que tendría lugar en septiembre de 2005, con ocasión de la evaluación de los avances registrados respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo de 2005, presentada en Nueva York, fue

preparada por la iniciativa para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, con una visión integral, procurando contribuir a dirigir el curso de la globalización lejos de la deshumanización y el carácter pro-cíclico, difundir los temas tratados y procurar que los discursos pronunciados en las cumbres internacionales se tradujesen en acciones concretas. Esta iniciativa contaba, entonces, con la participación de Brasil, Chile, Francia, España y Alemania. Setenta y nueve jefes de Estado adhirieron a la

declaración preparada por el Grupo Técnico (GT-5). Con ocasión de la Cumbre, además, se anunció la implementación de una acción concreta, que se expone más adelante. La elaboración de propuestas continuó centrada en los cinco miembros iniciales, a los cuales se agregó Noruega con una presencia muy activa, y la participación de algunos otros países como el Reino Unido durante la jefatura del Primer Ministro Gordon Brown; Francia ejerció, con alta eficacia y dinamismo, la Secretaría Permanente de la iniciativa.

Aparte del diseño del menú de opciones, se coordinó la acción ante los gobiernos de otros países y ante las organizaciones financieras internacionales, a través de directores ejecutivos de nuestros países, logrando que el FMI y el BM efectuasen análisis a fondo de algunas propuestas, sin el rechazo espontáneo previo de ellas. El Grupo estaba consciente de que el menú incluía propuestas que iban contra “la moda” (contra el llamado “convencional wisdom”), moda tan propensa a una globalización con regulaciones débiles o permisivas y deficitaria en bienes públicos internacionales. A su vez, en las reuniones de trabajo se procuró incorporar a la sociedad civil y a ONGs⁴. De hecho, participa-

ron activamente ONGs, por ejemplo, de Brasil, Chile y Francia.

En 2010, el grupo comprendía entre 55 y 60 países e instituciones y ONGs del norte y del sur, con niveles de desarrollo muy diferentes, cuyos representantes expresaron reiteradamente su disponibilidad para establecer y aplicar impuestos en pro del desarrollo y contribuir, mediante la generación de fondos, a la lucha contra “males públicos” como la pobreza, pandemias, la evasión tributaria y las crisis financieras.

Las propuestas apuntaban a un enfoque integral que procuraba la globalización de la solidaridad y el desarrollo, es decir, una globalización con rostro humano, que permitiese que el desarrollo beneficiara a todos los países y a todas las personas de ingresos medios y bajos. Con ese enfoque se abogaba por el crecimiento y la equidad, tanto en las fuentes de financiamiento como en el uso de los recursos.

b) Tasas sobre pasajes aéreos y UNITAID

El grupo realizó progresos concretos, presentados en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, con el anuncio de la puesta en

nizó seminarios sobre los temas, y apoyó muy constructivamente la participación activa de Chile. Ver, por ejemplo, ACCIÓN (2009), carta dirigida al ministro Mariano Fernández en mayo de 2009.

⁴ En Chile se mantuvo un intercambio activo con la Asociación Chilena de ONGs ACCIÓN, que participó en diversas reuniones de trabajo, orga-

marcha de un impuesto o “tasa solidaria” sobre los pasajes aéreos. En 2006 comenzó oficialmente el proyecto piloto de contribución solidaria sobre los pasajes aéreos internacionales, cuya recaudación se destinaría a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria, a través del canal creado por la iniciativa UNITAID. Chile, seguido por Francia, fue el primero en introducir tasas de embarque destinadas a esta iniciativa solidaria.

En efecto, en marzo de 2006 Chile empezó a aplicar un recargo de las tasas de embarque en pasajes internacionales, lo que se pudo hacer por decreto del Ejecutivo. US\$2 por pasajero estuvieron previstos para financiar la acción que se expone enseguida. Consistió en un alza de la tasa vigente, por lo cual no revistió ningún costo administrativo.

Dadas las restricciones constitucionales, que vienen desde la Constitución impuesta por la dictadura de Pinochet en 1980, la recaudación de un impuesto no puede tener una asignación específica. Para resolver ese obstáculo, el gobierno preparó un proyecto de ley por el cual se autorizaba al Ejecutivo a asignar hasta US\$5 millones anuales a “iniciativas de las Naciones Unidas”, catalogando a esta como tal. El proyecto de asignación presupuestaria se aprobó en el Congreso, a pesar de

la oposición inicial de la UDI⁵. El Ejecutivo destinó a UNITAID el equivalente de US\$2 por pasajero en vuelos internacionales. Con la tasa de embarque ya elevada en marzo y luego la autorización legal para asignar los fondos, estos comenzaron a fluir hacia UNITAID en el mismo 2006⁶. Francia inició en julio de 2006 la recaudación de tasas de embarque, por un monto notablemente superior, con tasas de 1 euro en vuelos nacionales e intraeuropeos en clase económica y 10 euros en ejecutiva y primera, y 4 euros en vuelos extraeuropeos en económica y 40 euros en clase ejecutiva o primera. Chile, por trabas constitucionales, no pudo hacer esta diferenciación progresiva.

