



Wirestock

La globalización a examen

Oficina de Estrategia y Prospectiva
N.º 3, junio 2021

La última gran ola globalizadora de la humanidad iniciada a principios de los años 80, basada en la eliminación de los controles de capital y la liberalización comercial e impulsada por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, ha permitido alcanzar un **nivel de integración e interconectividad global sin precedentes**. La ortodoxia liberal la consideró una fuente ilimitada de crecimiento y una herramienta para consolidar mundialmente el sistema democrático. Cuarenta años más tarde algunos de sus fundamentos se están poniendo en entredicho. El aumento del flujo de mercancías, servicios, información y conocimiento derivado de la globalización ha tenido un efecto positivo en el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el resto de variables del desarrollo. Sin embargo, el reparto de **sus frutos ha sido desigual**. El libre mercado sin trabas ha generado eficiencias, pero también vulnerabilidades. Los países en vías de desarrollo y de renta media, principalmente en Asia, han acumulado la mayor parte del crecimiento. En cambio, la deslocalización industrial y la asimetría de factores de producción, entre otros fenómenos, han debilitado a las clases medias y contribuido al estancamiento

de ingresos en los países más desarrollados, creando profundas brechas políticas y sociales. En la década de los ochenta los países industrializados y los países asiáticos crecieron en torno a un 3% de media, desde el año 2000, los países industrializados han crecido al 1,5% y los asiáticos al 5%. Tampoco se han cumplido las expectativas en torno a la expansión de la democracia, que desde hace varios años sufre un repliegue a nivel internacional.

Los datos muestran que desde la gran crisis financiera la globalización ha entrado en un **periodo de ralentización**. Tras décadas de crecimiento, sus dos variables por excelencia, el comercio y los flujos de inversión, en términos de su peso sobre el PIB, alcanzaron su pico máximo en 2008 y desde entonces se han mantenido constantes o se han contraído. Además, la última década se ha caracterizado por una crisis de los acuerdos de integración comercial y el aumento de las rivalidades económicas entre países. El arancel medio a nivel mundial pasó del 9,1% en 2002 al 5% en 2012, manteniéndose constante desde entonces. Todo ello parece indicar que los parámetros bajo los que ha funcionado la globalización hasta el momento ya no son válidos. Quien

lo cuestiona no es solo el pensamiento progresista de economistas como Piketty o movimientos antiglobalizadores como el Foro de Sao Paulo; el propio FMI, el G-7 y EEUU están dando pasos concretos para superar el paradigma de una globalización económica donde los Estados han sido meros espectadores dentro del libre juego de mercado.

Los fallos del mercado

En términos económicos, ha habido una **serie de fallos del mercado** cuyo alcance global dificulta una intervención de los poderes públicos para su corrección. La globalización ha creado una **asimetría entre el factor capital y el factor trabajo** a favor del primero. El capital puede moverse, en gran medida, libre y rápidamente a nivel internacional. Esta libre circulación ha permitido que las grandes empresas multinacionales hayan desarrollado mecanismos de ingeniería fiscal que reducen considerablemente la tasa impositiva sobre sus beneficios globales. Asimismo, la libre circulación de mercancías ha facilitado que estas mismas empresas puedan situar sus centros de producción donde más les convenga. En cambio, la movilidad de los trabajadores está ampliamente limitada, lo que ha reducido sustancialmente el poder de negociación de un grupo frente al otro.

El proceso de **deslocalización industrial** en Estados Unidos y la Unión Europea en busca de menores costes laborales y marcos regulatorios más laxos, ha sido una de las causas del aumento de la desigualdad, del estancamiento de los ingresos, y del debilitamiento de las clases medias en los países desarrollados. En Estados Unidos la población empleada en el sector manufacturero alcanzó su pico máximo en 1979, casi veinte millones de personas, mientras que, en la actualidad, la cifra se sitúa doce millones. Según datos del Banco Mundial, el índice Gini en Estados Unidos entre 1979 y 2019 aumentó un 20% y el porcentaje del PIB correspondiente al factor trabajo (salarios) descendió del 62,5% en 1980, hasta el 56,7% en 2018, y la riqueza que posee el 1% más próspero aumentó del 24% en 1990 al 32% en 2020. Ahondando en el desequilibrio entre factores, el impuesto de sociedades medio mundial pasó de más del 50% a cerca del 20% actual, y la mayoría de sistemas impositivos gravan a las rentas del trabajo por encima de las rentas del capital.

