

GLOBALIZACIÓN
Y DESARROLLO
UNA REFLEXIÓN DESDE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

José Antonio Ocampo
Juan Martín
(Editores)

COEDICIÓN DEL BANCO MUNDIAL
Y ALFAOMEGA COLOMBIANA



900029859 - BIBLIOTECA CEPAL

Título original: *Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective*

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal),
Naciones Unidas 2003

Todos los derechos reservados

Coedición: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A.

Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433

Alfaomega Colombiana S.A.
Calle 106A No. 22-56
Bogotá, Colombia. E-mail: editorial@alfaomega.com.co

Los puntos de vista y opiniones expresados en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

ISBN 958-682-501-9

Traducción: Cepal
Diseño de cubierta: Banco Mundial
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá

Foro sobre Desarrollo de América Latina

Este libro fue publicado originalmente en inglés en la serie *Latin American Forum*, patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Esta colección fue creada en el año 2003, con el fin de fomentar la producción y difusión de textos informativos y analíticos, así como el debate en torno a ellos, y compartir el interés y la complejidad de los aspectos de mayor actualidad del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Los textos escogidos para esta serie son representativos de las investigaciones y las actividades de más alto nivel realizadas por estas instituciones y han sido seleccionados en función de su importancia para la comunidad académica, las autoridades, los investigadores y los lectores interesados en estos temas.

Miembros del Comité Asesor

Inés Bustillo, directora, Oficina de Washington, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal)

Guillermo Calvo, economista jefe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

José Luis Guasch, consejero regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial

Stephen Haber, profesor de la cátedra A.A. y Jeanne Welch Milligan, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford, e investigador superior de la cátedra Peter and Helen Bing, de Hoover Institution

Eduardo Lora, asesor principal, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo

José Antonio Ocampo, secretario ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

Guillermo E. Perry, economista jefe para América Latina y el Caribe, Banco Mundial

Luis Servén, economista principal para América Latina y el Caribe, Banco Mundial

Agradecimientos

La coordinación de este documento estuvo a cargo de José Antonio Ocampo, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal) y Juan Martín, asesor especial del Secretario Ejecutivo, quienes contaron con la colaboración de Reynaldo Bajraj, secretario ejecutivo adjunto, y María Elisa Bernal, asistente especial de la Secretaría de la Comisión.

Las contribuciones a los capítulos corresponden a Alicia Bárcena, directora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Juan Carlos Ramírez, director de la Oficina de la Cepal en Bogotá; Vivianne Ventura-Díaz, directora de la División de Comercio Internacional e Integración, y Eugenio Lahera, consultor.

También hicieron importantes aportes a este libro Rudolf Buitelaar, Inés Bustillo, Mario Cimoli, Ricardo Ffrench-Davis, Manuel Marfán, María Ángela Parra, Wilson Pérez, Andrés Solimano, Miguel Villa y los consultores Armando Di Filippo, Edmund V. FitzGerald, Stephany Griffith-Jones, Gabriel Palma y Jaime Ros.

La Cepal

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) tiene su sede en Santiago de Chile. La Comisión, que es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, fue fundada originalmente con el fin de contribuir al desarrollo económico de la región, mediante la coordinación de actividades en este campo, y fortalecer los vínculos económicos entre los países que la integran y con el resto del mundo. Posteriormente, se sumó a sus principales objetivos el estímulo del desarrollo social de la región.

Contenido

PRESENTACIÓN	XIII
1. EL CARÁCTER HISTÓRICO Y MULTIDIMENSIONAL DE LA GLOBALIZACIÓN	1
1. El proceso de globalización económica	2
2. Las dimensiones no económicas	8
3. Oportunidades y riesgos	13
2. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA NUEVA ESTRUCTURA PRODUCTIVA MUNDIAL	19
1. Comercio internacional	19
2. La nueva estructura productiva mundial	47
3. LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DEL CAPITAL Y LA MANO DE OBRA	67
1. Finanzas internacionales y regímenes macroeconómicos	67
2. Migración internacional	96
4. DESIGUALDADES Y ASIMETRÍAS DEL ORDEN GLOBAL	103
1. Desigualdades en la distribución del ingreso mundial	103
2. Asimetrías básicas del orden global	117
5. UNA AGENDA PARA LA ERA GLOBAL	133
1. Principios básicos para la construcción de un mejor orden global	134
2. Las estrategias nacionales frente a la globalización	143
3. El papel crítico del espacio regional	158
4. La agenda global	163
BIBLIOGRAFÍA	187

LISTA DE CUADROS

2.1	Exportaciones por origen (Participación porcentual a tasa de cambio corriente, 56 países)	22
2.2	Crecimiento del PIB: mundo y principales regiones, 1820-1998 (Tasas de crecimiento anual promedio ponderado)	28
2.3	Estructura de las importaciones mundiales por origen y destino, 1985 y 2000 (Porcentajes de las importaciones totales del mundo)	33
2.4	Productos dinámicos y no dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-2000. Cuatro dígitos de la CUCI, revisión 2 Ponderación (% de importaciones totales)	34
2.5	Estructura exportadora por tipo de situación competitiva (Porcentaje de exportaciones en el año base y en el año final)	38
2.6	Inversión extranjera directa (En miles de millones de dólares)	59
2.7	Entradas de inversión extranjera directa (<i>Stocks</i> en millones de dólares y porcentajes)	61
2.8	Concentración geográfica de subsidiarias extranjeras en industrias manufactureras seleccionadas, por intensidad tecnológica, 1999 (Participación del número total de subsidiarias)	63
3.1	Activos financieros de inversionistas institucionales Países seleccionados de la OCDE (En porcentajes del PIB)	75
3.2	Flujo neto de recursos, 1973-1999 (En promedios anuales y miles de millones de dólares)	85
3.3	Flujo neto de recursos, 1990-1999 (En promedios anuales, miles de millones de dólares y porcentajes)	88
3.4	OCDE: los 10 principales países receptores de inmigrantes (En miles de personas)	97
3.5	Organización de cooperación y desarrollo económicos: naciones de origen de los inmigrantes de los principales países receptores en 1999 (En porcentajes)	98
4.1	Evolución de las disparidades interregionales	105
4.2	Índices de desigualdad del ingreso <i>per cápita</i> en el mundo	108
4.3	Desviación estándar del crecimiento del PIB <i>per cápita</i>	109
4.4	Tendencia mundial en la desigualdad del ingreso, 1975-1995 (En porcentajes de población)	112
4.5	Asimetrías internacionales: participación de los países en desarrollo en la economía mundial (En porcentajes del total mundial)	122

LISTA DE GRÁFICOS

1.1	Ratificación de las convenciones sobre derechos humanos (Total de países)	9
2.1	Comercio y producto mundial, 1870-1998	21
2.2	Crecimiento de las exportaciones y del PIB por país (35 países)	24
2.3	Exportaciones de América Latina, 1950-1998	26
2.4	Crecimiento del comercio y del PIB en América Latina, 1870-1998	40
2.5	Relaciones entre crecimiento económico, comercio y brecha tecnológica en América Latina, 1950-2000	41
2.6	Desindustrialización, comercio exterior, empleo e ingreso	44
3.1	Fondo Monetario Internacional: créditos totales y préstamos vigentes, 1950-2001	73
3.2	Instrumentos financieros derivados transados en bolsa (En millones de contratos al término de cada año)	77
3.3	Márgenes de mercados emergentes	81
3.4	Flujos netos a los países en desarrollo	82
3.5	Créditos de las instituciones financieras internacionales	91
3.6	Deuda externa	93
4.1	Desigualdad internacional, ponderada por población, 1950-1998	111
4.2	Desigualdad global de los ingresos individuales, 1820-1992	112
4.3	Desigualdad e ingreso <i>per cápita</i>	115
4.4	Inestabilidad del crecimiento económico (Promedio regional de la desviación estándar del crecimiento por país)	123

LISTA DE RECUADROS

1.1	Inclusión e identidad: la cuestión étnica	11
2.1	Deterioro de largo plazo de los precios de las materias primas	36
3.1	Tasas de interés y márgenes de bonos en los mercados emergentes	87
4.1	Distribución mundial de las actividades de investigación y desarrollo	121
5.1	Los vínculos económicos entre Puerto Rico y Estados Unidos	178



Presentación

SE HA DICHO QUE EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO es la historia de los intentos por armonizar modernización e identidad. Desde su origen la Cepal ha buscado participar en esta empresa al plantear, simultáneamente con la especificidad de las situaciones regionales, la necesidad de una transformación productiva con equidad social y, más recientemente, con sostenibilidad ambiental. La globalización es el contexto en que hoy se plantea esta tarea y el presente libro se inscribe en dicha trayectoria. Se trata, pues, de un análisis crítico de las posibilidades que ofrece la globalización al mundo en desarrollo, pero también de las asimetrías y riesgos que la caracterizan y que pueden obstaculizar los procesos de desarrollo en ausencia de un marco institucional apropiado de carácter nacional, regional y global. Aunque las consideraciones conceptuales que aquí se hacen toman como punto de partida una región particular del mundo en desarrollo cual es América Latina y el Caribe, la reflexión tiene aspiraciones analíticas más amplias y, por ello, creemos que puede ser de utilidad para otras regiones.

La globalización económica tiene raíces históricas profundas. Su fase actual presenta características comunes con etapas previas, pero también elementos diferentes: el acceso masivo a la información en tiempo real; la planeación global de la producción de las empresas transnacionales; la extensión del libre comercio, aún limitado por múltiples formas de proteccionismo en el mundo industrializado; la contradictoria combinación de una elevada movilidad de los capitales y fuertes restricciones a la migración laboral; la evidencia de una creciente vulnerabilidad e interdependencia ambientales, y una inédita tendencia a la homogeneización institucional. Sin embargo, esta homogeneización de las reglas es sesgada, debido a que únicamente los actores internacionales más poderosos han logrado imponer sus intereses. De este proceso resulta, por ende, una agenda internacional incompleta. Ambos rasgos del ordenamiento actual, sesgado e incompleto, tienen profundas implicaciones analíticas y de política pública.

Por otra parte, en la visión de la globalización que exponemos en este libro se hace hincapié en su carácter multidimensional y, por lo tanto, en el hecho de que no obedece sólo a determinaciones economi-

cas. Una de sus dimensiones, que la Cepal ha denominado “globalización de los valores”, es la extensión gradual de principios éticos comunes, entre los que se destacan las declaraciones de derechos humanos y los principios consagrados en las cumbres de las Naciones Unidas. Estos procesos se arraigan, por lo demás, en una larga trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el derecho a ser diferente.

Frente a la fuerza de estos procesos, la ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, sin duda, la principal paradoja que caracteriza al actual proceso de globalización. El contraste entre problemas mundiales y procesos políticos nacionales se ha venido traduciendo en un déficit de gobernabilidad global, acentuando las tensiones entre las oportunidades y riesgos que conlleva la globalización. El hecho de que el espacio político continúe siendo esencialmente nacional tiene, por otra parte, implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. En particular, implica que el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz entre los sectores diferencialmente afectados por el proceso de globalización.

Diversos aspectos de la globalización ofrecen significativas oportunidades a los países en desarrollo: de acceder a mercados más amplios, de disponer de capitales y tecnologías procedentes del resto del mundo, pero también de defender los derechos humanos y otros valores universales. Frente a estas oportunidades, el mayor riesgo es quizás la marginación del proceso. Empero, al mismo tiempo, la globalización implica riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como, especialmente, financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están bien preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada, a la economía mundial. El aprovechamiento de las oportunidades y la atenuación de los riesgos dependen de las estrategias nacionales y regionales de inserción en este proceso, y de la naturaleza de las instituciones globales en las que dichas estrategias se enmarcan.

Esto implica que, frente a la compleja realidad que plantea la globalización, la respuesta más razonable es una agenda positiva. La historia demuestra, por lo demás, que la sola resistencia a procesos tan profundos a la larga siempre es estéril. Pero también implica que la globalización no puede verse como un fenómeno natural inmodificable,

respecto del cual sólo cabe lamentarse o suscribir un contrato de adhesión. La existencia de distintas alternativas de ordenamiento global está corroborada por la propia historia del proceso de globalización, así como por la variedad de modalidades de desarrollo e integración a la economía global que han seguido diferentes países industrializados o en desarrollo.

El libro está organizado en cinco capítulos. En el primero se destaca el carácter multidimensional de la globalización, se inscribe la fase actual dentro del proceso histórico de internacionalización de la economía mundial y se examinan de manera sucinta sus dimensiones sociales, políticas y culturales. En los dos capítulos siguientes se pasa revista a la evolución de las facetas económicas del proceso de globalización. Así, en el Capítulo 2 se abordan las tendencias del comercio internacional y de la nueva estructura productiva mundial. El Capítulo 3 está dedicado al análisis de la movilidad internacional del capital –en el marco de los variantes regímenes macroeconómicos que caracterizan a la economía mundial– y de la mano de obra. La evolución de las desigualdades de ingreso y asimetrías fundamentales que son consustanciales del actual ordenamiento global se examinan en el Capítulo 4. En el último capítulo (Capítulo 5) se presenta una propuesta de agenda para la era global. Así, a partir de ciertos principios básicos, como son unas instituciones globales respetuosas de la diversidad, la complementariedad entre instituciones globales, regionales y nacionales, y la participación equitativa de los países con reglas adecuadas de gobernabilidad, se detallan las medidas necesarias en los planos nacional, regional y global para alcanzar los tres objetivos prioritarios del nuevo ordenamiento internacional: la provisión de bienes públicos globales, la corrección progresiva de las asimetrías mundiales y la construcción gradual de una agenda social internacional basada en los derechos.

El carácter histórico y multidimensional de la globalización

EL CONCEPTO DE MUNDIALIZACIÓN O GLOBALIZACIÓN ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes. En este documento lo empleamos para referirnos a la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial sobre los de carácter regional, nacional y local. Esta acepción hace hincapié en el carácter multidimensional de la globalización. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan paralelamente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico. Además, la tensión que se crea entre las diferentes dimensiones es un elemento central del proceso. En el terreno económico pero, sobre todo, en el sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit de gobernabilidad.

La dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, algunos de estos actores, en especial los gobiernos de los países desarrollados, se reservan y ejercen el derecho de acción unilateral y bilateral, y el de participar en ámbitos regionales, simultáneamente con los debates y negociaciones de carácter global.

La acepción utilizada en este documento, de carácter positivo y de valor analítico, rechaza el uso normativo del concepto, que resalta la idea de una única vía posible de liberalización plena de los mercados mundiales y de integración a ellos como destino inevitable y deseable de toda la humanidad¹. Esta inevitabilidad ha sido refutada por la historia, que muestra en el período de entreguerras del siglo XX un largo y conflictivo episodio de reversión de la internacionalización. La evolución de las instituciones multilaterales que ha acompañado a este proceso y las actuales controversias sobre gobernabilidad global demuestran que no hay un único ordenamiento internacional posible, y que tampoco existe una sola manera de distribuir las funciones entre instituciones y organismos de alcance mundial, regional y nacional. Por otra parte, lo ocurrido en los países desarrollados y en desarrollo pone de manifiesto la existencia de múltiples vías de inserción en la economía global (Cepal, 2000a; Albert, 1993; Rodrik, 2001b). Las diferencias responden a la historia de cada país, así como a su valoración de las oportunidades y riesgos que conlleva la inserción.

En este capítulo se presenta una primera visión de conjunto del proceso de globalización. Tras una descripción general, en la que se destacan el carácter histórico y las dimensiones económicas del proceso, en la siguiente sección se analizan los principales factores no económicos (principios éticos, culturales y políticos). El capítulo concluye con un análisis de las oportunidades y de los riesgos inherentes.

1. El proceso de globalización económica

El proceso contemporáneo de internacionalización se remonta al surgimiento del capitalismo en Europa a fines de la Edad Media, a la nueva actitud científica y cultural que encarnó el Renacimiento, y a la conformación de las grandes naciones europeas y sus imperios. La expansión del capitalismo es el único fenómeno histórico que ha tenido alcances verdaderamente globales, aunque incompletos. Con mayor intensidad que otras regiones del mundo en desarrollo, la historia de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a esta evolución desde fines del siglo XV.

Los historiadores modernos reconocen etapas que se destacan en el proceso de globalización durante los últimos 130 años y que, con algunas adaptaciones, adoptaremos en este documento². La primera fase de

1 En Helleiner (2000) se presenta una comparación de estas dos visiones.

2 Véanse Maddison (1991, 1995 y 2001); O'Rourke y Williamson (1999); Dowrich y DeLong (2001); Lindert y Williamson (2001) y O'Rourke (2001). El punto de

globalización, que abarca de 1870 a 1913, se caracterizó por una gran movilidad de los capitales y de la mano de obra, junto con un auge comercial basado en una reducción de los costos de transporte, más que por el libre comercio. Esta fase de globalización se vio interrumpida por la Primera Guerra Mundial, lo que dio origen a un período caracterizado primero por la imposibilidad de retomar las tendencias anteriores en la década de 1920 y la franca retracción de la globalización en los años treinta.

Después de la Segunda Guerra Mundial se observa un nuevo impulso hacia la integración global. En esta etapa cabe distinguir la segunda y la tercera fase de la globalización. El punto de quiebre, que se produjo a comienzos de la década de 1970, marcó el paso de la segunda a la tercera fase e incluyó la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods, la primera crisis petrolera, la creciente movilidad de capitales privados —que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores— y el fin de la “edad de oro” de crecimiento de los países industrializados 1950-1973 (Marglin y Schor, 1990). Si este último año se define como el punto de quiebre, luego la segunda fase de globalización puede circunscribirse al período comprendido entre 1945 a 1973. Este período se caracterizó por un gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, y por la notable expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, pero también por la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra. En el último cuarto del siglo XX (de 1973 en adelante) se consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas internacionales de producción integrada, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de mecanismos selectivos de protección comercial y fuertes restricciones al movimiento de mano de obra.

Las raíces de este largo proceso se nutren de las sucesivas revoluciones tecnológicas y, muy en particular, de las que han logrado reducir los

partida, en torno a 1870, es algo arbitrario, pero refleja la incipiente y aún limitada integración internacional (e incluso interna, en los grandes territorios nacionales) de los mercados de bienes, capital y mano de obra registrada hasta entonces, así como el alcance restringido del proceso de industrialización en la mayoría de los países que conformaban el núcleo de la economía mundial.

costos de transporte, información y comunicaciones³. La disminución radical del espacio, en el sentido económico del término, es un efecto acumulado de la reducción de los costos y del desarrollo de nuevos medios de transporte, a lo que se une la posibilidad de transmitir información en tiempo real, cuya primera etapa es la invención del telégrafo y que se expande posteriormente con el teléfono y la televisión. En cambio, el acceso masivo a la información sólo se hace posible gracias a las tecnologías de información y comunicaciones desarrolladas en los últimos años, que han permitido disminuir drásticamente el costo de acceso, aunque evidentemente no ocurre lo mismo con el costo de procesamiento y, por consiguiente, de empleo eficaz de la información.

Los progresos registrados en el transporte, la información y las comunicaciones forman parte de un conjunto más amplio de innovaciones tecnológicas que hicieron posible adelantos sin precedentes en la productividad, el crecimiento económico y el comercio internacional. En los países europeos, los grandes capitales han estado vinculados al comercio internacional desde los orígenes del capitalismo moderno (Braudel, 1994). La internacionalización de la producción de las empresas se remonta a fines del siglo XIX y aparece como subproducto de la concentración económica en los países industrializados, que dio y sigue dando origen a las grandes empresas transnacionales. A partir de la década de 1970, se fue haciendo cada vez más común la subcontratación internacional de las tareas que suponen un uso más intensivo de mano de obra, como el ensamble o la maquila, que se vio facilitada por la reducción de los costos de transporte y las regulaciones comerciales adoptadas en los países industrializados. Este constituyó el primer paso hacia el desarrollo de sistemas internacionales de producción integrada, que permiten la segmentación de la producción en distintas etapas (“desmembramiento de la cadena de valor”), y la especialización de plantas o empresas subcontratadas ubicadas en distintos países en la producción de determinados componentes, la realización de ciertas fases del proceso productivo y el ensamble de algunos modelos.

Estos cambios en la estructura de la producción y el comercio han realizado el protagonismo de las grandes empresas o conglomerados empresariales. De hecho, existe una estrecha relación entre el surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada, el aumento de las corrientes de comercio y de inversión extranjera directa, y el crecien-

3 En efecto, este proceso sería inconcebible sin el ferrocarril, la navegación a vapor y el telégrafo en el siglo XIX; la construcción de canales interoceánicos (Suez en 1869 y Panamá en 1903); el automóvil, el avión, el teléfono y la televisión en el siglo XX; y, por supuesto, la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones en las últimas décadas de dicho siglo.

te protagonismo de las empresas transnacionales. El factor esencial ha sido indudablemente la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se ha acelerado en las dos últimas décadas. Estos fenómenos contribuyen a explicar la gran oleada de inversión extranjera y la notable concentración de la producción a escala mundial que caracterizaron al último decenio del siglo XX.

Al igual que en el caso del comercio, las transacciones financieras internacionales se iniciaron en Europa junto con los orígenes mismos del capitalismo moderno (Kindleberger, 1984; Braudel, 1994). En el siglo XIX, Londres era el principal centro financiero internacional y bajo su hegemonía se consolidó el patrón oro como sistema de pagos internacionales y de regulación macroeconómica. París fue su competidor más cercano y a comienzos del siglo XX se sumó Nueva York. La suscripción de capital para grandes proyectos, especialmente de infraestructura y recursos naturales, fueron, junto con la creación de un mercado internacional de bonos de deuda pública, las modalidades dominantes de los movimientos internacionales de capitales de largo plazo en la primera fase de globalización. A ellas se sumó el financiamiento del comercio internacional, en torno al cual surgió una incipiente red bancaria internacional. Las modalidades de financiamiento de largo plazo estuvieron expuestas a crisis recurrentes y prácticamente desaparecieron como consecuencia de la depresión mundial de los años treinta, y el colapso del patrón oro y las moratorias masivas que la acompañaron. La respuesta a esta situación se materializó en los acuerdos de Bretton Woods, adoptados en 1944 con el fin de crear un sistema multilateral de regulación macroeconómica, basado en tipos de cambio fijos pero reajustables y la prestación de apoyo financiero a los países que enfrentaban crisis de la balanza de pagos, así como en la aparición de la banca oficial de financiamiento internacional, tanto nacional (bancos de exportación e importación) como multilateral (Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales).

A su vez, la reaparición del financiamiento privado internacional de largo plazo a partir de la década de 1960 fue producto de la nueva fase de estabilidad económica mundial, pero también de una sucesión de factores: el excedente de dólares acumulado en ese decenio y de petrodólares en el siguiente; el abandono del esquema de paridades fijas de Bretton Woods y la flotación de las principales monedas a comienzos de los años setenta; el desarrollo acelerado del ahorro institucional en la década de 1980, encabezado por Estados Unidos y el Reino Unido, y el nacimiento de un mercado cada vez más amplio de derivados financieros en el último decenio del siglo XX, que permitió subdividir los riesgos de los distintos activos y pasivos financieros.

La globalización financiera ha sido más rápida que la comercial y productiva, y se puede argumentar, con razón, que vivimos en una era de hegemonía de lo financiero sobre lo real (Cepal, 2001b). Ambos procesos tienen como telón de fondo un profundo reordenamiento institucional a nivel mundial, cuyo elemento esencial ha sido la liberalización de las transacciones económicas internacionales, corrientes y de capital. Sin embargo, el diseño de nuevas reglas económicas globales sigue siendo insuficiente y muestra claros vacíos institucionales.

En cambio, no ha habido una liberalización paralela de los flujos de mano de obra, que son objeto de una estricta regulación por parte de las autoridades nacionales (salvo entre los países miembros de la Unión Europea). Ésta es una de las grandes diferencias entre la primera y la actual fase de globalización. La primera estuvo acompañada por dos grandes flujos de migración: de mano de obra europea hacia zonas templadas y de mano de obra, asiática en su mayor parte, hacia zonas tropicales. En conjunto estas corrientes migratorias abarcaron a cerca del 10% de la población mundial de entonces (Banco Mundial, 2002b).

A esto se suma el sesgo de la regulación de los flujos migratorios contra la mano de obra no calificada que, en consecuencia, tiende a movilizarse por canales irregulares. Este hecho expone a dichos inmigrantes al abuso de los traficantes de trabajadores, acentúa su indefensión ante las autoridades y genera otra presión a la baja de la remuneración del trabajo menos calificado en los países receptores. Por su parte, la preferencia por mano de obra calificada drena los recursos humanos de mayor calificación, relativamente escasos, de los países en desarrollo. Por lo tanto, la segmentación de la movilidad laboral contribuye a acentuar las disparidades de ingreso por nivel de calificación, tanto en los países receptores como en los de origen.

Hay otros factores, íntimamente ligados a la esfera económica, que han adquirido gran importancia a nivel mundial. Uno de ellos es la extensión de los problemas ambientales de carácter global. En los tres últimos decenios ha quedado en evidencia y se ha documentado científicamente una situación planetaria sin precedentes, derivada de la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas, que tiene efectos de alcance mundial como el calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad y el avance de la desertificación y la sequía, que adquieren una dimensión perversa, la de "males públicos globales". Los avances científicos han revelado la existencia de una trama de causas y efectos, a partir de actividades humanas con impactos ambientales globales, que han puesto en evidencia una mayor interdependencia y vulnerabilidad ecológica de los países, independientemente de su grado de desarrollo.

La reversión de estos procesos ha dado origen a nuevos imperativos y oportunidades de cooperación internacional, que se han puesto de manifiesto en las diversas cumbres y conferencias mundiales y en los acuerdos multilaterales ambientales que se celebraron y acordaron en la década de 1990. A través de estos procesos, los gobiernos han adoptado una actitud proactiva a fin de cooperar para proteger y administrar los bienes públicos globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores y, por otra parte, han adoptado principios de equidad en la distribución de las responsabilidades y costos para revertir los daños ambientales entre los Estados ricos y pobres. En este contexto, la dimensión ambiental será cada vez más trascendental como arena de negociaciones entre los países en desarrollo y los países industrializados. Por la importancia de los servicios ambientales globales que proveen regiones ricas en biodiversidad o con extensos bosques del mundo en desarrollo, tales como el almacenamiento del dióxido de carbono (principal generador del cambio climático a través del efecto invernadero), los países en desarrollo tienen el potencial y la oportunidad de jugar un papel clave en la solución de los problemas globales. Sin embargo, las respuestas instrumentadas hasta ahora son claramente insuficientes ante la magnitud que han ido adquiriendo los problemas, sobre todo a la luz de la amenaza que representan para la sostenibilidad del crecimiento económico.

Un avance muy notable registrado en los años noventa en este campo es la consagración de nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional del medio ambiente y desarrollo, uno de los cuales es el principio 7, relativo a las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional como consecuencia del conjunto de externalidades acumulativas y globales producto de su trayectoria de industrialización. Este principio ofrece el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos ambientales que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales. Cabe destacar que también supone el reconocimiento explícito de que no es posible ni deseable una “nivelación del campo de juego” en la esfera ambiental, lo que contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos del reordenamiento internacional.

Otra forma de “males públicos globales”, también vinculada al plano económico, es la expansión de la delincuencia internacional: la producción, el comercio y el consumo de estupefacientes, y su estrecha relación con el financiamiento del terrorismo, el tráfico de armas y la circulación

internacional de capitales ilícitos, derivada del tráfico de estupefacientes y de diferentes formas de corrupción que trascienden las fronteras nacionales. La necesidad de controlar la circulación de estos capitales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados y en los centros financieros extraterritoriales (*off-shore*), ha sido reconocida con rezago, porque exige limitar la vigencia del secreto bancario para dar paso a esquemas especiales de control de la circulación de fondos de origen ilícito. Lamentablemente, los sistemas que se han venido desarrollando no incluyen medidas internacionales destinadas a combatir diversas formas de corrupción que afectan especialmente a los países en desarrollo, como, por ejemplo, la evasión impositiva, la fuga ilegal de capitales, los sobornos y el enriquecimiento ilícito.

2. Las dimensiones no económicas

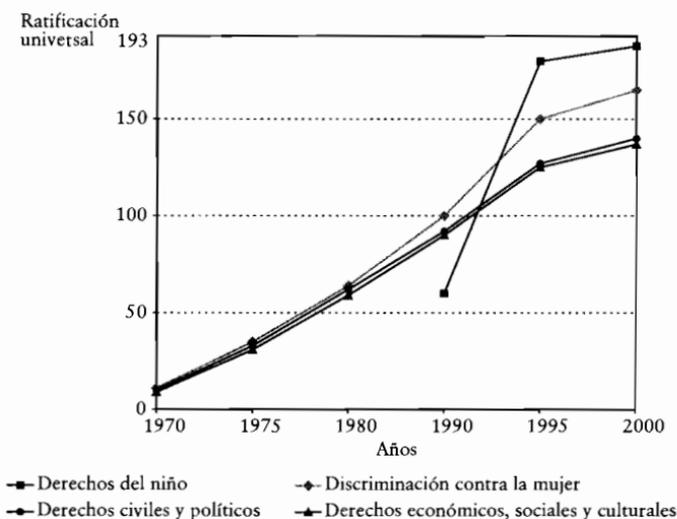
A. Dimensiones valóricas y culturales

La globalización económica evoluciona simultáneamente con otros procesos que tienen su propia dinámica. Uno de los más positivos es la “globalización de los valores”, entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes (Cepal, 2000a) y cuya manifestación más cabal son las declaraciones sobre los derechos humanos, en sus dos dimensiones más importantes. En primer término, los derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía del individuo ante el poder del Estado y la participación en las decisiones públicas. En segundo lugar, los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de igualdad económica y social, solidaridad y no discriminación. Uno de sus principales reflejos ha sido la creciente adhesión a las convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos por parte de los gobiernos (véase el gráfico 1.1). Otra expresión de este fenómeno son las declaraciones de las cumbres mundiales sobre medio ambiente, desarrollo social, población, mujer y protección de los derechos del niño, entre otras, celebradas en el marco de las Naciones Unidas. La Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000) es una de las expresiones más acabadas de los principios consagrados en dichas cumbres.

Es importante destacar que, al igual que en el plano económico, esta “globalización de los valores” tiene una larga historia, que está vinculada a las luchas de la sociedad civil internacional. Su manifestación más reciente es la conformación de una “sociedad civil global”, cuya capacidad de información y movilización se ha multiplicado con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Los antecedentes de esta sociedad se remontan al internacionalismo liberal, surgido de las

revoluciones de Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII, cuya expresión más concreta es la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de la Revolución Francesa. Como bien se sabe, estos valores ejercieron una gran influencia en las luchas por la independencia en América Latina y el Caribe, que se iniciaron con la revolución haitiana de 1791, como efecto directo de la Revolución Francesa.

Gráfico 1.1 Ratificación de las convenciones sobre derechos humanos (Total de países)



Fuente: Naciones Unidas, *Treaty Series*. Cumulative Index, N° 25, Nueva York, 1999b.

Mientras los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1948) tienen su origen en los movimientos liberales de fines del siglo XVIII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el producto de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX (Naciones Unidas, 1966); su principal expresión política ha sido la organización Internacional Socialista en sus sucesivas manifestaciones. Por su parte, el internacionalismo feminista ejerció una influencia determinante a lo largo del siglo XX en el reconocimiento de la igualdad de derechos de las mujeres, mientras que el internacionalismo ambientalista ha venido jugando un papel destacado a partir de la década de 1960 en la incorporación en las agendas nacionales e internacionales de los principios de desarrollo sostenible (desde Estocolmo en 1972 hasta las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebradas en Rio de Janeiro en 1992 y Johannesburgo

en 2002, y las convenciones ambientales globales que instrumentaron algunos de sus mandatos).

Sin embargo, cabe destacar que esta “globalización de los valores” se enfrenta en algunos casos con una globalización de carácter diametralmente opuesto, que surge de la penetración de los valores de la economía de mercado en las relaciones sociales (productivas, culturales e, incluso, familiares). En efecto, la tensión que se produce entre esos principios éticos comunes y la extensión de las relaciones de mercado a la esfera de los valores, implícita en el concepto de “sociedad de mercado”, es otro elemento distintivo del proceso de globalización. Esta tensión suele alcanzar ribetes conflictivos, debido a que el marco internacional no cuenta con los mecanismos de mediación que en el plano nacional ha proporcionado históricamente la política.

Por otra parte, la prolongada historia de los movimientos sociales ha adquirido en los últimos años una nueva dimensión: la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural que impone la globalización. Este “derecho a ser diferente” interactúa de diversas maneras con los derechos humanos en el sentido tradicional, que reconocen la igualdad de los ciudadanos, entre sí y ante el Estado. Igualdad e identidad tienen, por lo tanto, una compleja relación en el plano global.

La globalización ataca y brinda nuevas oportunidades, a la vez, a la diversidad cultural. En verdad, segmentos enteros de la humanidad sienten amenazadas sus historias irrepetibles y los valores que rigen sus comunidades. Pero, al mismo tiempo, la globalización estrecha las relaciones entre tradiciones culturales y modos de vida distintos, las hace más visibles y propicia su valoración. Además, esto favorece el surgimiento de una pluralidad de interpretaciones sobre el orden global.

El dinamismo de este proceso plantea, sin embargo, problemas sin precedentes. Por una parte, amenaza con convertir el enriquecedor diálogo de culturas en un monólogo. Por otra, la interacción abre oportunidades culturales a nuevos y variados grupos y personas, incluidas las relacionadas con la mezcla de distintas culturas (véase el recuadro 1.1). Esta incorporación a través de mecanismos de participación y exclusión se expresa en nuevas formas de organización. Nuevas redes, incluidas algunas virtuales, sustituyen a las tradicionales formas de organización de los movimientos contestatarios.

El inusitado desarrollo de los medios de comunicación condiciona estos procesos de una manera singular y también da origen a nuevos problemas. En primer término, agiganta la brecha entre los cánones culturales privilegiados por las cadenas globales de comunicación y las bases culturales y artísticas de los países y regiones. En segundo lugar, su control a nivel nacional e internacional está concentrado en pocas ma-

Recuadro 1.1 Inclusión e identidad: la cuestión étnica

América Latina y el Caribe es un crisol de culturas donde diversidad y universalidad se mezclan y combinan. En la región viven más de 400 pueblos indígenas, unos 50 millones de personas que, paulatinamente, han ido fortaleciendo su capacidad de organización política, de reivindicación de su identidad étnica y de defensa de su cultura. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). Por su parte, la población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña alcanza casi 150 millones de personas, que se ubican especialmente en Brasil (51%), Colombia (21%), la subregión del Caribe (16%) y Venezuela (12%). A principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias de decisión pública. América Latina y el Caribe enfrenta aquí un gran desafío: la integración social requiere del reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural. Esto implica que los Estados, gobiernos y sociedades reconozcan los derechos de las diferentes etnias, los incorporen a la legislación y provean los medios necesarios para su ejercicio real. Asimismo, las políticas de desarrollo deben abrir espacios que permitan a estas poblaciones desarrollar sus potencialidades y compartir códigos básicos de la modernidad, sin que ello conlleve la pérdida de su identidad.

Fuente: Isabel Hernández, "Discriminación étnica y cultural en América Latina y el Caribe", *Revista Etnohistórica del Centro Interdipartimentale di Studi Sull' America Indigena* (Cisai), Università degli Studi di Siena, Siena, Italia, 2002.

nos. Esta situación atenta contra el ideal de diversidad cultural, ya que el manejo del intercambio simbólico incide en la construcción de la identidad, de las opiniones y de las convicciones⁴. Tercero, el desarrollo de medios audiovisuales se traduce en un notable aumento de las expectativas personales en cuanto a riqueza material. El acceso a la información no siempre guarda relación con las posibilidades de trabajo e ingresos seguros y, por ende, de bienestar y consumo. El "efecto de demostración" trasciende hoy más que nunca las fronteras nacionales. Por último, la integración o marginación del intercambio informático se ha transformado en un elemento crucial para el ejercicio de la ciudadanía, lo que plantea un problema fundamental: cómo evitar la brecha entre los informatizados y los que sufren de "invisibilidad y/o ceguera electrónica".

4 Ninguno de los primeros veinte grupos multimedia existentes en el mundo es latinoamericano y cuatro de los cinco conglomerados más grandes provienen del mundo anglosajón. En 1999, cuatro agencias controlaban el flujo internacional de noticias escritas.

B. La dimensión política

Las relaciones políticas internacionales también han sufrido cambios de gran envergadura en los últimos decenios. El fin de la Guerra Fría marcó un fuerte vuelco en el clima imperante entre Estados soberanos, en tanto que la exacerbación de varios conflictos localizados y su mayor visibilidad provocaban tensiones internacionales de naturaleza muy distinta a las del período anterior. Si bien estas tendencias ya se hacían notar desde la década de 1970, en el último decenio del siglo XX se consolidaron, en especial debido a las profundas transformaciones ocurridas tras la caída del Muro de Berlín. La acentuación de la primacía estadounidense, los esfuerzos europeos por crear un bloque capaz de tener un papel protagónico en la economía y la política mundial, el rezago de Japón, el surgimiento de China y de India y la abrupta transición de los países socialistas fueron sus rasgos más sobresalientes.

Estos profundos cambios políticos acaecidos en el mundo otorgaron a la democracia representativa una preponderancia nunca vista. La aceptación de los principios de pluralismo y de alternancia en el poder, de vigencia de la división de poderes del Estado, de elección de autoridades como base de la legitimidad, y de reconocimiento de la mayoría y respeto de las minorías, orientaron el discurso político y comenzaron a aplicarse en forma mucho más generalizada.

Sin embargo, las transformaciones en curso plantean cuestionamientos al conjunto de instituciones democráticas respecto de su funcionamiento en sociedades donde la información, el peso de la imagen y el poder del dinero desempeñan un papel fundamental. Estas críticas se extienden a los partidos políticos, a los parlamentos, a la relación entre electores y representantes e incluso al sentido de la política, sobre todo en las regiones del mundo en desarrollo marcadas por la exclusión y la pobreza, aunque no sólo en ellas. Si bien la democracia concita una adhesión mayoritaria, en no pocos casos las opiniones respecto de su funcionamiento y eficacia para responder a las necesidades de la población son negativas⁵. Así como no se han obtenido beneficios significativos del dividendo de la paz después de la Guerra Fría, tampoco ha sido posible un pleno aprovechamiento del “bono de la democracia”.

A pesar de estas dificultades, se sigue reconociendo que la democracia es la mejor manera de establecer una agenda de desarrollo (Sen, 1999) y que el buen gobierno se caracteriza por un perfeccionamiento del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, entendidas como la

5 Ésta es, por cierto, la situación de América Latina, como lo revelan las sucesivas encuestas de Latinobarómetro. Véase al respecto, *The Economist*, 17 al 23 de agosto de 2002, pp. 29-30.

unidad analítica y operativa del gobierno (Lahera, 2002). Pese a esto, los gobernantes y los dirigentes políticos se ven sometidos a la tensión de conseguir un amplio apoyo local y, simultáneamente, respetar las rígidas reglas derivadas de formas específicas de globalización. Al respecto se podría afirmar categóricamente que no tiene sentido fomentar la democracia como valor universal si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz entre los distintos actores sometidos a las tensiones propias del proceso de globalización.

Asimismo, la menguada capacidad del Estado en el actual escenario de globalización afecta el papel que puede desempeñar el sector público en la reducción del costo de los procesos de “destrucción creativa”, asociados a la acelerada transformación estructural, e incluso acentúa las dificultades que plantea la modernización del propio Estado. Por ello, es poco realista postular simultáneamente las virtudes de la globalización y de la desintegración del Estado. El papel del Estado social y generador de externalidades tecnológicas e institucionales es y seguirá siendo importante. En un mundo de riesgos globales, la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente. Por consiguiente, conviene recordar la categórica advertencia de Polanyi (1957) en su análisis del colapso de la primera fase de globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos.

3. Oportunidades y riesgos

En el acceso a las nuevas tecnologías, al igual que en el ámbito comercial, la globalización de los mercados ofrece a los países en desarrollo amplias oportunidades de mejor integración en la economía mundial. En ese sentido, puede decirse que el crecimiento sostenido del comercio internacional, y el fortalecimiento de las reglas multilaterales y de los mecanismos de solución de controversias, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), son elementos propicios. También lo es el regionalismo, si se entiende en los términos positivos propuestos por la Cepal, es decir, como un regionalismo abierto (Cepal, 1994). Pero estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas, reflejo de las prácticas proteccionistas que siguen predominando en el mundo, así como a la sobreoferta de determinados bienes en el comercio internacional, sobre todo de materias primas. Los países en desarrollo encaran, además, el reto de adecuar sus políticas a los mecanismos institucionales que exige la OMC, tarea que no ha resultado fácil y que incluso puede tener consecuencias más restrictivas de lo conveniente.

El explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos financieros, pero también ha dejado en evidencia los inmensos problemas que provoca la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan⁶. La coexistencia de la globalización financiera y de políticas macroeconómicas nacionales, que siguen formulándose en función de intereses y contextos internos, crea no pocas tensiones para los países en desarrollo. Sus gobiernos están sujetos a la incertidumbre que generan las políticas macroeconómicas adoptadas por los países desarrollados, que no internalizan adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar su coherencia global. A ello se suman los problemas propios del mercado financiero, en especial la volatilidad, que han afectado duramente a los países de América Latina y el Caribe en los últimos decenios. Estos fenómenos se vinculan a la incapacidad del mercado de distinguir adecuadamente entre distintos grupos de prestatarios, hecho que produce un efecto de "contagio" en el comportamiento del mercado financiero, tanto en los períodos de bonanza como de crisis. Los países en desarrollo se enfrentan, así, a una peligrosa globalización de la volatilidad financiera, que puede tener efectos negativos en términos de crecimiento económico y equidad (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001; Rodrik, 2001a).

La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, aunque no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la inexistencia de una gobernabilidad económica adecuada. Otras de sus manifestaciones son la notable concentración económica que se viene observando en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas provocadas por el proceso de globalización, entre un país y otro y dentro de un mismo país⁷. Este hecho refleja, entre otros fenómenos, las elevadas exigencias de educación y conocimiento que imponen las tecnologías y los mercados globales, y que amenazan con marginar a quienes no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y el desarrollo de nuevos conocimientos. Este proceso forma parte de nuevas y antiguas amenazas a la seguridad económica y social de la población, que se enfrenta a un debilitamiento de los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del Estado.

La globalización también puede contribuir al surgimiento y la valorización de ventajas comparativas ambientales, entre otras, la utilización

6 Véanse Naciones Unidas (1999a), Unctad (1998, 2001a) y Cepal (2001a).

7 Véanse Unctad (1997), PNUD (1999b), Cornia (1999), Rodrik (1997), Bourguignon y Morrison (2002) y el capítulo 4 de este libro.

sostenible de capital natural de valor económico (forestal, pesquero, turístico), ecológico (información genética contenida en la biodiversidad o el papel de los bosques como sumidero de carbono y otros contaminantes) o bien de valor estético, histórico y científico. Estos hechos positivos pueden dar origen a un sinnúmero de políticas vinculadas al desarrollo del ecoturismo, la investigación de nuevos fármacos o productos agrícolas, la utilización del conocimiento empírico sobre manejo de recursos naturales y propiedades económicas de la biodiversidad local, la utilización de la oferta ecológica regional (biomasa y recursos naturales, entre otros), el aprovechamiento productivo de nichos ecológicos únicos y la negociación internacional en torno a servicios ecológicos regionales de interés global. Por otra parte, las nuevas tecnologías de producción limpia, de transporte con bajas emisiones y de eficiencia energética y fuentes renovables representan una ola reciente de innovación tecnológica y creación de nuevos mercados, que experimentará gran dinamismo en los próximos decenios. En el ámbito nacional, la globalización puede perfeccionar las políticas públicas, elevando el costo de instrumentación de estrategias no sostenibles que influyan negativamente en el desarrollo a largo plazo. Uno de los riesgos que se plantean en este ámbito es la posible pérdida de ventajas comparativas tradicionales, sin que necesariamente se logren otras nuevas.

Los procesos ambientales globales afectan por definición a todos los países, pero los países pequeños ubicados en zonas tropicales, en particular los insulares, son más vulnerables a los cambios ambientales globales, como bien lo ilustra la frecuencia e intensidad cada vez mayores de los desastres provocados por fenómenos meteorológicos. Además, si no se adoptan políticas internacionales y nacionales específicas, cabe prever que irá en aumento la tendencia a la explotación excesiva de ciertos recursos naturales, a la subutilización de otros y al traspaso de los costos ecológicos desde los países que son grandes contaminadores a la región.

La globalización también ofrece oportunidades sin precedentes en el terreno no económico. La expansión de los valores globales, la lucha por el derecho a ser diferente y la creación de mecanismos internacionales de defensa de la ciudadanía son adelantos notables, que se reflejan en la consolidación, sin duda todavía insuficiente, de los derechos humanos, la democracia, la igualdad de género y el respeto de la diversidad étnica. La ruptura de estructuras arcaicas de dominación y el control del abuso de poder en los países deben considerarse progresos de la era global. No obstante, subsisten tensiones provocadas por la falta de canales que permitan atenuar los inmensos desequilibrios de poder que se observan a nivel mundial y, en algunos casos, legitimar las acciones internacionales. La globalización y concentración de los medios de comunicación también plantea nuevos problemas. En particular, la enorme

distancia que se aprecia entre integración simbólica al mundo global y escasa capacidad de integración material, debido a las marcadas desigualdades existentes.

En los términos utilizados en los debates financieros de los últimos años, todo esto subraya la necesidad de una nueva "arquitectura internacional" para la era de la globalización, basada en una agenda amplia y en un proceso de negociación representativo y plural. Esta agenda global debe estar orientada a corregir serias diferencias del ordenamiento internacional vigente. La estructura internacional presenta, en primer lugar, un contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la estructuración de una gobernabilidad global, que ha conducido a una provisión subóptima de "bienes públicos globales" (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Una segunda categoría se relaciona con la corrección de las asimetrías que enfrentan los países en desarrollo en el orden global, en materia productiva y tecnológica, en las esferas financiera y macroeconómica, y a causa del contraste entre la alta movilidad internacional de los capitales y las estrictas restricciones impuestas al movimiento de mano de obra (Ocampo, 2001b). La tercera categoría de problemas obedece a la falta de instrumentos internacionales eficaces que garanticen el logro de las metas de desarrollo reiteradas en forma periódica, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000).

En las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías del sistema económico internacional. Los compromisos adquiridos en materia de asistencia oficial para el desarrollo y trato preferencial a los países en desarrollo en el área comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de ese esfuerzo por construir un "nuevo orden económico internacional". Esta visión se ha erosionado radicalmente en los últimos decenios y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico del reordenamiento de la economía internacional debe ser la "nivelación del campo de juego" normativo, que permita el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Sin embargo, cuando no existe una auténtica igualdad de oportunidades, esta "nivelación" puede generar mayores desigualdades. La evidencia de profundización de las desigualdades en el último medio siglo, y especialmente en el último cuarto del siglo XX, que prolonga tendencias de más larga data, demuestra que ambos enfoques no han tenido los resultados esperados.

El déficit de gobernabilidad global, que abarca todos estos temas, refleja otro conflicto profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta situación provoca tensiones, debido a que los espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia siguen

siendo nacionales y locales⁸; de hecho, éste es el sentido más fundamental que sigue teniendo el concepto de nación en el mundo de hoy. Tal discrepancia implica que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que hagan posible una adecuada representación de los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos. Esta tensión es tanto más importante en cuanto la globalización acentúa las tensiones que enfrentan los gobiernos entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y la restricción de sus márgenes de acción derivada de la propia globalización.

8 Hay, sin duda, espacios en que emerge una “ciudadanía global”, que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente y el comercio, como quedó demostrado claramente en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio de la Cumbre de las Américas (Toronto, 1999), y en reuniones propias como el Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001 y 2002). Esta participación se ha manifestado también en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Seattle (1999), la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Praga (2000) y la del Grupo de los Ocho en Génova (2001), entre otros.

El comercio internacional y la nueva estructura productiva mundial

Si bien el proceso de globalización es multidimensional, algunas de sus facetas más visibles y determinantes son las económicas. En este capítulo se aborda el análisis de las principales tendencias del comercio internacional y de la nueva estructura productiva mundial, en tanto que en el siguiente se considera la movilidad de capital y de mano de obra. Dicho análisis abarca un largo período histórico, que se extiende desde el último cuarto del siglo XIX hasta nuestros días, y se enmarca en las sucesivas fases de globalización definidas en el capítulo anterior.

En la primera sección se examina la evolución de los flujos de comercio entre las principales regiones del mundo y los principales desafíos que estas tendencias globales imponen a los países en desarrollo. En la segunda se destacan los fundamentos microeconómicos de las nuevas formas de producción y de organización de los mercados, su impacto sobre los comportamientos y estrategias empresariales y la correspondiente dinámica de la inversión extranjera directa.

1. Comercio internacional

A diferencia de lo que se cree comúnmente, no ha habido una relación clara entre la expansión del comercio y el crecimiento económico en las sucesivas etapas de internacionalización de la economía mundial.

A. Comercio internacional y crecimiento económico: una relación histórica variable

El comercio mundial se expandió aceleradamente a lo largo del siglo XIX, más rápidamente que el también dinámico producto mundial (véase el gráfico 2.1). Esta expansión estuvo determinada por varios factores, entre los que se cuentan las primeras revoluciones industriales, la notable disminución del costo del transporte que trajeron aparejada, la *Pax Britannica* que se impuso al término de las guerras napoleónicas, y la sustitución de los principios de regulación mercantilista por los de la libre empresa.

Este período y, en particular, la primera fase de globalización (1870-1913), se caracterizó por una amplia movilidad internacional de capitales y de mano de obra y por la extensión, a partir de 1870, del patrón oro como sistema de pagos internacionales y regulación macroeconómica. Sin embargo, contrariamente a lo que se suele afirmar, el período destaca también por el surgimiento de nuevas formas de regulación estatal, tanto en áreas económicas (moneda y sistema financiero) como sociales (principios de protección de los trabajadores y seguridad social) y, sobre todo, por el mantenimiento de numerosas restricciones al libre comercio de bienes.

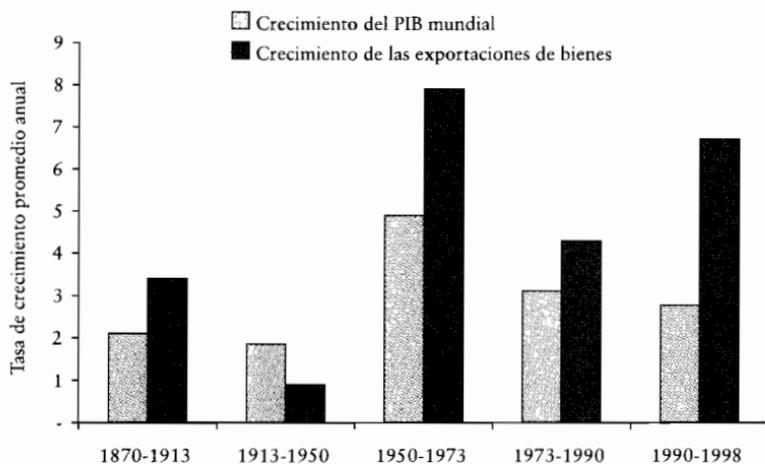
Fuera de las potencias europeas comprometidas con el libre comercio (Inglaterra y los Países Bajos, en particular), de la imposición de este sistema a las colonias en las relaciones económicas con su respectiva metrópolis y de exigencias similares a algunas potencias independientes (Japón, que sólo recuperó su autonomía arancelaria en 1911; China y el Imperio Otomano, entre otros), y de una evolución más generalizada hacia esta forma de comercio en las décadas de 1860 y 1870¹, el proteccionismo comercial fue la regla imperante en todas las naciones que mantuvieron su autonomía arancelaria. En efecto, el proteccionismo fue la práctica predominante en los países continentales de Europa, en Estados Unidos, en algunos territorios autónomos del Imperio Británico (Canadá y Australia) y en muchos países latinoamericanos². Con toda razón, Bairoch (1993) ha argumentado que en ese período el crecimiento económico fue el motor de la expansión del comercio internacional, y no a la inversa. Así las cosas, la idea de que el libre comercio fue el gran impulsor del crecimiento económico mundial entre mediados del siglo

1 La excepción más notable fue Estados Unidos, que adoptó principios muy proteccionistas después del triunfo de los estados del norte en la guerra civil.