El proyecto de uso de los fondos, conocido como UNITAID, fue establecido en 2006 por los gobiernos de Brasil, Chile, Francia, Noruega y el Reino Unido, con el respaldo de la Fundación Clinton y la Fundación Bill y Melinda Gates. En 2012, ocho países aportaron fondos asociados a los vuelos internacionales, entre los que se encuentran Camerún, Corea y Ma-

⁵ En paralelo, circuló en la prensa la (des)información de que la iniciativa se abandonaba y que el gobierno derogaría el decreto de alza de la tasa de embarque.

⁶ Los aportes efectivos, por el equivalente de los US\$2 por pasajero, con una tendencia creciente en virtud del rápido crecimiento del transporte aéreo internacional, promediaron US\$4,3 millones anuales en 2007-11.

dagascar; algunos otros efectúan aportes presupuestarios con un horizonte de mediano plazo y uno (Noruega) contribuye con fondos provenientes de su impuesto a las emisiones de carbono. Hasta 2012, UNITAID había recibido el equivalente a US\$2.000 millones de financiamiento, principalmente proveniente de las tasas a pasajes aéreos⁷.

UNITAID es la primera organización de salud global que busca impactar en salud pública a través de intervenciones en los mercados de productos para la salud, focalizando su acción en SIDA, tuberculosis y malaria. Con el objetivo de eficiencia, actúa a través de socios implementadores de proyectos en los países que apoya, en forma complementaria a otras organizaciones globales en salud; funciona en la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra, para evitar la duplicación de gastos administrativos. El 85% de sus fondos van dirigidos a países de bajos ingresos. Estas características constitu-

yen un rasgo clave del mandato y estrategia de UNITAID, que le permite concentrarse en detectar las debilidades en los mercados y buscar e implementar respuestas efectivas, logrando la disponibilidad de medicamentos apropiados a costos menores, y transfiriendo la ejecución de los proyectos de su asignación a organizaciones basadas en los países (UNITAID, 2012).

Las tres pandemias mencionadas son importantes causas de hambre y pobreza en los hogares afectados. Las tres son determinantes de los avances y retrocesos del proceso de desarrollo. Para combatir estas enfermedades, los propósitos de UNITAID incluyen mejorar el funcionamiento de los mercados de fármacos terapéuticos, a fin de reducir el costo y aumentar la calidad de los medicamentos. Este planteamiento descansa en el hecho de que la investigación farmacéutica responde principalmente al poder comprador de necesidades de países de ingresos altos. Por lo tanto, UNITAID procuró intervenir para crear poder comprador para investigación y producción de menor costo y calidad para las pandemias en que se focalizó. Los beneficios de menores precios negociados por UNITAID alcanzan no solo a sus beneficiarios de aportes directos de medicinas, sino también para los sistemas de salud de los países en desarrollo en general. En esta

⁷ Chile es miembro del Consejo Ejecutivo de Administración de UNITAID, donde se involucra directamente en sus trabajos sustantivos, como también en la visión estratégica de esta entidad, por medio de la participación técnica de personeros del Ministerio de Salud. Preocupado de elevar su eficacia, el Consejo de UNITAID encargó a consultores independientes una evaluación de sus programas y funcionamiento en los primeros 5 años de operación. El informe es citado aquí como UNITAID (2012).

dimensión, beneficia tanto a los países pobres como a los servicios nacionales de salud de países de ingresos medios⁸.

Una evaluación independiente de los proyectos ejecutados por UNITAID en sus primeros cinco años de vida muestra que unos 2/3 de sus fondos habrían tenido resultados exitosos en cuanto a mejorar el funcionamiento de los respectivos mercados, con una tendencia a progresar en el desempeño con el transcurso del tiempo (UNITAID, 2012), lo que requiere mantener una permanente presión para elevar la calidad de sus proyectos. Entre los principales resultados obtenidos por UNITAID en sus años de existencia se encuentra el haber creado el mercado de medicamentos antirretrovirales para niños con SIDA, productos que no existían en los países en desarrollo, debido a la falta de interés del sector farmacéutico. En el ámbito de la Malaria, junto al Fondo Mundial contra el SIDA, tuberculosis y malaria, se ha logrado disminuir el precio de antimaláricos modernos de US\$10 por tratamiento a entre US\$1 y 3. Por su parte, en el campo de la tuberculosis está comenzando una iniciativa que permitiría detectar rápidamente las personas con tuberculosis multiresistente, principal problema no resuelto en el campo de la tuberculosis, a la mitad del costo actualmente co-

brado en los países avanzados que lo han implementado.

La fuente de financiación innovadora de UNITAID presenta las siguientes ventajas: i) el transporte aéreo internacional de pasajeros es una de las actividades favorecidas considerablemente por la globalización; ii) en general, el transporte aéreo es un sector que proporcionalmente paga pocos impuestos (en términos de combustible e IVA, por ejemplo); iii) la tasa de embarque o sobre los pasajes del transporte aéreo constituye una tributación progresiva, pues quienes utilizan más intensamente este medio, generalmente pertenecen a los sectores de más altos ingresos y, por consiguiente, son buenos candidatos para compartir sus beneficios con el resto del mundo; iv) se trata de una tasa nacional fácil de cobrar, que representa un pequeño monto de dinero a cada pasajero y burocracia mínima para su recaudación en los casos en los que ya operan tasas de embarque en los aeropuertos o impuestos sobre los pasajes aéreos⁹.