La **ausencia de un marco regulatorio** claro, homogéneo y con entes supranacionales que puedan aplicar medidas correctivas coercitivas ha creado también importantes distorsiones. Instrumentos como los convenios de la OIT, los mecanismos de solución de diferencias de la OMC, o los sistemas de arbitraje privados recogidos en los tratados comerciales, han demostrado ser insuficientes para que las empresas compitan globalmente en condiciones de igualdad respetando los derechos políticos, económicos, sociales y medioambientales de última generación. Esto ha dado pie a situaciones de competencia desleal.

La Unión Europea ha incidido en este tipo de prácticas, principalmente en el sector agrícola. No obstante, su política en las últimas décadas, tendente a la liberalización económica, la ha situado en ocasiones en una **posición de indefensión**. Mientras China ha impuesto políticas como la obligatoriedad de un socio local, límites a la propiedad extranjera, y violaciones sistemáticas de la propiedad intelectual; las empresas chinas, muchas veces públicas, han invertido durante años sin límites en los mercados europeos, adquiriendo empresas de alto contenido tecnológico en sectores estratégicos. Varios países asiáticos, principalmente China a través de su plan “*Made in China 2025*”, han desarrollado planes de subvenciones y ayudas públicas a empresas que distorsionan el mercado. De igual forma, medidas de dumping comercial en sectores como el acero o los paneles solares, y de dumping social practicadas por muchos países en vías de desarrollo, han perjudicado a los productores y a los trabajadores europeos.

Un factor adicional, que desempeñará un papel importante en las transformaciones futuras de la globalización, será la **lucha contra el cambio climático**. La contaminación producida por el comercio internacional y las industrias asociadas, es uno de los principales contribuidores a la emergencia climática. La lucha contra una externalidad negativa sistémica de este tipo supondrá necesariamente la puesta en marcha de políticas públicas que impactarán al proceso de globalización. Igualmente, las asimetrías en las políticas de descarbonización pueden conllevar la creación de instrumentos correctores en forma de aranceles.

La globalización no trajo la democracia

Más allá de los fallos de mercado, en el ámbito político, tras la Guerra Fría se extendió la creencia en que la pros-

peridad económica derivada de la globalización traería consigo una mayor penetración de la democracia liberal. No obstante, no ha sido el caso. Según el *Democracy Index* de *The Economist*, **el mundo es hoy menos democrático** que cuando se publicó la primera edición en 2006. China se ha erigido como una potencia alternativa a Estados Unidos y la Unión Europea que, al contrario que la URSS, ha demostrado que un sistema democrático que respete las libertades individuales no es una condición *sine qua non* para el desarrollo de una economía dinámica y competitiva. Más bien, el gigante asiático está convergiendo vertiginosamente con las potencias occidentales, que paulatinamente pierden hegemonía en el mundo.

No solamente no se ha expandido la democracia en las últimas dos décadas, sino que dentro de la Unión Europea los fundamentos de la democracia liberal se han debilitado tras al **aumento de extremismos y populismos**. La presencia de partidos políticos de ex-

Entramos en una nueva fase más intervencionista en la que los Estados ya no son meros espectadores

trema izquierda y de extrema derecha en los parlamentos nacionales de la Unión prácticamente se ha doblado desde 1980. Asimismo, según *The Signs of Deconsolidation*, de Roberto Stefan y Foa Yascha Mounk, en los países occidentales el porcentaje de la población que considera esencial vivir en un régimen democrático ha disminuido en los últimos años, con descensos especialmente acusados en la generación nacida en los años 80. El estancamiento de los ingresos y el debilitamiento de las clases medias en los países desarrollados son considerados unas de las principales causas de este fenómeno.

Por último, la crisis de aprovisionamiento de material sanitario en los primeros meses de la pandemia, y la carestía mundial de semiconductores, la punta de lanza de la cuarta revolución industrial, han despertado en la Unión Europea, y resto de economías occidentales el debate sobre la **necesidad de diversificar y relocalizar**, total o parcialmente, varias **cadena de valor** de sectores estratégicos, para evitar cuellos de botella y posibles shocks de producción. Incluso antes de la irrupción de la pandemia, desde las instituciones comunitarias ya se planteaba la necesidad de reforzar la autonomía estratégi-

ca europea, desarrollando capacidades tecnológicas, industriales y energéticas propias, e incentivando la creación de tecnologías autóctonas en cuestiones como el 5G, la Inteligencia Artificial, o el Blockchain.