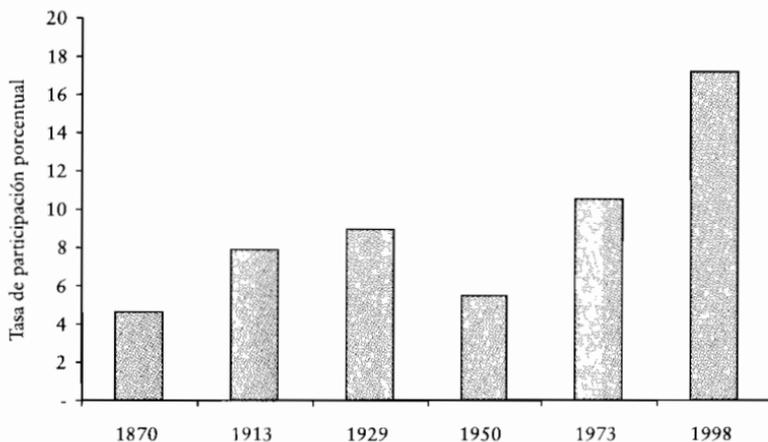
2 Entre los países latinoamericanos, destacan en este sentido Brasil, Chile, Colombia y México (Bairoch, 1993; Maddison, 1989; Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a; Coatsworth y Williamson, 2002).

Gráfico 2.1 Comercio y producto mundial, 1870-1998

A. Crecimiento del producto mundial y de las exportaciones de bienes



B. Relación exportaciones/PIB mundial



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

XIX y la Primera Guerra Mundial es uno de los grandes mitos de la historia económica.

El dinamismo del comercio internacional se interrumpió entre las dos guerras mundiales. A este quiebre contribuyeron la inestabilidad política mundial, la desaceleración del crecimiento económico en los

países desarrollados, la incapacidad para restablecer el patrón oro y, sobre todo, el frecuente uso de medidas proteccionistas (controles cambiarios y de importaciones) y la ruptura generalizada del sistema de pagos multilaterales durante la depresión de los años treinta. De ahí la importancia que adquirió, después de la Segunda Guerra Mundial, la formulación de normas y la creación de organizaciones internacionales, moldeadas por la estructura desigual de poder de los actores que intervinieron en el proceso (véase la siguiente sección de este capítulo).

Como reflejo de la forma en que se estructuró el régimen comercial internacional en la posguerra, los flujos más dinámicos de comercio se centraron originalmente en los dos grandes bloques comerciales europeos. Su evolución posterior es dispar, ya que la Comunidad, hoy Unión Europea, logró consolidarse, en tanto que el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), integrado por los países socialistas de Europa central y oriental, entró en un período de debilitamiento y posterior desaparición. Japón y la primera generación de “tigres asiáticos” también incrementaron su participación en el comercio mundial desde poco después del término de la guerra, gracias a sistemas de planificación en los que la conquista de mercados externos fue un elemento central de su estrategia de desarrollo. Todas las demás regiones del mundo redujeron su participación en el comercio mundial entre 1950 y 1973 (véase el cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Exportaciones por origen
(Participación porcentual a tasa de cambio corriente, 56 países)

	1870	1913	1929	1950		1973	1990	1998
				Sin África	Con África			
Europa occidental	65,7	56,3	47,4	40,8	38,6	50,3	51,9	47,4
Gran Bretaña	21,7	15,0	12,1	12,7	12,0	5,8	6,1	5,6
Continente	44,1	41,3	35,3	28,1	26,6	44,6	45,8	41,7
Europa central y oriental	5,8	6,0	6,6	8,3	7,8	9,2	5,4	4,9
Norteamérica a/	10,3	16,4	21,4	26,7	25,3	19,1	17,0	18,6
Otros países industrializados	2,8	4,7	6,2	6,0	5,7	9,6	11,0	9,5
América Latina y el Caribe	4,9	7,2	7,9	9,8	9,3	3,9	3,5	5,0
Asia en desarrollo	10,6	9,3	10,5	8,4	7,9	5,1	9,5	13,1
África					5,4	2,9	1,7	1,5
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

a/ Canadá y Estados Unidos.

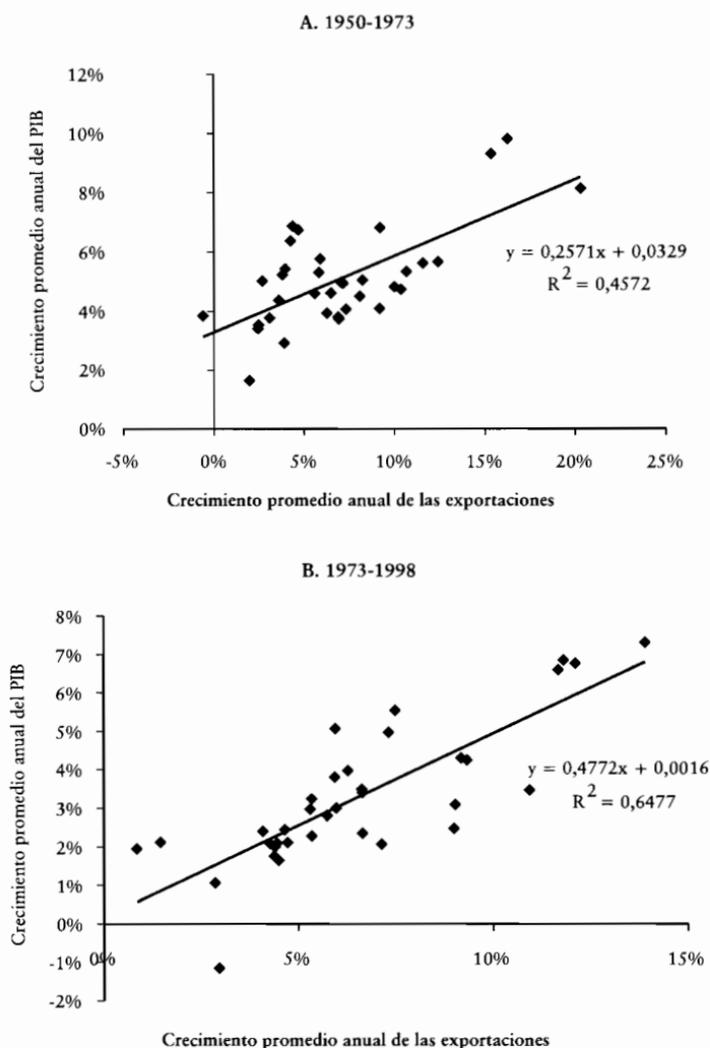
El surgimiento de un bloque de gran dinamismo comercial en el este de Asia fue convirtiéndose en el elemento más destacado del escenario comercial del mundo desde mediados de los años setenta. Japón perdió su protagonismo en el último decenio del siglo XX, mientras China pasaba a constituirse en eje de expansión del comercio mundial. Durante la década de 1990 se produjeron otras transformaciones importantes, entre las que destaca el renovado dinamismo de las exportaciones de Estados Unidos.

De estos antecedentes se desprende que la relación entre comercio y crecimiento económico ha sido variable, no sólo a lo largo del siglo transcurrido con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, sino también durante las fases más recientes de globalización. Como queda en evidencia en el gráfico 2.1, la aceleración del comercio y del crecimiento mundiales de 1950 a 1973 fue simultánea, aunque la primera obedeció en gran medida a la reversión de los patrones de enclaustramiento nacional vigentes entre 1913 y 1950. La desaceleración de la economía mundial en el período 1973-1990 también es coincidente con una disminución del ritmo de crecimiento del comercio mundial, pero el gran dinamismo comercial del último decenio del siglo XX no estuvo acompañado de una mayor expansión económica mundial.

Esta relación variable queda confirmada en el gráfico 2.2. La aceleración del crecimiento del PIB de los distintos países en 1950-1973 corresponde a patrones muy distintos de integración a la economía mundial. Por lo tanto, aunque algunas de las economías más dinámicas de este período –sobre todo la República de Corea, Japón y la provincia china de Taiwan– también fueron economías exportadoras muy exitosas, la segunda fase de globalización no se caracterizó por una estrecha correlación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y del producto de los distintos países. Por el contrario, esta correlación ha sido fuerte durante la tercera fase de globalización. Por este motivo, aunque, como ya se ha señalado, la liberalización y la expansión del comercio mundial **no** se tradujeron en un crecimiento económico global más dinámico a partir de 1973, el éxito de los distintos países sí ha estado estrechamente vinculado a una buena inserción en las corrientes de comercio internacional.

En el mundo en desarrollo, la relación entre estrategia de desarrollo, comercio exterior y crecimiento económico ha sido ciertamente variable desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Los análisis comparativos (*véase*, entre otros, Helleiner, 1994) demuestran en forma categórica que la política comercial ha jugado un papel importante en las estrategias de desarrollo, pero que no hay una relación simple que se pueda aplicar a todos los países en todas las épocas, o a un mismo país en distintos períodos. La estrategia de sustitución de importaciones dio

Gráfico 2.2 Crecimiento de las exportaciones y del PIB por país (35 países)



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

Nota: Los 35 países son los siguientes: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Burma, Canadá, Chile, China, Colombia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Perú, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza, Tailandia, Taiwan (China), ex Unión Soviética y Venezuela.

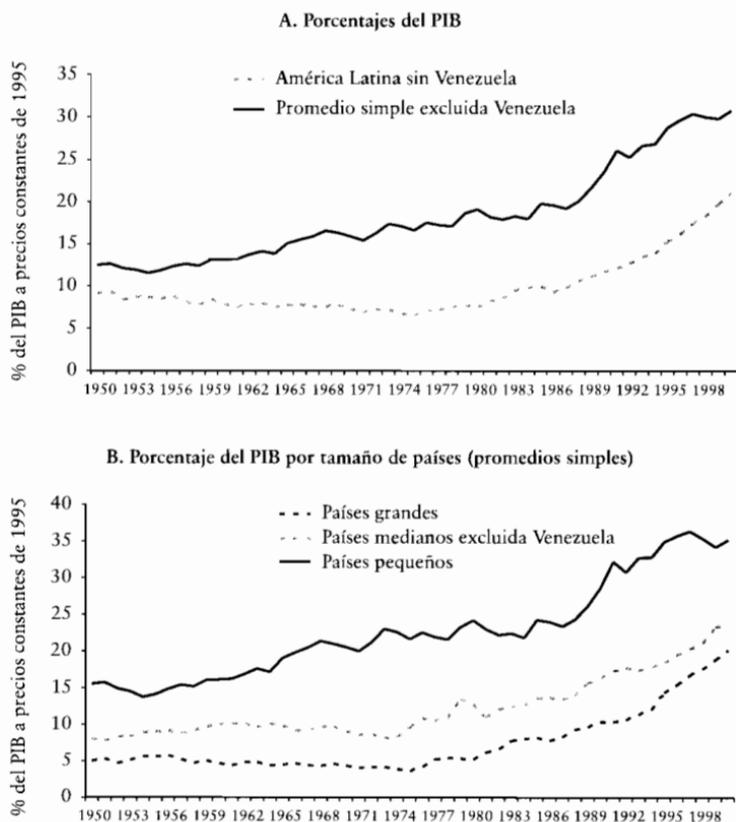
frutos en términos de un rápido crecimiento económico en ciertas etapas, e incluso, como señalan Chenery, Robinson y Syrquin (1986), fue el requisito para la exportación de manufacturas de un conjunto amplio de países en una etapa posterior. Sin embargo, los efectos positivos de las políticas proteccionistas tendieron a debilitarse a lo largo del tiempo. Por otra parte, como ya se ha mencionado, en décadas más recientes, el rápido crecimiento económico ha estado cada vez más vinculado al éxito de las exportaciones, pero éste se ha dado en el marco de estrategias de política comercial muy variadas. De hecho, no hay una relación estrecha entre crecimiento de las exportaciones y régimen comercial liberal (Rodríguez y Rodrik, 2001). Asimismo, como se indica en la extensa literatura sobre el este de Asia (*véanse*, entre otros, Akyüz, 1998; Amsden, 1989 y 2001; Chang, 1994; Wade, 1990), los casos de elevado crecimiento económico han ido acompañados de mecanismos de intervención estatal en el comercio exterior, el sector financiero y la tecnología. Según Rodrik (1999 y 2001b), el rápido crecimiento de los países en desarrollo ha coincidido con diversas combinaciones de ortodoxia económica y “herejías locales”.

En el caso particular de América Latina, su participación en las exportaciones mundiales se redujo drásticamente entre 1950 y 1973, tendió a estabilizarse en el período 1973-1990 y comenzó a crecer a partir de entonces. La mayor parte de este aumento reciente responde al dinamismo de las exportaciones mexicanas realizadas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, si se compara con la evolución de la producción agregada, ya desde mediados de la década de 1950 se observa una aceleración del dinamismo exportador de las economías pequeñas y, poco más adelante, también de las economías medianas y grandes (*véase* el gráfico 2.3)³. De hecho, desde entonces los países de la región fueron creando distintas combinaciones entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, incluidos varios esquemas de integración subregional, el primero de los cuales fue el centroamericano (década de 1950). Este ‘modelo mixto’, más que la sustitución de importaciones, como se suele sostener, fue el esquema más generalizado en la región desde la década de 1960 (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b) y el que propugnó la Cepal desde fines de los

3 Venezuela ha sido excluido del gráfico porque su trayectoria se aparta por completo del promedio regional y, de hecho, lo altera en forma significativa. En efecto, cabe recordar que las exportaciones venezolanas de petróleo fueron muy dinámicas en términos de volumen en los primeros decenios de la posguerra, pero que esta tendencia se invirtió a partir de los años setenta, en parte como resultado de los compromisos adquiridos por este país en el marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

años cincuenta (Cepal, 1998b; Bielschowsky, 1998; Rosenthal, 2001). Ya desde mediados de los años setenta, el dinamismo de las exportaciones comenzó a superar al del producto en el conjunto de la región. Esta tendencia se acentuó durante la ‘década perdida’, pero más debido a la desaceleración del crecimiento del producto que al dinamismo de las exportaciones y, en el último decenio del siglo pasado, gracias a la expansión de estas últimas.

Gráfico 2.3 Exportaciones de América Latina, 1950-1998



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Nota: Los países grandes son Argentina, Brasil y México; los medianos Chile, Colombia, Perú y Venezuela; y los pequeños Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

B. Desarrollo de la institucionalidad comercial internacional

La importancia que adquirió el desarrollo de la nueva institucionalidad internacional después de la Segunda Guerra Mundial supuso un brusco giro en la historia comercial y financiera. Evidentemente, la expansión de las transacciones económicas había comenzado a imponer cambios en las relaciones internacionales desde el siglo XIX, entre otros la aplicación del principio de “nación más favorecida” en los tratados comerciales (principio que fue objeto de amplias transgresiones en la década de 1930), y el recurso al arbitraje internacional para la solución de conflictos entre Estados. A estas tendencias debe sumarse la difusión del patrón oro, que no se debió tanto a la aplicación de principios de cooperación internacional, sino fundamentalmente a la adopción gradual del sistema monetario de la principal potencia internacional de la época. Este sistema estuvo restringido a formas débiles de cooperación entre los principales bancos centrales de los países industrializados (Eichengreen, 1996). Durante el siglo XIX se firmaron varias convenciones y se establecieron organismos especializados, entre otros la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, la Unión Postal Universal y la Convención de París sobre patentes de invención, pero el paso más importante en materia de cooperación internacional, la creación de la Liga de las Naciones en 1919, fue un tanto posterior. Sin embargo, ninguno de estos procesos tuvo el alcance mostrado por la cooperación internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La visión que caracterizó el período de más amplio desarrollo de la institucionalidad internacional en los últimos años de la guerra y en los inmediatamente posteriores se refleja, en primer término, en la creación de las Naciones Unidas. En el terreno económico, esta visión condujo a la creación de tres instituciones fundamentales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), a cuyo cargo estaría el restablecimiento del multilateralismo en los pagos de operaciones corrientes y el apoyo financiero en épocas de crisis; la Organización Internacional del Comercio, que debía velar por el desarrollo de principios comerciales multilaterales, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, encargado de facilitar la reconstrucción de los países devastados por la guerra. Ante la imposibilidad de establecer la Organización Internacional del Comercio después de la Conferencia de La Habana celebrada en 1948, su función pasó a ser desempeñada por el Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT), que tenía un menor número de miembros.

En materia comercial, el fortalecimiento del multilateralismo tuvo dos grandes excepciones de signo contrapuesto. La primera fue la conformación de bloques regionales, dentro de los cuales el comercio se

intensificó rápidamente. La Comunidad Económica, hoy Unión Europea, fue el ejemplo más destacado, y a ésta se sumaron algunos acuerdos de menor alcance, entre otros los concertados en América Latina. El desaparecido CAME también sirvió para fomentar el comercio entre las economías de planificación centralizada.

La segunda excepción fue el recurso generalizado al proteccionismo en el mundo en desarrollo, no sólo expresado en altos aranceles, sino también en restricciones cuantitativas, requisitos de contenido nacional, en el caso de las industrias de ensamble, y de exportación, en el de las empresas y sectores industriales deficitarios en divisas. Para las naciones recién independizadas, el proteccionismo fue una expresión de autonomía, ya que el pasado colonial se percibía como una etapa de fracaso económico que debía superarse mediante la acción deliberada del Estado-nación. En cambio, en América Latina la profundización del intervencionismo y de la protección fue más bien la expresión de lo que se visualizaba como un éxito. En efecto, las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones habían permitido que la región lograra un acelerado ritmo de crecimiento económico entre las dos guerras mundiales, gracias a lo cual tuvo una transición relativamente fácil de la etapa de desarrollo basado en exportaciones al modelo de "desarrollo hacia adentro" (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Crecimiento del PIB: mundo y principales regiones, 1820-1998 (Tasas de crecimiento anual promedio ponderado)

	1820- 1870	1870- 1913	1913- 1950	1950- 1973	1973- 1998
Europa occidental	1,65	2,1	1,19	4,81	2,11
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá	4,33	3,92	2,81	4,03	2,98
Japón	0,41	2,44	2,21	9,29	2,97
Asia (excluido Japón)	0,03	0,94	0,9	5,18	5,46
América Latina	1,37	3,48	3,43	5,33	3,02
Europa oriental y antigua					
Unión Soviética	1,52	2,37	1,84	4,84	-0,56
África	0,52	1,4	2,69	4,45	2,74
Mundo	0,93	2,11	1,85	4,91	3,01

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

Cabe agregar que, entre las dos guerras, desarrollo e industrialización se consideraban sinónimos, y que el intervencionismo y la planificación estatal se impusieron en todo el mundo, con muy escasas excep-

ciones. En varios casos, esto obedeció a la extensión de las prácticas de severo control público impuestas durante los conflictos bélicos. Por consiguiente, la opción que se percibía en el mundo en desarrollo no se planteaba entre la planificación estatal y el libre mercado, sino entre la planificación centralizada y las formas más débiles de planificación propias de las economías mixtas.

Por otra parte, la liberalización del comercio en el marco del GATT tuvo excepciones notables. En efecto, las primeras seis rondas de negociaciones favorecieron la liberalización del comercio intraindustrial de las economías desarrolladas, mientras que las áreas en las que se imponía un ajuste interno de los países industrializados —sectores agrícola y textil, entre otros— quedaron excluidas de las reglas multilaterales de comercio. En estas rondas se redujeron a un bajo nivel promedio los gravámenes a las importaciones de productos no agrícolas de los países desarrollados⁴. Desde fines de los años sesenta, y paralelamente a la disminución de los aranceles, la agenda de comercio multilateral se centró en otras políticas públicas que influyen en las condiciones de competencia entre productos nacionales e importados, como las barreras administrativas, los estándares técnicos y las medidas de protección contingente (salvaguardias) y de defensa comercial (*antidumping* y subsidios), muchas de las cuales pasaron a utilizarse con propósitos claramente proteccionistas. Las restricciones voluntarias a las exportaciones, que se hicieron más comunes en las décadas de 1970 y 1980, contribuyeron a acrecentar los instrumentos de protección que se empleaban fuera del marco del GATT.

La Ronda Uruguay (1986-1994) fue, sin lugar a dudas, la más completa de todas las rondas de negociaciones comerciales multilaterales. En ella, los países se comprometieron a reducir aún más el nivel efectivo promedio de los aranceles industriales. Además, se incrementaron los renglones arancelarios sujetos a franquicias, se consolidaron prácticamente todas las estructuras arancelarias y se adoptaron medidas más estrictas de defensa comercial. Con respecto a los temas que no se habían considerado hasta entonces en el marco del GATT, se establecieron compromisos en materia agrícola, no sólo con fines de protección sino también relacionados con los subsidios a las exportaciones y a la producción; se acordó el desmantelamiento gradual del acuerdo multifibras; se prohibieron las restricciones voluntarias a las exportaciones, y se convino en eliminar las medidas de inversión relacionadas con el comercio

4 La Ronda Kennedy (1963-1967) fue la primera oportunidad en que se ratificó un acuerdo sobre reducciones arancelarias efectivas aplicables a cerca del 35% de las posiciones correspondientes a productos no agrícolas, que representaban el 80% del comercio sujeto a impuestos (Winham, 1986).

(requisitos de contenido nacional o de exportación), ampliamente utilizadas por muchos países en desarrollo. Además, dentro del mandato de la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada a partir del GATT, se incluyeron dos nuevas áreas: la liberalización de los servicios y las reglas internacionales en materia de protección de la propiedad intelectual. Asimismo, se estableció un nuevo mecanismo de solución de controversias.

Más de siete años después de la entrada en vigor del Acuerdo de Marrakech, que dio origen a la Organización Mundial del Comercio, la gran mayoría de los países miembros reconoce la importancia de su buen funcionamiento para la regulación de las relaciones económicas internacionales. La OMC ha facilitado la resolución de conflictos comerciales mediante la cooperación entre países con fines de beneficio mutuo y, en consecuencia, ha contribuido a crear un marco de reglas comerciales más estable y predecible que las existentes en el pasado. La creciente utilización del mecanismo de solución de controversias por parte de los países en desarrollo demuestra la importancia de una participación activa en la defensa del sistema de normas para arbitrar conflictos comerciales.

Sin embargo, hay serias discrepancias sobre la distribución de los beneficios derivados del acuerdo. Los mayores beneficiarios del proceso de liberalización del comercio de bienes y servicios han seguido siendo los países desarrollados⁵. En primer lugar, estos países consiguieron reducir el costo del ajuste de los sectores agropecuario y textil, gracias a la autorización de prolongados períodos de transición a mercados más abiertos y competitivos. Además, aplicaron distintos grados de flexibilidad a las disciplinas relativas a las políticas agrícolas y ciertos tipos de industrias; extendieron el alcance de las normas del GATT sobre productos, para que pudieran aplicarse también a los derechos de los agentes privados (empresas), y lograron incorporar al sistema multilateral de comercio las áreas en las que tienen una sólida hegemonía tecnológica, incluida la protección de los derechos de propiedad intelectual. Aunque no existen acuerdos específicos sobre protección de la inversión y defensa de la competencia, consiguieron que en los compromisos sobre inversiones, subvenciones y comercio de servicios se otorgara trato nacional a las empresas transnacionales. Asimismo, consiguieron estabilidad jurídica para la liberalización de algunos sectores y modalidades de prestación de servicios, entre otros los financieros, los de telecomunicaciones básicas, el comercio electrónico y los productos de tecnología de la información. En cambio, a pesar de los compromisos adquiridos, la apertura de

5 Véanse, entre otros, Finger y Schuknecht (1999), François, McDonald y Nordström (1996), Thomas y Whalley (1998) y Unctad/OMC (1996).

los sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo no sólo avanzó con lentitud, sino que además ha ido acompañada de medidas que socavan obligaciones asumidas con anterioridad y de nuevas formas de proteccionismo selectivo (medidas *antidumping*, entre otras).

Esta asimetría en los beneficios y los limitados avances logrados desde los años sesenta en materia de trato especial y diferenciado llevaron a los países en desarrollo a solicitar con insistencia la realización de una nueva ronda de negociaciones comerciales, en las que se hiciera hincapié en las áreas de particular interés para ellos (en el capítulo 4 se presenta un análisis más amplio de este tema). El compromiso de formular medidas que permitan atender esta situación es la base de la declaración de Doha, adoptada en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Qatar, noviembre del 2001), en el sentido de definir el programa de trabajo de la organización. Este programa cubrirá diversas áreas de interés para el sistema multilateral de comercio⁶. A través de un proceso de estudio y de negociaciones que se prolongará hasta 2005, se revisarán, ampliarán o modificarán las normas establecidas en la Ronda Uruguay.

C. Patrones recientes del comercio mundial

Dada la importancia creciente del dinamismo de las exportaciones para el crecimiento económico de los países, es esencial conocer con precisión los patrones que lo han determinado en los últimos decenios. Con tal propósito, en el cuadro 2.3 se muestran los cambios en la matriz de comercio internacional por origen y destino geográfico entre 1985 y 2000. La tendencia más marcada que se observa es el incremento de la participación de los países asiáticos en desarrollo en el comercio mundial. Éste se da en gran medida a costa del peso relativo del comercio entre países desarrollados, que de todos modos sigue representando más de la mitad del comercio mundial. También aumenta la participación de Estados Unidos y Canadá, gracias a la considerable expansión de sus exportaciones al mundo en desarrollo. El comercio intrarregional también va en constante aumento en América Latina y el Caribe y, más aún, en el bloque asiático. En cambio, la participación ponderada de África y

6 Este acuerdo se produce luego del fracaso de la Tercera Conferencia (Seattle, 1999). El programa establecido se encuentra en la "Declaración Ministerial" (WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14.11.2001). Este texto y otras declaraciones y decisiones finales de la Cuarta Conferencia pueden consultarse en la página web de la OMC (www.wto.org).

el resto del mundo (esencialmente los países de Europa central y oriental) continúa disminuyendo. La participación de América Latina y el Caribe se amplía en el campo de las exportaciones, pero en mucho mayor medida en el de las importaciones, por lo que el alto saldo comercial positivo de 1985 se convierte en déficit en 2000, en claro contraste con el elevado superávit comercial de los países asiáticos en desarrollo.

La composición del comercio mundial por categoría de bienes ha mostrado cambios sustanciales en los últimos quince años⁷. En el cuadro 2.4 se clasifican los productos en dinámicos y no dinámicos, y se indica su importancia relativa en dos clasificaciones del comercio internacional: la que destaca el uso intensivo de recursos naturales y tecnología, desarrollada por la Cepal⁸, y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, conocida como CUCI. El escaso dinamismo de los productos primarios, y también de las manufacturas basadas en recursos naturales, es uno de los fenómenos más destacados en este contexto. Asimismo, la competencia creciente en los mercados se ha traducido en un gran deterioro de los precios de las materias primas, como prolongación de una tendencia de más largo plazo (*véase* el recuadro 2.1). Entre las manufacturas, las basadas en la aplicación de tecnología avanzada muestran un dinamismo muy superior al conjunto. Paralelamente, se reduce la participación de los productos agropecuarios, las materias primas no alimenticias y, sobre todo, de los combustibles. Por último, los mayores incrementos corresponden a maquinaria y equipo, especialmente eléctricos y relacionados con la industria de la información y las comunicaciones, cuya participación aumenta nueve puntos porcentuales.

El análisis del dinamismo del comercio internacional puede combinarse con el de la “competitividad revelada” de las distintas regiones, que se refleja en su participación en diferentes rubros. Esto da lugar a cuatro categorías: i) productos dinámicos, en cuyo comercio una determinada región aumenta su participación (“estrellas nacientes”); ii) productos dinámicos en los que reduce su participación (“oportunidades perdidas”); iii) productos no dinámicos, en cuyo comercio la región considerada aumenta su participación de mercado (“estrellas menguantes”), y iv) productos que combinan un bajo dinamismo con pérdida de participación en el mercado (“productos en retirada”).

7 Véase un análisis complementario de las tendencias recientes del comercio internacional en el último informe de la Unctad (2002a).

8 En Cepal (1992a) se presenta la clasificación de acuerdo con la intensidad del uso de tecnología, conforme a clasificación CUCI de cuatro dígitos.

Cuadro 2.3 Estructura de las importaciones mundiales por origen y destino, 1985 y 2000 (Porcentajes de las importaciones totales del mundo)

Regiones de destino		Europa occidental	Norte-américa	Otros industrializados	Total países industrializados	América Latina y el Caribe	Asia en desarrollo	África	Total países en desarrollo	Total por origen
Regiones de origen										
A. 1985										
Europa occidental		30,0	5,2	1,6	36,8	0,8	2,5	1,2	4,6	41,4
Norteamérica		3,8	7,1	2,4	13,3	1,1	1,8	0,3	3,2	16,4
Otros industrializados		2,3	4,8	8,1	15,2	0,3	2,6	0,2	3,0	11,1
Total países industrializados		36,1	17,1	5,0	58,1	2,2	6,9	1,7	10,8	68,9
América Latina y el Caribe		1,5	2,9	0,4	4,8	0,7	0,2	0,1	0,9	5,8
Asia en desarrollo		3,5	4,2	4,1	11,7	0,3	3,8	0,2	4,3	16,1
África		2,9	0,8	0,2	3,9	0,1	0,2	0,1	0,4	4,3
Total países en desarrollo		7,9	7,9	4,7	20,5	1,1	4,3	0,4	5,7	26,2
Resto del mundo		3,3	0,2	0,3	3,8	0,1	0,8	0,3	1,1	4,9
Total por destino		47,3	25,2	10,0	82,4	3,4	12,0	2,3	17,6	100,0
B. 2000										
Europa occidental		25,5	4,6	1,5	31,7	1,0	2,9	0,6	4,5	36,1
Norteamérica		3,7	6,6	1,9	12,2	3,2	2,4	0,1	5,7	17,9
Otros industrializados		2,0	3,1	0,6	5,7	0,3	3,4	0,1	3,7	9,4
Total países industrializados		31,2	14,3	4,0	49,5	4,4	8,7	0,8	13,9	63,5
América Latina y el Caribe		0,8	3,7	0,2	4,7	1,0	0,3	0,0	1,3	6,0
Asia en desarrollo		4,7	5,9	3,8	14,4	0,5	8,2	0,2	8,9	23,3
África		1,1	0,4	0,1	1,7	0,1	0,4	0,1	0,5	2,2
Total países en desarrollo		6,6	10,0	4,1	20,7	1,6	8,8	0,3	10,7	31,4
Resto del mundo		3,7	0,5	0,2	4,4	0,1	0,5	0,1	0,7	5,1
Total por destino		41,6	24,8	8,3	74,7	6,1	18,0	1,2	25,3	100,0

Fuente: Cepal, TradeCAN 2002, sobre la base de datos de Comtrade.

Nota: Los datos de las importaciones mundiales se refieren al total de importaciones de 82 países informantes, lo que corresponde aproximadamente al 90% del comercio mundial. El año 1985 se refiere al promedio anual del período 1984-1986. El año 2000 se refiere al promedio anual de 1999-2000. Los países no incluidos como países informantes son principalmente economías en transición. Europa occidental: Unión Europea más Islandia, Noruega y Suiza. Norteamérica: Canadá y Estados Unidos. Otros industrializados: Australia, Israel, Japón y Nueva Zelanda. Resto del mundo no se incluye como destino por falta de información y, como origen, se refiere a economías en transición, Oceanía excepto Australia y Nueva Zelanda y zonas francas.

Cuadro 2.4 Productos dinámicos y no dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-2000
Cuatro dígitos de la CUCI, revisión 2
Ponderación (% de importaciones totales)

	Productos dinámicos			Productos no dinámicos			Aumento o pérdida neta (A-B)		
	Número de partidas (1)	2000 (2)	Aumento A=(2)-(1)	Número de partidas (3)	2000 (4)	Pérdida B=(4)-(3)			
A. Según categorías tecnológicas									
Productos primarios	15	0,7	0,8	0,1	132	22,5	11,6	-10,9	-10,8
Manufacturas basadas en recursos naturales	65	5,3	6,8	1,6	134	14,3	8,9	-5,4	-3,8
Manufacturas de baja tecnología	71	7,3	10,8	3,5	90	7,1	4,9	-2,2	1,3
Manufacturas de tecnología media	91	16,7	21,1	4,4	111	11,8	8,6	-3,3	1,1
Manufacturas de alta tecnología	45	9,5	21,6	12,2	21	2,2	1,3	-0,9	11,3
Productos no clasificados	4	1,4	2,8	1,4	7	1,4	0,9	-0,5	0,8
TOTAL	291	40,8	63,9	23,1	495	59,2	36,1	-23,1	0,0
B. Según clasificación CUCI									
Productos alimenticios y animales destinados a la alimentación	17	1,1	1,4	0,3	77	7,5	4,3	-3,2	-2,9
Bebidas y tabaco	4	0,3	0,3	0,1	7	0,7	0,6	-0,2	-0,1
Materiales crudos no comestibles, excepto combustibles	8	0,1	0,1	0,0	96	6,1	3,4	-2,7	-2,6
Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	2	0,1	0,1	0,0	18	17,2	8,6	-8,6	-8,6
Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	3	0,0	0,1	0,0	15	0,6	0,3	-0,3	-0,3

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación del Cuadro 2.4)

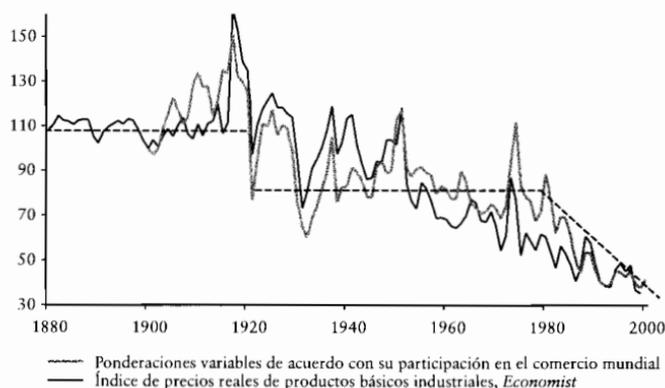
	Productos dinámicos			Productos no dinámicos			Aumento o pérdida neta (A-B)		
	Número de partidas (1)	2000 (2)	Aumento A=(2)-(1)	Número de partidas (3)	2000 (4)	Pérdida B=(4)-(3)			
Productos químicos y conexos	39	3,6	6,0	2,4	56	4,5	3,3	-1,2	1,3
Artículos manufacturados, clasificados según el material	76	6,5	7,9	1,4	115	9,1	6,1	3,1	-1,6
Maquinaria y equipo de transporte	89	22,0	35,6	13,6	70	7,9	5,6	2,3	11,3
Maquinaria y equipo generadores de fuerza	9	1,6	2,3	0,7	10	0,5	0,4	-0,2	0,5
Maquinarias especiales para determinadas industrias	6	0,9	1,1	0,2	22	1,9	1,3	-0,6	-0,4
Máquinas para trabajar metales	4	0,3	0,3	0,0	4	0,4	0,3	-0,1	0,0
Maquinaria y equipo industrial en general	16	1,9	2,6	0,7	11	1,2	1,0	-0,2	0,6
Máquinas de oficina y para la elaboración automática de datos	7	2,4	6,0	3,6	4	0,4	0,3	-0,2	3,4
Aparatos para telecomunicaciones y grabación de sonido	6	1,6	3,7	2,1	6	1,2	0,8	-0,3	1,8
Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos	25	4,7	9,8	5,1	0			0,0	5,1
Vehículos de carretera, incluso aerodeslizadores	8	7,6	8,1	0,6	5	1,5	1,1	-0,4	0,2
Otro equipo de transporte	8	1,1	1,6	0,6	8	0,7	0,3	-0,3	0,2
Artículos manufacturados diversos	52	5,8	9,6	3,9	36	4,7	3,6	-1,1	2,8
Mercancías y operaciones no clasificadas	2	1,3	2,7	1,3	4	1,0	0,5	-0,6	0,8

Fuente: Cepal, CAN 2001, sobre la base de datos Comtrade.

Recuadro 2.1 Deterioro de largo plazo de los precios de las materias primas

Los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas ejercen una influencia crucial, tanto en el desempeño macroeconómico de corto plazo como en las posibilidades de crecimiento de los países en desarrollo, dado el importante lugar que ocupan en la estructura exportadora de estos países. En la década de 1950, Prebisch y Singer formularon la hipótesis de que los términos de intercambio de los productos básicos tenían una tendencia secular al deterioro. Esta hipótesis ha sido estudiada en profundidad desde entonces, y se ha cuestionado su sustento teórico y empírico. A partir de datos sobre los precios de 24 productos básicos en el período comprendido entre 1900 y 2000, es posible demostrar que los términos de intercambio de los productos básicos, con la excepción del petróleo, han sufrido un deterioro tal que actualmente representan menos de la tercera parte de lo que alcanzaban antes de 1920. Esto equivale a una disminución anual de 1,5% en los últimos ochenta años, lo que evidentemente representa un deterioro significativo.

Índices de precios reales de productos básicos no petroleros, 1900=100



Sin embargo, más que una tendencia negativa persistente, lo que se identifica en el análisis de series de tiempo son dos cambios estructurales en torno a 1920 y 1980, respectivamente. Los análisis históricos indican que con la Primera Guerra Mundial se inició un período de lenta expansión de las economías de los países industrializados, en particular de los países europeos, que puso fin al elevado crecimiento característico de la primera fase de globalización. El primer cambio estructural en los términos de intercambio coincide con la grave crisis de posguerra, ocurrida en 1920 y 1921, debido a la cual los precios reales de las materias primas sufrieron una caída abrupta de 45%. La sobreproducción, tanto de los países en desarrollo como desarrollados, explica por qué, pese a la aceleración transitoria de la economía mundial, y en especial de la estadounidense, durante el resto de la década, los términos de intercambio mejoraron pero sin llegar nunca a recuperar los niveles anteriores a la guerra.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación del Recuadro 2.1)

El colapso de la economía mundial en 1929 provocó una nueva caída de los precios de las materias primas, luego de la cual se mantuvieron bajos hasta finales de la década de 1940.

Aunque después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico tuvo un marcado repunte en todo el mundo, los precios de los productos básicos nunca recuperaron lo perdido en las décadas precedentes. La expansión de la oferta impidió su recuperación, a pesar de la mayor demanda. El *shock* petrolero de 1973 marca una fuerte recuperación de los precios de los productos básicos, pero también el inicio de un nuevo período de menor crecimiento mundial. El quiebre fundamental en la tendencia de los precios de los productos básicos se dio, sin embargo, en 1979 cuando las autoridades económicas de Estados Unidos decidieron elevar las tasas de interés, con el fin de frenar la inflación y proteger el valor del dólar. Desde entonces, y pese a la aceleración de la economía estadounidense en la década pasada, el crecimiento mundial ha sido lento y los países desarrollados han acentuado sus políticas de protección y concesión de subsidios a los productos agrícolas. El deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos, que se aceleró entonces, no se ha revertido; actualmente, la sobreoferta de productos básicos y la desaceleración de la economía mundial no permiten esperar una recuperación en los próximos años.

Fuente: José Antonio Ocampo y María Ángela Parra, "El retorno de un eterno debate: los términos de intercambio de los productos básicos", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2003, inédito.

El dinamismo de las exportaciones de los países asiáticos en desarrollo y de Estados Unidos y Canadá en los años noventa, está asociado al primer grupo de productos (*véase* el cuadro 2.5). Por el contrario, en Europa pesan cada vez más los productos poco dinámicos en los que esta región pierde, además, participación en el mercado. En el grupo de otros países industrializados (dominado por Japón), prevalecen los productos dinámicos, aunque con pérdida de participación. África se caracteriza por el enorme peso de productos no dinámicos en los que pierde participación y, el resto del mundo (fundamentalmente Europa central y oriental), por la pérdida de participación en productos dinámicos.

Dentro de estos patrones, América Latina y el Caribe se distingue por la importancia de los productos poco dinámicos, que representan de hecho la mayor proporción de sus exportaciones (más de tres cuartas partes en la década de 1990). Sin embargo, cabe destacar que en realidad hay dos patrones de especialización dominantes. Uno de ellos se caracteriza por el creciente peso de las exportaciones de productos manufacturados (México y varios países de Centroamérica y el Caribe) y el otro por el predominio de productos basados en el uso intensivo de recursos naturales, cuya participación en el comercio mundial es poco dinámica (Suramérica). El cambio más notorio registrado entre 1985-

Cuadro 2.5 Estructura exportadora por tipo de situación competitiva (Porcentaje de exportaciones en el año base y en el año final)

	Productos dinámicos		Productos no dinámicos		Variación regional de la cuota de mercado
	Estrellas nacientes	Oportunidades perdidas	Estrellas menguantes	En retirada	
A. 1985-1990					
Europa occidental					
Año base	30,7	36,7	20,5	12,1	3,3
Año final	36,5	38,9	16,7	7,9	
Norteamérica a/					
Año base	15,3	44,5	13,3	26,9	-0,6
Año final	22,9	47,2	11,8	18,0	
Otros industrializados					
Año base	21,0	47,0	11,2	20,9	-0,1
Año final	30,9	44,1	12,4	12,6	
América Latina y el Caribe					
Año base	11,4	20,8	23,9	43,8	-1,1
Año final	22,6	24,3	24,5	28,6	
África					
Año base	5,2	11,0	14,3	69,5	-1,4
Año final	12,5	13,4	17,2	56,9	
Asia en desarrollo					
Año base	38,2	6,7	44,4	10,7	1,2
Año final	57,8	6,3	31,0	4,8	
Resto del mundo					
Año base	10,8	30,4	7,9	50,9	-1,3
Año final	21,9	34,4	14,2	29,5	
B. 1990-2000					
Europa occidental					
Año base	2,7	37,9	4,8	54,5	-8,6
Año final	5,7	44,8	5,7	43,8	
Norteamérica a/					
Año base	31,3	13,3	32,3	23,2	2,1
Año final	43,2	14,7	28,9	13,2	
Otros industrializados					
Año base	6,4	48,8	19,5	25,3	-1,5
Año final	10,4	51,3	22,0	16,3	
América Latina y el Caribe					
Año base	18,1	2,7	57,2	22,0	1,3
Año final	37,0	2,2	49,8	11,0	
África					
Año base	2,5	8,6	19,8	69,1	-0,8
Año final	6,6	9,1	23,9	60,4	
Asia en desarrollo					
Año base	31,4	3,9	37,0	27,6	6,0
Año final	50,1	3,0	31,7	15,2	
Resto del mundo					
Año base	24,3	2,0	44,1	29,6	1,5
Año final	49,8	1,2	39,0	9,9	

a/ Canadá y Estados Unidos.

Nota: Los productos dinámicos son aquellos cuya tasa de crecimiento supera el promedio de las importaciones mundiales; los no dinámicos son aquellos cuya tasa de crecimiento es inferior al promedio de las importaciones mundiales.

Fuente: Cepal, CAN 2001, sobre la base de datos Comtrade.

1990 y 1990-2000 fue la capacidad de ampliar la participación en mercados de productos no dinámicos –tanto materias primas como manufacturas–, que se refleja en el aumento de la importancia relativa de las “estrellas menguantes” en relación con los productos “en retirada”. Además, en el caso de los productos dinámicos también eleva su participación en el mercado, por lo que crece la ponderación de las “estrellas nacientes” en comparación con los productos clasificados como “oportunidades perdidas”. En suma, el factor que más ha contribuido al dinamismo de las exportaciones de América Latina y el Caribe no ha sido su reorientación hacia productos dinámicos en el comercio internacional, sino la acentuación de la competitividad dentro de la estructura exportadora vigente.

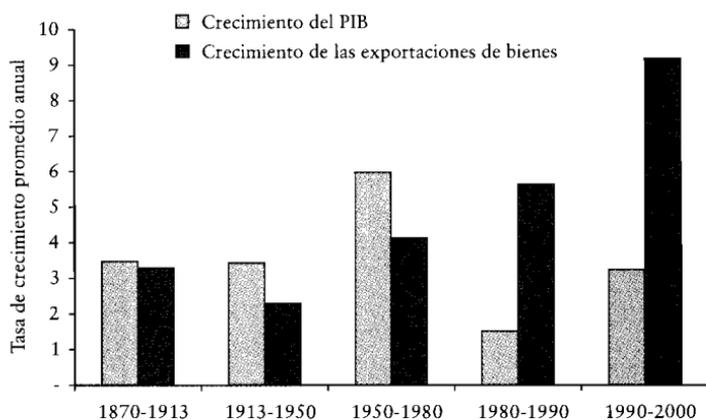
D. Dos desafíos pendientes de la relación entre comercio y crecimiento económico

La relación entre comercio exterior y crecimiento económico en los últimos decenios plantea dos interrogantes para los países en desarrollo, de cuyas respuestas se desprenden importantes implicaciones para el futuro. La primera es cómo traducir las oportunidades que brindan los mercados mundiales en rápidos procesos de expansión económica. La segunda tiene que ver con los patrones de transformación de las estructuras de empleo.

La respuesta a la primera de estas preguntas no es simple. Según se vio en una sección anterior, las posibilidades de progreso de los países han estado ligadas a su éxito exportador, pero la aceleración del crecimiento del comercio internacional, especialmente en la última década, no se tradujo en una expansión equivalente de la producción mundial. En el gráfico 2.4 se observa con claridad esta misma relación para América Latina, ya que la década de 1990 se caracterizó por el mayor ritmo de expansión exportadora de la historia de la región, pero al mismo tiempo fue un período de crecimiento económico relativamente lento, ciertamente inferior al que caracterizó a la región durante la etapa de industrialización liderada por el Estado entre los años cincuenta y setenta.

Esta situación puede atribuirse en parte a la dinámica del propio comercio internacional. Expresado en forma simple, en un ambiente internacional de escaso dinamismo, cuando los países más exitosos aprovechan las oportunidades que éste ofrece, quitan mercados a los demás países en desarrollo, incluidos sus propios mercados internos, o se deterioran los precios de exportación, como ha acontecido con los productos básicos en los dos últimos decenios.

Gráfico 2.4 Crecimiento del comercio y del PIB en América Latina, 1870-1998



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

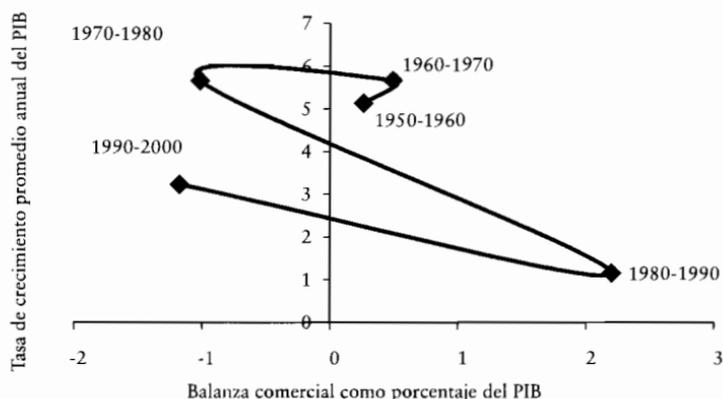
Por otra parte, la apertura comercial ha inducido procesos de reestructuración interna de carácter macroeconómico y productivo, que no han facilitado un crecimiento económico dinámico. Desde el punto de vista macroeconómico, a raíz de los procesos de apertura externa se ha reducido el sesgo antiexportador de los regímenes proteccionistas, pero también se han contraído los sectores que compiten con las importaciones. De hecho, gran parte del éxito exportador se ha basado en el uso más intensivo de materias primas y bienes de capital importados. Para la mayoría de los países en desarrollo, el resultado neto ha sido un deterioro estructural de la relación entre crecimiento económico y balanza comercial (Unctad, 1999). Esta situación se puede ilustrar con el caso de América Latina y el Caribe que figura en el gráfico 2.5A. Como se aprecia, el déficit comercial de la región fue en la década de 1990 similar al de los años setenta, pero se obtuvo con un ritmo de crecimiento muy inferior al de entonces. Por lo demás, este déficit ha acrecentado la dependencia del financiamiento internacional que, como se verá en el capítulo siguiente, ha resultado volátil.

Otra faceta de este proceso tiene que ver con las restricciones que impone la estructura productiva para alcanzar ritmos elevados y sostenidos de expansión económica⁹. A pesar de que varios países en desarro-

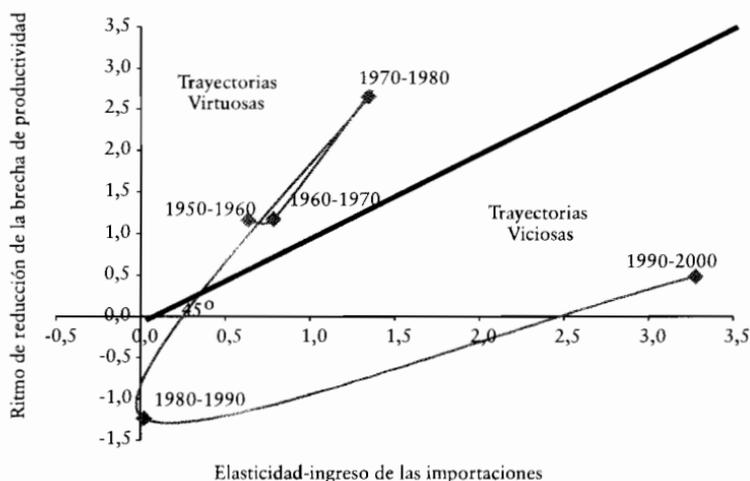
⁹ En Cepal (2001b), Katz (2001) y Mortimore y Peres (2001) se presenta un análisis más extenso de estos temas.

Gráfico 2.5 Relaciones entre crecimiento económico, comercio y brecha tecnológica en América Latina, 1950-2000

A. Relación entre balanza comercial y crecimiento económico



B. Relación entre el ritmo de reducción de la brecha de productividad y la elasticidad-ingreso de las importaciones



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

llo, y muy especialmente los de América Latina y el Caribe, han logrado aumentar su participación en los mercados mundiales y en la atracción de inversiones extranjeras, los encadenamientos productivos de estas actividades dinámicas han sido débiles. Asimismo, el empleo cada vez

más frecuente de bienes intermedios y de capital importados, característico de los sistemas internacionales de producción integrada, ha dado origen a una desarticulación de las cadenas productivas y de los sistemas nacionales de innovación preexistentes. Además, la participación de los países en desarrollo en las actividades dinámicas del comercio internacional, sobre todo las que tienen un alto contenido tecnológico, ha sido baja en la mayoría de los casos (Unctad, 2001a y 2002a).

Una tercera faceta, íntimamente relacionada con las anteriores, es la lenta reducción de la brecha de productividad, en gran medida debido a las limitadas externalidades tecnológicas de los sectores más dinámicos y su incapacidad para arrastrar el conjunto del aparato productivo. En el gráfico 2.5B se aprecia que la relación entre el ritmo de reducción de la brecha de la productividad laboral media de la región respecto de la de Estados Unidos, y la elasticidad-ingreso de las importaciones, es consistente con el equilibrio de la balanza comercial. Entre los años cincuenta y setenta América Latina y el Caribe se situaba en el área de la curva caracterizada por una “trayectoria virtuosa” de crecimiento, es decir, con una evolución en la que el PIB crecía a tasas más altas que las exportaciones. De hecho, el aumento de la elasticidad-ingreso de las importaciones en los años setenta estuvo acompañado de una reducción todavía más acelerada de la brecha de productividad. En los años noventa, por el contrario, la elasticidad de las importaciones aumentó mucho más de lo que se redujo la brecha de productividad y, por consiguiente, la región ingresó en una “trayectoria viciosa” de crecimiento económico, en la que el fuerte dinamismo de las exportaciones se tradujo en tasas de expansión económica sólo modestas (Cimoli y Correa, 2002).

Cabe agregar que, en este marco de insuficiente arrastre de los sectores dinámicos y de lento crecimiento económico global, la heterogeneidad estructural (dualismo) de los sectores productivos se ha acentuado: actualmente hay muchas más empresas de “categoría mundial”, muchas de las cuales son subsidiarias de empresas transnacionales, en tanto que una proporción creciente de la mano de obra se concentra en actividades informales de baja productividad.

El segundo interrogante guarda relación con los patrones de transformación de las estructuras de empleo a lo largo del proceso de desarrollo y de la forma en que las mismas han sido afectadas por el cambio tecnológico a nivel mundial y por la especialización internacional de los distintos países. Como es ampliamente conocido, el sector primario de la economía no es una importante fuente de generación de nuevos empleos, mientras que el sector manufacturero tiende a generarlos primero en forma dinámica, para luego estabilizarse y, por último, descender a medida que aumenta el ingreso por habitante, siguiendo, por lo tanto, la trayectoria de “U invertida” sugerida por Rowthorn (1999). El sector

terciario absorbe el remanente. Debido a la particular dinámica de la generación de empleo manufacturero, conviene concentrar la atención en este último sector.