⁹ El gobierno que sucedió a la Presidenta Bachelet, en 2012, decidió utilizar los fondos no solo para financiar aportes a UNITAID, sino que también para otorgar ayuda oficial para el desarrollo a través del llamado “Fondo Chileno contra el Hambre y la Pobreza”, que se canaliza por la vía de proyectos de cooperación internacional con el PNUD. El aporte a UNITAID de 2012 lo fijó en US\$3,5 millones, alrededor de la mitad que rindieron los US\$2 ese año.

⁸ Información confirmada por el Ministerio de Salud de Chile.

3.- INICIATIVAS EN PROCESO

A continuación se abordan cuatro temas específicos¹⁰, que forman parte del menú de la iniciativa de 2004, en los cuales se registran avances en materia de diseño técnico o de acción, y cuya prioridad ha aumentado en virtud de la crisis global¹¹.

La Presidenta Bachelet destacaba este cambio al inaugurar la reunión de la iniciativa en Santiago, el 28 de enero de 2010. “Es por eso que esta reunión, y los esfuerzos que lleva adelante el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, son tan importantes

e, incluso, más urgentes. Chile está comprometido con esta tarea de humanización de la globalización, como lo ha estado desde el primer día en que participó en la fundación de la Iniciativa de Acción contra el Hambre y la Pobreza. Somos partidarios de una agenda amplia e incluyente, por lo que vemos con interés el que seamos capaces de debatir las propuestas originales y las nuevas que han formulado diversos gobiernos. Me refiero al impuesto sobre las transacciones financieras, los impuestos sobre el carbono, la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo, apoyamos con convicción la emisión de los derechos especiales de giro y el combate a la evasión tributaria, tan perjudicial para la fortaleza de nuestros estados y para la equidad.

Creo también oportuno recordar, en esta ocasión, que algunas de las ideas matrices que este grupo venía exponiendo desde años atrás, han cobrado una súbita vigencia como consecuencia de la crisis económica internacional. Así ocurrió con la propuesta de que el Fondo Monetario acordara la asignación de derechos especiales de giro como mecanismo para financiar políticas contra-cíclicas; o la necesidad de terminar con los paraísos fiscales como fuentes de la evasión tributaria a nivel global;

¹⁰ Un quinto tema que registró avances es el de las remesas de migrantes. La reducción de costos y titularización de remesas formaba parte del menú inicial. Al respecto, se han puesto en marcha varias iniciativas para reducir los costos de las transferencias. También se ha propuesto “titularizar” dichas remesas y fomentar el desarrollo mediante la promoción del acceso, de las familias receptoras de remesas, a las instituciones financieras locales para microcréditos.

¹¹ Una acción que se incorporó al inicio, como señal al Reino Unido, es el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFI). El IFFI debutó en 2006, encabezado por el Reino Unido y con el respaldo financiero de ocho países. Es un anticipo de la futura AOD, que se compromete para titularizar la colocación de bonos de los países donantes. Por lo tanto, se eleva la ayuda presente a costa de la futura (cabe también descontar el costo de anticipar la disponibilidad de financiamiento).

ambas, ideas acogidas por el G-20 en la Cumbre de Londres”.¹²

a) Lucha contra la evasión fiscal a nivel internacional

El hambre y la pobreza también se relacionan con sistemas tributarios débiles, a causa –entre otros motivos– de la evasión fiscal. Un canal de evasión y elusión es el de los paraísos fiscales. En consecuencia, la lucha efectiva contra la evasión fiscal podría convertirse en una importante fuente innovadora de financiación para el desarrollo. Este tema ha despertado un renovado interés con la divulgación de significativos casos de evasión fiscal en las economías desarrolladas al amparo del secreto de los paraísos fiscales. Aunque la evasión y las corrientes de fondos adquiridos en forma ilícita constituyen una preocupación mundial, afectan más gravemente a los países en desarrollo, al privarlos de recursos fundamentales que podrían financiar inversiones y servicios públicos. Más aún, la evasión constituye una inequidad contra los productores e inversionistas honestos.

La iniciativa estableció un taller de trabajo, encabezado por Noruega, para preparar propuestas y planes de acción contra los flujos ilícitos. En el campo más específico de la evasión tributaria, se puso en

marcha, con ocasión de la Cumbre de Doha, una iniciativa coordinada por el Gobierno de Alemania, con el apoyo de Chile, Noruega y Uganda, para articular su acción con organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

El hecho de que se evadan o eludan impuestos sobre una proporción considerable de las utilidades de las corrientes financieras y de las ganancias de capital de la globalización, es profundamente regresivo. Los paraísos fiscales son uno de los medios por los cuales esta inequidad se perpetúa. La evasión fiscal también se relaciona con el lavado de dinero, la corrupción y la financiación del terrorismo, tres “males públicos”.