Transformaciones de la globalización

Frente a los desafíos que está viviendo el proceso de globalización, ya se pueden vislumbrar algunas de las transformaciones que experimentará a medio y largo plazo. En la actualidad, muchos de los actores que ejercieron una defensa férrea de la liberalización económica desde la década de los ochenta, como el FMI o el G7, abogan por tomar medidas enfocadas a luchar contra la desigualdad intraestatal, **reforzar las clases medias**, reducir la contaminación, proteger los estándares laborales, sociales y medio ambientales, y reformular un nuevo contrato social. Gran parte de las propuestas que se están bara-

jando en materia fiscal, comercial o de control de capitales eran impensables hace veinte años. Hoy, en cambio, son consideradas esenciales para **salvar un proceso de globalización** estancado y amenazado.

Varios Gobiernos están empezando a trabajar juntos para cerrar acuerdos supranacionales que permitan aumentar la carga fiscal sobre el capital. El acuerdo del G7 del pasado día 10 de junio para establecer un **impuesto mínimo global del 15%** que grave a las empresas multinacionales en cada uno de los países en los que operen, es un paso importante en esta dirección. Adicionalmente, cinco países de la Unión Europea, entre ellos España, ya han aprobado en los últimos años sus propias versiones de la llamada **tasa Tobin**, un impuesto sobre las transacciones financieras. Las instituciones comunitarias se han marcado como objetivo implantar esta tasa de forma coordinada en 10 países de la Unión a finales de 2022. Estas dos iniciativas no van a transformar radicalmente los sistemas impositivos estatales, pero sí denotan un cambio de tendencia.

A nivel nacional, la **Administración Biden** ha presentado un ambicioso

plan para **reformular la fiscalidad de las rentas del capital**. La reforma contempla aumentar el tipo máximo del 23,4% actual al 43,4% e incluye las revalorizaciones de los activos financieros en el impuesto de sucesiones. Su aprobación en el Congreso de los Estados Unidos se presume complicada, y su alcance y posibles consecuencias, tanto nacionales como internacionales, son difíciles de predecir. No obstante, se trata, en todo caso, de un **punto de inflexión** con respecto a los últimos cuarenta años.

La Unión Europea, en su “Revisión de la Política Comercial”, publicada en febrero de 2021, sigue apostando por una reforma de la OMC y la formación de un sistema multilateral que cree un marco comercial estable y predecible basado en normas para **nivelar el campo de juego**. Sin embargo, el mismo documento afirma que la Unión utilizará todas las herramientas a su disposición para tomar **acciones asertivas** destinadas a proteger a los ciudadanos y empresas europeas de situaciones de competencia desleal. En los últimos años se han multiplicado las iniciativas en esta dirección: el Acuerdo Integral de Inversión UE-China, enfocado a equilibrar las asimetrías en materia de inversiones; el fortalecimiento de las medidas antidumping y anti subsidios en forma de aranceles y cuotas que han aumentado un 11% en la última década; la aprobación del instrumento de contratación pública internacional; o la introducción de estándares laborales y medio ambientales como elemento esencial de la política comercial.

La Unión Europea, Estados Unidos, China, Japón y Corea del Sur se han puesto una meta temporal (entre el 2050 y el 2060) para **descarbonizar** sus economías. La legislación medioambiental en estos países previsiblemente se endurecerá en las próximas décadas, afectando a las industrias más contaminantes, lo que podría situar a sus empresas nacionales en una posición de desventaja. La Unión Europea está estudiando la creación de un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono, que fijaría un precio a la importación de ciertos productos provenientes de países cuyos objetivos climáticos no sean lo suficientemente ambiciosos. Además, parece probable que a medio y largo plazo se pondrán en marcha políticas fiscales y arancelarias dirigidas a desincentivar ciertas prácticas, como el comercio a larga distancia o el comercio aéreo, y a incentivar otras, como el consumo local y de proximidad.