El análisis de Palma (2002) basado en una muestra amplia de países confirma la trayectoria de “U invertida” de la generación de empleo manufacturero, pero además introduce tres consideraciones de gran interés, dos de los cuales se ilustran en el gráfico 2.6A. Una es el sostenido descenso de la curva en las cuatro últimas décadas, que indica una caída de la participación del empleo manufacturero en todos los niveles de ingreso por habitante. El autor atribuye esta tendencia a la mayor aceleración del crecimiento de la productividad en comparación con la del producto, lo que supone un menor crecimiento del empleo manufacturero y, en algunos casos, una baja en términos absolutos¹⁰. La otra es el desplazamiento del máximo hacia niveles más bajos de ingreso por habitante a partir de 1980. Esto significa que el punto a partir del cual comienza a decrecer la participación del empleo manufacturero en el total se sitúa en niveles cada vez menores de ingreso por habitante; en 1990, más de treinta países tenían un ingreso por habitante mayor que el correspondiente al nivel en el que la participación del empleo manufacturero comienza a decaer. En el sector servicios se da una evolución muy distinta, dado que la productividad crece mucho más lentamente que el producto y, en consecuencia, el empleo en el sector aumenta su participación en el total¹¹.

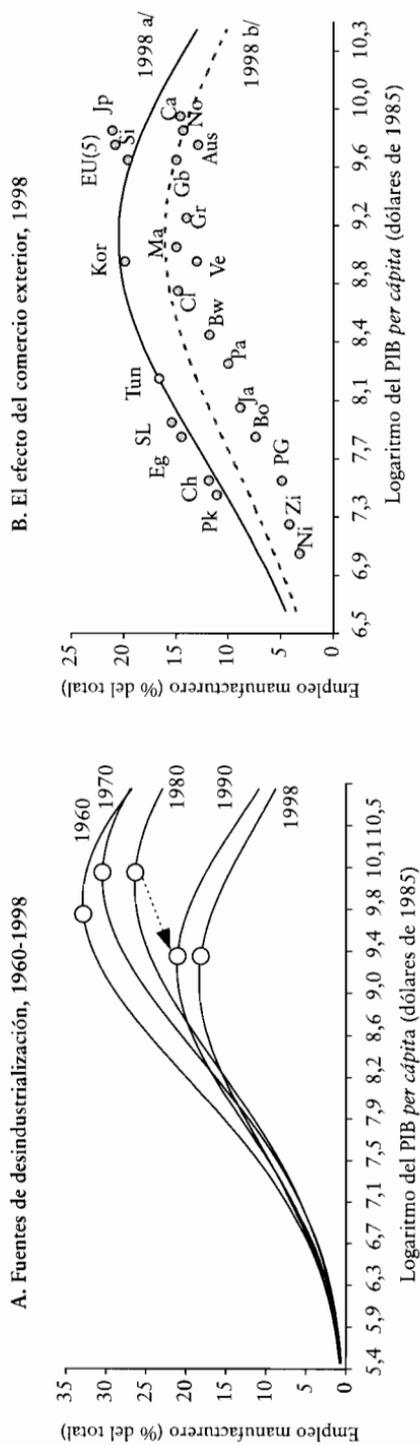
La tercera consideración apunta a evaluar la “enfermedad holandesa” desde una perspectiva diferente de la habitual¹². Al respecto, cabe destacar que la relación entre participación del empleo manufacturero e ingreso por habitante depende del patrón de comercio internacional. Por eso, tanto los países desarrollados como en desarrollo que son exportadores de materias primas o de servicios, en especial financieros y de turismo, muestran una relación que se sitúa por debajo de la correspondiente a los exportadores de manufacturas en todos los niveles de ingreso por habitante (*véase* el gráfico 2.6B).

10 Por ejemplo, en la Unión Europea el empleo en el sector manufacturero se redujo en casi un tercio en sólo tres decenios, de 1970 a 2000, mientras que en el Reino Unido disminuyó a la mitad en el mismo período.

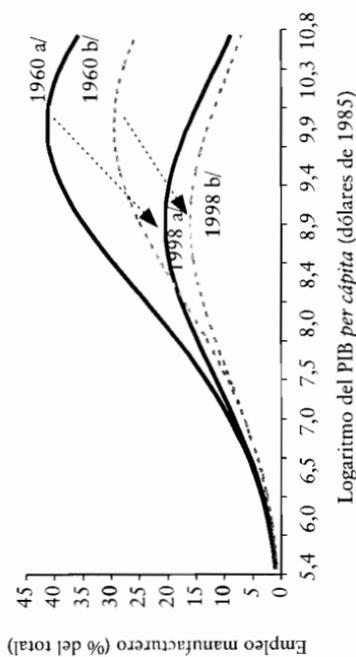
11 También en el caso de la Unión Europea, a partir de 1973 el aumento de la productividad en el sector servicios equivalió a menos de la mitad del crecimiento del producto (1,1% y 2,6%, respectivamente).

12 Comúnmente la “enfermedad holandesa” se refiere a una marcada apreciación de la moneda local, como consecuencia del súbito descubrimiento de recursos naturales comercializables en el plano internacional.

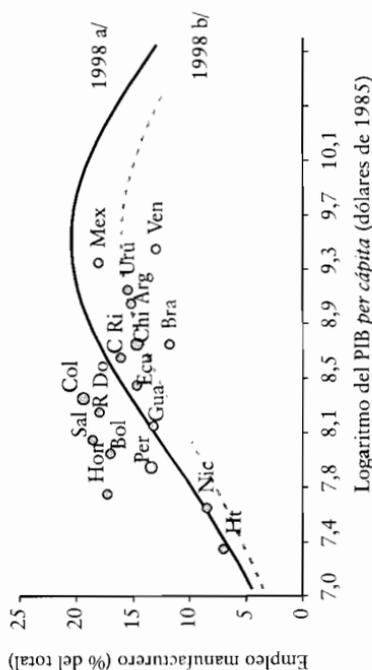
Gráfico 2.6 Desindustrialización, comercio exterior, empleo e ingreso



C. Cambios en empleo e ingresos, 1960 y 1998



D. América Latina y el Caribe, 1998



Nota: Arg = Argentina; Aus = Australia; Bol = Bolivia; Bra = Brasil; Bw = Botswana; Ca = Canadá; Chi = Chile; Ch = China; Col = Colombia; C Ri = Costa Rica; R Do = República Dominicana; Ecu = Ecuador; Eg = República Árabe de Egipto; EU(5) = Austria, Alemania, Francia, Italia y Bélgica; Gb = Reino Unido; Gr = Grecia; Hon = Honduras; Ht = Haití; Ja = Jamaica; Jp = Japón; Kor = República de Corea; Lk = Sri Lanka; Mex = México; Ma = Malasia; Ni = Nigeria; Nic = Nicaragua; No = Noruega; Pa = Panamá; Per = Perú; Pk = Pakistán; Pg = Paraguay; Sg = Singapur; Sal = El Salvador; Tun = Túnez; Uru = Uruguay; Ven = Venezuela; Zi = Zimbawue.

a/ Especialización en manufacturas.

b/ Especialización en recursos naturales y servicios.

Fuente: Gabriel Palma, "The three routes to financial crises: the need for capital controls", *International Capital Markets: Systems in Transition*, John Eatwell y Lance Taylor (comps.), Nueva York, Oxford University Press, 2002.

Si bien estos países suelen tener un menor grado de industrialización que los exportadores de manufacturas, esto no modifica las tendencias generales a la desindustrialización en ambos grupos. En efecto, como se observa en el gráfico 2.6C, de 1960 a 1998 la participación del empleo manufacturero en el total se redujo a la mitad en los dos grupos de países: de 39% a 21% en los exportadores de manufacturas y de 29% a 16% en los exportadores de bienes basados en recursos naturales o en servicios. El máximo de las respectivas curvas también se desplazó a un nivel de ingreso por habitante equivalente a la mitad (de 18.000 a 9.000 dólares por habitante en ese período).

En este sentido, la “enfermedad holandesa” debe entenderse como el “exceso de desindustrialización” debido al cambio de grupo de referencia. Esto es lo que ocurrió en los Países Bajos, el Reino Unido y Noruega, así como en Grecia, Chipre y Malta (turismo), y Suiza, Luxemburgo y Hong Kong, China (servicios financieros). Cabe destacar, por último, que nada de lo señalado implica que exista lo que se conoce como “la maldición de los recursos naturales”. En efecto, en algunos casos destacados como los de Finlandia, Malasia y otros países asiáticos, todos con una gran dotación de recursos naturales, se ha logrado revertir estas tendencias, ya sea avanzando en el proceso de industrialización a partir de los recursos disponibles, o desarrollando una industria manufacturera complementaria para el mercado interno y con fines de exportación. Esto demuestra que, si bien las oportunidades existen, al parecer hay pocos países dispuestos a aprovecharlas.

Una de las características peculiares de América Latina y el Caribe es el notable contraste entre la similitud de la relación entre empleo manufacturero y total en la mayoría de los países de la región antes de las reformas económicas, y las divergencias que se dan a partir de entonces (véase el gráfico 2.6D). Brasil y los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) son los que registraron un mayor grado de desindustrialización después de las reformas y se ubican en torno al patrón característico de los países exportadores de materias primas, al igual que Venezuela, que constituye un caso clásico en este sentido. El segundo patrón corresponde a algunos países centroamericanos (El Salvador y Honduras) y caribeños (República Dominicana), en los que el empleo manufacturero ha aumentado considerablemente como consecuencia de su activa participación en las actividades de ensamble. Por último, en México y Costa Rica, al igual que en los demás países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), las reformas no modificaron significativamente la participación del empleo manufacturero en el total, lo que significa que no se han visto afectados por el “síndrome holandés” ni por el fuerte impacto de las actividades de ensamble.

2. La nueva estructura productiva mundial

La revolución tecnológica está en el centro de las fuerzas motrices de la tercera fase de globalización. La aparición de nuevas tecnologías y la aceleración del cambio en las existentes han llevado a modificaciones significativas en las formas de organización de la producción en empresas, sectores productivos y, finalmente, en la economía mundial. Los cambios han sido de tal magnitud que fueron calificados como una de las mayores transformaciones de la historia (Piore y Sabel, 1984). Dentro del conjunto de las nuevas tecnologías, las de información y comunicaciones (TIC) han tenido el impacto más directo sobre el proceso de globalización.

A. *Fundamentos microeconómicos*

Los efectos de estas fuerzas microeconómicas originadas en la revolución tecnológica en curso están mediados por variables del contexto social y político, en particular por la política de apertura al comercio internacional y a las inversiones externas. Estas variables pueden acelerar o retardar la incorporación de las nuevas tecnologías. Para comprender el alcance de esta proposición es necesario identificar las características y los impactos de las nuevas tecnologías sobre la producción, así como sobre la estructura de los mercados y el comportamiento empresarial.

La organización industrial en la era digital es un complejo entramado de mercados (tales como mercados de equipos, servicios de telefonía fija o celular, cableado de fibra óptica, servicios de conexión y servicios de aplicación) que convergen en la transmisión de datos, voz y sonido. Cada uno de estos mercados presenta sus propias formas de organización industrial, normas de propiedad intelectual, condiciones de apropiación de los beneficios del gasto en investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos, marcos y entes regulatorios, reglas de competencia y formas de interdependencia entre agentes productivos. Algunos de ellos son altamente competitivos, mientras en otros mercados las empresas se coluden para fijar precios de exclusión y así bloquear el acceso de nuevos competidores. De particular importancia es el carácter “no rival” de gran parte de los bienes y servicios digitales, lo que permite economías de escala prácticamente infinitas. El liderazgo tecnológico explica las ventajas de los países industrializados en la actual fase de globalización, así como las desventajas de los países de menor desarrollo relativo (Katz y Hilbert, 2002).

El impacto de las TIC sobre la estructura económica se concreta en la digitalización de los flujos de información, los procesos de comunica-

ción y los mecanismos de coordinación. Éstos han incidido sobre variables que afectan la estructura de costos de las empresas, en muchos casos eliminando virtualmente la importancia de rubros que determinaban las condiciones de oferta hasta hace pocas décadas. En particular, las TIC han disminuido el costo de procesar y transmitir información; han reducido el costo asociado a la distancia; han llevado a menores tamaños de producto y a procesos de miniaturización, y han absorbido complejidades de la organización de la producción que previamente estaban a cargo de los equipos de gestión, abriendo camino a formas de producción flexible (Turner y Hodges, 1992; Cairncross, 1997). Las nuevas tecnologías han permitido también alcanzar mejores niveles de calidad, precisión y compatibilidad entre productos, lo que ha redundado en significativas reducciones del costo por unidad de producto de una calidad dada.

Más aún, el cambio tecnológico ha sido un componente clave de las modificaciones que han experimentado las curvas dinámicas de aprendizaje, combinándose con cambios en los propios procesos de aprendizaje y en las economías de escala (Chesnais, 1993), todo lo cual incide sobre el comportamiento empresarial, la estructura de los mercados y el patrón de especialización productiva. Las empresas han respondido a señales de su entorno para adquirir y adaptar tecnología y mejorarla progresivamente, con el propósito de construir sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. Dado que esas señales provienen de la estructura de incentivos, de los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología, proveedores) y de las instituciones (de enseñanza y capacitación, tecnológicas, financieras, entre otras) con las que se relaciona la empresa, la innovación ha sido el resultado de un proceso interactivo, que vincula a agentes que se desempeñan conforme a los incentivos provenientes del mercado, como las empresas, con otras instituciones que actúan de acuerdo con estrategias y reglas que no responden a los mecanismos de mercado¹³.

Las reducciones de los costos de transporte de bienes y de información derivadas de la revolución tecnológica han llevado a una ampliación de los mercados, posibilitando que, en algunos casos, alcancen dimensiones mundiales¹⁴. El aumento del tamaño de los mercados fue

13 El conjunto de agentes, instituciones y normas en que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología se denomina *sistema de innovación*, generalmente sistema *nacional* de innovación. Ese sistema determina el ritmo de generación, adaptación, adquisición y difusión de conocimientos tecnológicos en todas las actividades productivas (Nelson, 1988; Cepal, 1996b).

14 Otras revoluciones tecnológicas, como por ejemplo la liderada por el ferrocarril a mediados del siglo XIX, tuvieron efectos similares, destruyendo barreras loca-

acompañado de una mayor importancia de las economías de escala en las funciones de costo de las empresas. Ambos procesos fueron fortalecidos por las tendencias a la homogeneización de las preferencias de amplios grupos de consumidores, lo que redundó en la ampliación del mercado para los productos que podían satisfacer ese tipo de demanda con base en una fuerte competencia de precios. En este contexto, las economías de alcance perdieron peso relativo, en especial debido a que no es posible impedir que los competidores capaces de operar en el mercado mundial reproduzcan mezclas de productos que alcancen ese tipo de economías. Al centrarse la competencia en la variable precio, se fortaleció la tendencia a la homogeneización de las tecnologías que, combinada con la homogeneización de las preferencias, condujo a un consumidor global en un mercado global, dominado por economías de escala (Levitt, 1983). Este hecho estilizado es un elemento clave de la actual fase de globalización, pero más adelante veremos en qué medida se puede generalizar.

En relación con el consumo, debe resaltarse que las élites han gozado de formas de consumo global desde hace al menos un siglo. Lo típico de la actual fase es, por ende, la masificación de ese consumo, que abarca a muchas más personas y tipos de bienes y servicios que hace pocas décadas. Es conveniente señalar, en cualquier caso, que esta tendencia a la homogeneización de los patrones de consumo opera sólo como una tendencia y no implica, por lo tanto, que la totalidad de los mercados se haya globalizado.

La tendencia a la homogeneización de las tecnologías de producción y preferencias de los consumidores en gran número de mercados, y por lo tanto de productos, cambió las condiciones de competencia. En particular, llevó a la sustitución de la competencia mediante mecanismos para cubrir costos variables —un ejemplo de lo cual fue el “redespliegue” de actividades industriales hacia algunos países en desarrollo a partir de los años setenta— por la competencia para cubrir costos fijos. La producción, en particular la manufacturera, ha tendido a transformarse en una actividad con una elevada ponderación de los costos fijos. Lo anterior no implica que la competencia para cubrir costos variables haya desaparecido, sino tan sólo que ha perdido peso relativo. Esto se aplica especialmente a las actividades y procesos que lideran el cambio tecnológico

les al comercio de bienes y creando mercados nacionales, aun en países con dimensiones continentales como Estados Unidos (Sylos Labini, 1957). Pero lo característico de la actual revolución no es la ampliación de los mercados como tal, sino su alcance, que ha permitido que surjan mercados realmente globales y que se incorporen los servicios en este proceso, reduciendo sensiblemente el universo de los productos no transables en el comercio mundial.

y, mucho menos, a la producción de bienes, los que continúan siendo ensamblados en localidades con bajos costos variables, en particular salariales. El aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo, en la medida en que ha reducido los costos laborales, refuerza la tendencia a la pérdida de peso relativo de los costos variables, los que, en algunas ramas manufactureras, no superan el 10% de los costos totales en los años noventa, habiendo sido del orden del 25% dos decenios antes (Oman, 1994).

En particular, el desarrollo de marcas mundiales y la intensificación de los esfuerzos en investigación y desarrollo de productos y procesos han llevado al aumento de los costos fijos de las empresas, los que para cubrirse exigen crecientes escalas de producción. Así, las economías de escala en investigación y desarrollo y en mercadotecnia se combinan con las economías de escala en la producción, dando origen a productores globales que luchan por obtener cuotas de mercado que les permitan cubrir sus costos fijos. Este proceso refuerza la tendencia a la ampliación de los mercados, los que a su vez experimentan cambios en la estructura de organización.

B. Nuevas formas de producción y de organización de mercados

La consecuencia de la revolución tecnológica es una nueva forma de organización de la producción. Las empresas respondieron a la aparición de nuevos mercados y a la ampliación de los existentes a comienzos y mediados del siglo XX con formas de organización de la producción centradas en el paradigma taylorista/fordista. Este paradigma estaba basado en una estricta separación entre las actividades de diseño y planeación de la producción y las operaciones directas. Esto condujo a la generalización de las características organizativas de esa forma de producción: pirámide jerárquica muy elevada y estrecha, especialización en actividades y habilidades de muy escaso alcance, y separación de pensamiento y acción. Éstos eran, en síntesis, los conocidos “principios de la administración científica”. La revolución tecnológica, en particular en las TIC, tornó ineficiente esta forma de organización e impulsó un nuevo conjunto de características, que se resumen bajo el concepto de “producción flexible” (Dussel Peters, 2000).

Esta nueva modalidad de organizar la producción se puede tipificar a partir de seis actividades, todas las cuales aprovechan las TIC para superar la dicotomía entre pensamiento y acción del paradigma previo. En particular, aplica técnicas que se caracterizan por: i) la ingeniería simultánea, que integra en un solo proceso las etapas de diseño y manufactura; ii) la innovación de tipo continuo e incremental que, en algunas ex-

periencias, se logra mediante círculos de calidad; iii) el trabajo en equipo, en los que participan trabajadores con múltiples habilidades; iv) la producción y el manejo de inventarios justo a tiempo y en tiempo real, lo que permite acelerar el ajuste de la producción a los cambios de la demanda; v) la incorporación del control de calidad al propio proceso productivo, evitando así costos asociados a corregir errores *ex post*; y vi) el creciente papel de la interacción entre proveedores y usuarios en materia de innovación, diseño y producción, lo que se traduce en redes y cadenas globales de producción y comercialización (Oman, 1994).

Una forma particularmente importante de interacción ha sido el desarrollo de relaciones horizontales entre empresas, que han redundado en la formación de alianzas estratégicas. En la medida en que el progreso técnico ha implicado la utilización de muchas tecnologías básicas, que ninguna empresa es capaz de dominar en su totalidad, las mismas han debido desarrollar redes de acuerdos para complementarse, sin dejar de competir, en materia de esfuerzos de innovación.

La combinación de operaciones bajo el paradigma de producción flexible y la ampliación de los mercados llevó a dos características de la actual forma de organización de éstos: la tendencia a la concentración y a la consolidación de cadenas globales de producción o sistemas internacionales de producción integrada (SIPI), que abarcan todo el rango de actividades de diseño, producción y comercialización de un producto (Gereffi, 1994; Mortimore y Peres, 2001). A un nivel más analítico, las nuevas formas de organización empresarial, incluidas la subcontratación, la cooperación virtual y el grado de integración vertical, dependen de la dinámica de los costos de transacción y de su impacto sobre la localización de la frontera productiva entre coordinación por jerarquía y por el mercado (Hilbert y Katz, 2002). Según sean más significativas las reducciones de los costos de transacción al interior de la empresa o en el mercado, esa frontera se desplazará en el sentido de un mayor tamaño de empresa o una preponderancia de las transacciones de mercado (*outsourcing*).

La existencia de oligopolios globales no es nueva en la economía mundial, habiendo caracterizado la producción y comercialización de productos como petróleo, minerales e incluso ciertos tipos de maquinaria y equipo desde la primera fase de globalización a fines del siglo XIX. Lo novedoso es el aumento del número de sectores en que el oligopolio es la forma típica de organización de la producción, siendo en la actualidad la modalidad predominante de configuración de la oferta en la mayoría de las industrias con un alto componente de investigación y desarrollo tecnológico y en las manufacturas con fuertes economías de escala (Chesnais, 1993). La presencia generalizada de estructuras oligopólicas resulta de los esfuerzos por aprovechar economías de escala en la

producción, comercialización e investigación y desarrollo tecnológico, los que superan incluso la dinámica de expansión de los mercados impulsada por las nuevas tecnologías.

La estructura oligopólica y la tendencia a la concentración presentan características disímiles en dos tipos de SIPI, según sean liderados por productores o por comercializadores. En el primer caso, los grandes productores manufactureros (generalmente empresas transnacionales) coordinan el conjunto de la cadena productiva, es decir, los vínculos hacia atrás y hacia adelante. En estos SIPI, las utilidades se obtienen de las economías de escala y los avances tecnológicos, como es el caso, por ejemplo, de las industrias automotriz, aeronáutica, de aparatos de computación, de semiconductores y de maquinaria pesada.

Por el contrario, en los SIPI que son liderados por comercializadores, tales como las grandes cadenas de comercio minorista, comercializadores y productores con marcas propias, se organizan redes más descentralizadas. Éste es el caso de los sectores de vestimenta, calzado, juguetes, artefactos de línea blanca, electrónica de consumo e incluso artesanía. En estos SIPI las utilidades se obtienen del valor agregado en diseño, mercadotecnia y servicios financieros. Mediante estas actividades las empresas líderes articulan las producciones subcontratadas a productores directos ubicados en cualquier lugar del mundo y detentan nichos de demanda en los principales mercados compradores (Gereffi, 1994).

En ambos tipos de SIPI, la coordinación de la totalidad de la cadena productiva es una fuente clave de ventaja competitiva, razón por la cual la red se utiliza como un activo estratégico. Los flujos de información constituyen los mecanismos fundamentales para que las empresas mejoren o consoliden su posición en la cadena productiva, al tiempo que la apropiación de los beneficios dependerá del poder que puedan ejercer las empresas líderes en sus diferentes segmentos, el que naturalmente cambia con el tiempo (Gereffi, 2000).

También en ambos casos, así como en la tendencia a la constitución de oligopolios globales, los actores económicos más dinámicos han sido las empresas transnacionales. Las reducciones de los costos de procesamiento de información —crucial para facilitar la coordinación de actividades a nivel global— y la expansión de los mercados se agregan a las ventajas de que tradicionalmente habían gozado en materia de tecnología, gestión y escala. Así, las empresas transnacionales han podido reaccionar más rápidamente a los cambios en la forma de organización de la producción hacia esquemas flexibles y han logrado aprovechar sus ventajas competitivas para organizar los SIPI, ubicándose en aquellos eslabones de la cadena productiva que les permitan captar parte significativa de sus utilidades. La expansión de las empresas transnacionales implicó una fuerte aceleración de los flujos de inversión extranjera directa y se

materializó, con diferente intensidad relativa, en inversiones nuevas y en adquisiciones de activos existentes.

C. Repercusiones sobre los comportamientos y las estrategias empresariales

Como ya se señaló, en un contexto de tendencia a la homogeneización de las tecnologías de producción y de las preferencias, la presencia de economías de escala conduce necesariamente a una mayor concentración. Incluso, cuando las empresas tienen posibilidades de diferenciar sus productos sobre la base de estrategias comerciales o de desarrollo tecnológico, la ampliación del mercado tenderá a aumentar el tamaño medio de la empresa.

Existen casos en que los esfuerzos de diferenciación de productos se realizan a partir de incrementos de los costos variables de producción. Así, por ejemplo, en la producción de muebles, la diferenciación puede obtenerse mediante el uso de mejor madera, pinturas de mayor calidad o más trabajo por unidad producida. En estas situaciones, cuando hay aumento del tamaño del mercado, siempre existe la posibilidad de que ingresen nuevas empresas, relativamente pequeñas, y capten parte del crecimiento (Hotelling, 1929). En tal caso, un crecimiento del mercado no implica un aumento concomitante de la concentración.

Sin embargo, cuando la diferenciación se busca a partir de costos irre recuperables (*sunk costs*) en gastos para la creación de una imagen de marca o publicidad, o para avanzar a lo largo de una trayectoria tecnológica, dichos esfuerzos provocan un incremento de las escalas productivas (*escalation*). Algunas empresas aumentarán de tamaño y la estructura del mercado se tornará más concentrada. La esencia del mecanismo es que la ampliación del mercado hace rentable aquellos esfuerzos de diferenciación que no lo eran en mercados más pequeños. Las estrategias de creación y defensa de marcas mundiales y de competencia sobre la base del progreso tecnológico son típicas no sólo de las actividades de uso intensivo de tecnología, sino también de las de uso intensivo de mercadotecnia, incluso cuando su nivel tecnológico es mediano o bajo. Estos procesos explican la gran concentración de la estructura de oferta de productos tales como algunos alimentos procesados y bebidas, en los que la intensidad tecnológica no es elevada (Sutton, 1991 y 1998).

Existen, por lo tanto, fuerzas que conducen a tamaños medios de empresa más grandes y a mayor concentración, tanto en situaciones de gran homogeneidad de la oferta como en aquellos contextos en los que hay esfuerzos significativos de diferenciación. En principio, esto parece contradecirse con las características de la producción flexible que posibilitan menores escalas productivas y una oferta de productos a medida

del consumidor (*customized*). En este tema, es necesario distinguir dos tipos de concentración. Por un lado, la concentración técnica, es decir, la que resulta directamente de los requerimientos de tamaño mínimo de planta óptima. Por otra, la concentración económica, es decir, la que considera como unidad relevante a la empresa y no a las plantas o líneas de producción. Si bien, en actividades con productos no homogéneos existe evidencia que apunta a una reducción de las escalas técnicas, ello no implica que haya una tendencia hacia un menor tamaño de empresa. Sólo las empresas grandes pueden producir directamente o coordinar SIPI capaces de ofrecer una extensa gama de productos. En estos casos, las economías de alcance suelen ser significativas, pero sólo pueden ser logradas por empresas o sistemas con fuertes economías de escala (*mass customization*).

Este marco permite explicar que, pese a los procesos de desverticalización y terciarización de las actividades no fundamentales, las grandes empresas sean los principales actores económicos en la actual fase de globalización y que, dentro de dicho grupo, destaquen especialmente las empresas transnacionales. Éstas han sido las que han organizado los SIPI, sea liderados por productores o comercializadores y mediante nueva inversión o fusiones y adquisiciones, como se ilustrará más adelante.

Las modalidades de organización de la producción de las empresas transnacionales han cambiado en la actual fase de globalización, como resultado de la interacción de dos tipos de variables. Por un lado, la ubicación internacional de su producción (actividades dispersas o concentradas) y, por otro, la intensidad de sus actividades de coordinación (alta o baja). En el paradigma previo predominaban estrategias en las que una empresa manejaba actividades relativamente similares en diferentes localidades con poco esfuerzo de coordinación entre ellas (Porter, 1986). La mayor importancia de las economías de escala llevó, primero, a una estructura de oferta basada en el suministro de productos para el mercado global desde una o pocas localidades (Levitt, 1983; Hamel y Prahalad, 1985), en las que la coordinación se lograba mediante la proximidad física; un ejemplo pionero fue el de las empresas automovilísticas japonesas en las décadas de 1960 y 1970. La revolución en las TIC llevó a un segundo cambio. Al reducirse los costos de la coordinación a distancia, las estrategias empresariales se han orientado a combinar una configuración de actividades en varias, aunque no muchas, localizaciones y a realizar un gran esfuerzo de coordinación en tiempo real.

A partir de los años ochenta, se han ensayado diferentes formas de organización de las empresas transnacionales. Entre ellas destacan las que recogen elementos de organización matricial o de estructuras de red con diferentes pesos relativos para la concentración del proceso decisorio y las operaciones entre la matriz y sus subsidiarias (Bartlett y Goshal, 1989). El número de localidades involucradas varía considerablemente

según las economías de escala en la producción, yendo desde configuraciones sumamente concentradas en SIPI liderados por productores hasta configuraciones mucho más dispersas en SIPI liderados por comercializadores. Pero en ambos casos las actividades de coordinación son más intensas que antes. Las características de las curvas de aprendizaje de las empresas y las economías de escala a las que tengan acceso determinarán el número de localizaciones, mientras que el sitio quedará definido a partir de las ventajas comparativas de cada lugar y de las ventajas de coordinación derivadas de concentrar geográficamente las actividades de producción, diseño e investigación y desarrollo tecnológico (Porter, 1986).

Por su parte, las economías de aglomeración se han traducido en la concentración de empresas en áreas que facilitan su acceso a los mercados globales y a los factores de producción, y que cuentan con capacidad de innovación, proveedores e instituciones apropiados¹⁵. La movilidad que ofrecen los avances tecnológicos ha transformado a las filiales de las empresas transnacionales, que anteriormente operaban geográficamente dispersas pero con producción autocontenida, en redes de producción y distribución integradas en el ámbito regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir localmente los insumos que necesitan y producir para el mercado local o regional, o bien integrar actividades económicas dispersas en distintas regiones. En tal sentido, la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización¹⁶.

Las ventajas comparativas y de coordinación de diferentes localidades remiten a la consideración de las relaciones entre lo global y lo local en las estrategias empresariales, abarcando incluso instancias supranacionales o regionales. Las posiciones sobre este punto han tendido a mostrar la necesidad de combinar ambas dimensiones. En particular, Akio Morita (Sony) ha resaltado la necesidad de pensar a nivel global y tener en cuenta la cultura y demanda locales, es decir la denominada "localización global" (Turner y Hodges, 1992). Por su parte Kenichi

15 Las aglomeraciones de actividades innovadoras, como ocurre en Silicon Valley en California (Estados Unidos), el Silicon Fen en Cambridge (Reino Unido), el Wireless Valley en Estocolmo (Suecia) y Zhong Guancum en Beijing (China), tienen evidentes ventajas para atraer IED de alto valor. Bangalore (India) se ha convertido en un imán para el desarrollo de programas informáticos, al igual que Penang (Malasia) en el caso de la industria electrónica y Singapur y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) en el de las centrales de servicios financieros.

16 Robert Feenstra (1998) ha denominado a esta tendencia "integración comercial y desintegración productiva". Véase también Burda y Dulosch (2000).

Ohmae resalta las ventajas de replicar en otros mercados las estrategias que triunfaron en algunos de los mercados de América del Norte, Europa occidental y Asia oriental, constituyéndose así la empresa en un “extrapolador global” (*global insider*) (Ohmae, 1985).

Las características de la dimensión local adquieren particular importancia para las empresas nacionales incapaces de insertarse como actores transnacionales en la globalización, sea como líderes de SIPI o como integrantes de segmentos más o menos relevantes de los mismos. Éste es un universo extremadamente heterogéneo, no sólo para los diferentes tamaños de empresas sino también para las capacidades de gestión y aprendizaje de cada uno de ellos. Las estrategias de esas empresas se concentran en aprovechar nichos que se generan o afianzan en los mercados globales con fuerte tendencia a la homogeneización. El aumento de los niveles de ingreso —que fortalece el gusto por la variedad, calidad y novedad—, las diferencias regionales y locales de gustos (bienes idiosincrásicos) y la demanda de insumos y equipos especializados por parte de cierto tipo de usuario son factores que aseguran la sobrevivencia de nichos, algunos muy rentables, para la operación de empresas no globales (Mariti, 1993). En ellos, esas empresas tienen ventajas sobre los competidores globales, en particular por su mejor capacidad de monitoreo de los cambios registrados en los mercados locales y la posibilidad de operar con mayor flexibilidad.

Pese a que las estrategias orientadas a ocupar nichos pueden ser sostenibles en el largo plazo, también pueden fracasar si las empresas globales deciden que un nicho es suficientemente rentable como para justificar su entrada con productos idénticos o sustitutos, o incluso mediante la adquisición del productor local. En general, este último no tiene la capacidad de resistir el impacto de la decisión de la empresa global, pues su tamaño no le permite disponer de recursos para desarrollar eficazmente una estrategia defensiva. Para empresas no globales más avanzadas, un riesgo particularmente grave es caer en “la trampa de la investigación y desarrollo” o en “la trampa de la comercialización”, es decir, tratar de defender su nicho a partir de esfuerzos cada vez mayores en investigación y desarrollo tecnológico y en comercialización, que les demandan crecientes recursos y que no pueden sostener en el largo plazo.

Para las empresas pequeñas y medianas no insertadas en SIPI, la experiencia internacional muestra que es posible sostener nichos de mercado. Esto ocurre no sólo en las actividades de bajo valor agregado que son poco atractivas para las empresas globales, sino también en aquellos sectores en los que las “desventajas de escala” son compensadas por la flexibilidad y la interacción en redes de empresas similares, generalmente ubicadas en una misma localidad, cuyo ejemplo más notorio es el de los “distritos industriales”. Esto muestra una fuerte heterogeneidad en

la realidad de los mercados y las estrategias empresariales. Frente a tendencias generales a la homogeneización que explican el surgimiento de empresas globales y sistemas internacionales de producción integrada, las estrategias de nicho mantienen su viabilidad para el conjunto de empresas no globales, aunque pueden ser de alto riesgo para una empresa individual.

En cualquier caso, las condiciones de competitividad de las diferentes localizaciones no han tendido a homogeneizarse y los agentes globales identifican claras ventajas de configuración y coordinación asociadas a unas pocas localizaciones en el mundo (Porter, 1990). En especial, la globalización y reducción del costo de manejo y transmisión de la información no han implicado una dinámica similar para el conocimiento y la capacidad de generarlo. Éste sigue estando fuertemente localizado e incorporado en personas y sobre todo instituciones. En tal sentido, la globalización no elimina la dimensión nacional, local o sectorial de los sistemas de innovación, e incluso puede haberla fortalecido (Dosi, 1999).

Los componentes de un sistema de innovación se articulan en tres niveles (Freeman, 1987; Nelson, 1993; Cimoli y Dosi, 1995). En primer término, las empresas y el sistema productivo constituyen un recipiente crucial (aunque no exclusivo) de conocimientos, que en buena medida están incorporados en rutinas operacionales y que, con el paso del tiempo, sufren modificaciones según reglas de conducta y estrategias de mayor nivel (actividades de investigación, decisiones de integración vertical y diversificación horizontal, entre otras). En segundo lugar, las empresas se vinculan con redes que integran a otras empresas, a instituciones sin fines de lucro, a organismos del sector público, y a universidades y organizaciones dedicadas al fomento de las actividades productivas. Estas redes y las políticas destinadas a mejorar el entorno en que se desarrollan las actividades científicas y tecnológicas cumplen un papel fundamental, al aumentar o restringir las oportunidades que tienen las empresas de mejorar sus capacidades tecnológicas. Por último, en el ámbito más amplio del país, las conductas a nivel microeconómico están condicionadas por un conjunto de efectos macroeconómicos, relaciones sociales, reglas y restricciones políticas.

La generación y adopción de tecnología –y el consiguiente logro y mejoramiento de la competitividad internacional– constituyen así procesos de carácter sistémico, ya que el desempeño del sistema de innovación depende de sinergias y externalidades, más allá de las reacciones optimizadoras de las empresas frente a los cambios de incentivos. Las oportunidades y los obstáculos tecnológicos y las experiencias y habilidades adquiridas por los diferentes agentes del sistema de innovación que fluyen a través de éste de una actividad económica a otra establecen así un contexto específico para cada país o región, que hace que un

conjunto de incentivos económicos genere diferentes estímulos y restricciones a la innovación.

D. Dinámica de la inversión extranjera directa y estrategias de las empresas transnacionales a nivel global

Históricamente, las empresas transnacionales se orientaron a la explotación de recursos naturales, por lo que en algunos casos entraron en conflicto con intereses nacionalistas de los países en desarrollo; a la construcción y gestión de segmentos clave de la infraestructura de apoyo a los complejos exportadores de base agropecuaria y minera; a la provisión de servicios domiciliarios en las áreas urbanas de rápido crecimiento, y a la captura de mercados industriales protegidos en el marco de estrategias nacionales de sustitución de importaciones y, en algunos casos, aprovechando también incipientes esquemas de integración subregional.

Como resultado de las transformaciones tecnológicas, productivas y comerciales analizadas en las secciones precedentes, la inversión extranjera directa ha crecido en forma acelerada, aumentando así el peso de la producción internacional en la economía mundial. En los años noventa, el flujo de IED registró un crecimiento notable, sobre todo en la segunda parte del decenio; de hecho, subió de un promedio anual cercano a los 225.000 millones de dólares entre 1990 y 1995 a casi 1.5 billones de dólares en 2000. No obstante, por primera vez desde 1991, en 2001 el flujo de IED sufrió un retroceso significativo a nivel mundial, al reducirse a 735.000 millones¹⁷. De todos modos, este nivel equivale a más de tres veces el promedio anual del período 1990-1995 y supera los valores correspondientes a todos los años de la década de 1990, con las excepciones de los años 1999 y 2000 (véase el cuadro 2.6A).

De esta manera, la IED pasó de representar el 2% al 14% de la formación bruta de capital fijo global entre 1982 y 1999 y el valor agregado por las empresas transnacionales se expandió del 5% al 10% del producto mundial (Unctad, 2000). Además, las ventas de las filiales de las empresas transnacionales crecieron mucho más rápido que las exportaciones globales.

17 Varias razones explican el brusco descenso que se produjo en el 2001 y que luego se acentuó en 2002. Entre otras, la reducción del número de fusiones y adquisiciones transfronterizas; la desaceleración de la economía mundial y la abrupta caída de los valores bursátiles de las empresas; la mayor incertidumbre macroeconómica reinante, y el fuerte impacto del sector de las telecomunicaciones, debido a la poco exitosa introducción de la tercera generación de productos de telefonía móvil en Europa.

Cuadro 2.6 Inversión extranjera directa
(En miles de millones de dólares)

	Promedio 1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Distribución regional de las entradas y salidas							
Entradas totales de IED	225,3	386,1	478,1	694,5	1.088,3	1.491,9	735,1
Países desarrollados	145,0	219,9	267,9	484,3	837,8	1.227,4	503,1
Países en desarrollo	74,3	152,7	191,1	187,6	225,1	237,9	204,8
Economías en transición	6,0	13,5	19,1	22,6	25,4	26,6	27,2
Salidas totales de IED	253,3	395,0	474,0	684,0	1.042,1	1.379,5	620,7
Países desarrollados	221,0	332,4	395,0	631,2	966,1	1.271,3	580,6
Países en desarrollo	32,0	61,3	74,8	50,3	73,6	104,2	36,6
Economías en transición	0,3	1,3	4,2	2,5	2,4	4,0	3,5
B. Fusiones y adquisiciones transfronterizas							
Total	117,9	227,0	304,8	531,6	766,1	1.143,8	593,9
Ventas, por región vendedora							
Países desarrollados	103,1	187,7	232,1	443,1	679,5	1.056,1	496,3
Países en desarrollo	12,7	35,7	67,1	82,7	74,0	70,6	85,9
Economías en transición	2,1	3,6	5,6	5,1	10,4	17,1	11,7
Multinacionales a/	0,0	0,0	0,0	0,7	2,1	0,0	0,0
Compras, por región compradora							
Países desarrollados	108,5	196,8	269,3	508,9	700,8	1.087,6	534,2
Países en desarrollo	9,2	29,6	35,2	21,7	63,5	48,5	55,6
Economías en transición	0,1	0,5	0,3	1,0	1,5	1,7	2,2
Multinacionales a/	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3	6,0	1,9

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), *World Investment Report, 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Nueva York, 2002b. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.4.

a/ Corresponde a ventas (compras) en que intervienen más de dos países.

A: Cuadros B1 y B2.

B: Cuadros B7 y B8.

El motor de esta expansión mundial son las operaciones de más de 60.000 empresas transnacionales, con cerca de 800.000 filiales en el extranjero. Los países desarrollados continúan siendo el principal punto de origen y destino de la IED; en el año 2000 concentraban el 92,2% del total en el primer caso y el 82,3% en el segundo. En los países en desarrollo los flujos de IED también aumentaron significativamente, ya que en ese mismo año triplicaron con creces los valores correspondientes respecto del promedio registrado en 1990-1995 (véase nuevamente el cuadro 2.6A). Los principales receptores fueron Hong Kong (China), China e India en Asia, y México, Brasil y Argentina en América Latina.

La comparación de la distribución mundial de entradas y salidas en 1985 y 2000 pone de manifiesto que la IED es un fenómeno que ha adquirido gran importancia para un mayor número de países que en el pasado. En más de 50 de ellos (de los cuales 24 son países en desarrollo) se concentran entradas por concepto de IED que superan los 10.000 millones de dólares, en comparación con sólo 17 países hace quince años (7 de ellos en desarrollo). El panorama de las inversiones en el extranjero es similar: el número de países con inversiones en el exterior superiores a 10.000 millones de dólares aumentó de 10 a 33, y actualmente incluye a 12 naciones en desarrollo, lo que se compara con 8 en 1985.

Uno de los principales mecanismos de la expansión de las empresas transnacionales fueron las fusiones y adquisiciones transfronterizas. Estas operaciones, que se intensificaron en la segunda mitad de los años noventa (*véase* el cuadro 2.6B), permiten a las empresas adquirir rápidamente una cartera de activos localizados, esenciales para fortalecer su posición competitiva en la economía local, regional o mundial. La supervivencia de la empresa es en muchos casos el principal incentivo estratégico de estas operaciones, especialmente porque las más renuentes pueden correr un serio peligro de ser absorbidas, o de que las empresas rivales se fusionen y las dejen en situación de desventaja competitiva¹⁸. Hay una intensa interacción entre los cambios del entorno económico global y los factores que inducen a las empresas a realizar fusiones y adquisiciones transfronterizas, lo que explica su sostenido aumento¹⁹.

A pesar de su creciente expansión geográfica, la IED muestra una distribución muy asimétrica. La casa matriz de 90 de las 100 mayores empresas transnacionales no financieras, clasificadas como tales por el monto de sus activos en el extranjero, se encuentra en Estados Unidos, los países de la Unión Europea y Japón. Por primera vez, en 1999 tres empresas de países en desarrollo figuraron entre las 100 mayores del mundo

18 Uno de los ejemplos más interesantes en este sentido es la estrategia adoptada por las empresas españolas para expandir sus operaciones en varios países de América Latina.

19 Los cambios en el entorno están asociados a las innovaciones tecnológicas, a la modificación de los marcos regulatorios que influyen en las operaciones de una empresa y al desarrollo de los mercados de capitales. Los principales objetivos estratégicos son el acceso a nuevos mercados, el aumento de la participación o el logro de una posición dominante en éstos; el acceso a la propiedad de recursos naturales, sobre todo de carácter no renovable; el aumento de la eficiencia mediante el aprovechamiento de sinergias; el logro de ventajas derivadas del mayor tamaño gracias a economías de escala; y la distribución de riesgos mediante la diversificación de actividades y las motivaciones financieras (Unctad, 2001b).

(Hutchison Whampoa, de Hong Kong, China; Petróleos de Venezuela y Cemex de México). Por otra parte, las 50 empresas de mayor tamaño de los países en desarrollo, las más grandes de las cuales son apenas comparables a las más pequeñas de las cien de mayor magnitud de todo el mundo, se encuentran en trece nuevas economías industriales de Asia y América Latina. Entre ellas destacan empresas de Hong Kong (China), Venezuela, México, Malasia y la República de Corea.

En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios. En efecto, su participación en los ingresos de IED entre 1988 y 1999 se expandió más de seis puntos porcentuales en todo el mundo, concentrando al término del período más de la mitad de la IED acumulada (véase el cuadro 2.7). Este importante cambio responde fundamentalmente a dos motivos. En primer lugar, las políticas de liberalización y de privatización adoptadas por los países en desarrollo en el último decenio han estimulado un cuantioso flujo de IED en servicios financieros, telecomunicaciones y otros componentes de la infraestructura. En segundo término, el surgimiento de nuevos servicios comercializables (entre otros, la producción de programas de computación, el procesamiento de datos, los centros de llamadas y los servicios de apoyo a las empresas) ha permitido aprovechar ciertas ventajas de localización. Asimismo, las innovaciones organizacionales, como la producción "justo a tiempo", requieren soluciones de logística y de manejo de inventarios que son suministradas en gran parte por empresas de servicios independientes.

Cuadro 2.7 Entradas de inversión extranjera directa
(Stocks en millones de dólares y porcentajes)

Sector	Países desarrollados		Países en desarrollo		Mundo	
	1988	1999	1988	1999	1988	1999
Primario	10,3	5,7	13,7	5,4	10,7	5,6
Secundario	39,4	36,4	65,0	54,5	42,4	41,6
Terciario	46,9	55,5	20,7	37,3	43,9	50,3
Sin especificar	3,4	2,4	0,6	2,8	3,0	2,5
Total	890.456	2.520.194	119.016,0	1.014.657	1.009.472	3.534.851

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), *World Investment Report, 2001* (Unctad/WIR/(2001)), Ginebra, 2001, cuadros A.II.3 y A.II.4. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.

Nota: Los datos corresponden a 47 países en 1988 y 57 países en 1999, que representan en ambos años más del 80% del stock de entradas de inversión extranjera directa. En ambos años se excluye Europa oriental.

Este proceso se ha desarrollado paralelamente a la transformación estructural de las economías industrializadas, en la cual los servicios han

ido ganando importancia relativa, hasta representar más de dos tercios del valor agregado en los países de la OCDE (OCDE, 2000a). Desde otra perspectiva, las actividades propiamente manufactureras han ido perdiendo peso dentro del precio final de los bienes, hasta corresponder a menos de una cuarta parte, mientras que las actividades de servicios que intervienen desde la concepción del producto hasta su comercialización final equivalen al resto (Giarini, 1999). Por su parte, los ingresos de las empresas clasificadas como manufactureras provienen mayormente de las ventas de servicios, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de una “encapsulación” de los servicios en las manufacturas²⁰.

Junto con la creciente participación del sector servicios y la pérdida de peso relativo del sector manufacturero, se ha venido reproduciendo un patrón de elevada concentración geográfica de la producción industrial de alto contenido tecnológico. En el cuadro 2.8 se presentan los índices de concentración geográfica de algunas industrias de nivel tecnológico alto (semiconductores y biotecnología), intermedio (automóviles y aparatos de radio y televisión) y bajo (alimentos, bebidas y textiles). El panorama resultante es muy claro: cuanto más avanzado es el nivel tecnológico de la industria, mayor es su concentración geográfica en un número reducido de países, así como en unas pocas localidades a nivel nacional. Tal es el caso de la industria de la biotecnología, que está muy concentrada en ciertas áreas de los países desarrollados, y la de semiconductores, que se concentra en esos mismos países y algunos del sudeste asiático. La industria de aparatos de radio y televisión muestra un grado de concentración geográfica algo menor y se extiende también a algunos países en desarrollo; el patrón se acentúa en el caso de la industria automotriz. Por último, la industria textil y, particularmente, la de alimentos y bebidas están menos concentradas en los países desarrollados.

El predominio de los países desarrollados como destino de los flujos de IED sigue centrándose en las industrias de nivel tecnológico alto y medio, pero se ha acentuado en las de nivel tecnológico bajo que en 1988 mostraban un patrón de ubicación geográfica más disperso que en 1999. Esta tendencia pone de manifiesto la menor atracción que ejerce hoy la disponibilidad de mano de obra de baja calificación y costo para las industrias manufactureras, así como la posibilidad de acceder a mercados protegidos. En esta industria cabe destacar que se ha producido un incremento importante de los flujos procedentes de algunos países en desarrollo, sobre todo de Asia aunque también de América Latina y el Caribe. En cambio, muchos países con una gran dotación de recursos naturales tienen una participación sólo marginal en dichos flujos, lo que

20 Por ejemplo, los datos indican que más del 50% de los ingresos de IBM y Siemens provienen de las actividades de servicios (Howells, 2000).

indica que la abundancia de estos recursos no es una condición suficiente para el desarrollo de empresas competitivas en el plano internacional.

Cuadro 2.8 Concentración geográfica de subsidiarias extranjeras en industrias manufactureras seleccionadas, por intensidad tecnológica, 1999
(Participación del número total de subsidiarias)

<i>Participación en la industria total a/</i>	<i>Alta tecnología</i>		<i>Mediana tecnología</i>		<i>Baja tecnología</i>	
	<i>Semiconductores</i>	<i>Biotecnología</i>	<i>Automóviles</i>	<i>Receptores de radio y TV</i>	<i>Alimentos y bebidas</i>	<i>Textil</i>
Primeros 3 países receptores	0.496	0.627	0.294	0.356	0.237	0.287
Primeros 5 países receptores	0.629	0.71	0.44	0.502	0.353	0.401
Primeros 10 países receptores	0.787	0.852	0.71	0.696	0.561	0.601
Primeros 20 países receptores	0.945	0.953	0.884	0.893	0.747	0.795
Memorándum:						
Número total de afiliados extranjeros b/	272	169	1 296	253	2 250	1 445
Número total de países receptores	31	28	55	36	101	77

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), *World Investment Report, 2001* (Unctad/WIR/(2001b)), Ginebra, 2001, cuadro II.6. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.

a/ Calculado como la proporción del número de afiliados extranjeros en el mundo en cada industria específica.

b/ Sólo afiliados identificados como entidades que están principalmente en poder de extranjeros.

Otra de las características sobresalientes de las últimas décadas ha sido la intensificación de la relación entre comercio internacional e inversión extranjera directa. Aunque la participación de empresas del mundo desarrollado en el comercio internacional no es un hecho nuevo —ya que, según se ha visto, sus antecedentes se remontan por lo menos al siglo XIX— el fenómeno adquirió mayor relevancia después de la Segunda Guerra Mundial. Existe en efecto una asociación estrecha entre el crecimiento del comercio internacional de los últimos decenios, la expansión de las empresas transnacionales y el surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada, que fuera analizado anteriormente. Ya a mediados de los años noventa se estimaba que dos terceras partes del comercio mundial de bienes y servicios no factoriales provenían, de alguna manera, de la estructura internacional de producción de las empresas transnacionales²¹. Un fenómeno particularmente importante

21 Según esta estimación, un tercio del comercio de bienes y servicios no factoriales correspondían a operaciones de conglomerados transnacionales realizadas entre

ha sido el incremento del comercio de productos intermedios y de servicios, como resultado de la profundización de la división internacional del trabajo entre países industrializados y en desarrollo (Feenstra, 1998; Baldwin y Martin, 1999; y Feenstra y Hanson, 2001).

La interacción entre las estrategias de crecimiento de las empresas transnacionales y los patrones de producción y competencia en sectores específicos, sumada a los factores de localización, determinan las características de los flujos de comercio en productos, partes y componentes (Dunning, 1993). En un estudio realizado por la OCDE (1996) se concluyó que en los sectores de uso más intensivo de la ciencia (por ejemplo, la industria farmacéutica), el comercio tiende a ser intrafirma, mientras que en las industrias de uso intensivo de la escala y la tecnología más madura (automotriz y electrónica de consumo, entre otras) predominan las operaciones de ensamble y el comercio intrarregional. Asimismo, los productos de uso intensivo de recursos naturales se caracterizan por bajos niveles de comercio intrafirma, y la integración internacional tiende a ser horizontal, es decir, mediante el comercio de productos homogéneos. En la industria de las prendas de vestir, los flujos de comercio pueden ser tanto de productos ensamblados en distintas partes del mundo (especialización vertical) como de productos acabados (especialización horizontal). Ambos tipos de especialización generan flujos de comercio de naturaleza intraindustrial, que pueden o no ser intrafirma²². Así, en un comercio internacional basado en la segmentación de la cadena de valor (Krugman, 1995), los países se especializan de acuerdo con sus ventajas absolutas en actividades más que en sectores productivos (Feenstra, 1998; Knetter y Slaughter, 1999; Rayment, 1983).