La evasión fiscal tiene una dimensión ética, pues penaliza a los inversionistas legítimos, transparentes, abiertos y sin secretos, que pagan sus impuestos debidamente, y beneficia a los evasores y a quienes realizan otras actividades financiadas con dinero obtenido mediante prácticas ilegales o consentidas por vicios de los sistemas tributarios o lagunas normativas. La evasión fiscal es causa de inequidad con los contribuyentes honestos. Las políticas permisivas ante la expansión de las corrientes financieras, con pocas o nulas restricciones, han permitido que se acentuara esta falla de la globalización. Es bien sabido que una parte considerable de los recursos que se filtran de los sistemas tri-

¹² Se refiere a la Cumbre efectuada el 2 de abril de 2009, durante el mandato de Gordon Brown.

butarios de países del norte y del sur, se amparan en los mencionados paraísos fiscales, razón por la cual organismos como la OCDE y la Unión Europea están dedicando importantes esfuerzos tendientes a limitar las actividades de evasión tributaria. Los eventuales logros que alcancen la OCDE y países desarrollados, debiesen extenderse a los países en desarrollo. La cooperación internacional resulta esencial para un combate eficaz de este “mal público”.

Como lo señalara el Presidente Lagos en correspondencia con el Presidente Chirac (26 de junio de 2004):

(...) los países en desarrollo se ven privados cada año de ingentes recursos, a causa de la evasión de capitales hacia paraísos fiscales, protegidos a menudo por el secreto bancario y por las leyes tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. A Chile, como nación que ha hecho efectivos esfuerzos para combatir la evasión tributaria al nivel nacional, nos interesa fortalecer la cooperación internacional para limitar las fuentes externas de elusión tributaria, por vías tales como los paraísos fiscales, tema en el cual hemos trabajado conjuntamente en nuestro Grupo Técnico.

b) Mecanismos contra-cíclicos ante la inestabilidad de la economía mundial

En las últimas dos décadas, el volumen de las corrientes financieras se ha incrementado a una

velocidad sorprendente. La magnitud de las corrientes puramente financieras supera por muchísimas veces la suma total de bienes y servicios producidos por el mundo. Esa desproporción es reflejo de la gigantesca “financierización” de la globalización¹³.

Como se ha reiterado, en los mercados financieros con frecuencia se observan “cambios de humor” que afectan las expectativas relativas a los precios en las bolsas de valores y los tipos de cambio, entre otras variables, de modo que los fondos que en un momento dado se dirigían hacia un mercado geográfico determinado, abruptamente se redestinan a otro. De hecho, los países en desarrollo sufren auges acelerados seguidos de desequilibrios macroeconómicos recesivos, como lo fue el caso de la crisis del Tequila en 1995 y de Asia Oriental y su contagio a América Latina por todo un sexenio (1998-2003). En 2009 se registró un *shock* recesivo breve, seguido por otro iniciado en 2013.

Las crisis debidas a *shocks* externos afectan la situación de las empresas, que sufren la repentina disminución en la demanda de sus productos. Esto, a su vez, tiene repercusiones en el empleo: por ejemplo, la tasa media de desem-

¹³ Sobre la base de información del BIS, Schulmeister (2012) estima que las transacciones financieras (nacionales e internacionales) representaban entre 60 y 70 veces el PIB mundial desde mediados de la década pasada.

pleo en América Latina después del contagio de la crisis de Asia Oriental aumentó en 3-4 puntos porcentuales en el período 1999-2003, en comparación con 1997.

En el caso particular de América Latina, la crisis asiática provocó efectos recesivos que se prolongaron por extensos seis años. En efecto, entre 1998 y 2003, el PIB regional creció apenas 1,4% anual, esto es, menos que el aumento de la población. El costo, por todo un sexenio, de pérdida de crecimiento del empleo, los salarios y las utilidades es enorme. Chile también sufrió cinco años de marcha recesiva, con alto desempleo y baja actividad en las PYMEs. Esta es una de las ineficiencias más flagrantes en la asignación de recursos: asignarlos a la cesantía. Su corrección requiere revisiones en el diseño de las políticas macroeconómicas nacionales (ver Ffrench-Davis, 2005) y en la arquitectura internacional (Griffith-Jones, Ocampo y Stiglitz, 2010).

La Iniciativa para la Acción contra el Hambre y la Pobreza y su sucesor han elaborado propuestas para fortalecer los mecanismos anti-cíclicos y su financiación con emisiones contra-cíclicas de derechos especiales de giro (DEGs) por parte del FMI. El Comité de Políticas de Desarrollo (CDP) de Naciones Unidas también ha rea-

lizado propuestas convergentes en sus informes de 2008 y 2009.¹⁴

Las crisis externas, cuyos efectos se transmiten mediante las cuentas de comercio y de capital, generalmente tienen considerables repercusiones económicas y sociales negativas en las economías en desarrollo. Los efectos iniciales en las variables sociales y macroeconómicas clave suelen extenderse a toda la economía y provocar la reducción del gasto público y de la inversión privada, la disminución de los salarios y el aumento del desempleo y, por lo tanto, la elevación de los niveles de pobreza. Por lo tanto, debilitan a los productores del PIB –trabajadores, empresarios y dueños del capital–, y deprimen el desarrollo. La capacidad económica instalada (trabajo y capital) se subutiliza y la producción que pudo haberse generado, se pierde para siempre. Por ello, las crisis económicas también suelen impedir o demorar la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, junto con deteriorar el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Ffrench-Davis, 2005 y 2014).