Otro aspecto importante en el futuro de la globalización son las **relaciones entre Estados Unidos y China**. Desde hace más de una década están viviendo un proceso de “desvinculación” (*decoupling*) cada vez más intenso, que podría crear dos esferas económicas y tecnologías en el mundo, y cuyo alcance todavía es difícil de prever.

En los últimos años, Estados Unidos ha restringido las exportaciones con contenido tecnológico estratégico a China, ha limitado las inversiones, ha impuesto aranceles, y ha excluido a empresas como Huawei y ZTE del despliegue en su territorio. La semana pasada, el Senado estadounidense aprobó el proyecto de ley “Innovación y Competencia 2021”, que contempla la inversión de 250.000 millones de dólares con el objetivo de aumentar la competitividad del país para hacer frente al poder industrial y militar de China. Asimismo, por medio de iniciativas como “*New Western Hemisphere Strategic Framework*” o “*Build back better for the world*”, Estados Unidos está comenzando a atraer a sus aliados hacia su esfera. China, por su parte, a través de estrategias como “*Made in China 2025*” y “*One Belt, One Road*”, entre otras, también ha desarrollado desde hace más de una década su propio proceso de “desvinculación” en búsqueda de hegemonía.

Con respecto a la **relocalización industrial** en la Unión Europea y los Estados Unidos, es difícil prever cual será la tendencia futura. Todavía no hay estudios lo suficientemente profundos para saber el efecto que tendrán la automatización y las industrias 4.0. En los últimos años, sin intervención pública considerable, los casos de relocalización han sido reducidos. Según Bernhard Dachs, únicamente un 4,3% de más de 2.400 empresas entrevistadas en la UE han relocalizado su producción, y éstas se concentran principalmente en sectores de alto contenido tecnológico.

Cabe la posibilidad de que a corto y medio plazo los poderes públicos, incluida la UE, que ha defendido el fortalecimiento de las cadenas de valor globales frente a tendencias proteccionistas, fomenten la relocalización industrial en tres supuestos: intervenir cadenas de valor esenciales para mantener una base industrial (e.j semiconductores); fomentar la competitividad nacional en tecnologías emergentes (e.j inteligencia artificial, energías renovables, coche eléctrico, computación cuántica); o asegurar el autoabastecimiento en ciertos secto-

res (e.j farmacéutico, agroalimentario, equipo médico).

Sin lugar a dudas, la globalización está pasando por un periodo de transformación. El periodo de entreguerras del siglo pasado muestra como un proceso de integración de estas características se puede revertir. Las tendencias actuales podrían indicar que nos dirigimos hacia posturas más proteccionistas basadas en la rivalidad. No obstante, los nuevos planteamientos en materia fiscal, comercial y de control de capitales, que suponen un **cambio del paradigma**, están dirigidos a evitar el colapso de un modelo basado en la convivencia de la economía de mercado, la democracia y las libertades individuales. El “**Consenso de Washington**” concebido por el economista británico John Williamson en los noventa para referirse al conjunto de ideas pro-globalización y a favor de la liberalización económica que compartían los principales líderes occidentales del momento, se ha acabado. Entramos en una **fase de mayor regulación y más intervencionista** que, sin embargo, no tiene que significar el inicio de un ciclo regresivo de la globalización. Más bien, posiblemente, sea la única manera de consolidar y expandir los flujos de mercancías, servicios, información y conocimiento, que tanto beneficio han aportado a la humanidad. ●

Referencias

- “The Age of Disorder”, Jim Reid et al. (informe del Deustch Bank Research, septiembre 2020).
- “Post Covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy”, Werner Raza et al. (informe de la Secretaría General del Parlamento Europeo, marzo 2021).
- “The Great Decoupling”, Keith Johnson, Robbie Gramer (Foreign Policy, mayo 2020).
- “The Price of Nostalgia” Adam S. Posen (Foreign Affairs, abril 2020).
- “Global Value Chain Policy Series Environment” Scott Vaughan, Ashley Racine (informe de World Economic Forum, junio 2018).
- “The EU and China in 2020: More Competition Ahead”, Erik Brattberg, Philippe Le Corre (Carnegie Endowment for International Peace, febrero 2020).
- “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy” comunicado de la Comisión Europea (febrero 2021).