Los vínculos entre inversión directa y libre comercio se han visto facilitados también por el cambio en los marcos normativos del comercio y la inversión²³, así como por otros factores derivados de la revolución tecnológica y de gestión en curso, que se presentaron anteriormen-

la casa matriz, filiales y empresas asociadas, y valoradas a precios de transferencia. Otro tercio correspondía a exportaciones de empresas transnacionales a empresas no asociadas (Unctad, 1995).

22 Cabe señalar que la producción y ensamble de un producto en un país para ser reexportado a otro, sede de la empresa, empezó a fines de los años sesenta, como una estrategia de las empresas de Estados Unidos en los países de Asia. En 1966, esas operaciones representaban cerca de 10% de las ventas de las filiales de las empresas de capital estadounidense en estos países, mientras que en 1977 eran equivalentes a 25% (Grunwald y Flamm, 1985).

23 Entre 1991 y 2000 se introdujeron en las legislaciones nacionales sobre IED un total de 1.185 cambios, de los cuales 1.121 (95%) tenían por objeto crear un clima más favorable para la IED.

te. Por otra parte, la creciente competencia que afrontan las empresas, los adelantos tecnológicos que permiten establecer enlaces en tiempo real a gran distancia y la liberalización de las políticas de comercio exterior han impulsado una mayor dispersión geográfica de todas las funciones empresariales, incluso de algunas tan esenciales como el diseño, la investigación y desarrollo, y la gestión financiera. Algunas expresiones importantes de este fenómeno son la instalación de subsidiarias para atender mercados regionales (por ejemplo, en Singapur para el mercado asiático), y la división internacional entre varias regiones (como ocurre en el sector del automóvil) y varios continentes (como en el caso de los semiconductores). En estos sistemas complejos, las funciones reasignadas abarcan una amplia gama de actividades: las tareas más sencillas, como el montaje y el ensamble, se asignan a áreas menos industrializadas, mientras las funciones que exigen conocimientos especializados y de tecnología se trasladan a áreas industrialmente más avanzadas.

La movilidad internacional del capital y la mano de obra

LA RELACIÓN ENTRE LA MOVILIDAD DE LOS CAPITALES y los movimientos de la mano de obra ha sido muy variable en las distintas fases de globalización. Mientras en la primera (1870-1914) ambos factores exhibieron elevada movilidad, en el período de entreguerras y durante la segunda fase de globalización (1945-1973), sus movimientos fueron relativamente limitados. Por su parte, la actual fase revela como una de sus características centrales una fuerte asimetría: junto con una movilidad sin precedentes del capital, se han mantenido severas restricciones a los movimientos de la mano de obra, en particular de la mano no calificada.

En este capítulo se examinan, en primer lugar, los principales hechos históricos y los cambios que se han producido más recientemente en el campo de las finanzas internacionales y los regímenes macroeconómicos. En la segunda sección se presenta una visión global del fenómeno de la migración internacional de la mano de obra, comparando la magnitud relativa y el entorno regulatorio de dichos flujos en las distintas fases de globalización, así como los diferentes patrones mundiales de origen y destino de los migrantes.

1. Finanzas internacionales y regímenes macroeconómicos

Tras pasar revista a los aspectos más significativos de la evolución histórica del sistema financiero internacional en el último siglo, en esta sección se presta atención a la volatilidad y al contagio que han caracterizado a los flujos de capitales durante la tercera fase de globalización, para

luego analizar la magnitud y composición de los flujos hacia los países en desarrollo.

A. Transformaciones históricas del sistema financiero internacional

La expansión del comercio internacional en el siglo XIX y comienzos del XX estuvo acompañada del auge de las finanzas internacionales y de la consolidación del patrón oro como sistema de pagos internacionales y regulación macroeconómica. El desarrollo de un sistema de instrumentos de financiamiento y pago de transacciones comerciales (letras de cambio y similares) fue un complemento necesario de dicha expansión, a lo que se fue sumando una red internacional de sucursales de los grandes bancos europeos y estadounidenses. El desarrollo de mecanismos de financiamiento de largo plazo fue un proceso paralelo, que abarcó tanto la emisión de bonos de deuda pública como instrumentos de financiamiento privado, entre los que ocupaba un lugar importante la emisión de acciones en los centros financieros para la ejecución de proyectos de infraestructura, sobre todo ferroviaria, de explotación minera y otros, en distintos países y territorios. La aparición de las primeras transnacionales, especialmente las dedicadas a la explotación de recursos naturales, fue algo más tardía pero dinámica y ya a comienzos del siglo XX eran parte del escenario internacional.

El patrón oro se consolidó en los últimos tres decenios del siglo XIX sobre la base de los sistemas monetarios preexistentes, basados en otros metales, mediante un proceso de adhesión voluntaria al régimen monetario que había adoptado la principal potencia internacional de la época. Aunque la estabilidad de los signos monetarios tenía como sustento su convertibilidad en oro a las relaciones fijas que establecía la ley, el elemento esencial de la expansión de la base monetaria fue la moneda *fiduciaria* emitida por bancos centrales, por lo general privados o con una gran participación en sus orígenes de agentes privados, que adquirieron el monopolio de emisión (en algunos casos, después de un período de libre emisión de billetes) a cambio de la prestación de ciertos servicios al Estado. Se trataba, por lo tanto, de un sistema de papel moneda convertible respaldado sólo parcialmente por reservas de oro y, a medida que se alejaba de los centros financieros, también por divisas, es decir, por la moneda emitida por dichos centros. Para que el sistema mantuviera su estabilidad, era imprescindible, por lo tanto, la credibilidad plena en la convertibilidad de las monedas en oro, para evitar una posible corrida contra las reservas del Banco Central, que serían siempre insuficientes. A éste se sumaba un sistema bancario con reservas (encajes) legales que sólo daban respaldo parcial a los depósitos, y a los billetes de los

bancos privados en los países y las épocas en los que rigió la libre *estipulación*. Esta segunda característica podía plantear el peligro de una crisis financiera nacional, cuando los problemas de una entidad despertaban desconfianza en otras, e incluso en todo el sistema bancario. Los efectos sistémicos de este “contagio” de desconfianza condujeron a la asignación tardía de otra función a los bancos centrales: la de prestamistas de última instancia de la banca comercial (Eichengreen, 1996).

Para conservar la confianza en la convertibilidad, las “reglas de juego” del patrón oro imponían un manejo macroeconómico procíclico durante las crisis: ante un desajuste en los pagos internacionales, los bancos centrales debían reaccionar elevando la tasa de redescuento, para crear una presión contraccionista; si el desequilibrio perduraba, la salida de oro erosionaba la base monetaria, lo que debía traducirse en una reducción de la cantidad de dinero y, por ende, de la demanda; por último, los déficit fiscales estaban limitados por el financiamiento disponible y, en consecuencia, ante la contracción del financiamiento y la probable reducción de la recaudación tributaria, los gobiernos debían adoptar políticas de austeridad en los períodos de crisis. Como señala Triffin (1968) y se confirma en estudios más recientes (Aceña y Reis, 2000), este sistema funcionaba en forma asimétrica, en desmedro de los países de la periferia, que eran a la vez exportadores de materias primas, cuyos precios tendían a bajar durante las crisis, y de importadores de capital, que fluía en forma procíclica hacia ellos. Las fuertes presiones generadas por las “reglas de juego” en estos casos explican los frecuentes episodios de inconvertibilidad en los países de la periferia, entre otros varios latinoamericanos, durante las crisis de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Los mismos países europeos abandonaron en bloque el patrón oro durante la Primera Guerra Mundial. Su restablecimiento fue difícil en la década de 1920 y, finalmente, fue abandonado durante la depresión de los años treinta. La doble tensión provocada, por una parte, por el conflicto entre las políticas de ajuste recesivo y la presión social que enfrentaban los países durante las crisis, y, por otra, entre las funciones de regulación monetaria y las de prestamistas de última instancia de los bancos centrales, terminó por sepultar este sistema en los países desarrollados.

La desaparición del patrón oro fue seguida de una anarquía macroeconómica internacional, cuyos elementos esenciales fueron la inestabilidad de los tipos de cambio y, sobre todo, los controles de cambios generalizados y discriminatorios. A esto debe agregarse el derrumbe del financiamiento internacional. La Primera Guerra Mundial había dado un impulso a Nueva York como nuevo centro financiero internacional. El auge que se produjo allí en la década de 1920 y su posterior colapso a partir de 1929, y las moratorias generalizadas que caracterizaron a la crisis de la década de 1930, dieron paso a la virtual desaparición del

financiamiento internacional de largo plazo. A ello se sumarían posteriormente los efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, los acentuados desequilibrios estructurales entre Estados Unidos y Europa occidental, que dieron origen a una “escasez de dólares” crónica.

Éste fue el contexto en el que se desplegaron los esfuerzos de cooperación internacional, que se canalizaron en dos direcciones a partir de los acuerdos de Bretton Woods adoptados en 1944. En primer lugar, pese al rechazo de las propuestas ambiciosas de Keynes, se creó un nuevo sistema de regulación macroeconómica internacional cuyo objetivo era superar tanto los problemas del patrón oro como los del período caótico que sucedió a su desaparición. El nuevo sistema de regulación se estructuró sobre la base de tres pilares. El primero de ellos fue la adopción de un sistema de paridades fijas pero reajustables con respecto al estándar internacional adoptado (dólar-oro, ya que se mantenía la paridad fija entre ambos). El segundo fue el financiamiento excepcional de los países que registrarán un déficit en casos de crisis, a cambio de compromisos de ajuste, que podían incluir variaciones en los tipos de cambio; el propósito de esta combinación sin precedentes entre ajuste y apoyo internacional era evitar que las crisis se extendieran por todo el mundo a través de la disminución de la demanda de importaciones, las devaluaciones excesivas, el mayor proteccionismo y, en particular, las restricciones a los pagos corrientes. Como consecuencia de lo anterior, el tercer pilar fue el retorno al principio de convertibilidad y no discriminación en el caso de los pagos *corrientes*, aunque sin compromisos de convertibilidad de capitales, por lo que el control de sus movimientos fue aceptado como una práctica internacional legítima¹. Este último elemento del sistema liberaba a las políticas nacionales, especialmente a las monetarias, de las restricciones que podía imponer la libre movilidad de capitales a la búsqueda del pleno empleo. Cabe señalar que los recursos con que contaba el Fondo Monetario Internacional (FMI) para respaldar sus programas de financiamiento excepcional provenían inicialmente de las cuotas de los países miembros, a las que se agregaron las líneas de crédito otorgadas por algunos países desarrollados a partir de 1962 (acuerdos generales para la obtención de préstamos) y emisiones de una moneda de reserva estrictamente internacional, los derechos especiales de giro, en 1969; estas emisiones se han repetido en dos oportunidades, la última de ellas en 1981.

1 En el artículo VI de los estatutos del FMI se estipula lo siguiente: “Los Estados miembros pueden tomar las medidas de control necesarias para reglamentar los movimientos internacionales de capital, pero ningún miembro puede aplicar medidas que restrinjan los pagos realizados por transacciones corrientes”.

Las reformas financieras de posguerra se tradujeron, en segundo término, en la concepción de nuevas formas de financiamiento internacional de largo plazo. Ante la falta de financiamiento privado, la banca oficial pasó a desempeñar esta tarea, tanto a través del Banco Mundial y luego de los bancos regionales de desarrollo como por medio de los bancos nacionales de exportación e importación, en tanto que el Plan Marshall y, más adelante, la asistencia oficial para los países en desarrollo, actuaron como complementos.

Aunque los bancos oficiales jugaron un papel fundamental en el financiamiento del comercio, la banca privada continuó desempeñando esta función aun en los períodos de mayor tensión en el sistema de pagos internacionales. El reciclaje del excedente de dólares generados por los persistentes déficit externos de Estados Unidos en los años sesenta –que sucedieron, más rápido de lo previsto, al período inicial de “escasez de dólares”–, y de los petrodólares en el decenio siguiente, proporcionaron los recursos para una nueva fase de expansión del financiamiento privado internacional. Debido a la posición privilegiada que habían adquirido, los bancos privados jugaron un papel esencial en ese proceso de reciclaje.

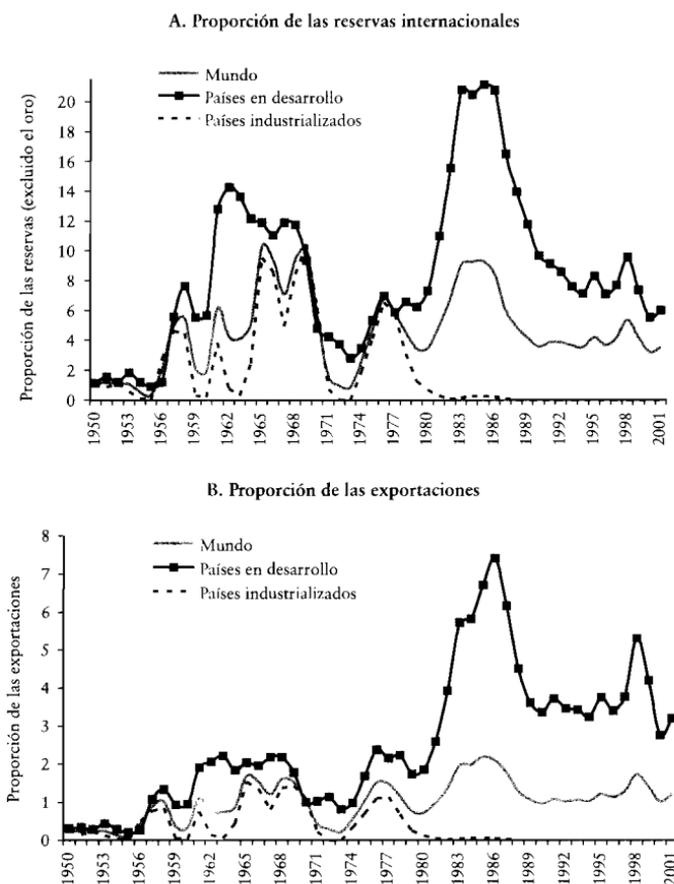
Como se sabe, el excedente de dólares también hizo perder vigencia a los acuerdos adoptados en Bretton Woods. El abandono de la paridad dólar-oro en 1971 y la posterior flotación de las monedas más importantes dejaron obsoleto el primer pilar del acuerdo y modificaron profundamente el tercero. Estos cambios no fueron una expresión de acuerdos internacionales explícitos, sino una consecuencia de los hechos, y tampoco fueron objeto de una negociación de amplio alcance, como la que tuvo lugar en Bretton Woods. El primer pilar fue sustituido por una norma sobre autonomía de los países para elegir el régimen cambiario. Los nuevos riesgos derivados de la inestabilidad de los tipos de cambio llevaron a los países a adoptar posiciones muy variadas. La Comunidad Europea intentó reducir las fluctuaciones entre las monedas de sus países miembros, lo cual implicaba otorgar prioridad a la integración económica por sobre los demás objetivos. Esto dio comienzo a un largo proceso que se prolongó por un cuarto de siglo y culminó en la unión monetaria entre la mayoría de sus miembros, cuyo último paso fue la sustitución de las monedas nacionales por el euro el 1º de enero de 2002. Los países en desarrollo adoptaron diversas estrategias, que implicaban la adopción como referente de una de las monedas más importantes, o una canasta de monedas, con fines de diversificación de riesgos.

La flotación supuso una verdadera “privatización del riesgo cambiario”, que impuso la necesidad de crear instrumentos financieros para cubrirlo y multiplicó las transacciones en divisas. La relación entre éstas y el valor del comercio internacional aumentó en forma explosiva: de

2:1 en 1973 a 10:1 en 1980 y 70:1 en 1995 (Eatwell y Taylor, 2000). Este hecho, unido al notable crecimiento que ya venía registrando la banca internacional, terminó por modificar profundamente el tercer pilar del acuerdo de Bretton Woods. En la práctica, la liberalización de los flujos de capitales se impuso en los países desarrollados, que fueron eliminando uno tras otro los controles en las décadas de 1970 y 1980. Algunos países en desarrollo adoptaron la misma orientación. La convertibilidad de la cuenta de capitales iba, de hecho, a ser consagrada en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional que se celebró en Hong Kong (China), 1997, pero la formulación de este principio quedó postergado debido a la sucesión de crisis financieras que se inició en varios países asiáticos y que aún no ha terminado. En la práctica de los organismos financieros internacionales, el principio de convertibilidad de la cuenta de capitales ha sido sustituido por el de liberalización gradual de esa cuenta y de los sectores financieros nacionales, de acuerdo con una secuencia adecuada y un desarrollo institucional paralelo, destinado a garantizar la estabilidad de los últimos. Como se indica más adelante, esto se ha traducido en el surgimiento de nuevas funciones de los organismos de Bretton Woods.

El segundo pilar del acuerdo de Bretton Woods también sufrió cambios sustanciales, que obedecen a dos razones. La primera es la suspensión, desde fines de los años setenta, del financiamiento del FMI a los países desarrollados, que había sido muy importante hasta entonces (véase el gráfico 3.1). Las operaciones del Fondo se concentraron, por lo tanto, en los países en desarrollo y, cada vez más, en los países en los que podían tener “efectos sistémicos”. La segunda fue la demanda creciente de recursos, debida tanto al carácter estructural de algunos problemas de balanza de pagos como a la severidad de las perturbaciones cíclicas asociadas a las fluctuaciones de los precios de materias primas y, especialmente, a la volatilidad de los flujos de capitales. La necesidad de disponer de mayores recursos por un lapso más prolongado condujo al establecimiento de las nuevas líneas de financiamiento del FMI en las últimas dos décadas del siglo XX. De manera paralela, en 1979, el Banco Mundial inició sus programas de ajuste estructural, que fueron adquiriendo cada vez más importancia en comparación con las líneas tradicionales para el financiamiento de proyectos, foco de su estrategia crediticia hasta entonces.

Gráfico 3.1 Fondo Monetario Internacional: créditos totales y préstamos vigentes, 1950-2001



Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., versión CD-ROM, diciembre de 2001b.

En torno a estos cambios surgieron nuevas condicionalidades que en la práctica dieron origen a una nueva función, asumida conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial a partir de los años ochenta y que no estaba contemplada en los acuerdos de Bretton Woods: la promoción de la liberalización económica en el mundo en desarrollo, bajo el supuesto de que las rigideces estructurales se debían a una excesiva intervención estatal. Como en otros casos, esta modificación de las funciones de los organismos de Bretton Woods no fue el producto de una negociación explícita; más bien respondió a la evolución de las ideologías y las relaciones de poder en el nivel mundial.

Por su parte, la mayor internacionalización de las finanzas hizo necesarios nuevos estándares regulatorios, hecho que ha sido reconocido desde la década de 1970; para responder a esa necesidad se estableció en 1975 el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria del Banco de Pagos Internacionales. La adopción de los principios de regulación y supervisión bancaria de Basilea en 1988 fue el principal resultado de este esfuerzo. Desde 1999 se han venido formulando propuestas de reforma, destinadas a adecuar estos estándares a la evolución de la industria bancaria mundial y a las deficiencias identificadas en el funcionamiento del sistema anterior². La formulación de principios regulatorios mínimos ha abarcado un conjunto creciente de temas, incluidas las normas sobre emisión de títulos de deuda en los mercados, la industria aseguradora y la contabilidad financiera. Uno de los elementos de esta reforma, que ha recibido un gran respaldo en los últimos años, es la creación de un programa de fortalecimiento de los sistemas financieros de los países en desarrollo, que incluye la adopción de estos estándares internacionales, y de principios para el manejo de las deudas externa y pública y de las reservas internacionales. Esta nueva función de los organismos de Bretton Woods no ha sido claramente diferenciada de las que ejercen otras instituciones, sobre todo el Banco de Pagos Internacionales (BPI).

B. Transformaciones y volatilidad recientes de los mercados financieros

Paralelamente a las variaciones del entorno macroeconómico, se han producido profundos cambios en los sistemas financieros de los países desarrollados, que se iniciaron en la década de 1980 y se consolidaron en la siguiente³. Este proceso podría resumirse en tres tendencias fundamentales. La primera es la concentración de los sistemas financieros en las economías desarrolladas⁴. La década de 1990 se caracterizó fundamentalmente por un intenso proceso de fusiones y adquisiciones entre

-
- 2 Tanto las consecuencias procíclicas de la regulación, que tienden a acentuarse con la aplicación de las nuevas propuestas, como sus efectos adversos sobre los mercados de riesgo, entre los que se incluyen los países emergentes, han sido objeto de críticas. En relación con estos temas, véanse Reisen (2001) y Griffith-Jones y Spratt (2001).
 - 3 Véanse Franklin (1993), Feeny (1994), Blommestein (1995), Culpeper (1995), D'Arista y Griffith-Jones (2001) y Grupo de los Diez (2001), donde se describen en forma más detallada los cambios en los sistemas financieros de las principales economías industrializadas.
 - 4 En Grupo de los Diez (2001) se presenta un análisis completo de las causas y consecuencias de este proceso.

las principales instituciones financieras privadas del mundo, que tendió a acelerarse a fines del decenio⁵. Debido a esto, el número de instituciones bancarias disminuyó en casi todos los países y la concentración, calculada sobre la base de la proporción de depósitos controlados por los mayores bancos, tendió a aumentar. Si se incluyesen en los cálculos las operaciones fuera de balance (en particular las operaciones con derivados financieros), la concentración sería aún más acentuada.

En segundo lugar, ha habido un proceso generalizado de desintermediación bancaria e “institucionalización del ahorro”, vinculado a la aparición de intermediarios financieros no bancarios, como los fondos mutuos y de pensiones, los bancos de inversión y las compañías de seguros (véase el cuadro 3.1). La competencia de estas entidades ha erosionado el predominio que tuvieron los bancos en la intermediación financiera internacional en las décadas de 1960 y 1970 y, asimismo, ha obligado a las instituciones bancarias tradicionales a transformarse en conglomerados

Cuadro 3.1 Activos financieros de inversionistas institucionales a/
Países seleccionados de la OCDE
(En porcentajes del PIB)

	1992	1994	1996	1999	2000
Australia	61,6	65,9	92,4	127,9	131,2
Canadá	68,6	80,2	92,1	112,7	111,3
Francia	61,9	71,8	86,6	125,4	133,3
Alemania	34,0	41,3	50,6	76,8	79,7
Hungría	2,5	3,9	6,1	10,7	12,8
Islandia	55,3	66,7	79,6	111,3	110,1
Italia	21,8	32,2	39,0	96,9	...
Japón	78,0	81,6	89,3	100,5	...
Corea	51,8	53,7	57,3	88,5	72,6
Luxemburgo	1.574,3	1.945,6	2.057,0	4.172,3	...
Países Bajos b/	131,5	144,5	167,6	212,8	209,6
España	21,9	32,3	44,3	65,4	62,1
Reino Unido	131,3	143,8	173,4	226,7	...
Estados Unidos	127,2	135,9	162,9	207,3	195,2

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Institutional Investors Statistical Yearbook, 2001*, París, 2001a.

a/ Compañías de seguro, compañías de inversión, fondos de pensiones y otras formas de ahorro institucional.

b/ Países Bajos, 2000: en compañías de seguros sólo incluye seguros de vida.

5 La mayor parte de las fusiones y adquisiciones corresponden a entidades bancarias; de hecho, éstas representan el 70% de las fusiones. Además, se ampliaron significativamente las iniciativas conjuntas y las alianzas estratégicas entre instituciones.

dos que prestan un conjunto cada vez más amplio de servicios financieros. En consecuencia, la línea divisoria entre las funciones bancarias y no bancarias se ha hecho cada vez más tenue.

La desregulación de las actividades de los intermediarios no bancarios en los años ochenta, así como la eliminación de los controles de capitales en los países desarrollados, facilitaron la creciente participación de estas instituciones en los mercados financieros internacionales y su expansión. Esto se tradujo en una ampliación significativa de los mercados secundarios de títulos de deuda. En estos mercados, al igual que en las bolsas de valores, la mayor participación de inversionistas institucionales y de muchos agentes individuales facilitó el aumento en el valor de las acciones. Esto dio origen, en opinión de unos, a un círculo virtuoso y, de otros, a una burbuja financiera. En todo caso, permitió el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento por un período relativamente prolongado, interrumpido por la crisis internacional que se inició en 2000.

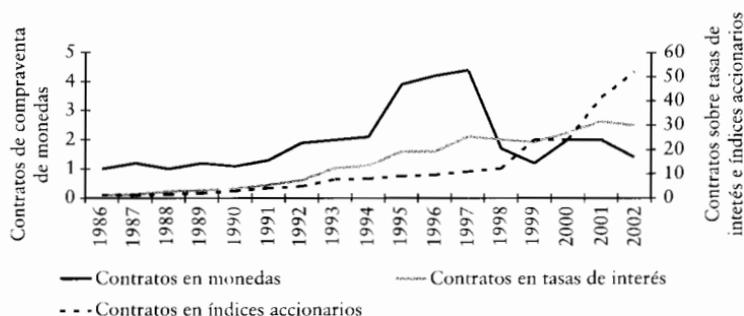
Esta expansión indujo una mayor profundización financiera en los países desarrollados (Fornari y Levy, 1999) y el surgimiento de nuevas fuentes de financiamiento para las empresas. Entre otras cosas, este proceso se refleja en el volumen de bonos emitidos en los mercados de países desarrollados, encabezados por Estados Unidos y Japón, que se duplicaron con creces en la década de 1990 y también se extendieron a algunos países latinoamericanos. La profundidad y liquidez de un mercado secundario bien desarrollado, en particular en Estados Unidos, facilitaron el financiamiento de los nuevos sectores de alta tecnología, que se mantuvieron a la cabeza de la expansión de la economía en los años noventa. Otra de las innovaciones de los últimos años es la creación de los fondos de capital de riesgo, que hicieron posible el crecimiento de estas actividades; ambos procesos se interrumpieron bruscamente durante la crisis reciente.

El desarrollo de estos mercados también supuso una ampliación considerable de las funciones de las agencias calificadoras de riesgo crediticio, que proporcionan información a los inversionistas y a las que se recurre cada vez más con fines regulatorios; un ejemplo de esto es la reciente propuesta del Comité de Basilea de utilizar las calificaciones de las agencias en la regulación bancaria. La visión de corto plazo y el comportamiento procíclico de las calificaciones de estas agencias han sido objeto de amplias críticas, en particular por las consecuencias que tienen en lo que respecta al financiamiento de los países en desarrollo (Reisen, 2001 y 2002).

En tercer lugar, el rápido crecimiento de los activos financieros en poder de inversionistas institucionales multiplicó la demanda de nuevos instrumentos e incentivó la diversificación de riesgos. Esto explica la

expansión de mercados especializados en el manejo de determinados títulos, como los “bonos de altos rendimiento”, los bonos emitidos por economías emergentes y la titularización con el respaldo de créditos (hipotecarios, automotores y líneas de crédito de tarjetas), así como las acciones de empresas extranjeras (títulos de depósito en el mercado estadounidense (ADRs) y títulos de depósito en el mercado mundial (GDRs)). Este fenómeno, unido a la privatización del riesgo cambiario, ya mencionada, explica también la rápida expansión de la demanda de instrumentos financieros derivados, orientados a cubrir riesgos específicos (véase el gráfico 3.2). Nótese, sin embargo, que la suscripción de contratos de cobertura de riesgo cambiario se vio muy afectada por la crisis asiática.

Gráfico 3.2 Instrumentos financieros derivados transados en bolsa
(En millones de contratos al término de cada año)



Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco de Pagos Internacionales (BPI), *Quarterly Review*, varios números.

En las economías industrializadas, estas tendencias han tenido tanto efectos positivos como negativos. Como ya se ha visto, su efecto positivo ha sido la expansión significativa de las oportunidades de financiamiento de las empresas productivas, que ha beneficiado tanto a las empresas de alta tecnología como a las de tamaño medio. El efecto negativo ha sido la fragilidad financiera, que se ve acentuada porque una parte importante de las actividades más dinámicas escapa a los mecanismos de regulación de las actividades bancarias clásicas. De hecho, las actividades más riesgosas y en las que se dan mayores niveles de apalancamiento, asociadas a los mercados de derivados, siguen al margen de los marcos regulatorios vigentes y aún no se han formulado propuestas de extensión de la normativa a este ámbito. Incluso en lo que respecta a los inversionistas institucionales, se observa un déficit regulatorio importante (D’Arista y Griffith-Jones, 2001).

La volatilidad de los mercados financieros no es, por supuesto, un hecho nuevo, como lo atestigua la historia económica (Kindleberger, 1978), incluida la más reciente (BPI, 2001). Su principal reflejo ha sido la gran frecuencia de crisis financieras, que caracteriza tanto al mundo industrializado como a los países en desarrollo desde el último cuarto del siglo pasado (FMI, 1998). Dado que en los mercados financieros se realizan operaciones esencialmente intertemporales, la falta de información sobre el futuro es la “falla de mercado” fundamental de los mercados financieros (Keynes, 1936; Minsky, 1982; Eatwell y Taylor, 2000). Su volatilidad se explica, por lo tanto, por los cambios de opiniones y expectativas, que fluctúan entre el optimismo y el pesimismo⁶. Sus repercusiones se amplifican debido al efecto de “contagio” de esas opiniones y expectativas de un mercado a otro⁷. Estas externalidades constituyen otra falla de mercado, ya que pueden dar lugar a equilibrios múltiples y “profecías autocumplidas”, cuando las expectativas de la mayoría de los agentes se orientan en la misma dirección.

Las asimetrías de información entre acreedores y deudores (Stiglitz, 1994) constituyen una tercera falla de mercado, que se traduce en un sesgo en favor de los deudores considerados de bajo riesgo y en una gran susceptibilidad de los mercados a la confianza en la información imperfecta con que cuentan los acreedores sobre sus deudores, especialmente los más riesgosos. Como dicha confianza varía a lo largo del ciclo económico, los márgenes de los préstamos que se consideran más riesgosos en los mercados siguen un patrón marcadamente procíclico, lo que da lugar a la sucesión de períodos de “apetito” por actividades de alto ries-

6 Desde mediados de los años setenta se registran muchos ejemplos de este cambio de actitud respecto de los mercados emergentes. Entre los más recientes sobresale el caso de Argentina, que pasó de una “exuberancia irracional” hasta la crisis asiática a un “pánico irracional” en 2001. Los niveles de deuda externa que los analistas de mercado consideraban manejables hasta fines de los noventa se hicieron súbitamente insostenibles, y el acceso al financiamiento privado prácticamente se suspendió. Como ha mencionado el financista George Soros, a veces el mercado es capaz de imponer su propia perspectiva de la realidad, por irracionales que parezcan esas expectativas. En el caso de la reciente crisis argentina se podría decir que, más allá de los factores fundamentales que la determinaron, la situación no fue totalmente ajena a esas “profecías autocumplidas”.

7 Como han señalado Bustillo y Velloso (2002), estos efectos de contagio se sintieron más en América Latina durante la crisis asiática y rusa de 1997 y 1998 que en los casos recientes de Brasil y Argentina. Sin embargo, la crisis de 2001 de Argentina repercutió con fuerza en los demás miembros del Mercosur y países asociados. El firme apoyo que otorgó el FMI a Brasil y Uruguay fue uno de los factores que ayudaron a esos países a evitar el colapso que sufrió Argentina en los últimos meses de 2001 y los primeros de 2002, en que este país no contaba con el apoyo del FMI e incluso fue abiertamente criticado por esa institución.

go y de “huida hacia la calidad”. Esto explica, además, por qué los mercados secundarios presentan una liquidez mucho mayor en épocas de abundancia, ya que dependen igualmente de la confianza en la información de la que disponen los compradores. Por este mismo motivo, los mercados de derivados también suelen mostrar un comportamiento procíclico e incluso tienden a desaparecer durante las crisis, en el caso de operaciones cuyo riesgo se considera excesivo.

Algunas características contemporáneas de los mercados financieros han tendido a acentuar la volatilidad⁸. Éstas son: i) la insuficiente regulación que, como ya se mencionó, afecta a las actividades tanto de los inversionistas institucionales como de los agentes que operan en el mercado de derivados, así como el carácter procíclico de la regulación vigente⁹; ii) los problemas de contagio provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales cuando, ante la baja del precio de cierto tipo de títulos, se ven obligados a vender otros para restituir su liquidez, incluso títulos no relacionados con los primeros; esta presión se acentúa cuando se produce un retiro de fondos en mercados que operan generalmente a la vista, o cuando estos inversionistas tienen que cumplir con los compromisos adquiridos, incluidos los requisitos de contrapartida impuestos a algunas operaciones con derivados; por estos motivos, será mayor cuanto más participen en el mercado instituciones con elevados niveles de apalancamiento; iii) la tendencia de algunos agentes a emplear los mismos sistemas de evaluación de riesgos, que tiende a acrecentar la correlación entre el comportamiento financiero de títulos, a veces disímiles, y acentúa el efecto de contagio; iv) la tendencia a evaluar el desempeño de los inversionistas institucionales en un contexto de corto plazo, lo que tiene un efecto similar, y v) el comportamiento procíclico de las agencias calificadoras de riesgos.

En el gráfico 3.3.A se ilustra la correlación entre dos mercados de riesgo durante el turbulento período que se inició con la crisis de 1997: el mercado de bonos en economías emergentes y el de “bonos de alto

8 La literatura sobre este tema es extensa. Véanse, entre muchas otras contribuciones, Calvo y otros (2001), Dodd (2001) y Persaud (2000).

9 En el caso de la regulación bancaria, las normas sobre capital y las reservas para préstamos incobrables tienen ese efecto. En los períodos de auge, el aumento de las utilidades facilita la expansión del crédito, a la que también contribuye el oportuno cumplimiento de las obligaciones por parte de los deudores, que permite reducir coyunturalmente las reservas. El incumplimiento de las obligaciones aumenta durante las crisis, lo que da lugar a reservas que reducen las utilidades bancarias y, por ende, la capacidad crediticia de los bancos. Este comportamiento procíclico ha dado lugar a propuestas orientadas a atenuarlo (Ocampo, 1999 y 2002a).

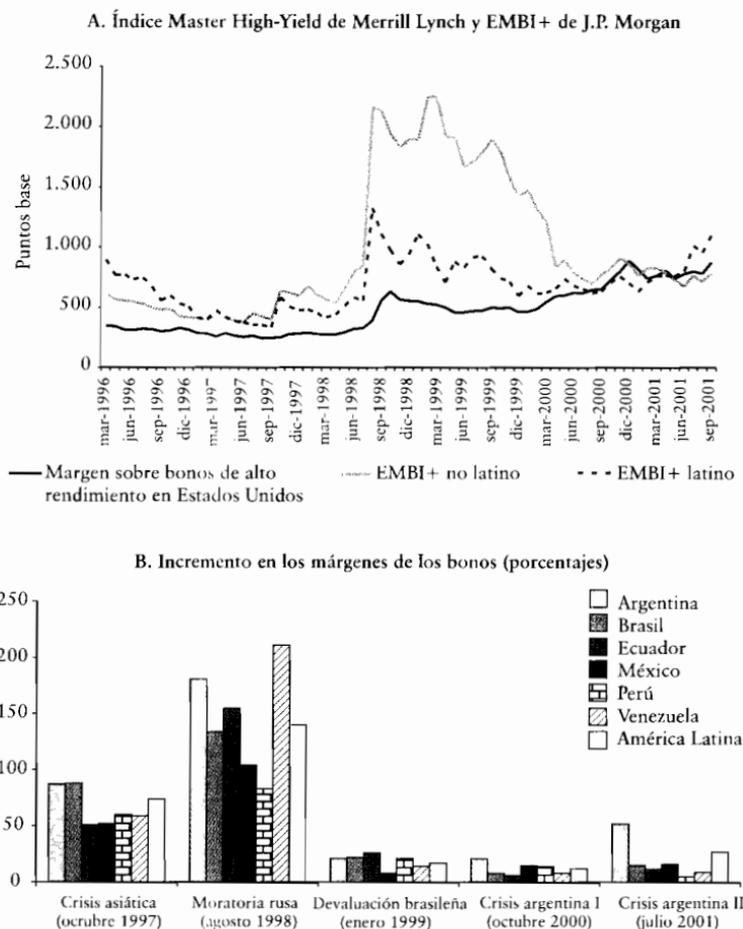
rendimiento” en Estados Unidos. En ambos se produjo una disminución de los márgenes de riesgo (*spreads*) durante el período de auge de los mercados y una fuerte alza como reacción a la crisis asiática y, especialmente, a la rusa, que fue seguida de una normalización incompleta. A lo largo de este ciclo, los cambios fueron mucho más acentuados en los mercados de bonos emergentes. En cambio, en la crisis más reciente, que tuvo su epicentro en Estados Unidos, ocurrió exactamente lo contrario. En el período considerado como un todo, la correlación entre ambos mercados es elevada y positiva¹⁰. La cambiante naturaleza del contagio se ilustra en el gráfico 3.3.B, en el que se indica el aumento de los márgenes de riesgo en las principales economías latinoamericanas en los cinco episodios de crisis más recientes. Como se puede observar, todos los países muestran una tendencia al alza en estos episodios, pero los efectos fueron de una magnitud mucho mayor durante la crisis asiática y, sobre todo, de la crisis rusa, que en las centradas en países latinoamericanos. Esto revela que el impacto es mucho mayor cuando afecta a los países desarrollados, especialmente a los agentes con un alto grado de apalancamiento, algunos de los cuales se han retirado de los mercados emergentes en los últimos años.

Las intervenciones del Estado para corregir las fallas de mercado mencionadas pueden dar origen a fallas de gobierno, en la medida en que no se establezcan adecuados sistemas de incentivos. La regulación es la línea de acción más importante, ya que se concentra en medidas preventivas orientadas a evitar que los agentes económicos asuman riesgos excesivos. Sin embargo, su desarrollo tiende a mostrar un rezago en relación con el del mercado, y las mismas regulaciones pueden dar lugar a mecanismos de elusión o evasión (por ejemplo, las operaciones fuera de balance) o incluso a mecanismos subóptimos de intermediación. La supervisión también tiene propósitos preventivos, pero enfrenta problemas de información y la discrecionalidad que la caracteriza puede conducir a abusos. Por su parte, las intervenciones para hacer frente a crisis sistémicas ofrecen incentivos a los agentes dispuestos a asumir riesgos excesivos (problemas de riesgo moral - *moral hazard*). Por último, las destinadas a compensar la orientación del mercado hacia inversionistas más riesgosos pueden crear problemas similares de riesgo moral, entre otros la concesión de garantías a deudores riesgosos. En los casos en que el problema se resuelve gracias a financiamiento oficial, estas intervenciones crean una dependencia del Estado (problemas de “graduación”),

10 La correlación de los márgenes de riesgo mensuales de los títulos latinoamericanos y de los “bonos de alto rendimiento” en el mercado norteamericano es de 0.56 en el período marzo 1996-septiembre 2001, pero se elevó a 0.79 entre septiembre de 1997 y noviembre de 1999.

e incluso acrecientan el riesgo que deben enfrentar los acreedores privados, debido al carácter de “acreedor preferencial” de las entidades oficiales. Por este motivo, la volatilidad y la discriminación de riesgos sólo pueden compensarse parcialmente y mediante una combinación adecuada de los instrumentos correspondientes.

Gráfico 3.3 Márgenes de mercados emergentes



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Merrill Lynch y J.P. Morgan Chase.

C. Flujos de capitales hacia países en desarrollo

La evolución de los mercados internacionales descrita en la sección anterior se ha ido reflejando, a lo largo de los tres últimos decenios, en

cambios fundamentales en los flujos de capital hacia los países en desarrollo¹¹. La característica más sobresaliente es el contraste entre el escaso dinamismo de los flujos de financiamiento oficial y el crecimiento de los flujos privados, aunque sujeto, en este último caso, a una elevada volatilidad. En efecto, como se indica en el gráfico 3.4, el financiamiento oficial tendió a reducirse como proporción del producto de los países en desarrollo, especialmente en la década de 1990. Esto refleja, ante todo, la reducción de su principal componente: los fondos de asistencia bilateral, que disminuyeron en términos reales durante la mayor parte del decenio y como proporción del producto de los países desarrollados—de 0,35% a mediados de los años noventa a un promedio de 0,22% en el período 1998-2000. La disminución de la asistencia bilateral ha sido más marcada en el caso de los países desarrollados más grandes, pero se ha visto compensada en parte por la creciente proporción de donaciones en comparación con los créditos otorgados en condiciones concesionales. Además, y a diferencia de lo ocurrido con los flujos privados, el financiamiento oficial no ha sido procíclico y, de hecho, algunos de sus componentes—en particular, los recursos de apoyo a la balanza de pagos y el financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo— han tenido un comportamiento anticíclico.

Gráfico 3.4 Flujos netos a los países en desarrollo



Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001a*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001.

11 Véanse Unctad (1999) y Banco Mundial (1999), en los que se presenta un análisis detallado de estas tendencias.

El financiamiento externo privado tuvo fluctuaciones pronunciadas, producto de sus componentes más volátiles: los flujos de corto plazo y los préstamos de largo plazo de la banca comercial (que en el gráfico incluyen los flujos de cartera). Durante los años más críticos, tanto de la crisis de la deuda de los años ochenta como a partir de 1997, los flujos de corto plazo fueron negativos en ciertos períodos. En conjunto, estas dos fuentes de recursos pasaron de representar un 1,0% del producto de los países en desarrollo en 1971-1974 al 2,3% en 1977-1982, luego disminuyeron al 0,5% en el período 1983-1990 y en 1993-1997 tuvieron un repunte que los hizo ascender al 2,8%, para descender nuevamente al 0,7% en 1998-2000. De hecho, la recuperación iniciada en 2000 se vio interrumpida en 2001. La inversión extranjera directa se mantuvo en gran medida al margen de este ciclo y ha estado sujeta más bien a tendencias de largo plazo: un aumento en la década de 1980 y un auge notorio en la de 1990. Además, no se vio afectada por la serie de crisis que se inició en 1997, aunque sí por la de 2001.

Este ciclo sólo refleja parte de la inestabilidad que caracteriza a los mercados financieros privados. A partir de la crisis asiática, las turbulencias han tenido distintas manifestaciones en períodos más breves: interrupciones periódicas y de duración variable del acceso al mercado, alzas simultáneas de los márgenes de riesgo y disminución de los plazos (*veáanse*, al respecto, la sección anterior)¹². En todo caso, conviene tener presente que estos fenómenos de corto plazo se suman a los que se expresan en el mediano plazo y que afectan el acceso al financiamiento durante períodos relativamente prolongados. En uno y otro caso, la característica esencial del contagio es que suele afectar por igual a los países con buenos y malos fundamentos económicos, pero que el mercado clasifica en una misma categoría de riesgo.

Los cambios en la composición del financiamiento que se han producido en los tres últimos decenios se detallan en el cuadro 3.2. El auge del financiamiento recibido por América Latina y el Caribe en la década de 1970 y su contracción posterior, tuvieron como eje el financiamiento bancario, tanto de largo como de corto plazo. El tipo de financiamiento bancario característico de los años setenta (créditos sindicados de largo plazo) no se repitió en la década de 1990, durante la cual tuvo una importancia mucho mayor el financiamiento de corto plazo. Sin duda, las normas de Basilea cumplieron un papel importante, puesto que se tradujeron en una preferencia por la concesión de créditos de corto plazo y de bajo riesgo. En los años noventa, la región de Asia-Pacífico fue el

12 *Véanse* los informes periódicos sobre mercados emergentes del Fondo Monetario Internacional y Cepal (2001a), que contienen análisis detallados de estas tendencias.

Cuadro 3.2 Flujo neto de recursos, 1973-1999
(En promedios anuales y miles de millones de dólares)

	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Asia oriental y el Pacífico</i>	<i>Europa y Asia central</i>	<i>América Latina y el Caribe</i>	<i>Oriente medio y Norte de África</i>	<i>Asia meridional</i>	<i>África subsahariana</i>
1973-1981							
Total	143,2	23,2	10,5	62,6	21,1	8,4	17,3
Flujos oficiales	44,6	6,8	3,0	6,6	11,9	7,3	9,1
Inversión directa	11,4	2,3	0,2	7,9	-0,9	0,2	1,8
Inversión accionaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flujos de deuda	87,1	14,2	7,4	48,1	10,1	0,9	6,3
Bonos	2,6	0,4	0,0	1,9	0,1	0,0	0,1
Bancos comerciales	44,1	5,9	4,7	28,3	2,2	0,4	2,6
Corto plazo	29,4	5,5	0,6	16,2	4,7	0,5	1,9
Otros	11,0	2,3	2,1	1,7	3,0	0,1	1,8
1982-1989							
Total	107,5	25,0	10,0	21,7	17,3	13,0	20,3
Flujos oficiales	51,8	8,0	2,4	9,1	9,5	8,0	14,9
Inversión directa	17,9	6,6	0,4	7,3	1,8	0,4	1,5
Inversión accionaria	1,3	0,8	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
Flujos de deuda	36,5	9,7	7,1	5,1	6,0	4,7	4,0
Bonos	2,8	1,5	1,4	-0,6	0,2	0,3	0,0
Bancos comerciales	16,0	3,8	2,2	6,1	1,5	2,4	0,0
Corto plazo	7,5	3,1	1,1	-2,3	2,3	1,3	2,1
Otros	10,1	1,3	2,4	1,9	2,0	0,6	1,9

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 3.2)

<i>Países</i>	<i>Asia oriental en desarrollo</i>	<i>Europa y el Pacífico</i>	<i>América y Asia central</i>	<i>Oriente medio Latina y el Caribe</i>	<i>Asia y Norte de África</i>	<i>África meridional</i>	<i>subsahariana</i>
1990-1997							
Total	272,2	110,7	37,4	80,5	10,9	11,9	20,9
Flujos oficiales	50,2	10,3	11,6	3,5	4,4	5,8	14,6
Inversión directa	93,1	43,3	11,1	29,9	2,8	2,2	3,7
Inversión accionaria	32,2	12,3	2,7	12,6	0,6	2,1	1,3
Flujos de deuda	96,6	44,7	12,0	34,4	3,1	1,2	1,2
Bonos	34,4	14,1	4,3	14,3	0,3	0,6	0,7
Bancos comerciales	20,4	7,3	2,0	10,7	0,2	0,9	-0,7
Corto plazo	36,9	20,0	3,2	10,8	2,5	-0,6	1,0
Otros	5,0	3,3	2,5	-1,5	0,0	0,4	0,2
1998-1999							
Total	230,8	51,3	50,7	95,1	5,7	5,8	18,9
Flujos oficiales	40,1	10,9	7,7	5,5	1,2	4,3	10,5
Inversión directa	161,5	50,9	25,7	71,0	2,7	3,2	7,9
Inversión accionaria	27,6	17,5	3,0	4,0	0,6	1,1	1,4
Flujos de deuda	1,6	-28,0	14,2	14,7	1,2	-2,8	-1,0
Bonos	22,6	0,4	7,9	10,1	1,7	1,7	0,8
Bancos comerciales	-1,7	-17,2	5,9	10,5	0,2	-0,2	-1,0
Corto plazo	-16,9	-12,7	2,0	-5,0	-0,1	-0,6	-0,4
Otros	-2,4	1,5	-1,6	-0,9	-0,6	-3,7	-0,3

Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001a.

epicentro del auge del crédito bancario de corto plazo y de su contracción posterior, mucho más severa y generalizada en el mundo en desarrollo que la crisis de la deuda de los años ochenta en América Latina y el Caribe. Como reflejo de las tendencias a la desintermediación bancaria y a la institucionalización del ahorro, el auge de 1990-1997 fue particularmente notorio en el mercado de bonos y en los flujos de cartera accionaria. Su desempeño durante la contracción del financiamiento en 1998-1999 fue muy heterogéneo en las distintas regiones, en comparación con los promedios alcanzados en 1990-1997: las emisiones netas de bonos pasaron a ser negativas en Asia-Pacífico, pero aumentaron en América Latina y el Caribe y en Europa central, en tanto que con los flujos de cartera ocurrió lo contrario. Por su parte, la inversión extranjera directa ha mostrado una tendencia ascendente en todas las regiones hasta 1999.

El inicio del auge del financiamiento privado en los años noventa no respondió exclusivamente a las transformaciones en la intermediación financiera, sino también a la política monetaria de Estados Unidos. Las bajas tasas de interés influyeron decisivamente en la preferencia que mostraron los inversionistas institucionales por las economías emergentes (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1992; D'Arista y Griffith-Jones, 2001). Los márgenes de riesgo se redujeron en respuesta a la mayor oferta de recursos y reforzaron los efectos de las bajas tasas en lo que respecta a las condiciones de financiamiento de estas economías. Es interesante observar que las tasas de interés en Estados Unidos y las sobretasas por riesgo en los mercados emergentes han tenido una evolución diametralmente opuesta durante el período de turbulencia que se inició en 1997, lo que demuestra que las variables percepciones de riesgo en los mercados de países emergentes han predominado en la determinación de las sobretasas y la magnitud de los flujos de capital (véase el recuadro 3.1). Más aún, en no pocos casos las tasas de interés de Estados Unidos han respondido endógenamente a las diferentes percepciones de riesgo, ya sea porque la "huida hacia la calidad" ha elevado los precios de los bonos de la deuda pública norteamericana, reduciendo por ende su rendimiento, o porque la Reserva Federal las ha bajado como respuesta a la incertidumbre del mercado.

Los flujos privados se concentraron en la década de 1990 en los países de ingresos medios (véase el cuadro 3.3). Por el contrario, la proporción de financiamiento privado destinado a los países de ingresos bajos ha sido inferior no sólo en relación con su población, sino también con su contribución al producto del conjunto de países en desarrollo. Esta situación es aún más marcada en los casos de las emisiones de bonos, del financiamiento de la banca comercial y de los flujos de capital accionario, con la excepción de la India en estos últimos. En todos estos casos, el

Recuadro 3.1 Tasas de interés y márgenes de bonos en los mercados emergentes

Una de las variables externas más importantes que influyen sobre las sobretasas por riesgo en los mercados emergentes son las variaciones de la tasa de interés en Estados Unidos (Calvo, Leideman y Reinhart, 1992). Teóricamente, un alza en la tasa de interés en dicho mercado debería conducir, *ceteris paribus*, a un aumento del costo del servicio de la deuda para los prestatarios de mercados emergentes, lo que eleva las posibilidades de incumplimiento y las correspondientes sobretasas por riesgo. El alza de la tasa de interés en Estados Unidos también puede reducir el "apetito de riesgo" de los inversionistas y, por lo tanto, su participación en mercados riesgosos (Kamin y Von Kleist, 1999). Asimismo, una baja de la tasa de interés en Estados Unidos debería traducirse en menores sobretasas por riesgo en los mercados emergentes debido, por un lado, al efecto positivo sobre la capacidad de pago de los prestatarios y, por otro, a que los inversionistas tenderán a preferir instrumentos de deuda en mercados emergentes cada vez que disminuyan los rendimientos en los mercados maduros.

Los datos de los años noventa indican que, con anterioridad a la crisis financiera de México de diciembre de 1994, las sobretasas por riesgo en los mercados emergentes y la tasa de interés en Estados Unidos mostraron una evolución acorde con esta teoría. Sin embargo, en la segunda mitad del decenio, los datos indican que las variaciones de las sobretasas por riesgo en los mercados emergentes y de la tasa de interés en Estados Unidos evolucionaron en dirección opuesta. Desde marzo de 1996 a septiembre del 2001 se observó una fuerte correlación negativa (-0.6), entre el rendimiento de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a diez años y los márgenes del EMBI+ y el EMBI+ latino estimados por J.P. Morgan. La correlación de las sobretasas con la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal también fue negativa, aunque menos marcada (-0.3 en el caso del EMBI+ y -0.4 en el de su componente latinoamericano).

El contagio financiero adquirió en este período una fuerza sin precedentes y fue el causante del alza generalizada de las sobretasas por riesgo en los mercados emergentes durante los episodios de turbulencia inducidos por las crisis asiática y rusa. Las variaciones de las sobretasas de los bonos de las empresas privadas estadounidenses de más alta rentabilidad también registraron una alta correlación positiva con las variaciones de las sobretasas por riesgo en los mercados emergentes.