En consecuencia, es preciso establecer una arquitectura financie-

¹⁴ Lo que sigue se basa sobre todo en CDP (2008). En 2007-09 tuve el honor de presidir el CDP, constituido por 24 personalidades especialistas internacionales en las diversas áreas del desarrollo. Allí procuramos articular sus propuestas con las de la iniciativa.

ra internacional favorable al desarrollo, que incluya una profunda reforma de los servicios multilaterales contra-cíclicos disponibles para las economías de bajos y medianos ingresos, que se vean perjudicadas por las crisis derivadas de la economía internacional, en particular por *shocks* financieros y comerciales, o por graves desastres naturales relacionados con el cambio climático.

Los créditos compensadores oficiales pueden desempeñar una función crucial para ahorrar costos reales innecesarios a los países en desarrollo, porque contribuyen a evitar niveles elevados de desocupación de trabajo (particularmente, de menor calificación) y capital (particularmente, de PYMEs). De hecho, ayudan a evitar contracciones de la actividad económica y la inversión productiva en los reiterados momentos de *shocks* externos negativos en los precios de exportación o en los flujos financieros. Las contracciones económicas, que han sido frecuentes, se tradujeron en la subutilización del PIB potencial actual y en obstáculos a su futura ampliación. En este sentido, el perfeccionamiento de las corrientes de fondos compensatorias o estabilizadoras podría constituir un mecanismo muy eficaz para proteger el crecimiento económico y los ingresos de las poblaciones más pobres en los países afectados.

Actualmente existen diversos mecanismos importantes de financiación compensatoria, que –no obstante las correcciones significativas efectuadas por el FMI desde el 2009– tienen: (i) una cobertura o un volumen insuficiente; (ii) involucran un acceso tardío a los recursos, y/o (iii) están sujetos a una condicionalidad inadecuada frente a las características de las crisis externas. Cuando un país no es culpable de un *shock* recesivo que le llega desde el exterior o cuando si era culpable, pero ya ha hecho las correcciones fundamentales, tales como devaluar el tipo de cambio y reducir un exceso de demanda interna sobre su capacidad productiva, y ya tiene una significativa desocupación de trabajo y capital, el mundo debiera proveerle financiación compensatoria, rápida, con condicionalidad pro-desarrollo y en los montos suficientes. Una recesión no se corrige de manera eficiente y equitativa, con un exceso de recesión.

Para que los mecanismos compensadores sean efectivos y eficientes, la liquidez que provean a las economías afectadas debe ser “suficiente, de desembolso rápido, escala proporcional a la crisis y baja condicionalidad” (CDP, 2008: 16). La condicionalidad estricta debe ser para los “culpables” de sus problemas, y nunca debe ser depresora, sino que favorable para el desarrollo sostenible.

c) Emisión de DEG para una mejor globalización

Tres ingredientes faltantes en la actual globalización son: (i) la ausencia de una moneda global, cuya emisión vaya en beneficio directo de todas las naciones (vía compartir el llamado señorazgo) y no solo de algún país o grupo de ellos que sea emisor de una moneda nacional con uso internacional; (ii) la ausencia de un canal que permita afectar la liquidez internacional en situaciones de desequilibrio macroeconómico global, y (iii) la falta de fondos suficientes para proveer financiamiento compensatorio a países que sufren *shocks* externos negativos (tema cubierto más arriba).

Desde 1968, el mundo cuenta con una especie de moneda internacional, que se llama Derechos Especiales de Giro (DEG) y que puede emitir el FMI. Al lanzarse nuestra iniciativa, se habían emitido solo en dos ocasiones, en 1970-72 y 1979-81. Chile planteó con insistencia la relevancia de reiniciar con regularidad la emisión de DEGs, de reformar los estatutos del FMI para que se pudiesen asignar a la financiación compensadora y usarse para redistribuir liquidez, y emitirse según las necesidades de liquidez global. Había escepticismo generalizado en diversos medios, por lo que las posibilidades de acción efectiva se consideraban mínimas. No obstante, el Grupo incluyó con deci-

sión el tema dentro del menú, y a Chile le correspondió elaborarlo y exponerlo en diversas ocasiones.¹⁵

Los presidentes Lagos y Bachelet, así como los ministros Ignacio Walker, Alejandro Foxley y Mariano Fernández, plantearon con insistencia la significación que Chile le otorgaba al tema. Al comienzo de la iniciativa, en septiembre de 2004, el Presidente Lagos señalaba: “Lo reiteramos aquí: los Derechos Especiales de Giro son un instrumento ya probado y con el cual la comunidad financiera internacional tiene experiencia. Avancemos por allí. Lo inmediato es movilizarnos para conseguir en el FMI la aprobación de la Cuarta Enmienda que haría posible recurrir a los fondos que generaría este mecanismo. Por cierto, hay afinamientos y regulaciones que hacer. Pero lo esencial está en la voluntad de aprobar su emisión”. A su vez, la Presidenta Bachelet, al inaugurar la reunión en Santiago de la iniciativa, el 28 de enero de 2010, hacia el final de su mandato —como ya lo mencionamos—, exponía que “algunas de las ideas matrices que este grupo venía exponiendo desde años atrás, han cobrado una súbita vigencia como consecuencia de

¹⁵ El CDP, en 2008 y 2009, adoptó propuestas similares a las planteadas por la iniciativa respecto de la emisión regular y contra-cíclica de los DEGs y sobre su forma de asignación (CDP, 2008; 2009). Poco después, el G-20, en abril del 2009, acordó voluminosas emisiones con carácter contra-cíclico.

la crisis económica internacional. Así ocurrió con la propuesta de que el Fondo Monetario Internacional acordara la asignación de derechos especiales de giro como mecanismo para financiar políticas contra-cíclicas; o la necesidad de terminar con los paraísos fiscales como fuentes de la evasión tributaria”.¹⁶

En efecto, la certeza de ajustes descendentes en la actividad económica del mundo desarrollado, la contracción violenta del comercio internacional y las turbulencias financieras en 2008-09, constituyeron un contexto apro-

piado para una nueva asignación de DEGs, con una función contra-cíclica, en 2009. En su reunión de abril de 2009, en Londres, bajo la presidencia del Primer Ministro Gordon Brown, la incorporación del recién electo Presidente Obama y la participación del Presidente Sarkozy, el G-20 tomó la notable decisión de emitir DEGs por un monto equivalente a cerca de US\$300 mil millones; fue una emisión contra-cíclica masiva que contribuyó a la reactivación que experimentó el mundo en el último trimestre de 2009.

Para financiar un incremento considerable del volumen y la calidad de la financiación compensatoria —y teniendo en cuenta los argumentos a favor del tránsito gradual hacia una divisa global para reservas internacionales—, se deberían iniciar emisiones continuas de DEGs, como ingrediente de una globalización más estable y equitativa, en la cual los DEGs interactúan con las monedas nacionales de uso internacional en el comercio y las finanzas. Una nueva reforma de sus estatutos debería permitir al FMI destinarlos a financiar un aumento significativo de las disponibilidades de financiación compensatoria.¹⁷ Queda

¹⁶ En 2009 se completó la asignación de 22.000 millones de DEG, aprobada por los países miembros del FMI en 1997, ratificada hasta entonces por 133 países, pero que aún no alcanzaban el mínimo requerido del 85% de las cuotas para entrar en vigor; faltaba el voto de los Estados Unidos, que se logró con la llegada del Presidente Barack Obama; con ello se duplicó el saldo vigente de DEG emitidos. En adición, se efectuó una emisión masiva de 161.000 millones; un DEG equivalía en 2009 a US\$1,54. Al Banco Central de Chile le correspondió el equivalente a alrededor de US\$ 1.000 millones de acuerdo a su participación en las cuotas del FMI. El G-20 decidió las dos emisiones simultáneas con carácter contra-cíclico, y fue una acción masiva, lo que era lo principal en la situación crítica que vivía la economía global. Sin embargo, en general, fueron asignadas según el método estándar, perdiendo la oportunidad de darle un rasgo distributivo y más contra-cíclico y de poner en marcha emisiones regulares, como proponíamos.

¹⁷ La iniciativa había propuesto que la nueva emisión de DEGs fuese complementada por un acuerdo de los países industriales de asignar parte de los montos que les correspondiesen a fondos multilaterales o regionales existentes, para que financiasen bienes

entonces pendiente el avanzar, en forma prudente y paulatina, hacia una moneda de reserva auténticamente internacional y el ligar las emisiones al financiamiento del desarrollo vía instrumentos (servicios) compensatorios de la inestabilidad comercial, financiera y climática.

d) Impuesto sobre las transacciones financieras o cambiarias

Los impuestos sobre las transacciones financieras tienen una larga vida en la historia de las políticas públicas. Luego de la crisis financiera de los años 30, surgieron los planteamientos de Keynes. Pero, dado que el activismo financiero estuvo aletargado durante los tres decenios siguientes, no hubo un debate activo sobre el tema; los flujos internacionales eran muy limitados, las cuentas de capitales cerradas y los mercados financieros nacionales reprimidos. El FMI había sido creado bajo el predominio de cuentas de capitales inactivas o cerradas a flujos financieros; solo flujos de inversión extranjera directa, créditos oficiales y el financiamiento del comercio internacional de bienes constituían el grueso de la cuenta de capitales.

Desde mediados de los años 60 comenzó a renacer el flujo de ca-

pitales financieros y sus crecientes impactos pro-cíclicos. En 1978, James Tobin escribe su famoso artículo en que propone poner “arena en las ruedas de las finanzas” para reducir el activismo financiero. Luego vendría un intenso auge, entre los economistas, de las propuestas a favor de la apertura de las cuentas de capitales y la desregulación de los mercados financieros. Esta tendencia hacía caso omiso de la dramática realidad de las economías emergentes (como las latinoamericanas), que sufrían recurrentes crisis generadas por flujos financieros pro-cíclicos: fuertes ingresos durante los auges (apreciando tipos de cambio, inflando las bolsas y los precios de activos inmobiliarios, y deteriorando las cuentas externas), para salir volando apenas agentes importantes toman conciencia de que esos desequilibrios ya no son sostenibles.¹⁸

Paradójicamente, a pesar de la asociación entre la volatilidad financiera y costosas crisis en economías emergentes, el FMI y otras instituciones continuaron promoviendo la liberalización de cuentas de capitales y mercados financieros. En consecuencia, con el sesgo financierista, las utilidades generadas en las transacciones financieras internacionales pagaban (y aún pagan), en general, pocos

públicos o mecanismos contra-cíclicos al servicio de economías en desarrollo.