Además, en el período que se analiza los flujos recibidos por América Latina respondieron más a las variaciones de las sobretasas por riesgo que a los cambios en la tasa de interés en Estados Unidos. Si las demás condiciones se mantuvieran constantes, el alza (baja) de esta última debería estar asociada a la salida (entrada) de capitales de los mercados emergentes. Sin embargo, al distinguir los períodos de aplicación de políticas monetarias expansivas y restrictivas en Estados Unidos, se observa que la correlación entre los flujos de capital recibidos por América Latina y los cambios en la tasa de interés de Estados Unidos no presenta el signo previsto. Los componentes de estos flujos—títulos de deuda emitidos en el extranjero y bonos Brady—muestran una correlación positiva (0.6) con el rendimiento de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a diez años. Esta correlación fue mayor en los períodos correspondientes a las crisis asiática, rusa y brasileña.

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de J.P. Morgan Chase.

Cuadro 3.3 Flujo neto de recursos, 1990-1999
(En promedios anuales, miles de millones de dólares y porcentajes)

	Inversión directa		Inversión accionaria		Donaciones		Financiamiento bilateral		Financiamiento multilateral (sin FMI)		Bonos	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Países en desarrollo	103,7	100,0	27,7	100,0	29,8	100,0	4,1	100,0	15,8	100,0	30,6	100,0
Excluida China	75,4	72,7	24,8	89,4	29,5	99,0	2,6	62,4	13,9	88,0	29,4	96,0
Países de ingresos bajos	10,2	9,8	3,9	14,0	15,2	51,0	2,5	59,9	6,7	42,4	1,7	5,6
India	1,5	1,4	1,7	6,0	0,5	1,8	0,0	0,3	1,1	7,2	0,7	2,2
Otros países	8,7	8,4	2,2	8,0	14,7	49,2	2,5	59,6	5,6	35,2	1,0	3,4
China a/	28,3	27,3	2,9	10,6	0,3	1,0	1,6	37,6	1,9	12,0	1,2	4,0
Países de ingresos medios	65,2	62,8	20,7	74,6	14,3	48,0	0,1	2,5	7,2	45,6	27,7	90,4
Argentina	6,6	6,4	1,1	4,1	0,0	0,1	-0,2	-5,6	1,1	6,9	4,9	15,9
Brasil	10,9	10,5	2,8	10,1	0,1	0,2	-0,8	-20,4	0,6	4,0	2,6	8,5
México	8,2	7,9	3,8	13,5	0,0	0,1	-0,4	-9,7	0,5	3,3	4,2	13,7
Indonesia	2,1	2,0	1,6	5,9	0,3	0,9	1,3	32,1	0,6	3,8	0,9	2,8
República de Corea b/	2,6	2,5	3,7	13,5	0,0	0,0	0,4	9,2	0,8	5,1	4,9	15,9
Federación de Rusia	1,8	1,7	0,8	2,7	0,8	2,7	1,1	27,0	0,7	4,3	1,6	5,4
Otros países	33,1	31,9	6,9	24,8	13,1	44,0	-1,2	-30,1	2,9	18,1	8,6	28,2

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 3.3)

	Créditos de la banca comercial		Otros créditos		Flujos de largo plazo		Flujos de deuda de corto plazo		Flujos totales netos		Memo Población	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Países en desarrollo	17,1	100,0	4,0	100,0	232,8	100,0	22,5	100,0	255,4	100,0	100,0	100,0
Excluida China	16,6	97,1	1,1	26,6	193,2	83,0	21,7	96,2	214,9	84,2	88,2	74,8
Países de ingresos bajos	0,8	4,5	0,4	9,1	41,3	17,7	0,7	2,9	42,0	16,4	17,0	46,7
India	0,5	2,9	0,1	2,0	6,1	2,6	-0,4	-1,7	5,7	2,2	6,3	19,4
Otros países	0,3	1,6	0,3	7,1	35,2	15,1	15,1	67,1	50,3	19,7	10,8	27,3
China a/	0,5	2,9	2,9	73,4	39,6	17,0	0,9	3,8	40,5	15,8	11,8	25,2
Países de ingresos medios	15,9	92,5	0,7	17,6	151,7	65,1	21,0	93,3	172,7	67,6	71,1	28,1
Argentina	0,6	3,7	-0,1	-1,3	14,1	6,0	3,4	15,1	17,5	6,8	4,5	0,7
Brasil	5,2	30,2	-0,4	-9,3	20,9	9,0	1,0	4,5	21,9	8,6	11,0	3,3
México	2,6	15,0	-0,3	-6,5	18,6	8,0	0,3	1,2	18,9	7,4	6,7	1,9
Indonesia	0,2	1,0	-0,1	-1,3	6,9	3,0	0,9	4,0	7,8	3,0	2,9	4,1
República de Corea b/	-0,9	-5,5	-0,1	-3,6	11,3	4,9	5,9	26,4	17,2	6,8	7,0	0,9
Federación de Rusia	0,2	1,1	2,0	51,1	9,0	3,9	-0,8	-3,4	8,2	3,2	7,6	3,1
Otros países	8,1	47,1	-0,5	-11,6	70,9	30,5	10,2	45,4	81,1	31,8	31,4	14,0

Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001a*, Washington, D.C., 2001a, versión en CD-ROM; y *World Development Indicators, 2001*, Washington, D.C., 2001b, versión en CD-ROM (para datos del PIB y población).

a/ El Banco Mundial considera a China como país de ingresos medios; en este cuadro se presenta en una categoría aparte.

b/ El Banco Mundial considera a la República de Corea como país de ingresos altos; sin embargo, en *Global Development Finance 2001* lo incluye en el grupo de ingresos medios.

financiamiento de origen privado a los países pobres es mínimo. La proporción de IED captada por estos países también es inferior a su contribución al producto de los países en desarrollo. Por estas razones, la volatilidad de los flujos de capital y los fenómenos de contagio han adquirido particular importancia en los países en desarrollo de ingresos medios.

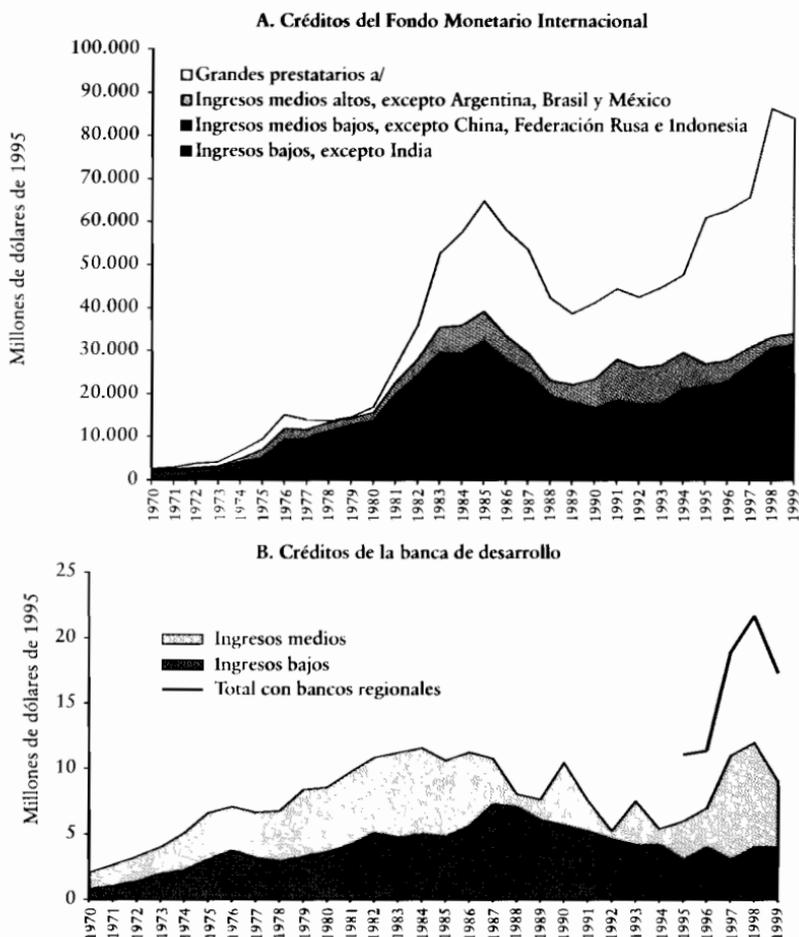
Por consiguiente, los países de ingresos bajos siguieron dependiendo de las fuentes oficiales de recursos, cada vez más limitadas. Para estos países la asistencia oficial para el desarrollo es esencial, especialmente las donaciones, que corresponden en su mayor parte a asistencia bilateral. Éste es el único componente de los flujos netos de recursos destinados a los países en desarrollo que se distribuye de manera progresiva. El financiamiento multilateral se caracteriza por el mismo patrón, salvo en el caso de los recursos provenientes del Fondo Monetario Internacional.

La volatilidad de los flujos financieros privados y su notable concentración en los países de ingresos medios han ido creando cuantiosas necesidades de financiamiento excepcional, concentradas en unas pocas economías emergentes. Como consecuencia de ello, el financiamiento del FMI ha mostrado una marcada trayectoria anticíclica y una concentración en un escaso número de países, aquellos que podrían tener efectos sistémicos. Sin embargo, es importante destacar el hecho de que el financiamiento excepcional ha sido de una magnitud inferior al de los años ochenta, tanto en relación con el valor de las reservas internacionales de los países receptores como de sus exportaciones y, en el primer caso, también inferior al de los años sesenta (*véase* nuevamente el gráfico 3.1). Esta es una clara señal de que la magnitud del financiamiento excepcional del FMI ha registrado un rezago respecto del monto de las transacciones económicas internacionales. La comparación sería obviamente más adversa si el punto de referencia fueran las conmociones provenientes de la cuenta de capitales que enfrentan los países en desarrollo, pese a que, a juicio del presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, “la magnitud de las crisis y de los recursos oficiales necesarios para contrarrestarlas son de un orden de magnitud sin precedentes” (Greenspan, 1998).

Como se observa en el gráfico 3.5A, el comportamiento anticíclico del financiamiento y su concentración en pocos países están estrechamente relacionados. En efecto, la proporción del financiamiento del FMI destinado a grandes prestatarios¹³ ha ido aumentando cada vez más en los dos últimos decenios. De hecho, en los datos sobre financiamiento del FMI se subestima la provisión de fondos de emergencia a los grandes

13 Este grupo está integrado por Argentina, Brasil, China, la Federación Rusa, Indonesia, India, México y la República de Corea.

Gráfico 3.5 Créditos de las instituciones financieras internacionales



Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, diciembre de 2001; y Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001a*, Washington, D.C., 2001.

a/ La República de Corea, que pertenece a este grupo de países, es clasificada como país de ingresos altos por los organismos financieros internacionales.

receptores, debido a que no se incluyen las contribuciones bilaterales a los programas más importantes de rescate de los últimos años (Indonesia, República de Corea, Tailandia, Federación Rusa, Brasil, México y el “blindaje financiero” de Argentina en 2000)¹⁴. Cabe señalar que estos pro-

14 Sin embargo, en los programas de rescate, los préstamos bilaterales comprometidos suelen desembolsarse en menor proporción que los fondos multilaterales correspondientes.

gramas han sido objeto de severas críticas en los países desarrollados por sus efectos de “riesgo moral”, lo que se ha reflejado en una actitud menos favorable ante el financiamiento excepcional. En cambio, los procesos explícitos de renegociación de la deuda externa han recibido respaldo, pero su instrumentación exigiría la creación de instituciones internacionales adecuadas para enfrentar este problema.

El financiamiento del Banco Mundial, y en general de los bancos multilaterales de desarrollo, a los países de ingresos medios presenta un patrón anticíclico similar (*véase* el gráfico 3.5B). Este financiamiento complementa el del FMI, ya que proporciona recursos de largo plazo destinados a los gobiernos. De hecho, dada la volatilidad del financiamiento privado, esos recursos suelen ser la principal, y a veces única, fuente de financiamiento de largo plazo disponible en períodos de crisis.

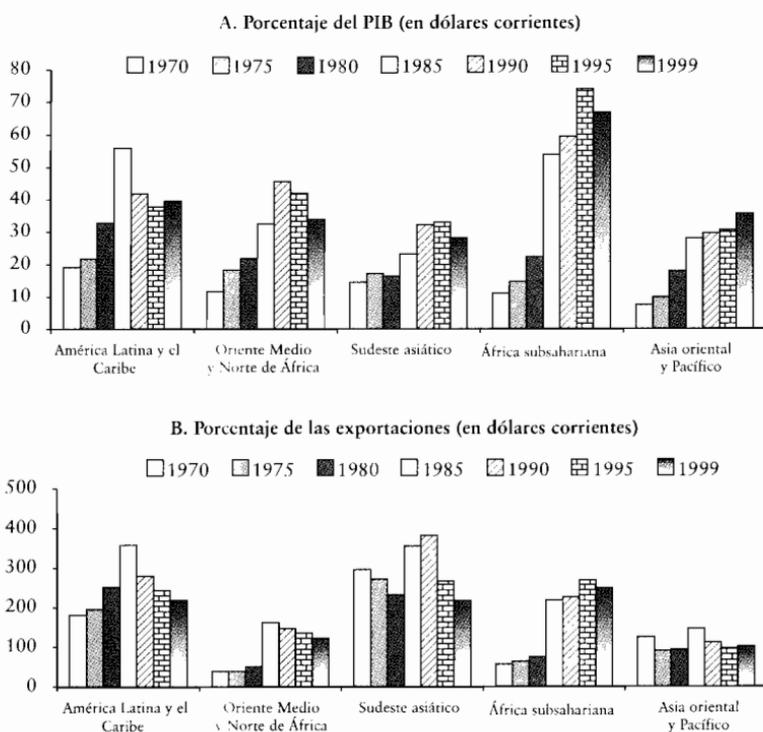
Cabe señalar que esta concentración de los préstamos en los países de ingresos medios no ha desplazado por completo a los de ingresos bajos. En efecto, el flujo de recursos destinados por el FMI a estos últimos ha mostrado una cierta estabilidad, e incluso un leve aumento, cuando han necesitado apoyo adicional para la balanza de pagos. Eso es lo que sucedió en la década de 1980 en América Latina y el Caribe y en Asia-Pacífico durante la crisis de 1997-1998. En el caso del Banco Mundial, el flujo de recursos destinado a los países de ingresos bajos ha mostrado una tendencia ascendente en las últimas décadas.

Las tendencias generales del endeudamiento externo de los países en desarrollo no han sido positivas, aunque los patrones varían considerablemente de una región a otra. Si se comparan con 1980, antes de la crisis de la deuda latinoamericana, los actuales coeficientes deuda externa/producto de todas las regiones del mundo en desarrollo son superiores, pero en algunas de ellas (incluida América Latina y el Caribe) son inferiores a los niveles críticos alcanzados a mediados o fines de los años ochenta (*véase* el gráfico 3.6A). A su vez, los coeficientes de deuda externa/exportaciones muestran una tendencia algo más favorable (*véase* el gráfico 3.6B). El problema adquiere mayor gravedad cuando se comparan ambos coeficientes de deuda con ciertos valores de referencia (*benchmarks*) que reflejan la sostenibilidad de los niveles de endeudamiento. A partir de los datos del Banco Mundial sobre 84 naciones en desarrollo para las que se dispone de información en el período 1980-2000, el número de países que presentan una relación deuda externa/producto inferior al 40% se ha reducido de 45 a 23 entre los años extremos, mientras que el número de países con coeficientes de deuda externa/exportaciones inferiores al 200% también disminuyó de 56 a 33 países.

Sin embargo, los riesgos de una brusca alteración de las tasas de interés como la que se produjo a comienzos de la década de 1980 son menores en la actualidad, debido al control de la inflación en los países desa-

rollados. De todos modos, conviene recordar que las tasas de interés real en esos países se mantuvieron altas en los dos últimos decenios del siglo XX (aunque se han reducido durante la crisis reciente) y, sobre todo, que los márgenes aplicables a los países en desarrollo en los mercados privados de capital son normalmente muy elevados. En términos de los criterios tradicionales de sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento, calculados sobre la base de la comparación del ritmo de crecimiento de la economía y la tasa de interés real, la relación sigue siendo desfavorable en la mayoría de los países.

Gráfico 3.6 Deuda externa



Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001a*, Washington, D.C., 2001, versión en CD-ROM.

Por último, cabe destacar que la tendencia a la concentración de la banca en el plano internacional se ha extendido a los países en desarrollo. Este proceso obedece tanto a la expansión de los grandes bancos internacionales como a la estrategia adoptada por los de menor tamaño para hacer frente a la competencia internacional, como ha ocurrido con

los bancos españoles en América Latina. Sin embargo, la concentración de la banca en manos extranjeras presenta muchas variaciones de una región a otra y también entre países de una misma región. Europa central y América Latina muestran concentraciones mucho mayores que las de los países de Asia-Pacífico (52%, 25% y 6% del total de activos bancarios en 1999, respectivamente).

La participación de los bancos extranjeros fluctúa entre un máximo de 42% a 54% en Argentina, Chile y Venezuela y un mínimo de alrededor del 18% en Brasil, México y Colombia. Este proceso de concentración ha sido estimulado por las autoridades regulatorias de los países desarrollados, con el propósito de reducir los riesgos cambiarios de los bancos (Hawkins, 2001). El acuerdo sobre servicios financieros de la Organización Mundial del Comercio constituye el marco institucional internacional que brinda garantías jurídicas a este proceso.

La conjunción de los procesos de liberalización financiera, de penetración de la banca extranjera y de las nuevas modalidades de articulación externa del sector privado han dado origen a una profunda reestructuración de los sistemas financieros de los países en desarrollo. En muchos sentidos, los sectores financieros nacionales están hoy más diversificados en términos de servicios, pero algunas de sus deficiencias clásicas aún perduran. El sesgo por las operaciones de corto plazo y los elevados márgenes de intermediación continúan siendo la norma, al igual que el racionamiento del crédito, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas y las familias de menores ingresos. Aunque los mercados de valores locales se han expandido en algunos países, las emisiones primarias de acciones no aumentaron, ya que las grandes empresas han preferido emitir las en los centros financieros internacionales. Por último, a pesar de los importantes cambios adoptados en materia de regulación y supervisión bancaria, la estabilidad de los mercados locales no ha mejorado significativamente, como lo demuestran los numerosos y recurrentes episodios de crisis bancarias.

Esta simultaneidad de elevada dependencia externa e insuficiente desarrollo de los sistemas financieros nacionales erosionó las expectativas que se abrigan a comienzos de los años noventa respecto del enfoque privilegiado para la integración financiera de los países en desarrollo en el mundo. Al mismo tiempo, refleja una asimetría del proceso de globalización que raramente se menciona. En esencia, el enfoque de “un mundo, un sistema financiero” ha sido no sólo un intento de “nivelar el campo de juego” sino que también apuntó a reorganizar los mercados financieros de los países en desarrollo en función del modelo de Estados Unidos, promoviendo la convergencia hacia una estructura financiera basada en el mercado de capitales.

La instrumentación de este enfoque ha tenido efectos negativos para el mundo en desarrollo. El más destacado ha sido el ya mencionado efecto desestabilizador que produce la gran volatilidad de los flujos de capital. Sin embargo, otro efecto negativo importante ha sido la implantación de una estructura financiera ajena a la tradición institucional de los países en desarrollo, y aun a la de varios países desarrollados¹⁵. Esta falta de adecuación puede acarrear consecuencias adversas si el proceso de destrucción institucional prevalece sobre el de construcción de nuevas instituciones, precisamente debido a la importancia crucial que la intermediación financiera cumple en el desarrollo económico¹⁶.

15 Esto es evidente en las políticas de fortalecimiento institucional de los sistemas financieros adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial en los países industrializados, que variaron significativamente de un país a otro, como consecuencia de los problemas financieros heredados y de los rasgos institucionales propios de cada uno de ellos. En el caso de Alemania, que tenía una larga tradición de banca universal vinculada estrechamente a las actividades productivas, las autoridades decidieron reconstruir grandes bancos privados universales e introducir regulaciones e incentivos para que intermediaran entre el ahorro privado y las necesidades de financiamiento de las empresas productivas. En cambio, en Francia los esfuerzos estuvieron orientados a reconstruir los bancos públicos, en consonancia con el papel prominente que dichos bancos habían detentado antes de la guerra. Japón también reorganizó su sistema financiero sobre la base de una estructura bancaria basada en el crédito. Vale recordar que este país se había industrializado vigorosamente desde el último tercio del siglo XIX a la par de establecer un sistema financiero moderno y sofisticado en términos de la promoción del desarrollo. Esta sincronía no fue espontánea, sino el resultado de políticas públicas deliberadas. De hecho, los grandes bancos tuvieron una importancia decisiva para el financiamiento de empresas de gran escala mediante un sistema basado en altos coeficientes de endeudamiento y tasas de interés bajas y estables.

16 Existe una copiosa literatura económica reciente en que se destaca la importancia del desarrollo financiero para el crecimiento económico (entre otros, *véanse* King y Levine, 1993; Demirgüç-Kunt y Maksimovic, 1998; y Rajan y Zingales, 2001), que se agrega a la ya disponible desde hace más de medio siglo (por ejemplo, Schumpeter, 1939; Keynes, 1936; y Gerschenkron, 1962). En estas visiones, el desarrollo económico está normalmente asociado a una demanda significativa de recursos para financiar la acumulación de capital, las innovaciones tecnológicas y el crecimiento y al hecho de que, en las economías modernas, estos recursos se movilizan mediante la creación de crédito y la intermediación financiera. No es sorprendente entonces que todas las economías que lograron crecer de manera sostenida también desarrollaron estructuras financieras que les permitieron enfrentar las demandas de financiamiento en el corto, mediano y largo plazos (*véase* Studart, 1995).

2. Migración internacional

Durante la primera fase de globalización, que se extiende desde el último cuarto del siglo XIX hasta comienzos del XX, la expansión del comercio y la elevada movilidad de los capitales estuvieron acompañadas de un incremento de los flujos migratorios, razón por la cual ese período también se conoce como la “era de la migración masiva” (Castles y Miller, 1993; Hatton y Williamson, 1998). Esta migración de grandes proporciones tuvo como destino a varios países del Nuevo Mundo (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Australia). Entre 1870 y 1920, Estados Unidos, el principal país receptor de esta corriente migratoria, acogió a más de 26 millones de personas, en su mayor parte procedente de Europa, que llegaron a representar más del 10% de la población total del país (Solimano, 2001).

Algunas de estas corrientes migratorias contribuyeron a una convergencia económica interregional e intrarregional (emigración europea al Nuevo Mundo y entre países europeos, respectivamente), en tanto que otras reforzaron la desigualdad en el orden económico internacional, como ocurrió con los culíes chinos y los indios transportados a las plantaciones y ciudades tropicales. De esta manera, se perfilaron dos tendencias dispares estimuladas por los flujos migratorios: la tendencia a la homogeneización de los salarios en niveles altos en el mundo desarrollado y la tendencia a la convergencia en torno a salarios bajos en los países en desarrollo (Lewis, 1978).

En esos años, los países del Nuevo Mundo adoptaron políticas liberales de inmigración y, en varios casos, los gobiernos estimularon por diversos medios la radicación de extranjeros, como respuesta a la necesidad de mano de obra y de poblar sus territorios en el marco de una fuerte expansión económica. A comienzos del siglo XX se empezaron a aplicar políticas cada vez más restrictivas, que en algunos países (Australia, Canadá y Estados Unidos) se complementaron con medidas discriminatorias de inmigrantes asiáticos, sobre todo los provenientes de China (O'Rourke y Williamson, 1999).

El fenómeno migratorio volvió a cobrar impulso después de más de medio siglo, como parte de la tercera fase de globalización en el último cuarto del siglo XX. En este período se incrementaron los flujos hacia casi todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en comparación con las décadas anteriores, si bien su magnitud fue mucho menor que la de fines del siglo XIX¹⁷. En el caso de

17 En el caso de Estados Unidos, el principal país receptor, la inmigración ascendió a cerca de 7.5 millones de personas en los dos últimos decenios del siglo XX, lo

algunos países receptores, este proceso tuvo su punto culminante a comienzos de los años noventa (Estados Unidos, Alemania, Japón y Canadá); en otros (Reino Unido y Australia) había alcanzado ese punto algunos años antes. Desde entonces, y en gran medida como consecuencia de las restricciones legales a la inmigración aplicadas de manera generalizada, los flujos se han reducido significativamente (*véase* el cuadro 3.4).

Cuadro 3.4 OCDE: los 10 principales países receptores de inmigrantes (En miles de personas)

<i>País receptor</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	<i>Promedio</i>
Estados Unidos a/	1.537	1.827	974	904	804	721	916	798	661	647	979
Alemania b/	842	921	1.208	987	774	788	708	615	606	674	812
Japón b/	224	258	267	235	238	210	225	275	266	282	265
Reino Unido a/	...	...	204	190	194	206	216	237	258	277	223
Canadá a/	214	231	253	256	224	213	226	216	174	190	220
Italia a/	...	...	...	...	...	...	...	...	111	268	190
Francia a/	102	110	117	99	92	77	76	102	138	104	102
Australia a/	121	122	107	76	70	87	99	86	77	84	93
Suiza b/	101	110	112	104	92	88	74	73	75	86	92
Países Bajos b/	81	84	83	88	68	67	77	77	82	78	79

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Trends in International Migration. Sopemi 2001 Edition*, París, 2001b.

a/ Datos basados en permisos de residencia u otras fuentes.

b/ Datos basados en registros de población.

También se observan cambios importantes en lo que respecta a las regiones y los países de origen de los inmigrantes (*véase* el cuadro 3.5). La corriente de inmigración hacia Estados Unidos en la tercera fase de globalización está constituida en su mayor parte por latinoamericanos y caribeños (46%) y asiáticos (34%), en claro contraste con lo ocurrido en el siglo XIX, cuando cerca del 90% de los inmigrantes eran de origen europeo (Solimano, 2001). En el caso de la Unión Europea destacan las migraciones internas, que representan dos tercios del total (66,2%); también son importantes, como regiones de origen, África (16,2%) y Asia (10,6%) (Salt, 1999). Casi las tres cuartas partes de la corriente migratoria hacia Japón provino de Asia (53,3%), América Latina y el Caribe (10,2%),

que se compara con alrededor de 2.5 millones en la década de 1950 y de un millón en los años cuarenta. Sin embargo, en comparación con la población del país, los flujos migratorios representaron, como promedio anual, menos del 3% en el último tercio del siglo XX, porcentaje muy inferior a los registrados entre 1870 y 1920 (más de 10%).

Cuadro 3.5 Organización de cooperación y desarrollo económicos: naciones de origen de los inmigrantes de los principales países receptores en 1999 (En porcentajes)

País receptor	Principales países de origen					Acumulado
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	
Estados Unidos	México (19.9)	China (5.6)	India (5.5)	Filipinas (5.2)	República Dominicana (3.1)	39.3
Alemania	Yugoslavia (13.1)	Polonia (10.7)	Turquía (7.0)	Italia (5.2)	Rusia (4.1)	40.1
Japón	China (21.0)	Filipinas (20.3)	Brasil (9.3)	Estados Unidos (8.8)	Corea (8.2)	67.6
Reino Unido	Estados Unidos (16.2)	Australia (12.1)	Sudáfrica (8.7)	India (7.1)	Nueva Zelanda (5.7)	49.8
Canadá	China (20.2)	India (9.2)	Pakistán (4.9)	Filipinas (4.8)	Corea (3.8)	42.9
Italia	Albania (13.9)	Marruecos (9.3)	Yugoslavia (9.1)	Rumania (7.8)	China (4.1)	44.2
Francia	Marruecos (13.5)	Argelia (10.9)	Turquía (5.5)	Túnez (3.8)	Estados Unidos (2.6)	36.3
Australia	Nueva Zelanda (22.2)	China (11.4)	Reino Unido (10.5)	Sudáfrica (5.9)	India (3.1)	53.1
Suiza	Yugoslavia (14.7)	Alemania (12.8)	Francia (7.2)	Italia (7.0)	Portugal (5.8)	47.5
Países Bajos	Reino Unido (6.4)	Alemania (5.7)	Marruecos (5.6)	Turquía (5.4)	Estados Unidos (4.2)	27.3

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Trends in International Migration*, Sopemi 2001 Edition, París, 2001b.

y Estados Unidos (8,8%)¹⁸. (Los datos de este párrafo corresponden al período 1997-1998.)

La composición de las corrientes revela la influencia que ejercen en el destino de la migración factores tales como la distancia, el idioma, las relaciones históricas y las afinidades culturales. De hecho, más de la mitad de los emigrantes a Japón provenían de China, República de Corea y las Filipinas, mientras que en Estados Unidos casi una cuarta parte procedía de México, República Dominicana y Canadá. Los países de origen de la migración hacia el Reino Unido y Francia demuestran la vigencia de estrechos lazos históricos y culturales.

Estos movimientos migratorios de carácter permanente estuvieron enmarcados en significativos cambios de la legislación que, en general, fue mucho más restrictiva que en el pasado y orientada a un mayor control de la inmigración ilegal. En Estados Unidos esta legislación ha sido modificada en varias oportunidades desde los años sesenta. En virtud de la reforma de la Ley de Inmigración y Naturalización instrumentada en 1965, se estableció un sistema de preferencias basadas en los lazos familiares con ciudadanos estadounidenses, se estimuló la inmigración de las personas con habilidades y formación más requeridas en el mercado laboral, se definieron cuotas por país de origen y se adoptaron medidas para eliminar la discriminación étnica. En 1986 se introdujeron nuevos cambios en la legislación, con el fin de controlar la inmigración ilegal mediante una mayor vigilancia de las fronteras y programas de normalización de la situación de los inmigrantes indocumentados. En 1996 se introdujo otra reforma, con el objetivo de reforzar el control de la inmigración ilegal.

Desde principios de los años noventa, las políticas sobre inmigración de los países europeos son definidas por la Unión Europea. El rasgo principal de esta legislación es la nítida diferencia establecida en el Tratado de Roma entre el origen comunitario o no comunitario de los inmigrantes. Mientras los primeros gozan de plenos derechos para residir y trabajar en cualquier país de la Unión, a los segundos se les aplican estrictas restricciones y se les exige una visa de trabajo para conseguir la residencia. Australia, Canadá y Japón también han adoptado políticas restrictivas de la inmigración en los últimos años, sobre todo para otorgar permisos de residencia permanente. A fin de compensar esta situación, se han instrumentado programas especiales para facilitar la residencia temporal, normalmente asociada a permisos de trabajo en áreas específicas, ya sea para dar mayor flexibilidad al mercado laboral o para hacer frente a la escasez de oferta en determinados segmentos de éste (OCDE, 2001b).

18 Salt, 1999, Sopemi, 2001 y OCDE, 2001b.

Un tema particularmente inquietante es el drenaje selectivo de investigadores científicos e ingenieros y otros tipos de personal calificado que producen las políticas migratorias de los países de la OCDE, que acentúan las fuertes asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo en materia de sus capacidades para realizar actividades de investigación y desarrollo (*véase* el capítulo 4). Asimismo, como bien se ha resaltado en la literatura sobre desarrollo económico, esto puede conducir a círculos virtuosos y también a trampas de pobreza (Easterly, 2001a). Dos factores se conjugan para inducir mayores corrientes migratorias de investigadores científicos e ingenieros desde los países en desarrollo al mundo desarrollado. Uno es la presencia de retornos crecientes y fuertes externalidades en la creación de conocimiento, que genera procesos de aglomeración de las comunidades científicas. El otro factor corresponde a las políticas migratorias especiales de los países desarrollados en respuesta a la creciente demanda de personal de alta calificación. El principal foco de atracción es Estados Unidos, que en los años noventa recibió casi un millón de especialistas del mundo en desarrollo sólo en el área de tecnología de la información con arreglo al programa de visado especial H1-B. Varios otros países de la OCDE (Alemania, Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido) han instrumentado también programas selectivos como, por ejemplo, el esquema de “tarjeta verde” de Alemania (Solimano, 2002).

Por lo tanto, y a pesar de su simultaneidad con la creciente reducción de los obstáculos impuestos a la movilidad del capital, el libre movimiento de las personas se limita a ciertas regiones, dentro de los países de la OCDE, y a los trabajadores de alta o muy alta calificación. Sin embargo, quienes presentan una mayor propensión a emigrar son trabajadores con una calificación relativamente baja interesados en desplazarse de sur a norte. Además, desde la desaparición del mundo socialista se observa una fuerte propensión migratoria desde los países de Europa central y oriental, especialmente hacia países de la Unión Europea. Por consiguiente, el mayor control de las corrientes de migración irregular y de empleo de trabajadores indocumentados, así como las limitaciones al derecho de asilo por razones políticas y humanitarias, se han convertido en otro eje de las políticas de inmigración de los países desarrollados (OCDE, 2001b).

Esta relación entre propensiones migratorias y restricciones a la libre movilidad laboral se tradujo en un notable incremento de la migración irregular hacia los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en la década de 1990 que, por su propia naturaleza, es imposible de detectar plenamente. La persistencia de estas corrientes de migración irregular han llevado a casi todos los países de la OCDE a reforzar los controles aplicables al ingreso, la residencia y el empleo de

extranjeros. Junto con ello, se han adoptado diversos programas para regularizar la situación de los residentes indocumentados.

La migración internacional tiene profundas repercusiones en las estructuras básicas de los países emisores y receptores. Se reconoce ampliamente que las desigualdades en los niveles de desarrollo son el principal factor determinante de la migración. Por ende, si la globalización conlleva una acentuación de estas desigualdades, las propensiones migratorias persistirán y hasta podrían aumentar. Por otra parte, la creciente interdependencia entre las naciones amplía la transnacionalización de las comunidades y conduce a una diversificación de las modalidades de movilidad. Otros factores que estimulan la emigración son la mayor difusión de pautas culturales, patrones de comportamiento y aspiraciones, puesto que lleva a los posibles emigrantes a tomar más conciencia de las desigualdades existentes en el mundo en cuanto a grado de desarrollo. Además, los adelantos en las comunicaciones y el transporte reducen los costos directos de la migración.

A diferencia del pasado, la migración actual no está vinculada a la ocupación de regiones despobladas; debido a su orientación predominante, de sur a norte, el reto de integrar a los inmigrantes se plantea en sociedades altamente estructuradas, cuyas condiciones económicas, sociales y demográficas difieren notablemente de las imperantes en los países de origen. La integración de los inmigrantes en las sociedades de destino y la definición de sus derechos y demandas de ciudadanía adquieren una importancia política de primer orden; las respuestas institucionales son heterogéneas y en ellas se combinan posturas humanitarias y restrictivas, estas últimas fundadas en la defensa de la soberanía. En los países emisores adquiere especial importancia el vínculo con los emigrantes, que, además de representar una fuente de recursos a través de las remesas, ofrece un potencial de cambio e innovación. Este vínculo es la otra cara de la integración y, como lo demuestran las comunidades de inmigrantes y sus redes sociales, es uno de los gérmenes de la transnacionalización.

Las organizaciones de inmigrantes en los principales países receptores, entre otras las que han surgido en Estados Unidos, constituyen marcos de referencia para afianzar la identidad colectiva, y posibilitan la globalización de sus expresiones culturales y la difusión de sus productos en las sociedades receptoras. Estas organizaciones contribuyen al mantenimiento de estrechos lazos con las áreas de origen de los inmigrantes, uno de los más importantes de los cuales es el envío de remesas. La utilización, el origen, los canales de movilización y los efectos reales y potenciales de las remesas para el desarrollo de las comunidades receptoras sólo han sido parcialmente evaluados y las políticas sobre la materia aún son escasas.

Pese a que los debates sobre la migración, sus determinantes y sus consecuencias despiertan hoy más interés que nunca, las controversias que provocan estos temas dificultan la adopción de acuerdos globales y orientaciones definidas al respecto. En los últimos años se ha hecho evidente la necesidad de comprender que la migración internacional es un fenómeno que exige la adopción de medidas multilaterales, basadas en la cooperación entre los Estados. También es evidente que los gobiernos y organismos de la sociedad civil de los países de origen, de destino y de tránsito comparten la preocupación por los derechos humanos de los emigrantes, vinculados tanto a la decisión de emigrar o quedarse en el país de origen como a la posibilidad de ejercer su ciudadanía en los países de origen y destino. Estas convicciones se ven reforzadas por la necesidad de aunar esfuerzos en la lucha frontal contra una forma de delincuencia que reviste la mayor gravedad: el tráfico de inmigrantes, objeto de lucro de organizaciones que operan a escala internacional.

Desigualdades y asimetrías del orden global

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales. Para expresarlo en contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente *desnivelado*¹, cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías características del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso.

El presente capítulo se centra en el análisis de estas desigualdades y asimetrías, cuya identificación precisa es indispensable para atenuar estos problemas y, a la larga, superarlos. En la primera sección se presenta evidencia empírica sobre las desigualdades en la distribución del ingreso mundial en los últimos siglos. En la segunda, se examinan las asimetrías existentes entre países desarrollados y países en desarrollo, y las distintas formas en que han sido encaradas en el debate internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial.

1. Desigualdades en la distribución del ingreso mundial

Las disparidades del ingreso *per cápita* se han generalizado en la economía mundial, tanto entre regiones y países como entre los ciudadanos de

1 Por oposición a la expresión “level playing field”.

una misma sociedad, y en los países más y menos desarrollados. Si bien en el pasado se advierten algunos episodios de convergencia del ingreso *per cápita* entre algunos países desarrollados, una de las principales características de la tercera fase de globalización es la ampliación de la desigualdad en ambas dimensiones.

A. Disparidades de largo plazo entre regiones y países

La ampliación de las disparidades de ingreso entre regiones y países ha sido una característica de la economía mundial en los dos últimos siglos. En efecto, el cociente entre el producto por habitante de las regiones más y menos desarrolladas del mundo, que oscilaba en torno a 3 a comienzos del siglo XIX, ha aumentado en forma sostenida hasta alcanzar a poco menos de 20 veces en la actualidad (*véase* el cuadro 4.1). La única excepción a esta tendencia es el período 1950-1973, en el que dicho diferencial disminuyó ligeramente (Madisson, 1995 y 2001)².

En términos generales, las grandes disparidades interregionales de producto por habitante ya estaban determinadas antes de la Primera Guerra Mundial, pero siguieron acentuándose rápidamente hasta mediados del siglo XX³, y han continuado ampliándose a un ritmo algo inferior desde entonces. Éste es, como veremos, un patrón que se repite en el caso de otros indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso mundial. La relativa disminución del ritmo de ampliación de las desigualdades después de la Segunda Guerra Mundial coincidió con la aceleración del crecimiento económico en el mundo en desarrollo, que fue una de las características distintivas de la segunda fase de globalización.

Cabe recordar, por otra parte, que esta aceleración se enmarcó inicialmente en una política proteccionista y sólo en forma tardía –a partir de la década de 1960, pero sobre todo en los años ochenta y noventa– en una mayor apertura y participación en las corrientes del comercio mundial (*véase* el capítulo 2).

2 *Véase* también Bairoch (1981). Este autor estima, sin embargo, que los diferenciales de ingreso por habitante a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX eran sustancialmente inferiores a los calculados por Maddison (1995, 2001).

3 Dado su peso relativo en la población mundial, una de las razones básicas de las tendencias mencionadas fue el relativo estancamiento de Asia (con excepción de Japón y unos pocos países más) hasta mediados del siglo XX y, por el contrario, la aceleración del crecimiento económico en esa región en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Cuadro 4.1 Evolución de las disparidades interregionales

	1820	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. PIB per cápita por región a/							
Europa occidental	1.232	1.974	3.473	4.594	11.534	15.988	17.921
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá	1.201	2.431	5.257	9.288	16.172	22.356	26.146
Japón	669	737	1.387	1.926	11.439	18.789	20.413
Asia (con la excepción de Japón)	575	543	640	635	1.231	2.117	2.936
América Latina	665	698	1.511	2.554	4.531	5.055	5.795
Europa oriental y ex Unión Soviética	667	917	1.501	2.601	5.729	6.445	4.354
África	418	444	585	852	1.365	1.385	1.368
Mundo	667	867	1.510	2.114	4.104	5.154	5.709
B. Disparidades interregionales (porcentajes)							
Región menos desarrollada/región más desarrollada	33,9	18,3	11,1	6,8	7,6	6,2	5,2
América Latina/región más desarrollada	54,0	28,7	28,7	27,5	28,0	22,6	22,2
América Latina/mundo	99,7	80,5	100,1	120,8	110,4	98,1	101,5
América Latina/región menos desarrollada	159,1	157,2	258,3	402,2	368,1	365,0	423,6
C. Participación regional en la producción mundial (porcentajes)							
Europa occidental	23,6	33,6	33,5	26,3	25,7	22,3	20,6
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá	1,9	10,2	21,7	30,6	25,3	24,6	25,1
Japón	3,0	2,3	2,6	3,0	7,7	8,6	7,7
Asia (con la excepción de Japón)	56,2	36,0	21,9	15,5	16,4	23,3	29,5
América Latina	2,0	2,5	4,5	7,9	8,7	8,3	8,7
Europa oriental y ex Unión Soviética	8,8	11,7	13,1	13,0	12,9	9,8	5,3
África	4,5	3,6	2,7	3,6	3,3	3,2	3,1
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.
a/ En dólares internacionales (1990) de Geary-Khamis.

América Latina muestra rasgos particulares dentro de esta evolución. En primer término, ésta fue una de las primeras regiones del mundo en desarrollo en incorporarse a las corrientes de globalización⁴. Desde las fases iniciales de este proceso, esta región conformó, conjuntamente con Europa central y oriental, el grupo de países de ingreso medio, al cual se sumaron algunos países asiáticos en las últimas décadas. Aunque no existen datos precisos sobre la materia, la brecha de producto por habitante en relación con la región más desarrollada del mundo se amplió entre 1820 y 1870, pero se estabilizó desde entonces. De hecho, la disparidad entre el producto *per cápita* de América Latina y el de la región más desarrollada del mundo se mantuvo estable durante poco más de un siglo en el rango de 27% a 29% y sólo comenzó a reducirse a partir de 1973: a 23% en 1990 y a 22% a fines del siglo XX (*véase* el cuadro 4.1.B). En relación con el producto medio mundial, aumentó de 1870 a 1950, para luego descender moderadamente hasta 1973 y en forma más acelerada desde 1973 a 1990.

Tras el buen desempeño relativo alcanzado por América Latina en la primera fase de globalización (1870-1913), comparado con el de otros países en desarrollo, se registró un éxito similar durante las primeras etapas del “desarrollo hacia adentro” que se produjeron en el marco de la paralización del proceso de globalización a nivel mundial. En la segunda fase (1945-1973), la región anotó los ritmos de crecimiento del PIB por habitante más altos de su historia, aunque la aceleración del crecimiento fue ligeramente inferior a la mundial⁵. Por lo tanto, la característica más destacada del siglo transcurrido entre 1870 y 1973 fue la incapacidad de la región de acercarse sostenidamente a los niveles de los países desarrollados. Dentro de este patrón general, en algunos países se han dado etapas de rápido crecimiento⁶, seguidas de otras de marcada

4 En Bulmer-Thomas (1994), Thorp (1998), Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a y 2000b) y Hofman (2000) se presenta un análisis más detallado del desempeño de la región desde mediados del siglo XX.

5 Es interesante señalar que, si se ajusta por los efectos de la transición demográfica, la aceleración del crecimiento de la región en 1950-1973 se hace más notoria y, por el contrario, se acentúa la desaceleración posterior. En efecto, si el PIB se calcula en relación con la población en edad de trabajar y no de la población total, el crecimiento se acelera del 1,4% en 1913-1950 al 2,7% en 1950-1973 y disminuye a 0,4% en 1973-1998. Por otra parte, cabe recordar que en el período de posguerra los países de Europa occidental y oriental, así como Japón y varios países del mundo en desarrollo, iniciaron una etapa de recuperación de la fuerte contracción de la posguerra, mientras que América Latina y el Caribe resultó menos afectada en una y otra etapa.

6 Entre los más importantes se cuentan los períodos de rápido crecimiento de los tres países del Cono Sur a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX; de Cuba

desaceleración e incluso retracción. Durante ese largo período, América Latina podría definirse como un caso de estabilización en una posición intermedia en el concierto mundial y de “convergencias truncadas” individuales, más que de divergencia con los países desarrollados, aunque este fenómeno se verifica en algunos países.

Por consiguiente, el rezago relativo de la región sólo se produjo durante la tercera fase de globalización (a partir de 1973), como consecuencia de la deficiente inserción en el proceso de globalización financiera y la consiguiente crisis de la deuda. Además, la recuperación posterior a la “década perdida” de los años ochenta fue frustrante. Como ha demostrado la Cepal en diversos estudios, este hecho se reflejó en el crecimiento relativamente deficiente registrado a continuación del intenso proceso de reformas económicas que se inició en la década de 1970 en algunos países y, en forma más generalizada, entre mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa⁷.

Las variaciones del producto por habitante y las diferencias en la dinámica demográfica entre las distintas regiones del mundo han contribuido a producir alteraciones importantes en la distribución de la producción mundial (véase el cuadro 4.1). En el siglo XIX, el elemento más destacado fue la preponderancia de Europa occidental y el surgimiento de los “retoños occidentales” en América y Oceanía (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), como los define Maddison (1989), a costa de Asia. Este proceso supuso una masiva concentración de la producción manufacturera del mundo en los ejes dinámicos del capitalismo. La tendencia se revirtió después de la Segunda Guerra Mundial pero, de todos modos, los países desarrollados (incluido ahora Japón) siguen concentrando más de la mitad de la producción mundial, especialmente en las ramas manufactureras y de servicios basados en un uso intensivo de tecnología. En el cuadro 4.2 se presentan las diferencias de producto por habitante entre grupos de países. Tal como se observa en el caso de las disparidades interregionales, la característica más destacada es el acentuado y sostenido aumento de las desigualdades entre países. El proceso también fue acelerado hasta 1950 y se desaceleró posteriormente, especialmente durante la segunda fase de la globalización.

El único caso evidente de convergencia en los niveles de producto por habitante es el de los países desarrollados durante esa segunda fase, su “edad de oro” (véase el cuadro 4.2). Este fenómeno ha sido objeto de detallada atención en varios estudios (véase, entre otros, Maddison,

en el primer cuarto del siglo XX; y de Venezuela, Brasil y México durante varias décadas del siglo XX.

7 Véanse, en particular, Cepal (1996a y 2001b), Stallings y Peres (2000) y Escaith y Morley (2001).

1991). El proceso continuó ininterrumpidamente hasta 1990, aunque a un ritmo más lento, pero se detuvo en el último decenio del siglo XX. El otro período histórico en el que se dio una clara convergencia es la primera fase de globalización o, más precisamente, la segunda mitad del siglo XIX. O'Rourke y Williamson (1999) han demostrado que en ese período se produjo una convergencia salarial entre Estados Unidos y Europa, fundamentalmente como consecuencia de la migración masiva de mano de obra europea hacia el Nuevo Mundo. Este proceso de equiparación salarial también se produjo dentro de Europa occidental, entre algunos países entonces periféricos (sobre todo los escandinavos, Austria y, en menor medida, Italia e Irlanda) y los más desarrollados (Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido). Sin embargo, de acuerdo con estos mismos autores, el proceso no abarcó a otros países de la periferia europea (los mediterráneos, con la excepción de Italia, y los de Europa central y oriental), y tampoco a otras regiones del mundo. Por lo tanto, aun en el conjunto de países que hoy integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se produjo una leve divergencia en la evolución del producto por habitante, que es más acentuada cuando se considera un conjunto más amplio de países (véase el cuadro 4.2).

Cuadro 4.2 Índices de desigualdad del ingreso per cápita en el mundo a/

	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. Índice de dispersión b/						
Países industrializados de la OCDE	0,43	0,45	0,50	0,24	0,22	0,22
34 países	0,58	0,72				
48 países		0,70	0,87			
141 países			0,96	1,07	1,13	1,22
Países en desarrollo			0,85	0,93	0,94	1,04
América Latina			0,51	0,56	0,60	0,70
B. Desviación logarítmica promedio c/						
Países industrializados de la OCDE	0,08	0,09	0,11	0,03	0,02	0,02
34 países	0,16	0,23				
48 países		0,24	0,33			
141 países			0,54	0,56	0,58	0,65
Países en desarrollo			0,53	0,50	0,42	0,51
América Latina			0,14	0,14	0,16	0,21

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

a/ En dólares internacionales (1990) de Geary-Khamis.

b/ Desviación estándar del logaritmo del PIB *per cápita*.

c/ Promedio de los logaritmos de la razón media del PIB *per cápita*/PIB *per cápita* de cada país.

Este tema ha sido examinado ampliamente en el último cuarto de siglo en la literatura sobre crecimiento económico⁸. En general, los análisis confirman que no hubo un proceso de convergencia mundial de los niveles de ingreso por habitante, en el sentido en que utilizamos el término en este documento; en la terminología empleada en dicha literatura, no hubo una “convergencia incondicional”. Sin embargo, diversos estudios señalan que hay ciertas evidencias estadísticas de “convergencia condicional”, en la que se tienen en cuenta otros factores que inciden en el crecimiento de los países, como el nivel educacional de la población, la infraestructura, la estabilidad macroeconómica, y el grado de desarrollo de las instituciones políticas, sociales y económicas. Esto responde fundamentalmente al hecho de que estos determinantes del crecimiento económico muestran una distribución tan disímil como el producto por habitante, o incluso peor, lo que ha llevado a algunos autores a cuestionar la validez del concepto de “convergencia condicional”.

En el cuadro 4.3 se ilustra otro fenómeno, que difiere por completo de los anteriores: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo durante el último cuarto del siglo XX, es decir, el número cada vez mayor de países “ganadores” y “perdedores”. Esta dispersión se acentuó tanto en el período 1973-1990 como en la década de 1990. Es importante destacar que este proceso es mucho más generalizado que la tendencia al incremento de las disparidades internacionales del producto por habitante y, de hecho, afecta a todas las regiones y a los países con niveles de ingresos bajos y medios. Dentro de los países se ha producido una diferenciación similar, tanto entre distintos sectores sociales como entre diferentes territorios.

Cuadro 4.3 Desviación estándar del crecimiento del PIB *per cápita* a/

	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-1998
OCDE	0,37	0,62	1,53	0,59	1,16
34 países	0,54	1,04			
48 países		1,01	2,76		
141 países			1,73	2,35	2,95
Países en desarrollo			1,69	2,50	3,09
América Latina			1,50	1,43	2,15

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

a/ En dólares internacionales (1990) de Geary-Khamis.

8 Entre otros textos de la copiosa literatura sobre la materia, véanse Barro y Sala-i-Martin (1995), Quah (1995), Barro (1997), Pritchett (1997), Ros (2000), Kenny y Williams (2000) y Easterly (2001a y 2001b).

Indudablemente, todas estas dimensiones contribuyen a la gran incertidumbre con respecto al futuro que se observa en las sociedades contemporáneas. Esta inseguridad impone una nueva demanda al sistema internacional y a los sistemas de protección social de cada país, que se suma a la demanda más tradicional de corrección de las tendencias a una mayor desigualdad distributiva.

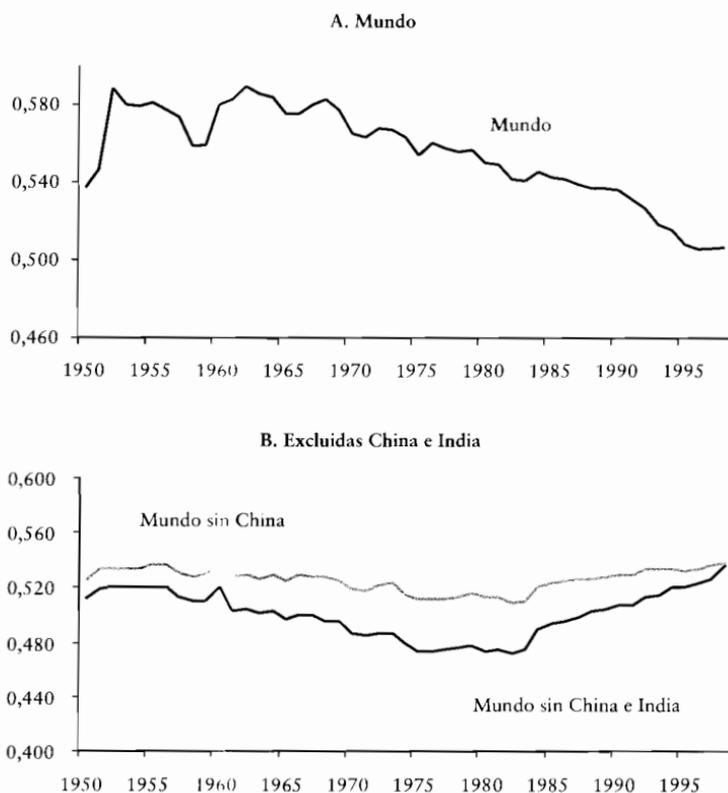
B. Efecto conjunto de la desigualdad internacional y nacional

En algunos estudios recientes se ofrece una visión mucho más detallada de la evolución de las desigualdades internacionales. En el gráfico 4.1 se reproducen los resultados del estudio de Milanovic (2002) sobre disparidades del producto por habitante, ponderado por la población de los países. Los cálculos son muy sensibles a la inclusión de China e India, países con una población muy numerosa y cuyo desempeño en términos de crecimiento económico fue deficiente durante la segunda fase de globalización (1945-1973), pero que se cuentan entre los más exitosos durante la tercera (1973 en adelante). Cuando se excluyen estos dos países, se observa una importante reducción de las disparidades internacionales entre los puntos medios de las décadas de 1950 y 1970; posteriormente, éstas se acentuaron en forma considerable en los dos últimos decenios del siglo XX. Sin embargo, cuando se incorporan esos dos países en el análisis, los resultados varían significativamente. De hecho, su excelente desempeño en las últimas décadas compensa la tendencia distributiva adversa que caracteriza al resto del mundo.

El estudio de Bourguignon y Morrison (2002) permite analizar el efecto conjunto de la evolución de las disparidades entre países y de las desigualdades dentro de ellos⁹. En dicho ensayo se emplea un concepto más amplio de desigualdad mundial, de acuerdo con el cual las unidades de análisis no son los países, sino sus habitantes. A partir de este concepto, los autores concluyen que las desigualdades internacionales aumentaron notablemente entre 1820 y 1910, se mantuvieron estables de 1910 a 1960 y volvieron a crecer de 1960 a 1992 (véase el gráfico 4.2). Este proceso estuvo dominado hasta 1910 por la evolución de las disparidades internacionales, que de hecho se profundizaron en forma muy marcada hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, durante el período de retroceso del proceso de globalización (1914-1950), esa tendencia coincidió con una mejoría de la distribución del ingreso dentro de los países, que logró frenar la profundización de la desigualdad internacional. Esta mejoría respondió tanto al surgimiento del “Estado de bienestar” en

9 Entre los antecedentes de este tipo de análisis, véanse los trabajos de Berry, Bourguignon y Morrison (1983 y 1991).

Gráfico 4.1 Desigualdad internacional, ponderada por población, 1950-1998

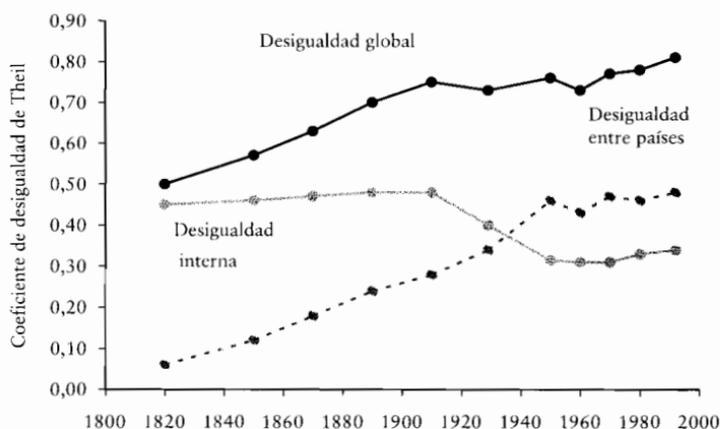


Fuente: Branko Milanovic "Worlds Apart: International and World Inequality, 1950-2000", Washington, D.C., Banco Mundial, 2002, inédito.

Europa occidental y Estados Unidos como a las revoluciones socialistas de Europa central y oriental. La tendencia a la ampliación de las desigualdades internacionales en las últimas décadas puede atribuirse no sólo al aumento moderado de las disparidades internacionales sino también al notorio incremento de las desigualdades dentro de los países.

La conjunción de estas dos tendencias es, de hecho, una de las características más distintivas de la tercera fase de globalización (véanse, entre otros, Unctad, 1997, PNUD, 1999a y Milanovic, 1999). En efecto, en varios estudios se ha demostrado que la relativa estabilidad de la desigualdad dentro de los países, que caracterizó a la economía mundial en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial (véase, entre otros, Deininger y Squire, 1996), fue seguida de una desigualdad cada vez mayor en el último cuarto del siglo XX. Los cálculos de Cornia (1999) son muy

Gráfico 4.2 Desigualdad global de los ingresos individuales, 1820-1992



Fuente: François Bourguignon y C. Morrison, "The size distribution of income among world citizens: 1820-1990", *American Economic Review*, 2002, por aparecer.

ilustrativos (véase el cuadro 4.4). De acuerdo con este análisis, el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el período 1975-1995. Tan sólo un 16% vivía en naciones en las que la desigualdad se redujo. El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables. Estas tendencias generales se observan, con algunas variaciones, en las regiones más importantes del mundo desarrollado, en transición y en desarrollo.

Cuadro 4.4 Tendencia mundial en la desigualdad del ingreso, 1975-1995 (En porcentajes de población)

Grupos de países	Desigualdad creciente	Desigualdad estable	Desigualdad decreciente	Tendencia no identificable
Países industrializados	71,8	1,2	27,0	0,0
Europa oriental	98,1	0,0	0,0	1,9
Ex Unión Soviética	100,0	0,0	0,0	0,0
América Latina	83,8	0,0	11,4	4,8
Sur de Asia y Oriente Medio	1,4	70,2	14,4	14,0
Asia oriental	79,4	4,4	16,1	0,1
África	31,6	11,9	7,7	48,8
Mundo	56,6	22,1	15,6	5,7

Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Giovanni Andrea Cornia, "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider), marzo de 1999.

En el caso de los países desarrollados, esta evolución adversa de la distribución del ingreso fue más marcada, puesto que el 72% de la población vivía en países en la que ésta se fue acentuando. Es importante destacar el hecho de que este deterioro distributivo relativamente generalizado no se dio en el mundo desarrollado durante las dos fases anteriores de globalización¹⁰. Según varios análisis (Atkinson, 1996 y 1999 y Cornia, 1999), el aumento de la desigualdad se debió a un incremento de las diferencias salariales, cuyas principales causas fueron la erosión de las instituciones de protección laboral y un progreso técnico caracterizado por un sesgo que favorece a la mano de obra más calificada, aunque también puede haber contribuido la liberalización del comercio; algunos autores (Wood, 1998) otorgan más importancia a este último factor. Los países industrializados en los que siguieron existiendo instituciones centrales encargadas de la fijación de los salarios (Alemania e Italia), y que otorgaron un mayor protagonismo a las organizaciones de trabajadores y a la protección del salario mínimo (Francia), lograron mitigar el impacto de los factores mencionados que contribuían a exacerbar la desigualdad. El mayor incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso se produjo en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido, países en los que las negociaciones salariales se realizan en forma descentralizada y que tienen mercados laborales más flexibles.

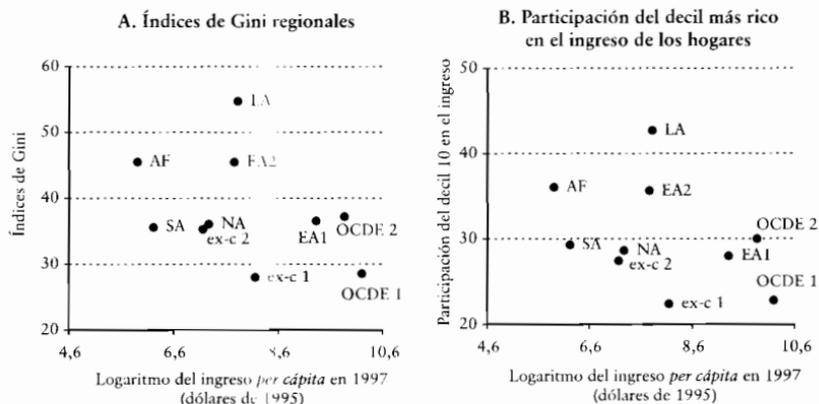
Los países en desarrollo y en transición tuvieron una evolución más heterogénea. El mayor deterioro en este campo se dio en los países de Europa central y oriental, sobre todo en los de la antigua Unión Soviética (*véase* también al respecto, PNUD, 1999b). En Asia oriental también se registraron mayores grados de desigualdad, especialmente debido a la creciente divergencia entre los niveles de desarrollo de las áreas urbanas y costeras de China, por una parte, y las rurales y del interior, por otra. Sin embargo, ésta también es la región en desarrollo con la proporción más alta de población que reside en países que registraron un descenso de la desigualdad. En cambio, la mayor parte de la población del sur de Asia, el Oriente Medio y África vivía en países cuyos índices de desigualdad se mantuvieron estables o que no presentaron patrones claramente identificables. En todas estas regiones, las fuertes desigualdades se asientan en las diferencias entre las áreas rurales y urbanas.

10 Ya se han mencionado las tendencias características de la segunda fase de globalización. A juicio de O'Rourke y Williamson (1999) y Lindert y Williamson (2001), en la primera fase las tendencias varían de un país a otro: deterioro en los países ricos en recursos naturales, mejoría en los países europeos con amplia base agraria (sobre todo los grandes países de Europa continental) y ninguna tendencia clara en los países más industrializados de Europa.

En América Latina, la gran mayoría de la población vive en países en los que la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento en el último cuarto del siglo XX. En términos generales, y tal como se indica en varios estudios de la Cepal (1997, 2000b, 2001b y 2001c), el incremento de la desigualdad característico de la década de 1980 no se revirtió en la década de 1990. Por el contrario, en ese último período fue mayor el número de países con tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. Una de las explicaciones de esta tendencia ha sido la evolución asimétrica de la pobreza y de la distribución del ingreso en las distintas fases del ciclo económico: la crisis de la deuda afectó dramáticamente a los sectores más pobres, pero la posterior reanudación del crecimiento no estuvo acompañada de una recuperación equivalente de los ingresos de estos sectores (Cornia, 1999; La Fuente y Sáinz, 2001). La creciente brecha entre el nivel de remuneración de los trabajadores calificados y no calificados y, especialmente, entre trabajadores con educación universitaria y sin ella, parece ser uno de los principales efectos del proceso de liberalización económica (*véanse* los documentos ya citados de la Cepal, 1997, 2000b, 2001b y 2001c; Berry, 1998 y Morley, 2000).

Este panorama global permite suponer que han surgido factores nuevos que ejercen una gran influencia en la desigualdad del ingreso y que han venido a sumarse a los más tradicionales (distribución de activos y acceso a la educación). Estos nuevos factores, vinculados a la tercera fase de globalización y a algunas orientaciones de las políticas nacionales que la han acompañado, fueron la reducción de la masa salarial como proporción del ingreso total y el incremento simultáneo de los beneficios empresariales y las rentas financieras, las crecientes disparidades en la remuneración del factor trabajo según el grado de calificación y la erosión de la capacidad redistributiva del Estado. La incidencia de estos factores varía de una región a otra e incluso entre países de una misma región.

Por último, conviene destacar que las estructuras de distribución del ingreso dentro de los países obedecen a situaciones regionales muy disímiles. América Latina muestra la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo (*véase* el gráfico 4.3), seguida de un primer grupo integrado por África y la segunda generación de países de reciente industrialización del Asia oriental. Un segundo grupo está conformado por los países del sur de Asia, los de la antigua Unión Soviética, los del norte de África, la primera generación de países de reciente industrialización de Asia y los países anglosajones de la OCDE. El tercer grupo, que presenta la mejor distribución del ingreso, está constituido por los demás países integrantes de la OCDE y por los de Europa central (Palma, 2001).

Gráfico 4.3 Desigualdad e ingreso *per cápita*

Fuente: Gabriel Palma, "Recent Changes in Latin American Income Distribution: On Changing Property Rights, Distributional Coalitions and Institutional Settlements", Cambridge, 2001, inédito.

Nota: LA: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. AF: Burkina Faso, Burundi, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. EA1: Corea, provincia china de Taiwan y Singapur. EA2: Filipinas, Malasia y Tailandia. NA: Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. SA: Bangladesh, Camboya, China, India, Indonesia, Pakistán, República Democrática Popular Laos, Sri Lanka y Vietnam. OCDE 1: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. OCDE 2: Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido. Ex-c1: Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumania. Ex-c2: Bielorusia, Estonia, Federación de Rusia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Moldova, República Kirguisa, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

La elevada desigualdad en la distribución del ingreso es un factor importante, no sólo por los problemas éticos y políticos que plantea, sino también por sus repercusiones en el crecimiento económico (Solimano, 2001). Aunque las relaciones recíprocas entre crecimiento y equidad han sido objeto de una larga controversia histórica, en los últimos años se han publicado numerosos estudios en los que se destacan los efectos negativos de la desigualdad en el crecimiento económico, agrupados bajo el concepto de "trampas de desigualdad" (véase Cepal, 1992b; Ros, 2000; Stewart, 2000, y la reseña de trabajos recientes de Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999). En este sentido, las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a varias regiones del mundo en desarrollo y, en especial, a América Latina, pueden contribuir a explicar las divergencias internacionales en cuanto a grado de desarrollo o el

bloqueo de los factores de convergencia. La desigualdad como obstáculo del crecimiento fue uno de los temas favoritos de los debates económicos de la década de 1960 y ha vuelto a despertar gran interés en los últimos años. A diferencia de ese período, en el que los debates se centraban en la determinación de si la concentración del ingreso obstaculizaba el desarrollo del mercado interno, o si, por el contrario, facilitaba la acumulación de capital, últimamente se ha prestado más atención al análisis de sus consecuencias en términos de economía política. Estos nexos entre desigualdad y economía política abarcan varios temas: entre otros, la relación entre cohesión social y riesgos de inversión; la interacción entre los ciclos económico y político que puede afectar la sostenibilidad de las decisiones públicas, particularmente en el ámbito fiscal; y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de los activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados en uno y otro caso por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, un mejor funcionamiento de este mercado.

En conjunto, las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la acentuada tendencia a la desigualdad distributiva prevaleciente en todo el mundo, tanto entre países como a nivel nacional. En el plano internacional no se observa tendencia alguna a la convergencia en los niveles de ingreso. Cuando ésta se ha producido, se ha limitado a los países desarrollados y sólo en etapas específicas de la evolución de la economía mundial. Las tendencias a la divergencia en los niveles de desarrollo, a las “convergencias truncadas” y al estancamiento en niveles de ingreso medio son mucho más comunes. En cambio, el deterioro de la distribución del ingreso dentro de los países ha sido bastante generalizado en los últimos decenios.

Estas conclusiones permiten, por otra parte, ser cautelosos con respecto a los análisis recientes que minimizan los efectos favorables de la segunda fase de globalización en los países en desarrollo, debido a su incorporación rezagada y limitada a la economía mundial, y que destacan, en contraposición, las ventajas obtenidas por algunos de ellos mediante una mayor apertura e integración en las últimas décadas (Banco Mundial, 2002b). En efecto, el relativo aislamiento de los países en desarrollo en la segunda fase de globalización coincidió con una aceleración general del ritmo de crecimiento económico en todo el mundo en desarrollo, por primera vez en la historia, así como con la reducción de algunos de los indicadores de desigualdad internacional (entre regiones y entre países). Como se señaló en el capítulo 2, esta evaluación positiva no supone un desconocimiento de los problemas que caracterizaron el proceso de desarrollo en esa etapa. Por el contrario, la fase más reciente de globalización presenta una tendencia a la acentuación de la desigual-

dad internacional y nacional, aunque la primera de éstas es menos marcada que la registrada por la economía mundial en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, ciertamente atenuada por el éxito económico de China e India.

2. Asimetrías básicas del orden global

A. Tres asimetrías del ordenamiento internacional

La persistencia y ampliación de las desigualdades internacionales en los niveles de desarrollo descritas en las páginas anteriores han sido objeto de un amplio debate a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando el concepto de “desarrollo económico” pasó a ocupar un lugar preponderante en la agenda internacional, en el marco de los esfuerzos por construir una nueva comunidad de naciones. Desde los orígenes de las Naciones Unidas, la paz y el desarrollo económico y social han sido considerados elementos centrales e interrelacionados de la construcción del nuevo orden mundial; a ellos se suma un tercero, que constituye su fundamento ético: la defensa de los derechos humanos (Emmerij, Jolly y Weiss, 2001). Ésta es la visión prevaleciente en las Naciones Unidas hasta nuestros días (Annan, 2000 y 2001).

Los debates sobre el desarrollo han girado desde entonces en torno a dos visiones: la que concibe el desarrollo o el atraso en ese proceso esencialmente como consecuencia de factores nacionales y la que considera que, sin perjuicio de la importancia de éstos, existen elementos del orden internacional que tienden a generar o reproducir las desigualdades existentes. Cabe destacar que este debate es similar al relacionado con los determinantes de las desigualdades sociales a nivel nacional, que ha ocupado un amplio espacio en las ciencias sociales y en las discusiones políticas. En este caso, una de las posiciones representadas en el debate concibe la desigualdad como efecto de diferencias en los esfuerzos individuales, en tanto que según la otra en ella inciden en forma determinante la falta de una verdadera igualdad de oportunidades.

La Cepal se ha ubicado en la segunda visión en ambos debates. Esta posición se basa en el reconocimiento de que en el mundo no se da una auténtica igualdad de oportunidades, tanto en el plano nacional como en el internacional; por lo tanto, los mecanismos de mercado tienden a reproducir, e incluso a ampliar, las desigualdades existentes. Como ya se ha mencionado respecto del plano internacional, esto no significa desconocer la importancia de las políticas nacionales. Por el contrario, el reconocimiento del papel fundamental de los factores nacionales concuerda con la idea, firmemente arraigada en el pensamiento de la Cepal,

de que el desarrollo institucional, la cohesión social, y la acumulación de capital humano y de capacidad tecnológica son procesos esencialmente endógenos. Esta posición concuerda asimismo con la primordial importancia otorgada por la institución a los esfuerzos nacionales destinados a garantizar una macroeconomía sana, un desarrollo productivo dinámico, mayores niveles de equidad y sostenibilidad ambiental, y una participación activa de toda la sociedad en la construcción del interés público (Cepal, 2000a).

Sin embargo, el reconocimiento del papel fundamental que desempeña la estructura internacional se vincula a la forma en que ésta condiciona las oportunidades que se les abren a los países y los riesgos a los que se enfrentan, así como a la eficacia de los esfuerzos nacionales orientados a maximizar los beneficios de su inserción externa. Por este motivo, así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si están complementados por reglas del juego equitativas y estables, y de una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías básicas que caracterizan al orden global.

Estas asimetrías son fundamentalmente de tres tipos. La primera, es la *altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico*, el factor que todas las escuelas de pensamiento identifican como la fuente básica del crecimiento económico. Esta concentración significa que en esos países se localizan no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tal, sino también las ramas y actividades productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, y por altas rentas de innovación (*véase* el capítulo 2). La transferencia hacia la “periferia” de los impulsos dinámicos que emanan del progreso técnico originado en los países del “centro” se realiza a través de cuatro canales fundamentales: la demanda derivada de materias primas; el traslado hacia los países en desarrollo de las ramas productivas que se consideran “maduras” en los países desarrollados; la transferencia de tecnología propiamente tal, incluida la incorporada en equipos productivos; y la posible participación de los países en desarrollo en las ramas y actividades productivas más dinámicas.

Los problemas más importantes que se plantean en esta área se deben a que, de acuerdo con la clásica afirmación de Prebisch: “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951). Esto obedece a que todos los mecanismos mencionados están sujetos a restricciones o costos. En conjunto, la demanda de materias primas no es elástica al ingreso y, debido al bajo costo de entrada o incorporación

a las actividades correspondientes, suele verse afectada por la presión a la baja de sus precios, sobre todo en períodos de escaso dinamismo mundial (véase el recuadro 2.1). Los sectores industriales “maduros” se caracterizan por sus reducidos márgenes y bajos costos de entrada; estos últimos pueden provocar un mayor deterioro de su rentabilidad y precio, que no difiere mucho del que suelen registrar las materias primas en los períodos de lento crecimiento. Además, las presiones proteccionistas de los países desarrollados se concentran en estos dos conjuntos de sectores.

Por otra parte, las economías de escala y externas, en las que se han centrado la literatura clásica sobre desarrollo urbano y regional y los estudios más recientes sobre comercio internacional, pueden dar origen a economías de aglomeración que tienden a provocar una polarización, en lugar de una convergencia de los niveles de desarrollo¹¹. Por cierto, éste fue uno de los argumentos destacados en las distintas corrientes de las teorías clásicas del desarrollo económico¹².

A lo anterior se suma el hecho de que la transferencia de tecnología está sujeta al pago de rentas de innovación, cada vez más protegidas por la universalización de normas estrictas de protección a la propiedad intelectual. Debido al carácter “tácito” de la tecnología —es decir, la imposibilidad de especificarla plenamente, por su estrecha vinculación con el capital humano colectivo acumulado por las empresas innovadoras—, su transferencia no es fácil o sólo resulta atractiva cuando se realiza a través de la red de subsidiarias de las empresas transnacionales. La creación de conocimiento es, por excelencia, una actividad sujeta a fuertes economías de aglomeración, como se refleja en su altísima concentración a nivel mundial. Por ello, la oportunidad de participar en las ramas más dinámicas está muy restringida para los países en desarrollo, o se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación (el ensamble de equipos electrónicos, entre otras). Las economías externas vinculadas a la educación y al conocimiento pueden, por sí solas, frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad, como se ha destacado en la literatura sobre crecimiento endógeno¹³. El desarrollo tecnológico exige, además, cuantiosos subsidios gubernamentales, hecho que recompensa la mayor capacidad fiscal, y probablemente

11 Véanse, como parte de la copiosa literatura sobre el tema, Krugman (1990); Fujita, Krugman y Venables (1999) y Rodrik (2001b).

12 Véanse, entre otros, Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Myrdal (1957), Hirschman (1958) y, para un tratamiento contemporáneo, Ros (2000).

13 Véanse, los ensayos ya clásicos de Lucas (1988) y Romer (1990), así como la extensión de este análisis al comercio internacional de Grossman y Helpman (1991).

la menor urgencia de otras demandas de uso de los recursos públicos en los países desarrollados.

El efecto combinado de estos factores explica que tiendan a prevalecer el estancamiento en niveles de ingreso medio, las convergencias truncadas o, simple y llanamente, las divergencias entre niveles de ingreso, en lugar de la convergencia postulada por las teorías convencionales de crecimiento económico. De hecho, la divergencia en los niveles de desarrollo se ha mantenido, a pesar del impresionante proceso de industrialización de los países en desarrollo durante el último medio siglo, y en América Latina incluso desde antes. Si bien este proceso se ha traducido en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas, en el plano mundial la estructura productiva ha seguido mostrando importantes asimetrías: una alta y continua concentración del progreso técnico en los países desarrollados (véase el recuadro 4.1), su sostenido predominio en el registro de propiedad intelectual¹⁴ en las ramas y actividades más dinámicas del comercio internacional, y su influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales (véase el cuadro 4.5).

De esta manera, las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas, en gran medida, por la posición que ocupan en la jerarquía internacional. Existe ciertamente una “propagación de progreso técnico” desde el centro, a través de los canales ya mencionados, pero, ésta sigue siendo “relativamente lenta e irregular”, y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo. Dentro del “blanco móvil” que representa la frontera tecnológica mundial (Pérez, 2001), pocos países, y escasos sectores y empresas dentro de ellos, logran moverse con la rapidez necesaria para reducir su atraso tecnológico. Muchos otros sólo consiguen avanzar al ritmo de la frontera y no pocos quedan rezagados (Katz, 2001).

14 La única excepción son los “modelos de utilidad”, que se refieren estrictamente a mejoras “menores” en productos existentes o adaptación de los mismos. En la correspondiente definición jurídica de la OMPI se destaca que, si bien siempre debe satisfacerse el criterio de la “novedad”, los requisitos de la “actividad inventiva” son mucho más laxos o incluso no existen. Además, la duración de la protección es mucho más corta que la de las patentes y el proceso de registro considerablemente más sencillo (www.OMPI.org).

Recuadro 4.1 Distribución mundial de las actividades de investigación y desarrollo

Según la evidencia empírica, cuanto más rico es el país (o región), tanto en términos absolutos como relativos (producto por habitante), mayor es su propensión a encarar actividades de investigación y desarrollo. Asimismo, a medida que se incrementan estas últimas, aumentan las probabilidades de involucrarse en proyectos tecnológicamente más sofisticados y de uso intensivo de capital, incluso en asociación con otros países y regiones.

De tal manera, los países desarrollados concentran el 84,4% del gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) y un porcentaje algo menor de los investigadores científicos e ingenieros (71,6%). Otros indicadores revelan con mayor crudeza las asimetrías vigentes entre los países desarrollados y en desarrollo: la proporción del GBID por habitante es 19:1, la relación en el número de investigadores científicos e ingenieros por habitante es 7:1 y el GBID por investigador es más del doble. Este último indicador señala no sólo las fuertes diferencias de remuneración (cuya incidencia en el GBID oscila entre un medio y dos tercios), sino también las menores disponibilidades de recursos financieros, instrumentos y equipos para el desarrollo de sus actividades.

Grupos y países	Gasto bruto en I&D (GBID)				Investigadores		GBID por	
	Monto (SPPC) a/	% GBID mundial	% del PIB	Por habitante	Número en miles	% total mundial	Por millón habitantes	Investig. (SPPC)
Mundo	547	100,0	1,8	100	5.189	100,0	946	105
- Países desarrollados	461	84,4	2,2	377	3.713	71,6	3 033	124
- Países en desarrollo	86	15,6	0,6	20	1.476	28,4	347	58
Memo								
- Estados Unidos	199	36,4	2,6	750	981	18,9	3 697	203
- Unión Europea	138	25,2	1,9	370	825	15,9	2 211	167
- Japón	83	15,2	2,8	661	817	15,8	6 498	102
- Federación de Rusia	6	1,0	0,9	39	562	10,8	3 802	10
- Europa central y oriental	6	1,0	0,8	49	168	3,2	1 451	33
América Latina	17	3,1	0,5	34	348	6,7	715	48
- Nuevas economías industriales de Asia	27	4,9	1,1	66	241	4,6	595	111
- China	21	3,9	0,6	17	552	10,6	454	38
- India	11	2,0	0,7	11	143	2,8	151	76
- África	4	0,7	0,3	6	132	2,5	211	29

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *The State of Science and Technology in the World, 1996-1997*, Montreal, Institute for Statistics, 2001.

a/ Dólares con paridad de poder de compra.

Como bien se señala en la Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico: "La mayor parte de los beneficios derivados de la ciencia están desigualmente distribuidos a causa de las asimetrías estructurales existentes entre los países, las regiones y los grupos sociales, así como entre los sexos. Conforme el saber científico se ha transformado en un factor decisivo de la producción de riquezas, su distribución se ha vuelto más desigual. Lo que distingue a los pobres (sean personas o países) de los ricos no es sólo que poseen menos bienes, sino que la gran mayoría de ellos está excluida de la creación y de los beneficios del saber científico (Declaración emanada de la Conferencia Mundial de la Unesco sobre la Ciencia para el Siglo XXI, párrafo 5, Budapest, Hungría, 2001).

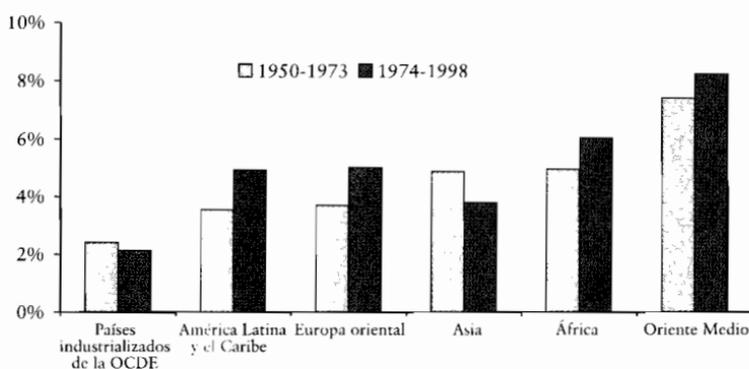
Cuadro 4.5 Asimetrías internacionales: participación de los países en desarrollo en la economía mundial (En porcentajes del total mundial)

<i>Datos básicos</i>	1990	1999
Población	84,0	85,0
Producto interno bruto (dólares corrientes)	22,3	23,8
Producto interno bruto (paridad de poder de compra)	43,6	46,9
Formación bruta de capital fijo (dólares de 1995)	23,9	24,0
Valor agregado en la industria, 1998 (dólares de 1995)		27,5
<i>Derechos otorgados a residentes</i>	1995	1999
Patentes	6,1	8,7
Diseños	15,3	11,0
Marcas	33,9	21,9
Modelos de utilidad	15,3	44,4
Varietades de plantas	7,0	17,8
<i>500 mayores empresas</i>	1999	
Número de empresas		5,0
Ventas		4,6
Activos		3,6
Valor bursátil		5,8
Empleados		12,0
<i>Cuotas de mercado por categorías de intensidad tecnológica</i>	1985	2000
Productos primarios	62,0	59,6
Manufacturas basadas en recursos naturales	31,3	31,8
Manufacturas con contenido tecnológico bajo	33,6	50,3
Manufacturas con contenido tecnológico medio	10,8	21,4
Manufacturas con contenido tecnológico alto	16,8	36,6
Otras transacciones	28,8	41,6

Fuente: Cepal, sobre la base de datos del Banco Mundial, *World Development Indicators, 2001b*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Institutional Investors Statistical Yearbook, 2001*, París, 2001a; OMPI (www.OMPI.org); CAN, 2001; y *Fortune*, 2001.

La segunda asimetría está asociada a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. Esta vulnerabilidad ha tendido a incrementarse con la mayor integración financiera que caracteriza a la tercera fase de globalización, mientras se mantienen o acrecientan las vulnerabilidades comerciales, tanto las relacionadas con las fluctuaciones de los niveles de demanda como de los términos de intercambio. La mayor inestabilidad del crecimiento económico de los países en desarrollo durante la tercera fase de globalización es un reflejo de este hecho (véase el gráfico 4.4).

Gráfico 4.4 Inestabilidad del crecimiento económico
(Promedio regional de la desviación estándar del crecimiento por país)



Fuente: Cepal, sobre la base de datos de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

Las asimetrías financieras obedecen a cuatro características de los países en desarrollo: i) la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa; ii) las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros; iii) el alcance de los mercados secundarios; y iv) la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que enfrentan. Las tres primeras significan que los agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) se enfrentan a un descalce de monedas y que los que no tienen acceso a esos mercados (las empresas medianas y pequeñas) se ven afectados por un descalce de plazos; en general, es imposible contar con una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. Esto implica que los mercados financieros de los países en desarrollo son mucho más “incompletos” que los internacionales y, por consiguiente, que parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo obligatoriamente en el mercado internacional. También significa que la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales (Cepal, 2000a y 2001a, y Studart, 1996).

Las asimetrías macroeconómicas se deben a que las monedas internacionales son las de los países desarrollados y a que los flujos de capital hacia los países en desarrollo son procíclicos. Este comportamiento se funda en la percepción de que, con escasas excepciones, los países en desarrollo son mercados de alto riesgo, sujetos a ciclos financieros con diferencias muy marcadas en los que se alternan fases de mayor “apetito de riesgo” con “sequías” asociadas a la “huida hacia activos de calidad” (véase el capítulo 3).

El efecto de todos estos factores es una gran asimetría macroeconómica: mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas anticíclicas¹⁵, que inducen una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo prácticamente no disponen de esos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar las variaciones del ciclo y los agentes del mercado esperan que las autoridades también se comporten en forma procíclica.

Desde una perspectiva histórica, los países industrializados lograron liberarse, en gran medida, de las “reglas del juego” del patrón oro, pero éstas siguieron determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo. La independencia de los países desarrollados de las restricciones que imponían las reglas del patrón oro se produjo a partir de la desestructuración definitiva de dicho patrón en la década de 1930; desde entonces, han mantenido un alto grado de autonomía en el marco de los acuerdos macroeconómicos internacionales que han caracterizado a la segunda y tercera fases de globalización. Los países en desarrollo, en cambio, siguieron sujetos a una fuerte restricción macroeconómica externa durante la segunda fase de globalización y en la tercera se han vuelto cada vez más vulnerables a la volatilidad financiera. Esto se ha traducido en una agudización de las asimetrías macroeconómicas entre centro y periferia, ya evidentes a fines del siglo XIX, durante el auge del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, 2000).

Este hecho ha quedado claramente de manifiesto durante las frecuentes crisis sufridas por los países en desarrollo en las últimas décadas, cuando los mercados los han presionado a adoptar una “(macro)economía de depresión”, según la expresión de Krugman (1999). En términos más precisos, la principal característica que presentan las economías de los países en desarrollo ante la inestabilidad financiera global es la tendencia a la sucesión de fases alternadas de “macroeconomía de bonanza” y “macroeconomía de depresión” (Cepal, 2000a y 2001a). Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los acuerdos macroeconómicos y financieros multilaterales han ofrecido un alivio coyuntural en los episodios de crisis, pero su alcance es relativamente reducido en comparación con los choques financieros que enfrentan los países en desarrollo, y su aplicación está siempre sujeta a la adopción de medidas de austeridad. Fuera de esto, no han inducido medidas preventivas durante los períodos de auge. Este tema ha sido objeto de una creciente atención en los debates internacionales que se desencadenaron a raíz de la crisis asiática.

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una tercera asimetría, asociada al contraste entre la elevada movilidad de los capita-

15 Este margen es ciertamente mayor en Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que su moneda es la de más peso internacional.

les y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada. Esta asimetría es distintiva de la tercera fase de globalización, ya que no se manifestó en la primera (caracterizada por una gran movilidad de este factor) ni en la segunda (período en que ambos factores mostraron escasa movilidad). Como ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de los factores productivos dan origen a sesgos en la distribución del ingreso, que perjudican a los factores menos móviles. Además, afectan a los países en desarrollo, debido a la abundancia relativa de mano de obra poco calificada en esos países. La escasa movilidad internacional de este factor contribuye también a una sobreoferta en los mercados internacionales de bienes en que se especializan los países en desarrollo, caracterizados por bajos “costos de entrada”.

La “nivelación del campo de juego” normativo no corrige las asimetrías mencionadas; por el contrario, puede llegar a agudizarlas, tanto por la muy desigual capacidad institucional para asimilar y hacer efectivas dichas normas, como por los distintos efectos que tienen en los países desarrollados y en desarrollo. El elevado costo del desarrollo de instituciones nacionales necesarias para instrumentar el Acuerdo de Marrakesh, que dio origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha sido considerado una de sus principales deficiencias.

La desigual distribución de los beneficios y costos de la nivelación normativa también son evidentes, sobre todo porque las políticas y los estándares cuya aplicación se viene extendiendo a nivel mundial son los de los países industrializados. La protección de la propiedad intelectual es el caso más notorio. Independientemente de sus virtudes en términos de creación de incentivos al desarrollo tecnológico mundial, sus beneficios recaen fundamentalmente en los países desarrollados, en los que se concentra el grueso de la generación de tecnología (véase el cuadro 4.5). Los subsidios de la Organización Mundial del Comercio recompensan la mayor capacidad fiscal de los países desarrollados para destinar recursos a los propósitos autorizados y, por el contrario, prohíben el uso de instrumentos alternativos que no tienen costos fiscales (protección arancelaria, requisitos de desempeño de los inversionistas o exportadores y zonas francas) que han sido utilizados ampliamente por los países en desarrollo. Las normas sobre agricultura facilitan las formas tradicionales de protección de los países desarrollados (aranceles y cuotas), y también los recompensan por ser los únicos con capacidad fiscal para destinar un monto considerable de recursos a otorgar subsidios a la agricultura. La prohibición de aplicar requisitos de integración nacional a los inversionistas extranjeros en los países en desarrollo contradice la aceptación generalizada de las normas de origen, que constituyen otra forma de requisito de integración nacional y consisten en exigir el uso de insumos de determinado origen para beneficiarse de una preferencia arancelaria.

Esta situación tiene un paralelo en el campo financiero. Como queda en evidencia en los recientes debates en torno al Acuerdo de Basilea sobre regulación bancaria, el establecimiento de estándares más rigurosos o la extensión de los estándares internos de los bancos a la calificación de los prestamistas pueden traducirse en una menor oferta de fondos en los mercados que han sido calificados de alto riesgo, entre otros los países en desarrollo y las pequeñas y medianas empresas de todos los países (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spratt, 2001). Asimismo, el establecimiento de mecanismos de aplicación obligatoria para la renegociación de deudas, sin una disponibilidad adecuada de crédito de emergencia de carácter oficial, puede elevar el costo del financiamiento a dichos países.

Cabe destacar que esta nivelación normativa es un elemento distintivo de la actual fase de globalización, ya que en ninguna de las anteriores se intentó realizar un proceso de esta índole. De hecho, los países desarrollados recurrieron con frecuencia a instrumentos de fomento productivo cuya aplicación hoy no está permitida a los países en desarrollo (véase, entre otros, Chang, 2001 y 2002).

B. Aparición y debilitamiento del concepto de cooperación internacional para el desarrollo

En el siglo XX, la creación de instituciones internacionales que regulan la interdependencia entre los Estados representó una evolución novedosa del derecho internacional. En efecto, hasta el comienzo del siglo pasado, el propósito de las normas de derecho internacional era garantizar la protección de la soberanía de las naciones. Los Estados defendían su plena autonomía para conducir los asuntos relacionados con los intereses nacionales y se oponían enérgicamente a toda posible limitación de este principio. En realidad, estos principios de autonomía sólo se aplicaban a los poderes imperiales y a las naciones independientes con un gran poderío militar, ya que en numerosos casos los acuerdos bilaterales entre naciones con distintos grados de poder limitaban la autonomía de la nación menos poderosa. Los acuerdos del siglo XIX, que abrieron a China y Japón al comercio internacional y que impusieron los principios del libre comercio al Imperio Otomano, son claros ejemplos de este fenómeno, como lo fueron también, en forma aún más extrema, la expansión colonial y la ocupación militar de territorios extranjeros.

El aumento de las transacciones comerciales y financieras internacionales exigió, de todos modos, la formulación de nuevas reglas y la creación de nuevas instituciones, para que los mercados internacionales operaran con eficiencia y las naciones resolvieran sus conflictos sin recurrir a la fuerza. Sin embargo, como se ha señalado, esas instituciones se basa-

ban en el equilibrio de poder entre las grandes potencias. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de las Naciones Unidas y la adopción del principio de descolonización, el conjunto de los países en desarrollo vio reconocida su autonomía y su derecho a expresar opiniones en los debates internacionales. Esto les permitió comenzar a participar en la construcción de la institucionalidad internacional y disponer de mecanismos formales para dar a conocer sus puntos de vista sobre las asimetrías del orden global. Este cambio en las relaciones internacionales de poder y la confrontación bipolar que se prolongó por varias décadas fueron el marco político mundial que determinó la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Los elementos principales de este proceso fueron el surgimiento de la asistencia oficial para el desarrollo y la introducción del principio de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en los acuerdos comerciales.

El cambio se produjo gracias al esfuerzo de economistas, pensadores y personalidades políticas por concebir el concepto de desarrollo económico, que se expandió también al ámbito del derecho económico internacional. Los juristas admitieron que, al igual que en el plano interno, el principio de aplicación de las mismas condiciones a situaciones económicas y sociales profundamente distintas contribuía a acentuar las desigualdades. Durante varios años, el derecho internacional económico fue concebido como un derecho compensador, que protegía a los Estados más débiles de los más fuertes, otorgaba más derechos a los primeros e imponía mayores obligaciones a los segundos. Basándose en esta noción de acción afirmativa internacional para el desarrollo, los gobiernos de los países en desarrollo se propusieron introducir y operacionalizar la dimensión del desarrollo en los foros multilaterales.

En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción de Europa tuvo una clara prioridad, que relegó a un segundo plano a la cooperación internacional para el desarrollo. Esto se reflejó tanto en los orígenes del Banco Mundial como, especialmente, en la prioridad otorgada al Plan Marshall. La imposibilidad de los países latinoamericanos de conseguir que se aplicara en la región un programa similar al Plan Marshall fue también un reflejo de las prioridades de esa época. El interés de la región sólo encuentra una respuesta favorable a fines de la década de 1950, con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, y a comienzos de la siguiente con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

Esta etapa de la historia de la región se repitió en cierto modo a nivel internacional. En efecto, la cooperación internacional para el desarrollo, y los debates que la acompañaron, adquirieron pleno impulso en la década de 1950 y conocieron sus mejores momentos en los años sesenta y setenta, período en el que se establece la Conferencia de las Naciones

Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad), se aprueba y comienza a aplicarse el Sistema Generalizado de Preferencias, se registran avances en la asistencia oficial para el desarrollo, se pone en marcha la Estrategia Internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas y se inicia el diálogo sobre el nuevo orden económico internacional. En contraste con estos adelantos, la naturaleza de los debates y acciones de esos años estuvo afectada por la polarización internacional y sus logros concretos fueron modestos.

El fracaso de los debates sobre el nuevo orden económico internacional a comienzos de la década de 1980 dio paso a una etapa absolutamente diferente, de desinterés en la asistencia oficial para el desarrollo; de “graduación” de los países en desarrollo, especialmente los de ingreso medio; de otorgar mayor importancia a la homogeneización normativa en desmedro de los principios de trato especial y diferenciado; y de las reformas estructurales uniformes impulsadas al amparo de una ampliación excesiva de la condicionalidad por parte de los organismos de Bretton Woods. Según el nuevo paradigma, el objetivo primordial del reordenamiento de la economía internacional debía ser garantizar condiciones igualitarias (“campo de juego nivelado”) que aseguraran el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. En este contexto, los principales beneficios del proceso para los países en desarrollo serían la posible desaparición del proteccionismo de los países desarrollados en los sectores “sensibles” y la seguridad de un desarrollo encabezado por las exportaciones, dentro de un marco comercial internacional con reglas claras y estables. De acuerdo con esta lógica, la corrección de las asimetrías internacionales se basaba exclusivamente en el reconocimiento de la responsabilidad internacional ante los países de menor desarrollo relativo, lo que equivalía a una réplica a nivel internacional de la visión de la política social como estrategia de focalización de las acciones del Estado en los sectores más pobres. Los beneficios recibidos por los países en desarrollo en esta etapa también fueron modestos.

La evolución del trato comercial entre países desarrollados y en desarrollo ilustra claramente esta transformación de los principios de cooperación internacional para el desarrollo. Cabe recordar que en los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948 a 1955, los países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes. Más aún, las primeras seis rondas de negociaciones del GATT favorecieron la especialización intraindustrial en las economías desarrolladas, mientras que las áreas en que se requerían ajustes internos debido a la posible competencia de los países en desarrollo (entre otros, la liberalización de los productos agrícolas, y de los productos textiles y el vestido) se eliminaron de la agenda y de las reglas multilaterales

de comercio. Como dice Tussie (1987 y 1988), "Gracias a la especialización intraindustrial, se superaban algunos de los aspectos más dolorosos del ajuste a los cambiantes patrones del comercio internacional. En vez de que se contrajera la producción y emigraran las industrias a otros países, el cambio se podría manejar dentro de las empresas o, por lo menos, dentro de cada industria. Ninguno de los países participantes en la especialización intraindustrial debió renunciar a la producción o dejar que el control de la misma se le escapara de sus manos".

De este modo, tras un decenio de funcionamiento del GATT, en el Informe Haberler (GATT, 1958) de 1958 se concluyó que las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países en desarrollo eran la principal causa de sus problemas comerciales¹⁶. Este informe sirvió de base a la creación del Comité III del GATT, encargado de identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados e iniciar un programa de reducción de esas barreras. En 1963, después de cinco años de operación de ese comité sin que se lograran progresos aparentes, los países en desarrollo lograron que el GATT aprobara una resolución en la que se exigía adoptar un programa de acción que decretara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de los aranceles aplicables a productos primarios tropicales, y la adopción de un calendario de reducción y eliminación de aranceles aplicables a los productos semiprocesados y procesados¹⁷. En realidad, los países en desarrollo sólo exigían la aplicación de los principios del Acuerdo General, y una mayor coherencia entre las políticas de los países desarrollados y su discurso en defensa de la liberalización del comercio (Dam, 1970). Sin embargo, cuando se iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, tres decenios más tarde, la mayor parte de las barreras identificadas por el Comité III seguían siendo aplicadas por los países desarrollados.

En 1964 se realizó la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y en noviembre del mismo año se aprobó la Parte IV del Acuerdo, que constituía el marco legal de la labor del Comité de Comercio y Desarrollo, que se mantuvo en un ámbito meramente simbólico. Más adelante, en 1968, los países en desarrollo lograron establecer el Sistema General de Preferencias bajo los auspicios de la Unctad. Posteriormente, durante las negociaciones de la Ronda Tokio, ya en la década de 1970, un grupo coordinado de países en desarrollo,

16 El panel de expertos que elaboró este informe estuvo integrado por Gottfried Haberler, James Meade, Jan Tinbergen y Roberto Campos.

17 Srinivasan (1996) comenta que algunos elementos de este programa de acción seguían formando parte de la agenda de negociaciones de los países en desarrollo veinte años después, en la reunión ministerial del GATT de 1982.

en el que se destacaron los diplomáticos latinoamericanos, logró la inclusión de la “cláusula de habilitación”, que le dio una base jurídica más sólida al trato especial y diferenciado por parte de los países desarrollados¹⁸. No obstante, los países desarrollados determinaron que el sistema generalizado de preferencias era de aceptación voluntaria y que las preferencias no debían consolidarse en el GATT (Michalopoulos, 2000), por lo que las concesiones podían ser anuladas unilateralmente, sin derecho a medidas de represalia comercial.

A lo largo de la historia del GATT, los gobiernos de los países desarrollados nunca rechazaron las demandas de trato especial y diferenciado de los países en desarrollo, siempre que esto no les exigiera más que una cierta aceptación de regímenes comerciales más cerrados de los países en desarrollo, sobre todo si no se aplicaban a los capitales y las empresas transnacionales, sino exclusivamente a los bienes. Sin embargo, los países desarrollados nunca aceptaron las exigencias de acceso más seguro y estable a sus mercados. Esto fue restándole gradualmente importancia real al trato especial y diferenciado, ya que el acceso preferencial de los países en desarrollo nunca se tradujo en obligaciones contractuales.

Junto al reconocimiento progresivo de las especificidades del desarrollo por parte de la comunidad internacional, aparecieron nuevos factores que fueron adquiriendo mayor importancia e impulsaron el sistema multilateral en otra dirección. Por una parte, la reducción arancelaria dejó más en evidencia los efectos de las políticas comerciales e industriales, mientras que la necesidad de influir en las medidas no arancelarias fue eliminando progresivamente la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que fue el elemento central del consenso internacional para crear y mantener el sistema multilateral de comercio. Por otra, debido a la desaceleración del crecimiento y la transformación de los países desarrollados, éstos redujeron su apoyo a las acciones afirmativas que favorecían a los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

El contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue particularmente adverso para los países en desarrollo. La preparación de esta Ronda marcó un punto de inflexión significativo en su capacidad de negociación, porque la reunión ministerial de 1982 del GATT, en la que algunos países desarrollados expresaron su intención de profundizar el proceso de liberalización iniciado en la Ronda de Tokio, precedió en pocos me-

18 La “cláusula de habilitación”, conocida también como “Decisión sobre el trato diferencial y más favorable y participación más amplia de los países en desarrollo”, pasó a ser la base legal del Sistema General de Preferencias (SGP) y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).

ses al anuncio de la insolvencia financiera de México. Los grandes deudores, Brasil y Argentina entre otros, no ignoraban la fragilidad de su posición negociadora, que se mantuvo invariable a lo largo de toda la década de 1980¹⁹. Los problemas institucionales que enfrentaban los gobiernos impidieron un mayor involucramiento de la sociedad en el debate diplomático comercial y, además, la insuficiente capacitación técnica y de negociación contribuyeron a que estos países siguieran rigiéndose por la agenda tradicional de acceso a los mercados y mantuvieran una posición defensiva en relación con los nuevos temas que se incorporaban al debate.

Impulsados por factores internos, y también presionados por los programas de reformas estructurales fomentados por los organismos financieros multilaterales, muchos países en desarrollo iniciaron una liberalización unilateral de sus economías²⁰. Al término de la Ronda, consolidaron casi todas sus estructuras arancelarias y renunciaron, en gran medida, a sus demandas de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva, e incluso para recurrir a restricciones comerciales con el fin de hacer frente a crisis de balanza de pagos²¹. Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica²². En cierta medida, se volvió al inicio de las activi-

19 Véanse Abreu (1993), Jara (1993) y Tussie (1993), que se refieren a la capacidad y las posiciones negociadoras de los países deudores.

20 Véanse Sáez (1999), en el que se presenta un análisis de las negociaciones, y Krueger y Rajapatirana (1999), en el que se analiza la política del Banco Mundial de fomento de reformas comerciales.

21 Varios países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela, entre otros), consolidaron sus aranceles antes del final de la Ronda Uruguay, como parte de los compromisos exigidos para su adhesión al GATT (Jara, 1993). Las obligaciones del "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos" restringe notablemente el uso de medidas cuantitativas por razones de problemas de balanza de pagos (GATT, 1994). En 1995, el Comité de Restricciones de Balanza de Pagos de la OMC no aceptó los argumentos de Brasil para imponer restricciones arancelarias a fin de hacer frente a problemas de corto plazo de balanza de pagos (véase el documento WT/BOP/R/7, de 24 de noviembre de 1995, en la página web de la Organización Mundial del Comercio).

22 Según la OMC, los Acuerdos de la Ronda Uruguay contienen 97 disposiciones de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que pueden ser clasificados en seis categorías: i) disposiciones con vistas a aumentar las oportunidades de comercio; ii) disposiciones que requieren que los miembros de la OMC resguarden los intereses de los países en desarrollo miembros de la OMC; iii) flexibilidad para el cumplimiento de las obligaciones; iv) períodos de transi-

dades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes.

Los debates y negociaciones internacionales más recientes dejan entrever el inicio de una nueva etapa, cuyas características aún no se han delineado plenamente. Una serie de factores han contribuido a esta situación: la adopción de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que se puso en marcha a fines del decenio pasado; el compromiso de algunos países industrializados de frenar la tendencia a la baja de la asistencia oficial para el desarrollo; los debates en torno al desequilibrio de los resultados de la Ronda Uruguay y los problemas de instrumentación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio; la prioridad otorgada a los diversos aspectos del desarrollo en la ronda de negociaciones de la OMC, que se inició en Doha en noviembre de 2001; la posición crítica ante la excesiva ampliación de la condicionalidad, a raíz de los programas de ajuste estructural adoptados durante la crisis de la deuda, la transición de las economías de Europa central y oriental y la crisis asiática; la aceptación formal del principio de “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas económicas y sociales de los países en desarrollo en las políticas de cooperación internacional y en los créditos de los organismos multilaterales; el rechazo de la homogenización de políticas, que incluye en parte a los organismos surgidos de Bretton Woods que la impulsaron en el pasado y, en el caso del debate sobre políticas, la crítica generalizada al “Consenso de Washington”. De hecho, muchas de estas posiciones son formalmente compartidas por los principales organismos de cooperación financiera internacional (FMI, 2001a; Banco Mundial, 2002b).

Por lo tanto, la coyuntura actual es particularmente propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. Esta cooperación debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta hoy que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970. Es posible que la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) sea la expresión más acabada de la nueva visión de la relación entre la paz, la democracia y el desarrollo, sobre cuya base se puede perfilar una nueva etapa de la cooperación internacional para el desarrollo.

ción; v) asistencia técnica; vi) disposiciones relacionadas con medidas para asistir a los países de menor desarrollo relativo (véase la página web de la Organización Mundial del Comercio).

Una agenda para la era global

A PARTIR DEL ANÁLISIS PREVIO, en este capítulo se presentan elementos que consideramos fundamentales para propiciar un mejor ordenamiento internacional en materia económica, social y ambiental. El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que los países en desarrollo, y particularmente América Latina y el Caribe, deben adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo ordenamiento internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. Esto recoge una lección esencial de la historia: que la negación o la sola resistencia a procesos que tienen raíces tan profundas como la actual fase de globalización a la larga siempre es estéril. Por lo tanto, las alternativas deseables son el desarrollo de una globalización de mayor calidad y la mejor inserción en dicho proceso.

Mediante la agenda propuesta se procura superar las deficiencias que han puesto de manifiesto las instituciones actuales. En efecto, éstas han demostrado, en primer lugar, una inquietante incapacidad para producir una oferta adecuada de bienes públicos globales. A ello se agregan las tendencias distributivas adversas observadas en todo el mundo y la evidencia de la falta o debilidad de marcos institucionales que garanticen la solidaridad internacional. Estas características indican que la globalización necesita de nuevas instituciones, que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros de solidaridad internacional. Sólo así será posible, como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000).