¹⁸ En Ffrench-Davis (2005, cap. V) exponemos por qué agentes inversionistas de corto plazo suelen ser intrínsecamente pro-cíclicos.

impuestos, comparados con los que se aplican a las actividades de la economía real, y, en particular, a los factores de producción no móviles. Vistos los desequilibrios cada vez mayores derivados de la globalización de la volatilidad financiera, avanzaba la reflexión en diversos sectores alternativos a la moda imperante (ver, por ejemplo, Ul Haq, et al. 1996; Rodrik, 1998; Landau, 2004). En ese contexto, la iniciativa, desde el inicio, incluyó en su menú de financiamiento innovador, un impuesto a las transacciones cambiarias o financieras para proveer financiamientos para combatir el hambre y la pobreza, bajo el argumento de la baja tributación a que estaban afectas. Sin embargo, por diversas razones, la iniciativa no enfatizó el eventual subproducto positivo o “tobiniano”, consistente en el efecto contra-cíclico que pudiese tener.

Como chilenos, teníamos muy presente el carácter pro-cíclico de los flujos financieros y sus efectos recesivos y regresivos: la gravísima crisis de 1982; el contraste con el enfoque integral contra-cíclico adoptado por Chile en 1990-95, con el control sobre las cuentas de capitales (encaje) y cambiaria (tipo de cambio regulado), logrando equilibrios sostenibles y un crecimiento record con cierta reducción de la desigualdad, y el retorno posterior a políticas pro-cíclicas, atrayendo así el contagio de la crisis asiática y la inestabilidad cambiaria

y de la macroeconomía real predominante desde entonces, provocada por la apertura de la cuenta de capitales y la liberalización del tipo de cambio (Ffrench-Davis, 2014, caps. VIII y IX). En concordancia, la Declaración de Santiago, al concluir la reunión del 28 y 29 de enero de 2010, del Grupo Piloto para el Financiamiento Innovador del Desarrollo –al término de la presidencia de Chile de la iniciativa– destacó el trabajo realizado por la iniciativa sobre impuesto a las transacciones financieras o cambiarias. La iniciativa había recibido un interesante análisis de John Williamson (2006), y luego había creado, bajo el impulso de Francia, una comisión de 9 expertos (incluyendo a la economista chilena Stephany Griffith-Jones),¹⁹ para que estudiase formas alternativas de gravamen, tipo de operaciones a cubrir, espacios de elusión o evasión, y estimaciones de rendimiento (Comité de Expertos, 2010).

En los años siguientes, los avances han sido sustantivos, ahora a nivel político. Once países de la Unión Europea programaron establecer “armonizadamente” impuestos a las transacciones financieras.²⁰ Como en la racha financierista de decenios pasados

¹⁹ Stephany Griffith-Jones fue una importante colaboradora con la iniciativa y la delegación chilena en diversas oportunidades previas.

²⁰ Son Alemania, Francia, Italia, España, Austria, Bélgica, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia y Portugal.

la UE lo había prohibido parcialmente, ahora el Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron que esos países puedan hacerlo. Estos países aplicarían una tasa de 0,1% a transferencias de acciones y bonos, los seguros contra impagos de deuda soberana (CDS), órdenes automáticas de alta frecuencia (HFT por su sigla en inglés) y otros instrumentos, y de 0,01% a los derivados.²¹ Estimaciones muy tentativas consideran recaudaciones del orden de US\$25.000 millones anuales.

Como se trata de un impuesto según el monto de cada actividad financiera, naturalmente es más gravoso para las operaciones de corto plazo, por lo que, si algún efecto tendría sobre el volumen y estructura del mercado, sería reducir relativamente las operaciones de corto plazo más especulativas (en especial, las “automáticas de alta frecuencia”), generando así un efecto contra-cíclico beneficioso. Las diversas estimaciones de rendimiento tributario asumen cierta reducción de los volúmenes operados. Esta reducción, dado el

excesivo financierismo vigente y la modestia de las tasas que se aplicarían, es más bien un beneficio social, en vez de un costo del impuesto como argumentan sus detractores.²² En efecto, las corrientes financieras a corto plazo tienen un vínculo débil con la formación de capital en los períodos de auge económico, en tanto que son una causa común de recesiones económicas profundas, las que entonces frenan la inversión productiva nacional y deterioran el empleo. En este sentido, el impuesto en las magnitudes propuestas desalienta a los grandes especuladores y favorece a los fondos de pensiones que son inversionistas de largo plazo y a los cotizantes de los fondos, al mejorar el entorno del empleo.

²¹ El gobierno del Reino Unido se manifestó en contra. No obstante, tiene un impuesto de 0,5% sobre la transferencia de acciones (a “stamp duty”), que recauda US\$6.000 millones anuales. El tema es analizado en Persaud (2012), e incluye información de siete de los países que aplican impuestos sobre algún tipo de transacción financiera; entre ellos se encuentran Corea y Taiwán (en tabla 1).