A pesar de su reconocida importancia, la estructuración de un nuevo ordenamiento internacional se enfrenta a grandes obstáculos. El primero de ellos es la ausencia de principios compartidos por los principales actores involucrados. El segundo es la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso, que refleja las relaciones asimétricas de poder

características de la sociedad global. El tercero es la dificultad para crear coaliciones internacionales que compensen tales desigualdades, ya sea mediante alianzas de los países en desarrollo o de alianzas internacionales de los sectores sociales que se sienten afectados por el proceso de globalización. A todo esto se agrega lo que en el capítulo 1 se identifica como una característica central y paradójica del mundo actual: el contraste entre problemas globales y procesos políticos que siguen siendo esencialmente nacionales y locales.

Por consiguiente, la estructuración de un nuevo ordenamiento internacional debe encarar enormes desafíos. En este capítulo se presentan, en primer término, los cuatro principios básicos para la creación de un mejor orden global. En la segunda sección se reúnen las propuestas de configuración de estrategias nacionales para hacer frente a la globalización: estabilidad macroeconómica en un sentido amplio, creación de competitividad sistémica, sostenibilidad ambiental y políticas sociales activas. En la tercera se destaca el papel crítico que les corresponde a las entidades regionales en un mundo global. En la cuarta y última se plantean algunos de los principales temas que a juicio de la Cepal deberían integrar la agenda mundial: la provisión de bienes públicos globales, la corrección de las asimetrías del orden mundial (financieras y macroeconómicas, de carácter productivo y tecnológico, y de movilidad de factores) y la consolidación de una agenda social internacional basada en los derechos.

1. Principios básicos para la construcción de un mejor orden global

Para la construcción de un mejor orden mundial es preciso hacer un esfuerzo decidido para lograr dichos objetivos esenciales; establecer reglas e instituciones que respeten la diversidad; fomentar la complementariedad entre entidades nacionales, regionales e internacionales y, por último, garantizar una participación equitativa y normas apropiadas de gobernabilidad internacional.

A. Tres objetivos esenciales: suministrar bienes públicos globales, corregir las asimetrías internacionales e incorporar firmemente una agenda social mundial basada en los derechos

La globalización ha puesto más en evidencia la importancia de ciertos “bienes públicos globales”, entre otros la defensa de la democracia (y,

por consiguiente, de los derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad (incluido el combate del terrorismo), el desarme, la justicia internacional, la lucha contra la delincuencia y la corrupción internacionales, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y futura erradicación de las pandemias y la cooperación sanitaria en general, la eliminación del problema mundial de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera mundial y, más en general, el desarrollo de una institucionalidad que sirva de marco adecuado a la interdependencia económica (Kaul, Grunberg y Stern, 1999)¹. Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar ese tipo de bienes públicos, así como el volumen de recursos que se les asignan para cumplir esa función.

De lo anterior se deduce que la prestación de apoyo a los organismos internacionales necesarios para proporcionar o coordinar la provisión de bienes públicos globales es esencial. En este contexto cabe destacar el concepto de coordinación, que prevalece sobre el de provisión, porque en muchos casos el ámbito regional puede ser el más apropiado para su suministro y, asimismo, porque los esfuerzos solidarios de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado deben canalizarse en esa dirección. Por este motivo, la provisión de bienes públicos globales por regla general no es producto de organismos aislados, sino de la operación eficiente de *redes* de instituciones de diversa índole.

La necesidad de asignar recursos apropiados para el financiamiento de la provisión de bienes públicos globales ha sido resaltada en varios informes recientes (Naciones Unidas, 1999a; Zedillo y otros, 2001). En relación con esto, cabe destacar la importancia de distinguir claramente entre estos aportes y la asistencia oficial para el desarrollo y reconocer que todos los países deben contribuir a financiar los bienes públicos globales, de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992).

Evidentemente, la provisión de bienes públicos globales no es el único objetivo de la agenda internacional. A ella debemos agregar otros dos propósitos complementarios: la superación de las asimetrías del orden

1 La línea divisoria entre “bienes públicos” –cuyo consumo no es excluyente– y bienes con grandes externalidades, es difusa, por lo que en la enumeración se incluyen algunos (los espacios comunes, muchas formas de expresión cultural y conocimiento humano, entre otros) que no corresponden exactamente a la definición clásica.

mundial y la formulación de una agenda social internacional basada en los derechos. Estos propósitos podrían incluirse en la agenda de provisión de bienes públicos globales, pero eso provocaría confusión, porque en definitiva estos dos últimos objetivos están orientados a la equitativa distribución de bienes que son estrictamente privados. De hecho, la superación de las asimetrías internacionales y la agenda social basada en los derechos responden a enfoques diferentes: mientras la primera está orientada a corregir las disparidades entre países, la segunda tiene como destinatarios directos a los ciudadanos.

La corrección de las asimetrías internacionales exige incluir en la agenda global acciones simultáneas en tres frentes. En primer lugar, crear mecanismos que aceleren los impulsos dinámicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, a través del comercio internacional y de la transferencia de tecnología. En segundo término, contribuir, mediante las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito a nivel internacional y a acelerar el desarrollo financiero de dichos países. Por último, garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la otorgada al movimiento internacional de capitales.

El desarrollo de una agenda social internacional exige, por su parte, que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por lo tanto, como depositarios de derechos. Las expresiones más concretas de éstos son las declaraciones internacionales de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, laborales, de la mujer, de los niños, de los distintos grupos étnicos y el derecho al desarrollo². Los compromisos adquiridos por los países en las cumbres mundiales, a algunos de los cuales se les otorga especial importancia en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, son complementarios de estos cuerpos jurídicos. En ellos se reconoce, además, que la responsabilidad por el cumplimiento de sus disposiciones descan-

2 El derecho al desarrollo fue consagrado en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 del 4 de diciembre de 1986. En la resolución se define este derecho como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. Sengupta (2001) destaca los componentes de justicia y equidad intrínsecos de este derecho y la necesidad de que los países velen por que su tasa de crecimiento no sólo sea razonable sino también sostenible, y que no signifique una violación de ningún derecho humano ni un retroceso en los índices de realización. Al respecto, véase también Artigas (2001).

sa fundamentalmente en las naciones. Sin embargo, en cuanto compromisos internacionales, deben ser gradualmente exigibles a nivel internacional, dado que sólo de esta manera podrán contribuir al desarrollo de una auténtica ciudadanía mundial.

Los tres objetivos esenciales de la agenda global ya mencionados responden al reconocimiento de que la interdependencia implica que la atención de los intereses de todos depende, en última instancia, de un “pacto social global”. Este principio, que ha sido ampliamente aceptado en la constitución de las naciones, supone el reconocimiento de que la esfera económica no puede estar separada del tejido social y político y, por ende, que para sobrevivir y prosperar, las fuerzas del mercado deben enmarcarse en un ordenamiento institucional basado en valores y propósitos sociales más amplios e incluyentes.

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de los tres objetivos mencionados. Las Naciones Unidas constituyen el marco institucional apropiado para un diálogo orientado a velar por la coherencia global del sistema y a llenar los vacíos existentes en la cooperación internacional. Sin embargo, las instancias de adopción de decisiones y la capacidad ejecutiva en campos específicos corresponden a múltiples entidades especializadas, no sólo globales, sino también regionales y nacionales.

B. Reglas e instituciones globales respetuosas de la diversidad

El carácter nacional y local de las políticas tiene profundas consecuencias para el ordenamiento internacional. Significa que, pese al proceso de globalización, la nación y el mundo local continuarán siendo los espacios de la vida democrática por mucho tiempo. Por consiguiente, el objetivo principal de las instituciones globales debería ser el reconocimiento y manejo positivo de la interdependencia, pero descansando en última instancia en responsabilidades y políticas nacionales, ya que la soberanía seguirá recayendo en los pueblos organizados en naciones.

Uno de los corolarios de estos principios es la falta de sentido de fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social de los países (Ocampo, 2001a). Por este motivo, el respeto de la diversidad, dentro de los límites de la interdependencia y, por lo tanto, del bien común de la “sociedad cosmopolita”, es un elemento crucial de un ordenamiento internacional democrático³.

3 Conviene recordar el llamado de Kant (1795) a la constitución, a través de un pacto entre Estados, de una sociedad cosmopolita. Kant fue uno de los primeros

Esta visión es consistente con la idea de que el desarrollo institucional (“capital institucional”), la construcción de consensos sociales (“capital social”), la formación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente *endógenos*. Además, implica el reconocimiento de que no existe un único sendero que conduzca al desarrollo y la integración a la economía global. Las distintas opciones existentes obedecen a la historia política e institucional de cada país, y a los diferentes desafíos y requisitos a los que deben responder (Albert, 1993; Rodrik, 1999 y 2001a; Cepal, 2000a).

Este principio ha sido reconocido en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas nacionales. Este principio ha sido aceptado formalmente como un requisito básico de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales (OCDE/DAC, 1996; Banco Mundial, 1999 y FMI, 2001a). Sin embargo, en muchos casos va acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso forzar ese “sentido de pertenencia” con respecto a las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas. Con todo, el “sentido de pertenencia” establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de adopción de decisiones.

C. La complementariedad del desarrollo institucional global, regional y nacional

Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización se revela como una fuerza desintegradora. En el nivel nacional, hay regiones, sectores productivos y grupos sociales “ganadores” y “perdedores” en el intenso proceso de “destrucción creativa” ya descrito por Schumpeter que está en marcha en el mundo entero (Cepal, 2000a). Al tiempo que este proceso acentúa la heterogeneidad dentro de los países, se debilita la capacidad del Estado para garantizar la cohesión del conjunto. A esto se une el hecho de que, debido a las poderosas fuerzas centrípetas que se han manifestado en la economía global a lo largo de varios siglos (Prebisch, 1984), los países en desarrollo centran su atención en la conquista de los mercados de los países industrializados y compiten entre sí para atraer

filósofos en proponer la extensión del pacto social a la asociación de los Estados, siempre y cuando cumplieren con la “cláusula republicana”, es decir que garantizaran las libertades y derechos individuales, la división de poderes, la supremacía de la ley y el sistema representativo de gobierno.

inversiones susceptibles de reubicación. Esto relega a un segundo plano el fomento de la integración con el fin de conformar unidades económicas de mayor tamaño. Frente a estas fuerzas, es necesario fomentar una complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional.

Los debates internacionales han servido para ir construyendo un amplio consenso sobre la influencia fundamental que ejercen las estrategias nacionales en la determinación del éxito o el fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. Dichas estrategias son, además, esenciales para corregir los elementos desintegradores que la globalización está teniendo en los países y, como ya se ha dicho, son la expresión más importante de la democracia aun en la era global.

No obstante, de no existir un marco internacional apropiado, la oferta de bienes públicos globales será inadecuada y tendrá consecuencias negativas para el desarrollo nacional. Además, si no se atacan directamente las marcadas tendencias a la desigualdad internacional que han prevalecido en los dos últimos siglos, los esfuerzos nacionales pueden resultar relativamente ineficaces. Específicamente, pueden llegar a acentuar la heterogeneidad entre países, sectores productivos y grupos sociales “ganadores” y “perdedores”, dentro de un marco de crecimiento del mundo en desarrollo que seguirá siendo, en su conjunto, frustrante.

La esfera regional, al igual que la subregional, tiene una función crítica de intermediación entre los órdenes global y nacional. Sin embargo, este ámbito de “regionalismo abierto”, de acuerdo con la terminología de la Cepal (1994), ha sido ignorado o bien considerado abiertamente negativo en las principales propuestas sobre reforma económica y social internacional. Hay por lo menos cuatro argumentos que avalan la importancia de esta instancia intermedia.

El primero es la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. La defensa de la democracia, de la paz y del desarme son ejemplos de esferas en las que, en vista de la heterogeneidad internacional, es aconsejable que la provisión de los correspondientes bienes públicos globales se encomiende a una red de organizaciones mundiales y regionales. Otro ejemplo es la defensa de ecosistemas estratégicos y múltiples instancias económicas, como la coordinación de las políticas macroeconómicas y de otras que se examinarán más adelante.

El segundo se relaciona con la gran desigualdad existente entre los actores que intervienen en los procesos globales. En términos políticos, esto implica, en primer término, que la voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará más, o probablemente sólo se escuche, si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de sus intereses en el mar-

co de las normas ya establecidas. De hecho, la paradoja reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero que éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa. En cambio, los actores más influyentes tratan de evadir los compromisos o de obligar a otros actores a que acepten sus propias reglas. Estos problemas sólo se pueden solucionar mediante una adecuada organización de los países más pequeños.

El tercer argumento, íntimamente relacionado con los dos anteriores, es el mayor "sentido de pertenencia" que despiertan las instituciones regionales y subregionales. Por supuesto, existen argumentos discrepantes, según los cuales estas instancias tienen escaso poder en comparación con el de sus miembros. Por este motivo, la validez del argumento depende del grado de profundidad de los acuerdos regionales y subregionales, factor determinante, por ende, de su eficacia.

Por último, debido a la creciente interdependencia existente a nivel mundial, en muchos casos la autonomía se ha visto desplazada en algunas áreas hacia la instancia subregional o regional. Este hecho ha quedado de manifiesto en el ámbito de la política macroeconómica. También se hace evidente en la regulación de la competencia y de los servicios públicos en respuesta a la acción de las empresas transnacionales. En todos estos campos, el ámbito regional se está convirtiendo en la instancia crítica para ejercer cierto grado de autonomía, y es posible que este fenómeno se acentúe cada vez más.

La conclusión más importante de este análisis es que la provisión de bienes públicos globales debe realizarse por intermedio de una red de instituciones mundiales y regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Un sistema de esta naturaleza no sólo puede ser eficiente, sino también más equilibrado en términos de relaciones de poder. Concretamente, es el sistema que más favorece a los países menos poderosos dentro del orden global.

La auténtica construcción de una nueva arquitectura internacional es producto del efecto conjunto de las reformas de las instituciones globales y regionales. Lamentablemente, gran parte de las propuestas de reformas que se han formulado en los últimos años, en el campo financiero y sobre todo en el social, consisten casi exclusivamente en la adecuación de las estructuras nacionales a las características de la era global. Esto significa que las propuestas no se refieren realmente a la arquitectura internacional, sino a la nacional. Allí reside su debilidad fundamental.

D. Participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad

La inadecuada participación de los países en desarrollo en las instituciones económicas internacionales ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años. En algunos casos –en la elaboración de normas financieras, por ejemplo– la participación es nula o muy reducida y ciertamente no es consistente con su peso económico y, menos aún, con la magnitud de su población. En otros casos las decisiones se toman por consenso, pero los acuerdos responden en la práctica a otra dinámica, como ocurre en el sistema mundial de comercio. Por último, el costo de la participación activa en un ordenamiento mundial complejo puede resultar prohibitivo para los países más pobres y pequeños.

Esta serie de circunstancias subraya la importancia de garantizar una participación adecuada en los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional. En el caso de los países pobres y pequeños, esto exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional. Como se señaló en la sección anterior, también requiere esfuerzos de los países más pequeños por organizarse en torno a sus instituciones regionales o subregionales.

Otro elemento digno de mención es la preferencia por mecanismos institucionales en los que participe activamente el mayor número posible de actores. Esto significa que, aunque las agrupaciones de países con intereses particulares o propósitos específicos pueden desempeñar un papel positivo en la consolidación de consensos, no deberían convertirse en un sustituto de los mecanismos multilaterales regulares; por el contrario, deberían utilizarlos como medio para que los países canalicen sus opiniones⁴.

En este contexto, también es esencial la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad. Los principios formulados en los países, tanto en materia de gobernabilidad democrática como corporativa, pueden servir de base para el desarrollo y perfeccionamiento de instituciones mundiales (Marfán, 2002). En este ámbito no hay recetas únicas, ya que las constituciones, leyes, normas y tradiciones varían de un contexto histórico a otro y van evolucionando con el paso del tiempo. Sin embargo, las formas de gobernabilidad más eficaces y legítimas se basan en principios comunes, que no surgen espontáneamente, sino que exigen un esfuerzo explícito de institucionalización.

En este sentido, cabe destacar cuatro principios básicos de gobernabilidad. El primero consiste en encomendar las funciones gubernamen-

4 Véase, entre otros, Culpeper (2000), en relación con la proliferación de agrupaciones que se ocupan de temas financieros.

tales a una entidad con capacidad ejecutiva, en lugar de asignarlas a una asamblea. De acuerdo con el segundo, los derechos de los gobernados tienen prioridad sobre las normas y reglamentos impuestos por los diversos niveles de gobierno. Con tal propósito, los derechos de las minorías deben estar claramente consagrados, teniendo presente que su identificación y reconocimiento como derechos fundamentales son el fruto de un proceso de aprendizaje. Según el tercer principio, las autoridades deben informar periódicamente cómo han resguardado los intereses de la comunidad y han respetado los derechos de todos sus miembros. La transparencia y la provisión oportuna de información y, en términos más generales, la rendición de cuentas (*accountability*), son elementos esenciales de este proceso comunitario. Según el cuarto principio, las autoridades deben someterse al escrutinio y la auditoría de entidades independientes, que brinden confianza a las minorías, que no gobiernan pero sí tienen derecho a fiscalizar a quienes detentan el poder. Además, las entidades encargadas de velar por el respeto de los derechos deben estar facultadas para penalizar las transgresiones.

Un buen ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad política en una democracia representativa, en el que el poder ejecutivo es ejercido por los representantes de la mayoría electoral. El ejecutivo debe respetar los derechos ciudadanos básicos consagrados en la constitución y las leyes, aplicables a todos los ciudadanos por igual, y debe rendir cuenta de los fines y medios de su gestión periódicamente. La fiscalización de sus actos y del respeto de los derechos ciudadanos y de las leyes es ejercido por instancias independientes. Dentro de éstas, se destaca la auditoría que ejerce la oposición en el parlamento.

Otro ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad corporativa. En este caso, los accionistas mayoritarios controlan el directorio de la empresa y su administración, en tanto que la atomización y variedad de los accionistas minoritarios dificulta su organización eficaz. Una buena gobernabilidad corporativa es la destinada a evitar que quienes ejercen el control reciban beneficios desproporcionados al número de acciones que poseen. Con tal fin, deben imponérseles a los ejecutivos y al directorio normas sobre transparencia y provisión oportuna de información, junto a la asignación de responsabilidades. También se puede recurrir a evaluadores independientes, entre otras empresas de auditoría externa y comités internos de auditoría normalmente integrados por directores elegidos por los accionistas minoritarios, que complementan la labor de sanción de las transgresiones que desempeñan los entes reguladores y el poder judicial. Los escándalos que se han producido en importantes empresas de los Estados Unidos en los últimos tiempos, entre otros el de Enron, son una dramática demostración de las consecuencias que tiene el no cumplimiento de estos principios.

La gobernabilidad de la globalización también podría realizarse sustancialmente si evolucionara de acuerdo con los principios enunciados. Es indudable que las naciones más poderosas encabezan el proceso de globalización y tienen una posición dominante en las instituciones financieras internacionales, en las que el poder de voto —y, en unos pocos casos, de veto— está vinculado a los aportes de capital. Las similitudes se limitan a este ámbito, ya que los demás principios no están claramente establecidos. Por ejemplo, no es evidente que el control que ejercen los países más poderosos esté legitimado por el respeto a los derechos de todos los países. Tampoco hay una institucionalidad aceptada por todos, que permita velar por el respeto de los derechos de las naciones con menor poder. En muchos casos ni siquiera hay una noción clara de estos derechos.

La aplicación de los principios mencionados para realizar la gobernabilidad de la globalización exige, por lo tanto, consagrar el predominio de los derechos básicos de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños; institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas, y fortalecer la auditoría a través de instituciones que den confianza a todos los actores. Esto implicaría poner límites al poder de los países que ejercen mayor control, pero sólo así se podrá mejorar la normativa de la globalización. Uno de sus frutos más importantes será el mayor compromiso de los países en desarrollo con la institucionalidad global, gracias a un reforzado sentido de pertenencia.

2. Las estrategias nacionales frente a la globalización

Tras pasar revista al contexto nacional adecuado para aplicar las estrategias capaces de hacer frente a la globalización, en esta sección se examinan algunos componentes de política principales: la gestión macroeconómica, la transformación dinámica de las estructuras productivas, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social.

A. El papel y los elementos básicos de las estrategias nacionales

Como se ha destacado reiteradamente en la literatura sobre desarrollo institucional de los últimos años, toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política; sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en

los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y eficiente. Éstos son, además, factores básicos de un clima adecuado de inversión.

No obstante, estos elementos institucionales de carácter general son insuficientes. De hecho, constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo, pero no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo ni tampoco, en muchos casos, su agotamiento⁵. Las estrategias que adopten los países en la era global deben tener como mínimo cuatro elementos adicionales: i) políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; ii) estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica; iii) un enérgico reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental que, por su carácter, es esencialmente global, y iv) políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social (Cepal, 2000a, 2000b, 2001a y Cepal/Pnuma, 2001).

En ninguno de estos campos existen modelos de validez universal, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia. Uno de los grandes errores cometidos en el último cuarto del siglo XX fue fomentar la adopción de soluciones únicas en todos estos campos, basadas en el principio de máxima liberalización de los mercados. La tendencia a equiparar integración exitosa en el mundo global con liberalización económica lleva a ignorar la naturaleza de muchas estrategias exitosas que no han estado basadas en la liberalización irrestricta de los mercados, sino en diversas formas de articulación virtuosa de Estado y mercado. Cabe agregar que también es errónea la actitud opuesta, es decir el intento de revivir patrones que dieron buenos resultados en períodos de menor integración de la economía mundial, pero que corresponden a etapas claramente superadas del desarrollo de la economía mundial.

B. La estrategia macroeconómica

Lo ocurrido en América Latina y el Caribe en el último cuarto del siglo XX demuestra que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales. Esto implica, en primer término, que la disciplina macroeconómica es fundamental, pero debe entenderse en un sentido mucho más amplio que el que se le ha dado en

5 Según la terminología de Maddison (1991), estos factores se refieren a la “causalidad última” y no a la “causalidad inmediata” del crecimiento económico. En relación con este tema, véase también Ocampo (2002c).

los debates de los últimos decenios, en los que la atención se ha centrado en el balance fiscal y los bajos niveles de inflación. Esta visión restringida no permite considerar otras dimensiones de la estabilidad macroeconómica igualmente importantes: la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros nacionales y la estabilidad de las variables reales, es decir el crecimiento económico y el empleo. En consecuencia, la gestión macroeconómica debería abocarse a evitar los déficit insostenibles, públicos y privados; vigilar los desajustes financieros, tanto en los flujos como en las estructuras de los balances de todos los agentes institucionales, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía (Cepal, 2000a, 2001a; Ffrench-Davis, 1999).

El logro de esta serie de objetivos supone complejas disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad ni un sistema de gestión macroeconómica de validez universal. En un ambiente internacional volátil es aconsejable aplicar un cierto grado de flexibilidad en el manejo macroeconómico, en el marco de reglas adecuadas. La historia reciente demuestra convincentemente que el manejo prudente de la flexibilidad es, a la larga, un mejor instrumento para despertar confianza en las autoridades macroeconómicas que la adopción de reglas excesivamente rígidas⁶.

En este marco, las autoridades deberían fijarse como una de sus metas la ampliación del horizonte temporal de la gestión macroeconómica, con el fin de considerar como referencia el conjunto del ciclo económico y de apoyar un crecimiento dinámico de largo plazo. El primero de estos objetivos implica rescatar los márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, orientadas tanto a evitar auges insostenibles como a mantener grados suficientes de flexibilidad para hacer frente a las crisis externas (Cepal, 2000a; Ocampo, 2002a). Los márgenes para adoptar políticas anticíclicas son limitados cuando no hay instituciones internacionales que apoyen estos esfuerzos; ésta se ha tornado, por lo tanto, en una de las funciones básicas de dichas instituciones en la actual fase de globalización. Los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos para la inversión en capital fijo, pero también puede plantear difíciles disyuntivas (Cepal, 2001a; Ocampo, 2002b).

De acuerdo con estos principios, la política fiscal debe inscribirse en un marco plurianual y regirse por criterios de largo plazo orientados a

6 Ésta puede ser, de hecho, la lección más importante de lo sucedido en Argentina en la última década.

garantizar un equilibrio fiscal estructural, que admita superávit y déficit coyunturales moderados y contracíclicos, o bien una meta explícita de relación entre deuda pública y PIB. El uso activo de fondos de estabilización, o de instrumentos equivalentes, puede ser el principal instrumento para acumular excedentes en los períodos de auge, a fin de contar con esos fondos para hacer frente a las crisis. El nivel y la estructura deseables de los ingresos y del gasto público dependerá en el largo plazo de las demandas que reciba el Estado como consecuencia del “pacto fiscal” vigente (Cepal, 1998c). En los países que tienen una carga tributaria muy baja, entre otros varios de América Latina, ésta deberá incrementarse para financiar las funciones básicas del Estado, sobre todo en el área social. De hecho, como señala el Banco Mundial en una publicación reciente (2002b), la carga tributaria y los niveles de gasto público en el mundo en desarrollo tienden a ser bajos en comparación con los países desarrollados.

Como se sabe, el manejo monetario y cambiario están estrechamente relacionados. Un cierto grado de flexibilidad cambiaria es fundamental para un manejo monetario anticíclico, es decir para aplicar políticas restrictivas durante los períodos de auge y políticas expansionistas en la etapa descendente del ciclo. El grado ideal de flexibilidad es mayor en las economías más grandes, y con mercados de capitales y cambiarios bien desarrollados. La apreciación del tipo de cambio puede ser conveniente para absorber un exceso de divisas durante los auges, en tanto que la devaluación puede ser necesaria para incentivar la producción de bienes y servicios transables a nivel internacional durante las crisis, y para otorgar márgenes adecuados a las políticas fiscales y monetarias que se adopten con fines de reactivación.

En economías abiertas desde el punto de vista financiero, la regulación prudencial de los flujos de capitales mediante la fijación de encajes, impuestos al endeudamiento externo o regulación directa⁷ es un elemento complementario extremadamente útil, tanto para evitar un exceso de endeudamiento externo en las etapas de auge como una estructura de pasivos en la que predominen los de corto plazo. En economías que todavía no hayan abierto su cuenta de capitales, la apertura debe ser cautelosa. De hecho, ésta no se justifica cuando el país carece de un desarrollo financiero sólido. El fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial es un pilar complementario de toda política macroeco-

7 Entre otras, normas sobre endeudamiento de todas las entidades del sector público y las restricciones de ciertos flujos de fondos privados (endeudamiento de corto plazo, flujos de cartera o endeudamiento externo de sectores productores de bienes y servicios no transables).

nómica sana, dado que su función básica es evitar el surgimiento de estructuras financieras insostenibles en los períodos de auge.

A largo plazo, el crecimiento económico depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el desempeño de las funciones públicas, de un tipo de cambio competitivo, de tasas de interés reales moderadas y de un desarrollo financiero profundo. La política macroeconómica debe estar orientada al logro de los tres primeros propósitos. El último es un elemento complementario muy importante.

El objetivo principal de un desarrollo financiero profundo es facilitar recursos para el financiamiento de la inversión, con plazos y costos adecuados. Un desarrollo financiero insuficiente lleva a muchos inversionistas, especialmente los de mayor tamaño, a recurrir al financiamiento internacional, sustituyendo los riesgos de plazo por los de cambio. Esta válvula de escape encierra, por lo tanto, serios peligros, además de estar fuera del alcance de las empresas de menor tamaño. La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha dado los resultados esperados, en términos de profundización o de reducción de los altos costos de intermediación. En consecuencia, el sector público sigue teniendo una importante función que cumplir en este ámbito, consistente en facilitar el surgimiento de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento (entre otros, fondos de pensiones y de inversión, mercados de bonos e hipotecarios y sistemas de cobertura de riesgos) o en la provisión directa de dichos servicios a través de bancos de desarrollo bien administrados.

A esta demanda insatisfecha de financiamiento para inversiones se agrega la ausencia de servicios financieros adecuados para la micro y pequeña empresa y para los hogares más pobres, lo que da origen a mayores demandas de intervención pública directa o indirecta. Los bajos niveles de ahorro nacional son otro factor que restringe el financiamiento de la inversión en América Latina y el Caribe. El incremento del ahorro público; la adopción de incentivos al ahorro de las empresas, especialmente los relacionados con la retención de utilidades; y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, sobre todo con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional (Cepal, 2001a).

C. El desarrollo de competitividad sistémica

La transformación dinámica de las estructuras productivas no puede considerarse un elemento pasivo ni un producto automático de un buen desempeño macroeconómico, sino un componente activo y esencial de toda estrategia de desarrollo, aun en la fase actual de globalización

(Rodrik, 1999; Cepal, 2000a). El objetivo básico de este tipo de estrategia debe ser la creación de competitividad sistémica. Este concepto, que comenzó a desarrollarse en los estudios de la Cepal de hace más de un decenio (Cepal, 1990; Fajnzylber, 1990)⁸, se basa en tres elementos. El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos. El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico. El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Los tres componentes básicos de esta estrategia son i) el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas; ii) la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y iii) la provisión de buenos servicios de infraestructura. El desarrollo de mecanismos adecuados de protección social y el manejo sostenible del medio ambiente son complementos esenciales de una estrategia de esta índole, aunque corresponden a otros ámbitos, que se analizan más adelante.

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones en educación, capacitación laboral y empresarial, y ciencia y tecnología (Cepal/Unesco, 1992). Corresponde al Estado encabezar el proceso destinado a crear sistemas de innovación dinámicos, con una participación activa del sector privado. Estos esfuerzos deben orientarse a asegurar una mayor capacidad de absorción de conocimientos por parte de todos los actores, así como al desarrollo de mecanismos apropiados que permitan una adecuada transferencia y adaptación de tecnología y conocimientos empresariales, especialmente a las empresas medianas y pequeñas. Las asocia-

8 Estos conceptos tienen, elementos similares a los desarrollados simultáneamente por otros autores, en particular Porter (1990).

ciones empresariales y el fomento de múltiples formas de colaboración entre éstas y las dedicadas a ofrecer servicios de educación y capacitación laboral cumplen un papel fundamental en esta área. Los sistemas de innovación deben fortalecerse en todos los niveles territoriales: local, nacional y, cada vez más, regional.

En vista de la importancia intrínseca y del carácter transversal de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, el esfuerzo por garantizar el uso efectivo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político (e-gobierno) adquiere hoy particular importancia. El acceso a una buena red de telecomunicaciones y a equipos de información y comunicaciones a precios competitivos es un primer pilar de este esfuerzo. Los demás están relacionados con la producción de programas de computación, la aplicación de la tecnología en los procesos productivos y comerciales, y la conformación de redes empresariales que apliquen efectivamente las nuevas tecnologías. La incorporación de éstas en el sistema educativo y de salud debe contar con un apoyo especial del Estado y con mecanismos comunitarios que permitan acceder a ellas a los sectores de menores recursos, ya que la amenaza de una "brecha digital interna" (debida a las diferencias de acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías) es mucho más grave en América Latina y el Caribe que la brecha digital internacional.

El crecimiento económico es inseparable de una constante transformación de las estructuras productivas, en la que algunas ramas encabezan el proceso de crecimiento mientras otras quedan rezagadas. Este proceso no siempre se produce en forma automática y armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades, lo que a su vez supone un proceso de aprendizaje tecnológico, la creación de redes comerciales y un alto costo de coordinación (Hirschman, 1958; Chang, 1994; Ocampo, 2002c). Por lo tanto, la diversificación de la estructura productiva debería ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo de la competitividad, lo que ha sido claramente reconocido en el mundo industrializado, en el que se confunde con el desarrollo de tecnologías de punta. También fue ampliamente aceptada en el pasado, como parte de las estrategias de industrialización inducidas por el Estado en los países en desarrollo, y forma parte esencial de las economías en desarrollo más exitosas, especialmente del este de Asia. En cambio, en la mayoría de los países de la región dicha estrategia ha tendido a desaparecer.

En el contexto de la globalización, este proceso de diversificación productiva tiene tres prioridades. La primera es la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige una intensa diplomacia comercial, orientada a asegurar el acceso estable a los mercados externos, y el desarrollo de una infraestructura de servicios

competitivos y de buena calidad –financiamiento, seguros, promoción y certificación– que sirvan de complemento a las actividades de exportación de bienes y servicios (Cepal, 1998a). En este contexto, es evidente la necesidad de fomentar una mayor participación de la región en el comercio mundial de bienes y servicios de alto contenido tecnológico.

La segunda prioridad es la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos de las ramas de actividad destinadas al mercado internacional o que se caractericen por una amplia participación de empresas transnacionales. La pérdida de impulso de estos encadenamientos es uno de los aspectos más problemáticos de las tendencias recientes observadas en la región. Por este motivo, las “políticas de encadenamientos” orientadas a elevar el valor agregado en los sectores de exportación o que concentran un gran volumen de inversiones extranjeras directas deben figurar entre las prioridades futuras. Los encadenamientos más importantes son los vinculados a la provisión de servicios de alto contenido tecnológico. La aplicación de las políticas mencionadas significa, de hecho, pasar de una estrategia orientada a maximizar las exportaciones y el volumen de inversión extranjera directa a una estrategia que apunte a mejorar su calidad.

Por último, también es prioritario prestar apoyo a la formación de conglomerados productivos (*clusters*) en un determinado territorio. Este proceso responde al creciente dinamismo de los espacios locales, que también caracteriza al período en que vivimos, y puede contribuir en gran medida a orientar a las pequeñas y medianas empresas a la producción para el mercado internacional o facilitar su articulación con sectores exportadores (Cepal, 2000a).

El tercer frente de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países, mediante diversas combinaciones público-privadas, se han logrado avances importantes en esta área, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con ciertas diferencias entre un país y otro, en servicios de energía (electricidad y gas) (Cepal, 2001b). No se puede dejar de reconocer que la participación privada en estos sectores ha ido acompañada de un considerable déficit regulatorio y, en varios casos, de la acumulación de pasivos contingentes por parte del Estado, que no siempre responden a una lógica adecuada (Cepal 1998c; 2000a). El transporte terrestre, tanto ferroviario como vial, sigue presentando problemas de insuficiencia de la infraestructura. Ésta es particularmente notoria en el segundo caso, tanto en términos de cantidad como de calidad. Por consiguiente, las prioridades que surgen en este campo se relacionan con la mejora sustancial de la infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio y la racionalización del manejo de los pasivos contingentes, así como con el realce de la eficiencia

de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando servicios directamente.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren amplias medidas institucionales y de organización, que permitan formular e instrumentar políticas activas de competitividad, ya que los antiguos aparatos de intervención en el desarrollo productivo fueron desmantelados o debilitados significativamente en la mayoría de los países de la región en la etapa de liberalización de la economía. En todo caso, esos aparatos serían inadecuados en el contexto actual. En este ámbito, al igual que en otros, es necesario "inventar" nuevas instituciones, cuyo manejo exigirá indudablemente un intenso proceso de aprendizaje.

Asimismo y como es evidente, los modelos que podrían aplicarse son variados, ya que dependen de las características de cada contexto. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que los afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y el escaso conocimiento de los procesos globales y multisectoriales en el del segundo. Esto obliga a realizar un diseño institucional en el que se tenga en cuenta tanto el conjunto como los diversos elementos. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en "mecanismos de control recíproco" que permitan establecer un claro vínculo entre incentivos y resultados (Amsden, 2001) y, por lo tanto, evitar la "captación de rentas" (*rent seeking*) por parte de las empresas beneficiadas.

La adopción de medidas en este campo debe incluir diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, dependiendo del contexto institucional, seleccionados sobre la base de visiones estratégicas comunes de los sectores público y privado con respecto a los objetivos a los que se debe otorgar prioridad en el esfuerzo conjunto. Este ejercicio no consiste tanto, como se dice corrientemente, en "escoger entre ganadores", sino en identificar oportunidades y dirigir las acciones necesarias para que algunas de ellas logren materializarse. Éste es un ejercicio estratégico que realizan periódicamente todos los inversionistas privados en relación con sus propios negocios. No se entiende por qué en algunas variantes del análisis económico se considera ilegítimo que se lleve a cabo en un territorio, ya se trate de una localidad, una nación e incluso una subregión o región.

D. La sostenibilidad ambiental

La agenda de sostenibilidad ambiental ha ido permeando gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las prácticas empresariales de los países latinoamericanos y caribeños. Pese a que aún no es parte integral del proceso de desarrollo, los progresos logrados constituyen una plata-

forma institucional y social superior a la existente hace diez años, cuando se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro. El concepto de desarrollo sostenible se ha ido incorporando también a los programas de educación, y el cambio en la percepción social de los problemas ambientales ha reforzado la conciencia y el compromiso de los ciudadanos. Los principales escollos que se siguen presentando en esta área son de carácter institucional y financiero, entre otros la percepción de la sostenibilidad ambiental como un costo, más que una oportunidad, en las esferas económicas de los países de la región (Cepal/Pnuma, 2001).

En lo que respecta a los mecanismos institucionales, habría que consolidar marcos regulatorios claros y consistentes y lograr un nivel de gasto público estable, que dé origen a amplias sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada. A partir de los medios de gestión vigentes, ahora se hace necesario impulsar una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración de las áreas económica y ambiental. Este proceso debe consistir fundamentalmente en el uso de instrumentos económicos que permitan ofrecer incentivos adecuados al cumplimiento de las metas de sostenibilidad y a la promoción de un mayor uso de tecnologías de producción limpia por parte de las empresas pequeñas y medianas. Una de las actividades más promisorias en este campo es la creación de verdaderos mercados nacionales y regionales de servicios ambientales, siguiendo el ejemplo pionero del mecanismo de desarrollo limpio contemplado en el Protocolo de Kyoto. Este tipo de instrumentos tiene el doble propósito de crear incentivos adecuados para minimizar los costos ambientales (el objetivo central de los instrumentos económicos) y de canalizar recursos hacia quienes pueden producir servicios ambientales en forma más eficiente (Cepal/PNUD, 2002).

La aplicación de una estrategia más dinámica de desarrollo sostenible exige la asignación de un mayor volumen de recursos públicos a las actividades pertinentes. En este campo existen posibilidades de aplicar "impuestos verdes", como se ha hecho en algunos países industrializados. Aunque ya se han logrado avances significativos, la reducción de los subsidios públicos a las actividades contaminantes también es un objetivo importante.

Además, es necesario adaptar los marcos actuales, a fin de integrar las políticas ambientales explícitas con aquellas implícitas, vinculadas a políticas económicas de carácter sectorial y a los patrones de cambio estructural que éstas inducen. Dadas las tendencias adversas en materia de eficiencia energética en la región, una de las prioridades de la integración y del empleo de la batería de instrumentos mencionada debe ser la reversión de estas tendencias (Cepal/Pnuma, 2001).

Por otra parte, para una articulación efectiva de los temas económico y ambiental es imprescindible sustituir una agenda reactiva por otra positiva en cuanto a la forma de concebir la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. En primer término, esto implica identificar las oportunidades que ofrece la agenda ambiental internacional, en particular los “bienes públicos globales” relacionados con la posibilidad de que haya proveedores netos de servicios ambientales, vinculados sobre todo a las agendas de cambio climático y biodiversidad. Entre estas oportunidades destacan las creadas por el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto. Esta visión positiva implica, asimismo, aprovechar las posibilidades de acelerar el progreso científico y tecnológico a partir del uso sostenible de los recursos bióticos, del mejor conocimiento de los recursos naturales de la región y del desarrollo de tecnologías propias a fin de explotarlos en forma sostenible (Cepal, 2000a).

Lo anterior supone también un uso intensivo de la inversión extranjera como posible canal de transferencia de tecnologías limpias, la exportación de bienes y servicios con un alto componente ambiental —productos agropecuarios orgánicos, y turismo ecológico o con certificación ecológica— y el fomento de los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por los consumidores de los países desarrollados. De hecho, la inversión extranjera y las actividades de exportación están demostrando ser en la región las que reflejan mayores adelantos en la incorporación de tecnologías limpias.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con una lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por ello es indispensable reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades e incrementar el valor de las basadas en un uso intensivo de recursos naturales. Esto implica impulsar actividades industriales y de servicios que sean complementarias, incluidas las que permiten un desarrollo más sostenible de las actividades primarias correspondientes.

A lo anterior se une el hecho de que la especificidad territorial de la gestión ambiental exige establecer sólidos vínculos operativos con las autoridades locales. La solución de problemas ambientales prioritarios como la gestión de recursos hídricos, el manejo de residuos sólidos, el ordenamiento ecológico del territorio y la gestión urbana imponen la descentralización de políticas e instrumentos ambientales, y una distribución más equilibrada del gasto público y de la inversión privada en el territorio. Precisamente en el nivel local es donde se cristaliza más claramente el compromiso entre el Estado y el ciudadano, lo que explica la importancia de seguir fomentando instancias de concertación social en

torno a la agenda ambiental, entre otros los consejos de desarrollo sostenible a nivel provincial y municipal y la aplicación del Programa 21 local (Naciones Unidas, 2002). Todos ellos pueden convertirse en poderosos instrumentos, que permitan ordenar el quehacer público y canalizar nuevos recursos al fomento de la sostenibilidad ambiental en áreas subnacionales (Cepal, 2000a).

E. Las estrategias sociales frente a la globalización

La globalización ha acentuado la necesidad de desarrollar competitividad internacional pero, debido a la interrelación entre competitividad y empleo, ha traído aparejados nuevos riesgos sociales. Por lo tanto, las estrategias nacionales que se adopten en respuesta a la globalización en el frente social deben concentrarse en tres áreas: educación, empleo y protección social. Los avances en estos tres campos son esenciales para una participación equitativa en la era global, junto con ser cruciales para concretar en el nivel nacional una agenda internacional basada en los derechos.

Los progresos en estos tres campos se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que la globalización ha acrecentado la necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define la posibilidad de consumo básico y, por consiguiente, de ejercicio de los derechos fundamentales. Esto es aún más importante cuando no existen sistemas de protección social universales. Entre los riesgos que enfrenta la población se cuentan los relacionados con la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo que produce en muchos sectores la competencia internacional (Cepal, 1997, 2000b).

En educación, los esfuerzos nacionales deben estar dirigidos a reducir las diferencias en cuanto a continuidad y logros de los estudiantes de distintos niveles de ingreso y de origen rural y urbano, a lo largo de todo el proceso educativo, es decir en la enseñanza preescolar, básica, técnica y universitaria. Por ello, para fortalecer la equidad es imprescindible que el sistema educativo ofrezca cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y que se reduzcan las diferencias de calidad de la educación en función del origen socioeconómico de los estudiantes.

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe se enfrenta a dos tipos de desafíos: los tradicionales y los relacionados con las nuevas

tecnologías. Para responder a ellos se requiere de un conjunto diversificado de políticas, que cada país debe adaptar a sus características y objetivos. Es indudable que también es necesario incrementar los recursos públicos destinados a educación, con la meta general de que éstos alcancen niveles similares a los de la OCDE: en torno al 5% del producto. Para facilitar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo habría que dar prioridad al aumento de la cobertura de la educación preescolar, que sigue siendo comparativamente baja; elevar la cobertura y la tasa de egreso de la educación secundaria; ampliar la oferta de alternativas técnico-profesionales; y lograr una mayor consistencia entre la educación técnica y universitaria con las calificaciones y la competitividad requeridas. Estos esfuerzos deben ir acompañados de medidas compensatorias y focalizadas en zonas de menor rendimiento escolar, que tengan efectos sostenidos en el tiempo; programas de estudios más relevantes; uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos; y habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas.

La inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje, que actualmente pasan, en gran medida, por el acceso al conocimiento, la participación en redes, y el uso de las tecnologías de información y comunicación. En este sentido, es indispensable el mayor aprovechamiento de la industria audiovisual cultural y educativa, y la armonización del consumo cultural a través de los medios masivos y el aprendizaje en la escuela, ya que ambos se refuerzan mutuamente. Es urgente que en las escuelas de zonas pobres, tanto rurales como urbanas, los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos a los que no tienen acceso en sus hogares, ya que la escuela es el espacio más propicio para facilitar y democratizar su empleo. Pero no basta con modernizar los soportes educativos. Aún más necesario es desarrollar, en congruencia con estos nuevos soportes, las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la distinción entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información. Asimismo, habría que avanzar complementariamente en el diseño y uso de portales (contenidos) y en la capacitación de los agentes educativos (profesores, directivos y familias).

Ante la globalización, el primer desafío en materia de empleo es impedir que la expansión del comercio mundial transgreda los derechos fundamentales de los trabajadores, y evitar una igualación que suponga un deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países con distintos niveles de desarrollo. En la declaración de la OIT (1998) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento se reitera el compromiso de los países con la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición del trabajo esclavo

y forzado, la erradicación progresiva del trabajo infantil y la no discriminación, todos ellos derechos fundamentales.

La creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. Esto impone la necesidad de elevar la productividad y, por ende, de concebir estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos, y evitar que la competitividad se logre mediante la reducción de los costos laborales o que los aumentos salariales se concentren en los trabajadores de los sectores dinámicos o más organizados. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen crear oportunidades de adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral y, por lo tanto, desarrollar su capacidad de empleo. Por consiguiente, se debe invertir en la recalificación de los trabajadores conforme a un nuevo enfoque y, posiblemente, en un nuevo marco institucional. La adquisición de competencias básicas, más que de habilidades específicas, es lo que dota al trabajador de una base de conocimientos que le permite adaptarse mejor a los nuevos empleos. Dada la importancia de las actividades informales y de la micro y pequeña empresa en la generación de empleo, convendría facilitarles la adquisición de las herramientas de la modernización (conocimientos de gestión y tecnológicos) y de activos productivos (capital y tierra), así como instrumentar programas orientados a articularlas a las redes de industrias dinámicas (Cepal/Unesco, 1992).

Lo anterior implica que los Ministerios de Trabajo deberían adoptar una política laboral basada en mayor medida en la autorregulación de los actores sociales (diálogo social) y dar atención a amplios grupos de trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados). También sería conveniente un reposicionamiento político y administrativo de estos ministerios, que les permita participar en el gabinete económico y, en muchos casos, recuperar su función de entidades rectoras en materia de política laboral.

El desarrollo de sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad (Cepal, 2000a). El fortalecimiento de la universalidad exige disminuir la notable falta de equidad en lo que respecta al acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo.

La protección social presenta deficiencias importantes, tanto en términos de cobertura como de la nueva estructura de riesgos que trae aparejada la globalización. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales (enfermedad, vejez, invalidez y muerte, e incluso nutrición, vivienda y educación), se suma ahora la necesidad de

encarar la protección ante nuevos problemas, entre otros la vulnerabilidad laboral y de ingresos.

Los marcados ciclos económicos y la rigidez de los salarios reales –agudizada, de hecho, por el control de la inflación– se han traducido en una mayor vulnerabilidad del empleo asalariado ante las variaciones del ciclo económico. Como gran parte de los sistemas de protección se desarrollaron en torno al trabajo asalariado, se hace necesario organizar una estructura de protección social que no dependa del hecho de tener un empleo formal y crear sistemas de seguros de desempleo más universales. Naturalmente, en este contexto las políticas para la generación de empleos seguirán siendo cruciales; la orientación de las políticas de protección social en algunos países europeos ha demostrado claramente que su objetivo central debe ser el incremento del nivel de ocupación, para así poder ofrecer protección social universal. En condiciones de emergencia, es necesario desarrollar programas especiales de empleo y alivio de la pobreza destinados a los sectores vulnerables y basados en estructuras institucionales permanentes, que permitan ponerlos en marcha oportunamente y articularlos con otros objetivos: la capacitación laboral, la provisión de infraestructura y el desarrollo territorial (Cepal, 2001d).

La amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales y, en particular, a la capacidad de recurrir a las contribuciones asociadas al salario como fuente de financiamiento. Por este motivo, resulta prioritario instrumentar sistemas de protección en función de la ciudadanía, no de la vinculación laboral. En las reformas en general y en las del sistema de seguridad social en particular se deben introducir, por consiguiente, mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con las variadas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección ante coyunturas adversas de origen externo.

La cantidad y calidad de los servicios de protección social financiados con contribuciones obligatorias, impuestos generales o mediante una combinación de ambos depende del grado de desarrollo económico y los pactos fiscales vigentes, que reflejan los acuerdos políticos y sociales sobre el nivel de bienestar que se debe garantizar a los ciudadanos. Dado que el ámbito fiscal no es estático, un pacto fiscal orientado a la protección de los derechos debe contener normas sobre progresividad, en virtud de las cuales se destine una contribución pública marginal creciente a la protección social y al combate de la pobreza. Además, para desarrollar un sistema de protección social incluyente, hay que otorgar especial importancia a la valoración que hacen los grupos destinatarios y proporcionar información permanente sobre las posibilidades de protección,

los mecanismos de acceso y la participación en la toma de decisiones (Cepal, 2000a).

3. El papel crítico del espacio regional

En el mundo en desarrollo, América Latina y el Caribe es la región que muestra mayores avances en los procesos de integración regional y, por lo tanto, su experiencia puede ser de interés para otras regiones. En épocas recientes, los progresos estuvieron estrechamente relacionados con el fuerte impulso político que recibieron estos procesos a fines de la década de 1980 y comienzos de la siguiente. Lamentablemente, este impulso se ha ido debilitando en forma evidente en los últimos años; además, la institucionalidad continúa siendo frágil y la convergencia de los acuerdos vigentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La renovación del compromiso político con la integración regional es una meta imperativa, que no entra necesariamente en conflicto con negociaciones comerciales más amplias, incluidas las correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas y las de carácter global. Más aún, las posibilidades de los procesos de integración de no perder vigencia pese a la creación de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su profundización.

El dinamismo que caracterizó a la integración regional a fines de la década de 1980 fue paradójico. En efecto, según las corrientes económicas más ortodoxas, la integración era y sigue siendo considerada como una fuente de distorsión de los flujos de comercio. Lo ocurrido en la práctica indica que, por el contrario, la integración no provoca una desviación del comercio, sino que es una fuente de nuevos vínculos comerciales, específicamente de flujos de comercio de alta calidad (Cepal, 1998b). Esto queda demostrado por el mayor contenido tecnológico y los encadenamientos productivos que caracterizan a estos flujos. Las posibilidades de aprovechar economías de especialización en el comercio intraindustrial entre países con niveles similares de desarrollo es otra de las ventajas más importantes de la integración. La tercera de ellas consiste en la mayor participación de las empresas de menor tamaño en el comercio intrarregional, especialmente con países vecinos, debido a los menores costos de transacción. Esto contrasta con las tendencias tradicionales a concentrar las operaciones de comercio exterior en empresas de mayor tamaño dentro de cada sector productivo o comercial⁹.

9 En relación con este tema, véase Berry (1992).

Por las razones mencionadas, los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje sobre manejo de los mercados externos, especialmente para las firmas de menor tamaño, por lo que puede contribuir al desarrollo de actividades de exportación de nuevas empresas y nuevos sectores. Otra de las ventajas de la integración es la posibilidad de armonizar un amplio conjunto de normas que suponen costos de transacción, no sólo gracias a la proximidad geográfica sino también a la similitud de las tradiciones institucionales.

Un fenómeno que confirma esta visión positiva es el auge del comercio intrarregional en el período 1990-1997, especialmente entre los países suramericanos, que se concentró en productos industriales, sobre todo de alto contenido tecnológico. No obstante, en los últimos años este comercio ha sido víctima de la inestabilidad macroeconómica de la región, por lo que ha mostrado una elasticidad muy elevada ante los marcados ciclos económicos registrados en varios países, particularmente los suramericanos (Cepal, 2001c).

Por este motivo, la cooperación macroeconómica se ha transformado en un elemento fundamental para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo se observan adelantos en todos los acuerdos subregionales vigentes, que deben seguir reforzándose sobre la base del diálogo, el intercambio de información y la adopción de reglas macroeconómicas comunes que conduzcan a la institucionalización del examen de pares con fines preventivos y al diseño de mecanismos más estrictos de coordinación macroeconómica, que en algunos casos pueden convertirse eventualmente en uniones monetarias. Como complemento de estos esfuerzos, existen amplias posibilidades de avanzar en el intercambio de información, el examen de pares y la formulación de normas comunes de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales.

Como ha afirmado la Cepal (2001a), se debe prestar igual atención al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En este campo, América Latina y el Caribe tiene activos importantes, ya que cuenta con una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (concretamente de *swaps* cambiarios) entre los bancos centrales.