²² La base tributaria puede disminuir al establecerse el gravamen por reducción de los márgenes de utilidades de los operadores financieros de mayor frecuencia –tema expuesto en este párrafo– y por evasión directa o vía traslado a mercados libres del gravamen. En tanto que el espacio para la evasión se agrandó en años anteriores con el auge notable de la “ingeniería financiera”, en los años más recientes se habría reducido por: (i) la acentuación de los controles tributarios para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y la corrupción, y (ii) por el desarrollo del sistema centralizado de canje y pagos (clearing and settlement). Ver Persaud (2012) y Schulmeister (2012).

CONCLUSIONES

Chile, bajo el liderazgo de los presidentes Lagos y Bachelet, desarrolló una activa acción para HACER globalización, con un conjunto de países de diversos grados de desarrollo, avanzando en propuestas que fueran abriendo camino a acciones que humanizaran la globalización y mejoraran su contribución a un desarrollo compartido.

Esta asociación norte-sur, con sustento técnico, impulsada por los presidentes de los países fundadores de la iniciativa y de UNITAID, ha contribuido a correr la línea, que se estaba moviendo hacia una vía deshumanizada y procíclica, muy volátil y regresiva. Ha contribuido –al lograr agrupar a unos 50-60 países e instituciones e interactuar con ONGs– a crear conciencia sobre los temas cubiertos, e ir acompañando las palabras de las cumbres internacionales con hechos concretos (las tasas sobre pasajes aéreos y su asignación por una vía desburocratizada, operando con los servicios nacionales de salud de países pobres para corregir mercados farmacéuticos). En su accionar, también procuró que se crearan espacios para que nuestros países pudiesen hacer políticas nacionales (en las propuestas de combate a la evasión tributaria y la emisión de Derechos Especiales de Giro contra-cíclicos). Todo esto contribuye a reposicionar la

democracia, porque la democracia implica poder escoger el camino por el cual se transita.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCIÓN. (2009). *Carta al Ministro de Relaciones Exteriores de la Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales*. Mayo.
- Acción contra el Hambre y la Pobreza. (2004). *Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms*. Naciones Unidas, Nueva York, septiembre.
- CEPAL. (2009). “Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo”. *Revista CEPAL* N. 97, abril.
- Comité de Expertos. (2010). “Globalizing Solidarity: The case for financial levies”. *Leading Group on Innovative Financing to Fund Development*. París.
- Comité de Políticas de Desarrollo. (2008). *Informe sobre el Décimo Período de Sesiones*. Naciones Unidas, Nueva York. Marzo.
- Comité de Políticas de Desarrollo (2009). “Informe sobre el Undécimo Período de Sesiones”. Naciones Unidas: Nueva York, 9-13 de marzo.
- Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002). Naciones Unidas: Nueva York.
- “Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo” (2009). *Revista CEPAL* No 97, abril.
- “Declaration on innovative sources of financing for development” (2005). Naciones Unidas: Nueva York, septiembre.
- “Declaración de Santiago” (2010). Séptima Reunión Plenaria del Grupo Piloto sobre Financiamiento Innovador para

- el Desarrollo. Santiago, 28 y 29 de enero.
- Eichengreen, B.; Tobin, J. y Wyplosz, Ch. (1995). "Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance". *The Economic Journal*. 105 (428).
- Ffrench-Davis, R. (2005). *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Siglo XXI/CEPAL: Buenos Aires y México, DF.
- Ffrench-Davis, R. y Ocampo, J.A. (2001). "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", en R. Ffrench-Davis (2001), ed. *Crisis financieras en países exitosos*. CEPAL/McGraw-Hill Interamericana, Santiago.
- Follow-up to and Implementation of the Outcome of the International Conference on Financing for Development" (2007). Report of the Secretary General. Nueva York.
- Gallagher, K. (2012). "The myth of financial protectionism: the new and old economics of capital controls". Boston University.
- Griffith-Jones, S., J.A. Ocampo y J. Stiglitz (2010), eds. *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, OUP.
- Landau, J.P. (2004). "Landau report on Innovative Development Funding Solutions", commissioned by President Jacques Chirac, París.
- Macedo, M.A.; Romano Schutte G., y Viana, A. (2010). *Globalização para todos – Taxação solidária sobre os fluxos financeiros internacionais*. IPEA, Brasília.
- Persaud, A. (2012). "The economic consequences of the EU proposal for a financial transactions tax". Intelligence Capital Limited, Londres, marzo.
- Rodrik, D. (1998). "Who Needs Capital Account Convertibility?", en P. Kenen (ed.) *Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility? Princeton Essays in International Finance*. N° 207.
- Sáez, J.C. ed. (2014). *Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Reformas y Políticas desde 1973*. Quinta edición, Santiago.
- Schulmeister, S. (2012). "A General Financial Transactions Tax: Strong Pros, WeakCons". *Intereconomics, Review of European Economic Policy*. 47 (2), marzo-abril.
- Titelman, D., E. Perez-C, C. Vera y P. Carvallo (2011). "Una nota sobre el impuesto global a las transacciones financieras". CEPAL, Santiago.
- Ul Haq, M., I. Kaul, e Grunberg, I. eds. (1996). *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- UNITAID (2012). "UNITAID 5 year evaluation", Independent evaluation by ITAD, octubre; publicada en el sitio de UNITAID.
- Williamson, J. (2006). "Un impuesto sobre las transacciones como instrumento de lucha contra la pobreza", *Revista de la CEPAL* No 89, agosto.