Además, la expansión del comercio crea una mayor necesidad de armonización de los distintos sistemas regulatorios. Éstos incluyen, entre otros, las normas técnicas y fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas sobre compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. Ya se ha observado cierto progreso en varios de estos campos, pero es importante avanzar también en otras áreas, sobre todo en lo que respecta a las normas sobre competencia y regulación de los servicios públicos. En relación con las primeras, cabe señalar que lo ocurrido en la Unión Europea permite suponer que, a medida que se consoliden mercados comunes y se dé un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos sobre competencia y, a la larga, la adopción de una política común sobre la materia, son, sin lugar a dudas, superiores a las normas sobre competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitiría, entre otras cosas, hacer frente más eficazmente a las posibles prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional revela la importancia de emprender acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los antiguos, y en gran medida fallidos, acuerdos de complementación sectorial. La adopción de medidas de esta índole debe apuntar al desarrollo de sistemas de innovación de carácter subregional y regional, y conducir a la adopción de esquemas más amplios de cooperación en materia educativa, y en investigación y desarrollo tecnológico. Pueden ser, además, el marco propicio para alianzas estratégicas sobre investigación y desarrollo o creación de nuevos conglomerados productivos, ya sea entre empresas nacionales de los países miembros de un acuerdo subregional o regional, o entre éstas y empresas multinacionales. La conformación de fondos regionales debe ser un elemento esencial de este proceso. Estos fondos deben servir, además, para acelerar la transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y telecomunicaciones, es importante el desarrollo de redes de infraestructura y de sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. La aplicación de este enfoque pone de manifiesto, además, la necesidad de concebir los espacios de acción con un alcance que supere el nivel nacional. Un buen ejemplo es la constitución en 1994 de la Asociación de Estados del Caribe, con el objeto de fomentar una mayor cooperación en esa subregión. Las medidas de integración física que se acordó tomar en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (2000) y el Plan Puebla-Panamá también representan progresos en esta área. La elaboración de

varios planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de esta nueva concepción del espacio derivada de la integración. En el caso del desarrollo sostenible se han dado intentos graduales por aplicar una visión de este tipo, entre otras cosas en el manejo de ecosistemas comunes a varios países (el amazónico, el Mar Caribe, el andino, el corredor mesoamericano) y de cuencas hidrográficas compartidas.

En este último ámbito, la singularidad de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza y relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales, como en el riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. En lo que se refiere a su contribución a los dos temas más relevantes de la agenda mundial de desarrollo sostenible, el cambio climático y la biodiversidad, hay que destacar la importancia de que varios países que han encabezado las correspondientes negociaciones sigan haciéndolo. Un ejemplo claro de esto ha sido la actitud de apoyo a la agenda de desarrollo sostenible adoptada por América Latina y el Caribe en las negociaciones internacionales destinadas a desarrollar el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, que puede aportar ingresos a la región.

La posible valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales de la región merece una mención especial. El proyectar esta singularidad, dar cohesión al esfuerzo regional para proteger los ecosistemas estratégicos y conseguir el apoyo de todos los países con tal objeto son acciones que constituyen el punto de partida de una agenda regional inspirada por el objetivo de reforzar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes y valiosos desde una perspectiva global.

La estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá ser objeto de un proceso de reforma gradual, que comience por consolidar el papel del Foro de Ministros de Medio Ambiente y los programas ambientales de las entidades vinculadas a los mecanismos de integración subregional, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, el Tratado de Cooperación Amazónica, el acuerdo ambiental de la Comunidad Andina y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares del Caribe. Se deberá propiciar una mayor coherencia entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales de estos programas, y desarrollar una agenda en la que se integren las políticas sectoriales relevantes y que permita aunar las visiones regionales y subregionales en los debates globales sobre desarrollo sostenible.

En materia social, hay múltiples acuerdos que se enmarcan en los procesos subregionales de integración y algunos de alcance más amplio¹⁰,

10 Existen, en efecto, acuerdos sobre garantías individuales y sociales de los migrantes, modalidades de representación de intereses corporativos (empresarios, trabaja-

pero su instrumentación es muy limitada (Di Filippo y Franco, 2000). En esta materia, parece preferible plantearse objetivos más limitados y concretos pero de alcance profundo. Hay dos áreas que parecen particularmente importantes, la primera de las cuales es el apoyo a los procesos de migración laboral intrarregional. Para favorecerla y asegurar la adecuada protección de los trabajadores migrantes y de sus familias, es fundamental que se adopten medidas que permitan trasladar los beneficios de los fondos de protección social, sobre todo de salud y jubilación, de un país a otro.

La segunda es el área de la educación. En este campo se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, ya sea mediante contactos directos o comunicación electrónica, con el fin de compartir buenas prácticas, experiencias exitosas y creativas, puntos fuertes y débiles de las reformas, métodos pedagógicos y programas de informatización del sistema escolar, entre otros. También es importante el intercambio de ideas sobre contenidos educativos, programas de computación, portales y libros de texto, comparación de logros, fijación de estándares por niveles, y criterios de idoneidad profesional e instrumentación de programas de actualización docente. Además de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían fortalecer los sistemas de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos. En otro terreno, también es importante “educar para la integración regional” y así crear mayor conciencia de la pertenencia a una región con una cultura y una historia comunes y, posiblemente, un destino compartido. La educación básica ofrece enormes posibilidades para crear conciencia de la pertenencia a una región y poner fin a las actitudes xenófobas.

Por último, cabe destacar que las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los foros que sirven actualmente de marco a los encuentros de los Jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son los cimientos de una amplia agenda de integración política que se encuentra apenas en sus primeras etapas.

dores, profesionales, consumidores), movilidad laboral y prestación de servicios de salud en zonas fronterizas, homologación de títulos académicos y profesionales, y reconocimiento de pensiones.

4. La agenda global

El proceso de globalización es multidimensional, pero el análisis detallado de algunas de sus dimensiones, la política y la cultural entre otras, excede los objetivos de este libro. Por lo tanto, el examen de la agenda global que se presenta a continuación no es exhaustivo. Por ejemplo, en el caso de los bienes públicos globales, el análisis se concentra en sólo dos de un amplio conjunto de temas mencionados en la parte inicial de este capítulo: el ordenamiento macroeconómico internacional y el desarrollo sostenible. La considerable importancia que la Cepal otorga a la corrección de las asimetrías internacionales justifica un estudio más detallado de sus tres dimensiones: la financiera y macroeconómica, la productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. El análisis culmina con algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos.

A. La provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico

En los últimos años se ha tomado mayor conciencia del hecho de que la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global que genera externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto de la euforia (“exuberancia irracional”, utilizando el término acuñado por el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan) como de los pánicos financieros e impulsos recesivos en general.

Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes. El primero es el desarrollo de instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las principales economías. La ausencia de mecanismos que permitan internalizar claramente los efectos que tienen estas políticas en el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. La inconsistencia de las políticas se manifiesta en la volatilidad de los tipos de cambio de las monedas más importantes, factor que también afecta negativamente a los países en desarrollo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) debe desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías, más allá de los debates que tengan lugar en foros más restringidos, sobre todo en el Grupo de los Siete.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prác-

ticas de gestión macroeconómica (política fiscal, monetaria, manejo de la deuda pública, deuda externa y reservas internacionales, en particular). En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años, que se han traducido en el nuevo énfasis otorgado a los criterios preventivos en las consultas realizadas en el marco del artículo IV de los Estatutos del FMI, concretamente al seguimiento de la evolución de los mercados financieros y a la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana.

Otra área que ha recibido un renovado impulso es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, y de provisión de información a los mercados. Aunque éste es, sin duda, un tercer campo de acción para garantizar la estabilidad macroeconómica internacional, ha sido objeto de críticas debido a varios problemas: i) la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; ii) la tendencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; iii) el intento de condicionar la cooperación financiera del FMI a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; iv) la limitada atención otorgada a algunos temas, en especial a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo, a la regulación directa de las actividades con altos niveles de apalancamiento y a las operaciones en mercados de derivados, y v) la escasa atención prestada a la regulación de las actividades de las agencias calificadoras de riesgo, cuyas evaluaciones son procíclicas y han sido objeto de críticas severas. Por todos estos motivos, se debería seguir avanzando en el diseño de estándares internacionales, pero corrigiendo estos problemas.

Un tema aún más complejo es la falta de iniciativas relacionadas con el desarrollo de estándares internacionales, centrados en los flujos de capital que reciben los países en desarrollo. Debido al carácter residual de estos mercados desde una perspectiva global, no son el centro de atención de los sistemas regulatorios de los países industrializados. Por consiguiente, su regulación suele limitarse a estándares generales, que podrían reducir drásticamente los flujos de fondos o elevar indebidamente el costo del financiamiento. La propuesta de otorgarles a las calificaciones de riesgo de las agencias especializadas una importancia fundamental en los sistemas regulatorios de los países industrializados, extendiendo a los bancos comerciales una norma ya aplicable a los inversionistas institucionales, podría crear problemas similares, dado el comportamiento procíclico de las calificaciones. Estos temas han sido objeto de un amplio debate en el análisis de las propuestas de reforma de las normas bancarias del Comité de Basilea. En la adopción de nuevas medidas de regulación, habría que evitar que se acentúe la discrimina-

ción contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo que caracteriza al sistema actual (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spratt, 2001).

Aunque en un sentido estricto no podría denominarse un bien público global, la cooperación internacional en materia tributaria tiene una importancia creciente, por ser un elemento esencial para recabar un volumen adecuado de recursos que permitan financiar la provisión de bienes públicos y de valor social nacionales, regionales y globales (Zedillo y otros, 2001; FitzGerald, 2001). La competencia por atraer inversiones susceptibles de reubicación ha tendido a reducir la tributación al capital, lo que ha afectado la capacidad de captación de ingresos públicos o elevado exageradamente la tributación directa o indirecta impuesta a los factores de producción menos móviles, sobre todo la mano de obra. Esto pone de manifiesto la conveniencia de fomentar la adopción de acuerdos sobre intercambio de información entre las autoridades tributarias, de doble tributación y otros de alcance más amplio, destinados a evitar la competencia tributaria, coordinar medidas contra la evasión y, a más largo plazo, armonizar los sistemas tributarios. El trato que se da a los centros extraterritoriales (*offshore*) merece especial atención en este contexto.

En este campo prácticamente no existen mecanismos institucionales de carácter internacional, por lo que no sólo habría que adoptar nuevos acuerdos, sino también crear un nuevo organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional. Algunas alternativas intermedias que también valdría la pena explorar son la adopción de acuerdos subregionales o hemisféricos y la extensión de la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a países que no son miembros de la organización.

B. El desarrollo sostenible como bien público global

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 fue, sin duda, un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible, por haber materializado un consenso político del más alto nivel. Con ella se inicia la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre medio ambiente, representado por otra generación de convenios y un programa de acción global¹¹. En la Conferencia se adoptaron también principios novedosos

11 En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se aprobó el Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el

destinados a dotar a la cooperación internacional de bases más equitativas. Se podría decir que dicho encuentro marcó un punto de inflexión en la negociación de acuerdos multilaterales, con una visión amplia de desarrollo en que se reconoce la importancia de conciliar la producción económica y el comercio internacional con un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. En muchos de estos acuerdos y sus protocolos se incorporan mecanismos financieros innovadores e instrumentos tendientes a facilitar el acceso a nuevas tecnologías por parte de los países en desarrollo. Otros avances posteriores a Río fueron los acuerdos multilaterales con énfasis en amenazas ambientales que, debido al progreso del conocimiento científico, resurgen por su relevancia. El cambio esencial en estos acuerdos es que se ponen de manifiesto los vínculos que unen al medio ambiente, la salud y los patrones de producción y consumo con las políticas económicas, comerciales y sociales¹². La conciencia mundial sobre la interdependencia entre países respecto de los problemas ambientales globales propició que los instrumentos jurídicamente vinculantes de Río se adoptaran y ratificaran más rápidamente que en otras décadas y que prácticamente todos los países se hicieran parte en ellos.

Aunque la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicar tales instrumentos, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu inicial. Al cabo de una década de la celebración de la Conferencia, es indudable que existe un retraso considerable en su instrumentación, debido a que no se ha logrado superar el enfoque fragmentado respecto del desarrollo sostenible. Queda mucho por avanzar en la aplicación de políticas coherentes en los ámbitos de las finanzas, el comercio, las inversiones, la tecnología y el desarrollo sostenible. Además no se han destinado los recursos financieros necesarios para llevar a la práctica la gama de acuerdos que se han concertado con posterioridad a Río, y tampoco se han mejorado los mecanismos de transferencia de tecnología contemplados en ellos. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en agosto-septiembre de 2002, se reafirmaron los compromisos políticos emanados de la Declaración de Río, particularmente los principios 7 y 15 relativos a las responsabilidades comunes pero diferenciadas y al criterio de precaución, respectivamente. Además, las 34 metas acordadas en el plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre complementan los com-

desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

12 Esto es particularmente evidente en los protocolos de Kyoto y de Cartagena, y en los Convenios de Rotterdam y Estocolmo, respectivamente.

promisos previamente establecidos en el Programa 21 y en las metas de desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio. Asimismo, por primera vez se reconoció la importancia de las iniciativas específicas por región y, por otro lado, de la cooperación entre los distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil mediante el mecanismo de las asociaciones voluntarias.

Entre los temas más relevantes de una agenda global que se derivan de los debates en curso en el contexto internacional (Naciones Unidas, 2002; Cepal/Pnuma, 2001) destaca, en primer término, la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes de la agenda, que debe contribuir a la constitución de una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto es el instrumento multilateral por excelencia para dar impulso a esta estrategia. Los recientes acuerdos de Bonn y de Marrakesh, que lo desarrollan, permiten contemplar con prudente optimismo la instrumentación del mecanismo de desarrollo limpio que, con notorias excepciones, ha recibido el apoyo de la comunidad internacional. Este mecanismo representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debe extenderse en éste y otros campos en el futuro. Los acuerdos sobre recursos energéticos deben formar parte de un conjunto más amplio de actividades orientadas a promover la ecoeficiencia y el uso de tecnologías limpias a nivel mundial, sobre la base del compromiso de las empresas transnacionales de contribuir al logro de este propósito, la extensión de estándares internacionales voluntarios (ISO 14000), la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, y la prestación de asistencia a las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, es necesario que las empresas asuman mayores responsabilidades y que se pongan en práctica programas de desarrollo tecnológico para aumentar la productividad y competitividad de las industrias de los países en desarrollo. Además, se debe promover el diseño de productos ecológicos, el etiquetado acorde y otras prácticas de información transparentes, verificables y no discriminatorias orientadas a los consumidores, velando por que no se utilicen como barreras comerciales encubiertas.

Un segundo campo de acción destacable es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. Se trata concretamente de establecer una alianza global que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación *in situ* de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes y evitar su degradación. Esta alianza global debería expresarse en un marco que reúna los principios de administración mundial para proteger el medio ambiente terrestre y marino, con metas cuantitativas y

medios para alcanzarlas, y que haga suyos los principales objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y el Programa Mundial para la Protección del Medio Marino. Para lograr la instrumentación efectiva de estas iniciativas, habría que fomentar la creación de un fondo de compensación multinacional que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales globales que prestan los ecosistemas naturales prioritarios, tanto marinos como terrestres. Esto también exige lograr sinergias entre las convenciones y los instrumentos multinacionales y regionales vinculados a la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas, incluyendo los bosques a través de la asociación de colaboración en esa materia¹³.

En lo que respecta a los recursos genéticos, es importante propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, mediante su ratificación, y aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis de riesgo que podrían representar para la biodiversidad los organismos vivos modificados. En el último decenio, la biotecnología se ha transformado en una importante industria que desempeña una función estratégica para el aumento de la competitividad. Sin embargo, las innovaciones han estado a cargo del sector privado del mundo desarrollado y están protegidas por derechos de propiedad intelectual. En consecuencia, el acceso de la inmensa mayoría de los países en desarrollo a estas innovaciones es restringido y existe, además, creciente inquietud por los riesgos que las mismas pudieran entrañar. El Protocolo de Cartagena constituye un marco internacional de reglamentación en estas materias que concilia las demandas de protección del comercio y del medio ambiente. Además, constituye el primer tratado multilateral en que se institucionaliza el principio de precaución y se establece el procedimiento de consentimiento fundamentado previo, para garantizar que los países cuenten con la información necesaria al adoptar decisiones respecto de la importación de los productos basados en la biotecnología moderna. Queda pendiente, sin embargo, la creación de mecanismos equitativos para la transferencia de tecnología que permitan a los países en desarrollo, particularmente a los megadiversos, participar activamente en este mercado emergente.

Para desarrollar mecanismos como los mencionados hay que contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales

13 Ver Informe del Secretario General a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en Comité Preparatorio para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (E/CN.17/2002/PC.2/7), 19 de diciembre del 2001.

para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este ámbito, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recabados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución a esos problemas, con un enfoque multilateral. La ampliación a nuevos campos de instrumentos similares al de desarrollo limpio es una alternativa para lograr este propósito, mediante la creación de mercados auténticamente globales de servicios ambientales. El criterio rector debe ser el que sirve de base al principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), según el cual quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, pero a la vez debería otorgarse la flexibilidad necesaria para que la mitigación tenga lugar en otro espacio geográfico.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación de tecnologías, y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que los esfuerzos de protección serán insuficientes, en tanto que la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos irá en constante aumento. En esta esfera, adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. La Declaración de Doha, aprobada en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (noviembre de 2001), representa un avance importante en este campo, por reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones entre las normas de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales. En la declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas aplicadas no configuren mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado. Asimismo, se identifican como temas prioritarios para el Comité de Comercio y Medio Ambiente el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso al mercado, particularmente en el caso de los países en desarrollo, y las disposiciones relevantes del acuerdo sobre

protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

Por último, la globalización plantea imperativos adicionales y distintos de gestión ambiental mundial y por ende de cooperación internacional. Por una parte, insta a los gobiernos a actuar de manera proactiva en el ámbito internacional, a fin de proteger los bienes y servicios ambientales globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores. Por otra, propicia un papel protagónico del sector privado, sobre todo en algunos de los acuerdos ambientales multilaterales y sus protocolos. En este contexto, el tema de la gobernabilidad para el desarrollo sostenible es materia de enorme interés internacional. En particular, es urgente reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a los retos del desarrollo sostenible, a partir de acuerdos de coordinación y de mecanismos de programación conjunta que superen los enfoques fragmentados y establezcan vínculos estrechos con las organizaciones regionales y subregionales, así como con las organizaciones multilaterales de financiamiento.

C. La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas

Aparte de los temas “sistémicos” asociados a la estabilidad macroeconómica y financiera global ya analizados en secciones anteriores, los esfuerzos de reforma a nivel internacional deben centrarse en la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas básicas del sistema económico mundial. Esta tarea debe emprenderse con un enfoque integral y abarcar actividades destinadas a la supervisión macroeconómica, la regulación de los flujos de capital, la provisión de liquidez en casos de crisis, el diseño de esquemas multilaterales para manejar los problemas de sobreendeudamiento, el fortalecimiento de la banca multilateral de desarrollo y el logro de un nuevo consenso en torno al alcance de la condicionalidad. Estas actividades integrales deben tener como objetivo la reducción del acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y la apertura de espacios que les permitan ampliar los márgenes para la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas.

El empleo de este enfoque integral indica, en primer término, que las actividades de supervisión macroeconómica del Fondo Monetario Internacional y de las instituciones regionales complementarias deben tener una orientación preventiva; es decir, que su propósito sea evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo durante los períodos de auge. Los programas que ejecuta el FMI en conjunto con bancos multilaterales y con el Banco de Pagos Interna-

cionales para dar respaldo a la creación de sistemas financieros más sólidos en los países en desarrollo es parte fundamental de esta tarea. También sería conveniente ofrecer claros incentivos para el cumplimiento de estrictos estándares preventivos, macroeconómicos y financieros, consistentes sobre todo en el acceso automático a las líneas de crédito contingente del FMI en situaciones de crisis. En el caso de los bancos de desarrollo, supone el establecimiento de líneas de crédito destinadas específicamente a incentivar un manejo económico anticíclico por parte de los países en desarrollo¹⁴.

Desde el punto de vista regulatorio de los países desarrollados, el objetivo principal debe ser la reducción del riesgo que pueden suponer las operaciones con países que hayan contraído deudas netas, especialmente de corto plazo, cuya magnitud no guarde proporción con el tamaño de la economía y los sectores financieros, como una forma de desestimular el financiamiento de alto riesgo en su fuente. Esto puede exigir la adopción de normas especiales para regular las operaciones financieras con los países en desarrollo, en lugar de aplicar normas generales diseñadas en función de los mercados de los países industrializados. La evaluación de riesgo por parte de las agencias calificadoras no debería emplearse con fines regulatorios; por el contrario, sería conveniente regular las actividades de estas agencias, obligándolas a calificar el riesgo soberano sobre la base de criterios objetivos de público conocimiento.

Los países en desarrollo deben seguir teniendo plena autonomía para el manejo de su cuenta de capitales. Los organismos financieros internacionales tendrían que otorgar especial atención al análisis de los casos concretos de regulación en esta área y estimular a los países a adoptar medidas restrictivas del endeudamiento externo durante los períodos de auge, cuando perciben que éstos, o su contrapartida en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, son insostenibles.

Por su parte, el FMI debería irse convirtiendo gradualmente en un cuasiprestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones. En particular, para satisfacer la mayor demanda de recursos del FMI en épocas de crisis habría que recurrir a emisiones temporales de dichos derechos, en lugar de emplear los mecanismos de

14 Entre otras alternativas figuran el establecimiento de líneas de crédito caracterizadas por el "ahorro" en los bancos de los recursos nacionales de contrapartida durante los auges, que posteriormente se desembolsen, junto con los aportes de los bancos de desarrollo, en los períodos de crisis, y que se rijan por cláusulas de aceleración de la amortización en función de determinadas variables macroeconómicas.

financiamiento especiales vigentes (*arrangements to borrow*), que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados. A más largo plazo, los derechos especiales de giro deberían utilizarse para satisfacer multilateralmente las demandas adicionales de liquidez asociadas al crecimiento de la economía mundial.

En los programas de ajuste en períodos de crisis se deberían tomar en consideración los efectos que tienen en los sectores más vulnerables de la población. Este principio, que ha ido recibiendo creciente aceptación internacional en los últimos años, debe extenderse más allá de la creación de redes de protección social y abarcar el diseño de la política de ajuste macroeconómico, con el fin de que se adopte la combinación de políticas que tenga menos consecuencias sociales negativas en los sectores más pobres (Naciones Unidas, 2001).

El control de los problemas de “riesgo moral” descansa en la supervisión macroeconómica preventiva y en un buen régimen regulatorio. Éstos podrían complementarse con un elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional: un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento. Aunque un mecanismo de este tipo podría emplearse para hacer frente a problemas de liquidez, existen instrumentos más eficaces que han sido utilizados en el pasado con ese propósito, en particular la presión que ejercen las autoridades regulatorias en los países industrializados para que los bancos mantengan abiertas las líneas de crédito de corto plazo a los países afectados; en todo caso, ese debería ser el foco del financiamiento de emergencia del FMI. De hecho, la inexistencia de un buen financiamiento de emergencia puede convertir los problemas de liquidez en problemas de solvencia. Por este motivo, los mecanismos para encarar los problemas de sobreendeudamiento cuyo propósito esencial es el manejo de los problemas de solvencia deben considerarse complementarios del financiamiento de emergencia, y no como un sustituto del mismo.

Los principales elementos de este nuevo mecanismo deben ser los siguientes: i) el establecimiento de cláusulas de acción colectiva, que faciliten la negociación con los acreedores y que sean de carácter universal, para evitar que den origen a un nuevo factor de discriminación contra los países en desarrollo; ii) un instrumento que permita la suspensión de pagos con sanción internacional, que podría ser otorgada por el FMI; iii) la negociación voluntaria entre las partes, que abarque los pasivos externos públicos y privados y que puede incluir instrumentos de mediación y, posiblemente, de arbitraje internacional, ya sea a través de un nuevo organismo o de paneles de expertos organizados por el FMI; iv) la concesión de preferencia en el proceso de reestructuración al financiamiento privado en situaciones de crisis y, en algunos casos, la exigencia de proporcionar mayores recursos; y v) el apoyo crediticio de

los organismos multilaterales de financiamiento durante la fase de renegociación y el período inmediatamente posterior, con el objetivo primordial de facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales. En relación con este último objetivo, el instrumento más apropiado podría ser un sistema de garantías, que tuviera como respaldo un fondo especial manejado por los principales bancos de desarrollo¹⁵.

El mantenimiento de una banca multilateral de desarrollo fuerte es otro componente de esta estrategia. Es evidente que los bancos que la integran son muy importantes para garantizar la provisión de financiamiento a los países que no tienen acceso a los mercados privados, especialmente los más pobres, como también para otorgar financiamiento de largo plazo a los países de ingreso medio durante los períodos de sequía en esos mercados. Esta función contracíclica del financiamiento multilateral, que incluye la prestación de apoyo a los programas de protección a los sectores más vulnerables de la población durante las crisis, se suma a la provisión de liquidez, el objetivo central de las actividades del FMI, por lo que no debe confundirse con ésta. El empleo más frecuente de garantías para apalancar recursos privados en esos períodos puede ser el instrumento adecuado en este contexto. A ésta deben agregarse otras funciones críticas de los bancos multilaterales: el estímulo de actividades innovadoras, especialmente de desarrollo social, y de la participación del sector privado en obras de infraestructura; el apoyo a la ampliación del sistema financiero de los países en desarrollo y a las medidas que adopten con tal objeto los bancos nacionales de fomento; la prestación de asistencia técnica en general, y el respaldo a la provisión de bienes públicos globales, en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas.

El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo ha habido avances importantes, entre otros el análisis y la discusión del tema en el FMI durante el año 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que explica la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia. Dada la tendencia al predominio de visiones homogéneas en los organismos financieros internacionales, el debate público de sus visiones sobre el desarrollo es irremplazable como mecanismo de control y un

15 Véanse Unctad (1998 y 2001a), Krueger (2001) y Machinea (2002), en los que se ofrece un análisis más extenso de este tema.

ejercicio esencial para poner en práctica las diversas opciones de desarrollo (Stiglitz, 1999). La existencia de una mayor variedad de visiones en esos organismos puede ser fundamental para evitar la marcada tendencia a la homogenización institucional observada en los dos últimos decenios.

D. La superación de las asimetrías productivas y tecnológicas

La transmisión de los impulsos productivos y tecnológicos desde el mundo industrializado a los países en desarrollo consiste en dos procesos básicos. El primero de ellos es el traslado gradual hacia estos últimos de la producción de materias primas, de actividades industriales maduras y de la demanda de servicios estandarizados. El segundo es la transferencia de tecnología, y la participación creciente de los países en desarrollo en su producción y en las ramas y actividades productivas con mayor contenido tecnológico. La agenda comercial internacional debe estar orientada a la consecución del primero de estos propósitos, pero a largo plazo la verdadera superación de las asimetrías internacionales depende del segundo.

Los elementos principales de la agenda comercial son bien conocidos (Unctad, 1999; Third World Network, 2001; Banco Mundial, 2002a). El primero de ellos es una amplia liberalización del comercio mundial de productos agrícolas, que incluya la eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones; la reducción sustancial de los cuantiosos subsidios a la producción en los países industrializados; la disminución de los aranceles aplicables a estos productos; y la supresión progresiva del sistema de aranceles-cuota que, en la práctica, equivale a una restricción cuantitativa. El segundo es la culminación exitosa del desmantelamiento del acuerdo multifibras contemplado en los acuerdos de la Ronda Uruguay, y la reducción de las crestas arancelarias y del escalonamiento de los aranceles en función del nivel de procesamiento. El tercero es la apertura de los servicios que suponen el uso intensivo de mano de obra en los países industrializados, la construcción y el turismo entre otros, a fin de posibilitar la migración temporal de todo tipo de trabajadores para la prestación de esos servicios. El cuarto es la adopción de disciplinas multilaterales más estrictas en materia de *antidumping* y de garantías de pleno cumplimiento de la prohibición de imponer restricciones voluntarias a las exportaciones acordada en la Ronda Uruguay.

A estos objetivos prioritarios debe sumarse la necesidad de garantizar una amplia participación de los países en desarrollo en la formulación de normas técnicas de todo tipo y facilitar una amplia aplicación de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, que representen una de las mejoras más importantes del orden multilateral en el últi-

mo decenio. El elevado costo de contar con equipos negociadores y de emplear los mecanismos institucionales establecidos implica que todo lo anterior depende de una organización adecuada de los equipos técnicos de que disponen los países más pobres y pequeños, de cuerpos jurídicos que sirvan de respaldo a los procesos de solución de controversias en los que participen estos países y del aporte de recursos multilaterales para financiarlos.

Además de estas consideraciones, la comunidad internacional debe reconocer que las estrategias orientadas a crear competitividad sistémica son un componente esencial de los procesos de desarrollo. En esta materia, la Ronda Uruguay mantuvo cierto grado de libertad para la sustitución de importaciones (mediante los niveles de protección fijados y el principio de protección de las industrias incipientes) y para el ajuste de estas industrias a fin de hacer frente a la competencia (mecanismos de salvaguardia), pero redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios. Entre otras cosas, se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se prohibió la adopción de medidas comerciales relacionadas con la inversión (convenios de desempeño y reglas sobre integración nacional), que redujeron la discrecionalidad para fomentar activamente las “industrias incipientes de exportación” y la diversificación exportadora. Asimismo y al igual que en otros campos, por regla general en los acuerdos se autorizan las subvenciones más empleadas en los países industrializados (tecnológicas, al desarrollo regional, al medio ambiente), en tanto que se restringieron las utilizadas con más frecuencia en los países en desarrollo (zonas francas, subsidios directos a las actividades exportadoras y convenios de desempeño). Aunque la transformación de los sistemas de incentivos para armonizarlos con las conclusiones de la Ronda Uruguay debe seguir siendo una prioridad de los países en desarrollo, el análisis del espacio de que disponen los países para la adopción de políticas, especialmente para diversificar su oferta de exportaciones, debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la “Ronda de Desarrollo”, iniciada en Doha a fines del 2001¹⁶.

16 En este sentido debe entenderse el artículo 10.2 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, en la que la Conferencia Ministerial “Toma nota de la propuesta de considerar subvenciones no recurribles las medidas aplicadas por los países en desarrollo con miras a lograr objetivos legítimos de desarrollo como el crecimiento regional, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico, la diversificación de la producción y el desarrollo y la aplicación de métodos de producción que no perjudiquen al medio ambiente...”. Estrictamente, la única restricción importante de los acuerdos de la Ronda Uruguay es la relativa a la “diversificación de la producción” y, más específicamente, de la

En materia de comercio de bienes y servicios, las negociaciones multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios otros procesos de negociación con países industrializados, que la región lleva a cabo en conjunto, por bloques subregionales o bilateralmente. Entre éstas, destacan las negociaciones con Estados Unidos y Canadá, por una parte, y con la Unión Europea, por otra. Estos procesos son muy importantes, ya que están orientados a garantizar el libre acceso a los principales mercados de los países industrializados, más allá de los esquemas preferenciales establecidos en varias subregiones, que por su naturaleza no constituyen compromisos permanentes. Estas negociaciones también tienen otras dimensiones, entre las que cabe destacar la protección de la inversión y la propiedad intelectual.

Por consiguiente, los acuerdos respectivos deben garantizar el logro de los objetivos comerciales prioritarios mencionados, pero a la vez proteger la autonomía de los países en desarrollo para adoptar políticas activas de competitividad, orientadas fundamentalmente a la diversificación de la base exportadora. Los temas relativos a la protección de la propiedad intelectual se consideran más adelante.

El Área de Libre Comercio de las Américas es el esfuerzo más ambicioso realizado en este campo, ya que tiene como propósito la creación del área de ese tipo más grande del mundo, conformada por países con niveles de desarrollo y tamaño muy dispares. Desde el punto de vista estrictamente comercial, en la medida en que los aranceles de Estados Unidos son ya bajos en promedio (menos del 2% en 2000) y cerca de las tres cuartas partes de las exportaciones de la región ingresan a Estados Unidos sin pagar aranceles (Cepal, 2002b), los mayores beneficios potenciales para los países latinoamericanos y caribeños procederían de la exclusión de algunos productos que gozan de una protección muy elevada (productos agrícolas, textiles y confecciones, en particular) y, sobre todo, de la eliminación de barreras no arancelarias, entre las que destaca el uso discrecional del estatuto *antidumping*.

Es esencial que el acuerdo contenga disposiciones especiales en consideración de las profundas diferencias de las economías en cuanto a nivel de desarrollo y de tamaño, tanto en el período de transición como después de su plena entrada en vigor. En el primer caso, es importante la prestación de apoyo técnico y financiero para programas de restructuración productiva que permitan hacer frente a los desafíos que plantea el acuerdo. En el segundo, es fundamental que los países de la región conserven la autonomía necesaria para adoptar políticas activas de competitividad.

oferta de exportaciones, puesto que las subvenciones con los demás propósitos señalados están ampliamente amparadas en el Acuerdo de Marrakesh.

En todo caso, la información presentada en los capítulos anteriores indica que el libre comercio no es suficiente por sí solo para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo de los países. En tal sentido, la experiencia señala que se necesitan por lo menos otros dos tipos de políticas, que han desempeñado un papel importante en el pasado en los procesos de convergencia de ingresos entre países industrializados, así como en el proceso más importante de integración a la economía de Estados Unidos por parte de una economía latinoamericana, específicamente Puerto Rico (*véase* el recuadro 5.1). Las primeras son las orientadas a facilitar la movilidad internacional de mano de obra, tema al que nos referiremos más adelante. Las segundas se relacionan con la transferencia de recursos desde las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo. En el caso de Puerto Rico, tales políticas incluyeron también incentivos tributarios cuantiosos para las inversiones en la isla, cuyos resultados, sin embargo, fueron tan sólo modestos.

La creación de la Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que este principio se ha plasmado más claramente, a través de una política de “cohesión social”. Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX fuera acompañada por el fortalecimiento de la política de cohesión, en virtud de un objetivo explícito (Marín, 1999). Más aún, actualmente esta política se aplica también en los países de Europa central interesados en integrarse a la Unión Europea. La posibilidad de establecer un fondo de cohesión o de integración, como complemento necesario de los acuerdos hemisféricos, fue planteada por varios jefes de Estado y de gobierno en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001¹⁷, y por lo tanto debería recibir atención especial.

La extensión de la agenda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio con el objeto de incluir nuevos temas ha sido objeto de un vasto debate. La Cepal reconoce ampliamente la necesidad de un enérgico compromiso regional con la agenda ambiental internacional, la defensa de los principios y derechos laborales fundamentales y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, también comparte la convicción de que esos compromisos deben plasmarse en otros ámbitos internacionales y no vincularse a los de carácter comercial.

17 El presidente de México se refirió, en particular, a un fondo de cohesión, en tanto que varios primeros ministros del Caribe destacaron la importancia de un fondo de integración. Posteriormente, el gobierno ecuatoriano, que tuvo a su cargo la coordinación de las negociaciones hasta octubre de 2002, ha propuesto crear un fondo pro competitividad.

Recuadro 5.1 Los vínculos económicos entre Puerto Rico y Estados Unidos

Las economías de Puerto Rico y Estados Unidos están estrechamente integradas. Puerto Rico comparte ciudadanía, fuerza de defensa, moneda y mercado con Estados Unidos, y hay libre movimiento de bienes y factores de producción entre ambos.

Los principales pilares de la estrategia de desarrollo, conocida como "Operación Bootstrap", que Puerto Rico lanzó en los años cuarenta, fueron los incentivos tributarios, los créditos tributarios federales sobre los ingresos percibidos en la isla por las empresas de Estados Unidos (artículo 936 del Código de Impuestos Internos de Estados Unidos, que paulatinamente se está dejando de aplicar) y el libre comercio. Alentadas por estos incentivos, muchas empresas que operaban en Puerto Rico decidieron dejar sus utilidades en la isla y depositarlas en instituciones financieras, con lo cual pasaron a ser una importante fuente de liquidez para los intermediarios financieros. Hace una década, había 936 fondos conformados por estos recursos, cuyo monto ascendía a unos 10.000 millones de dólares, lo que representaba cerca de un tercio del total de depósitos en poder de los bancos comerciales. Para el año 2000, esos fondos componían menos del 6% de tales depósitos.

Las transferencias federales también han tenido un papel preponderante en la economía de Puerto Rico, aunque su magnitud relativa se ha reducido con el correr del tiempo. En 2000, el total de transferencias federales equivalía al 20% del PIB. Las destinadas a personas ascendían a 5.500 millones de dólares, o un 14,3% de los ingresos correspondientes (cifra que representa una baja respecto del 22% que registraban en 1990). Alrededor del 60% de estas transferencias a las personas eran prestaciones percibidas, incluidas pensiones de ex combatientes y pagos de Medicare y del seguro social. Las donaciones, que consisten principalmente en pagos realizados en el marco del Programa de cupones para adquirir alimentos, ascendían a 39% de las transferencias a personas.

Además de los flujos de comercio y capital, la mano de obra también se mueve libremente entre Puerto Rico y Estados Unidos. En 1950, la población residente de Puerto Rico ascendía a 2.2 millones de personas, y había 226.000 naturales de la isla que residían en ciudades estadounidenses. Para el año 2000, estas cifras habían aumentado a 3,8 millones y 1,2 millones, respectivamente.

Gracias a la "Operación Bootstrap" se robusteció el crecimiento industrial, que transformó a Puerto Rico de una economía de base agrícola a una impulsada por los servicios y las manufacturas. Entre 1950 y 1990, el PIB de la isla creció un 4,4% al año, y la participación del sector manufacturero en el producto total aumentó de 22% a 39%. No obstante, la convergencia de los niveles de vida ha sido sólo moderada. Para 1990, el ingreso *per cápita* en Puerto Rico (6.000 dólares) era casi la mitad del de Mississippi, entonces el estado de menor ingreso. Con todo, había mejorado respecto de 1950, cuando el ingreso *per cápita* de Puerto Rico correspondía al 39% del ingreso del estado que se ubicaba en el último lugar. Sin embargo, en el año 2000 el ingreso *per cápita* de Puerto Rico (10.150 dólares) aún era alrededor de la mitad del de Mississippi.

Fuente: Cepal, sobre la base de datos oficiales.

Por su parte, un acuerdo multilateral de inversiones puede contribuir a simplificar la compleja red de acuerdos bilaterales o regionales de este tipo que se han suscrito en los últimos años, pero debe cumplir tres requisitos esenciales: limitarse a la protección de la inversión, conservar la autonomía de los países en desarrollo para regular la cuenta de capitales por razones macroeconómicas, y mantener igualmente su autonomía para adoptar políticas activas hacia la inversión extranjera directa, incluidas aquellas orientadas a mejorar los encadenamientos entre dicha inversión y la producción nacional. Además, sería útil avanzar en un acuerdo sobre competencia global que regule la marcada tendencia a la concentración mundial observada en ciertas ramas y actividades productivas, así como las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas transnacionales¹⁸. Un acuerdo de esta naturaleza puede servir a largo plazo como marco que sustituya los mecanismos más discrecionales de intervención (entre otros, el estatuto *antidumping*). No es evidente, sin embargo, que el marco más apropiado para la negociación de los acuerdos multilaterales de inversión o de competencia sea la OMC y, menos aún, que ésta sea la instancia adecuada para poner en marcha acuerdos en estos campos. En tal sentido, sería más apropiado crear una nueva organización internacional que, aparte de estos dos acuerdos, tuviese a su cargo la instrumentación de los de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio, concentrando así las acciones de la OMC exclusivamente en la regulación del comercio de bienes y servicios.

Otro elemento de los acuerdos de la Ronda Uruguay que ha sido objeto de un amplio debate es el relativo a la aplicación a todos los miembros de la OMC de las disciplinas multilaterales en materia de propiedad intelectual. Si bien este acuerdo puede considerarse fundamental para la provisión de un bien público global, la creación de conocimiento tecnológico, esto sólo se logra mediante la concesión de un monopolio transitorio, es decir definiendo como bien privado, por un determinado período, lo que es potencialmente un bien público. Como el desarrollo tecnológico es la actividad que más se concentra en los países industrializados, esta forma de protección —y la redistribución de ingresos que conlleva— refuerza una de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía internacional.

Debido al alto costo que puede tener este mecanismo para los países en desarrollo, el Banco Mundial (2002a) ha señalado que sus beneficios

18 Con este propósito, podría establecerse una cláusula de minimis que establezca que el acuerdo correspondiente sólo se aplica a empresas que mantengan una participación superior a un cierto porcentaje de los mercados internacionales relevantes.

no están claros para los países de ingresos bajos y, por ende, que su instrumentación debe ser gradual, de acuerdo con el nivel de desarrollo. Los países de ingresos medios reciben beneficios de una mayor protección intelectual en los sectores en que la denominación de origen es importante; en el comercio intraindustrial, que depende de la protección de las marcas; en el de productos cinematográficos y televisivos; y en la industria de programas de computación, entre otros. Esta protección también juega un papel importante como garantía para la inversión extranjera y como mecanismo que asegura a los consumidores el acceso a una gama amplia de productos de calidad. Sin embargo, los acuerdos pertinentes también elevan el costo de la tecnología y pueden impedir su transferencia cuando la protección de la propiedad intelectual no va acompañada de la producción del bien o el uso de la tecnología correspondiente en el país que otorga la protección.

Los acuerdos adoptados en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio representan un importante adelanto en la definición de un área concreta —la salud pública— en la que la protección de la propiedad intelectual puede tener efectos netos nocivos. El principal problema que se plantea en este caso es el efecto de la protección sobre los precios al consumidor, que excluye del uso de los bienes o servicios protegidos a amplios sectores de la población. Esto ilustra también un principio más general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual.

Esta situación ha dado lugar a un debate más amplio sobre campos en los cuales también debe predominar el carácter de bien público del conocimiento. Algunos de los ejemplos más evidentes son aquellos en que un conocimiento potencialmente patentable es de carácter estrictamente científico (ciertos conocimientos sobre genética, en particular) o en que un determinado conocimiento es la base para la adquisición de nuevos conocimientos (hecho que se reconoce, entre otros, en el convenio sobre protección de las obtenciones vegetales, que garantiza el acceso a variedades protegidas para desarrollar otras nuevas). En realidad, en la medida en que el desarrollo tecnológico es el resultado de un proceso de aprendizaje acumulativo, estrechamente dependiente de la experiencia adquirida en el ámbito productivo, este último caso es parte de un conjunto más amplio, que incluye las innovaciones secundarias resultantes de la adaptación de tecnología y de la ingeniería inversa.

Como ya se ha señalado, el problema que se produce en estos casos es aún más grave cuando las prioridades de diversificación productiva de un país se enfrentan a protecciones de la propiedad intelectual de empresas que no producen un bien o no usan la tecnología en ese país y,

por ende, la protección se convierte en un mero obstáculo. En estos casos, como en el de la salud pública, es necesario lograr nuevos consensos sobre las limitaciones de la protección de la propiedad intelectual o bien formular normas más amplias sobre el uso de la licencia obligatoria o el agotamiento del derecho.

Otra serie de problemas están relacionados con aspectos específicos de la agenda sobre propiedad intelectual que son de especial interés para los países en desarrollo, pero que no han sido plasmados en acuerdos o instrumentados adecuadamente. El primero se vincula con la necesidad de disponer de mecanismos efectivos de transferencia de tecnología y de instrumentos que garanticen una participación más amplia de los países en desarrollo en la generación de nuevos conocimientos. La OMC debería dar prioridad a estos mecanismos e instrumentos, puesto que son necesarios para compensar los efectos distributivos adversos que produce en todo el mundo la protección de la propiedad intelectual. El segundo obedece a la relación entre la protección de la propiedad intelectual y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y a la protección de los conocimientos tradicionales y del folclor. Estos últimos casos demuestran, además, la urgencia de que los países de la región hagan un inventario de los recursos que desean proteger a nivel internacional, para defender su patrimonio cultural, intelectual, genético y geográfico.

E. La plena inclusión de la migración en la agenda internacional

La plena incorporación de la migración en la agenda internacional también es un elemento importante de un sistema internacional destinado a superar las asimetrías del orden global. No existe justificación teórica alguna para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. Más aún, la liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos en el nivel mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada). Esta restricción anula, además, uno de los mecanismos que, según varios análisis históricos, desempeñó un papel fundamental en la convergencia de ingresos entre los países actualmente industrializados (*véase* el capítulo 4). Por otra parte, el imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas

del mundo actual, cual es el tráfico de trabajadores y otras personas. Fuera de ser un factor de relevancia económica, la migración es una fuente muy importante de enriquecimiento cultural mutuo y de constitución de una sociedad cosmopolita.

Por lo tanto, una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. En este campo, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias, que tenga en cuenta la diversidad y se construya a partir de las experiencias regionales correspondientes. En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio de todos es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Después de más de una década, el 14 de marzo de 2003, se cumplió la condición para su entrada en vigor, cuando Guatemala depositó el vigésimo instrumento de ratificación. Anteriormente otros seis países de América Latina y el Caribe habían ratificado la Convención (Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Uruguay). La importancia de esta Convención, que entró en vigor el 1° de julio de 2003, estriba en que reitera los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y de sus familiares, incluidos los de quienes puedan encontrarse en situación irregular. Asimismo, brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes.

Un elemento estrechamente relacionado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y xenofobia, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica) en el año 2001.

La ampliación de los compromisos de movilidad temporal de trabajadores en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC también es importante. Como se ha indicado, una de las prioridades en este campo es la suscripción de mayores compromisos por parte de los países industrializados, en materia de servicios que supongan un uso intensivo de mano de obra poco calificada, ámbito en el que los países en desarrollo pueden tener ventajas comparativas.

Es innegable que el tema de la migración debe formar parte de la agenda hemisférica, de los acuerdos multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y de los procesos de integración regional. Existe, además, una amplia gama de negociaciones y convenios bilaterales que pueden contribuir al propósito de ampliar las posibilidades de migración internacional. Un ejemplo reciente y promisorio es el ini-

cio de un diálogo entre México y Estados Unidos sobre este tema. Todos estos acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales, deben incrementar la movilidad temporal y permanente de los trabajadores y avanzar en otras áreas, estrechamente vinculadas a la migración, como la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales.

Cabe destacar que, además de los esfuerzos encaminados a eliminar la xenofobia y la discriminación y garantizar los derechos de los inmigrantes, los gobiernos de los países receptores deben adoptar medidas que apunten a su plena incorporación en las sociedades de destino. Éste es, de hecho, un requisito esencial para garantizar la cohesión social en sociedades receptoras de un gran número de inmigrantes. Con tal objeto, los Estados deben establecer mecanismos que faciliten su integración, entre otros a la educación pública y a los servicios de protección social, como una forma de contribuir a la ampliación de sus derechos económicos y sociales. La otra cara de la moneda del proceso de la integración es la exigencia de que los inmigrantes respeten la cultura que los acoge y acaten plenamente las normas jurídicas del país receptor.

Los países de origen de la migración también pueden verse beneficiados por este fenómeno a través de diversos mecanismos. En primer lugar, mediante las remesas, que ya constituyen de hecho flujos importantes de recursos para muchos países de la región. La reducción de los costos de transferencia de las remesas, la promoción de programas de apoyo que los emigrantes pueden ofrecer a sus comunidades de origen y el uso productivo de estos recursos son algunas de las actividades posibles en este frente. El empleo de vínculos con los emigrados también puede ser importante para aprovechar su preparación científica, profesional y empresarial, así como para crear un mercado potencial de productos idiosincrásicos. Asimismo, los países de la región deberían reconocer el derecho de los emigrantes a participar en los procesos políticos de sus países de origen.

Por último, tanto los países de origen como los de destino tienen la responsabilidad de combatir conjuntamente el tráfico de migrantes, lo que incluye la difusión de información en los primeros con el fin de alertar a la población sobre los riesgos de estas prácticas.

F. Los derechos económicos, sociales y culturales: cimientos de la ciudadanía global

Uno de los principales adelantos que ha traído aparejado la globalización en las últimas décadas ha sido la extensión a todo el mundo de valores y principios éticos, como los derechos humanos, la equidad, la democracia, el respeto por la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Entre los temas más específicamente relacionados con

el desarrollo social, sobresalen los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud del cual los países se comprometen a garantizar a sus ciudadanos un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para una vida digna. En el marco del Pacto, la construcción de la agenda social internacional se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. Desde otro punto de vista, los bienes y servicios relacionados con un nivel básico de bienestar son simultáneamente derechos y mercancías, “bienes de valor social” (meritorios), de acuerdo con la terminología de la economía del bienestar, por lo que su suministro debe estar reglamentado; asimismo, se debería dar a conocer públicamente su nivel de oferta efectiva y permitir su exigibilidad real (Cepal, 2000a). Este proceso debe considerarse la esencia de un programa integral de lucha contra la pobreza.

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un todo indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, se reconoce que el ejercicio de los primeros difícilmente puede ser automático y que exige esfuerzos económicos y políticos importantes, que garanticen su concreción progresiva. Estos esfuerzos se confunden con los que son propios de los procesos democráticos nacionales y que están orientados a determinar los niveles de nutrición, salud, educación, vivienda y otros derechos o bienes de valor social que pueden garantizarse en forma sostenible a todos los ciudadanos, de los mecanismos de provisión (pública, privada o mixta) y de los recursos públicos necesarios.

Esto nos remite al proceso político de constitución de pactos sociales y fiscales nacionales, pero cada vez más globales, en los que se considere que el acceso a dichos bienes es producto de una decisión política sobre asignación de recursos destinados a velar por la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos pactos deberían basarse, asimismo, en un debate político sobre el papel del Estado y la relación entre las políticas económicas y el desarrollo social, que permita concertar acuerdos sobre las prioridades y el ritmo de progreso posible en la aplicación gradual de los derechos¹⁹.

No obstante, el respeto de estos derechos sigue siendo una responsabilidad básicamente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables que permitan que las

19 Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, la difusión y el análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, y el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales, para contribuir a determinar las prioridades, crear una cultura de responsabilidad y lograr cambios de política.

voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes importantes, como las empresas. Finalmente, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación.

Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento hacia una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países. Esta evaluación debe ser integral y abarcar no sólo el respeto de estos derechos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales aplicables en la esfera del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos), así como los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales, con los que están estrechamente relacionados. Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. En todos los casos, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, y en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, lo que permite evitar tanto el voluntarismo como el populismo.

Las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento primordial de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo; ésta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (0,7% del PIB de los países industrializados, del cual entre 0,15% y 0,20% de dicho PIB debe destinarse a los países menos adelantados) y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el sentido de pertenencia con respecto a las estrategias de desarrollo económico y social. La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva, como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo con un enfoque en que se dé un papel destacado a los derechos. Las propuestas internacionales sobre la materia, entre otras la “Iniciativa 20/20”, representan un avance importante en esta dirección²⁰.

20 Véase Ganuza y León (2000), en el que se presenta una evaluación de esta iniciativa en el contexto de la región.

Dado que un proceso universal de esta magnitud tardará largo tiempo en concretarse, los programas de integración regionales o subregionales están destinados a constituir etapas intermedias obligatorias.

La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación también trasciende las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por lo tanto, es fundamental el establecimiento de alianzas entre múltiples actores. Consciente de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Convenio Global, a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, tanto en sus prácticas como mediante el respaldo de políticas públicas adecuadas sobre derechos humanos, el respeto de los derechos laborales básicos y la protección del medio ambiente²¹. Este tipo de iniciativas, y otras de la sociedad civil, deben contribuir a la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

21 Al respecto, véase www.unglobalcompact.org.

Bibliografía

- Abreu, Marcelo de Paiva (1993), "Trade policies and bargaining in a heavily indebted economy: Brazil", *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Diana Tussie y Davis Glover (comps.), Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers.
- Aceña, Pablo Martín y Jaime Reis (comps.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa (1999), "Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N° 4.
- Akyüz, Yilmaz (1998), "The East Asian financial crisis: back to the future?", *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, Jomo Kwame Sundaram (comp.), Hong Kong, Hong Kong University Press.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.
- (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Annan, Kofi A. (2001). *Discurso del secretario general de las Naciones Unidas en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz*, Oslo, 10 de diciembre.
- (2000), *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Nueva York, Departamento de Información Pública (DIP).
- Artigas, Carmen (2001), *El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética: revisión de algunas oportunidades*, serie Políticas sociales, N° 54 (LC/L.1597-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.138.
- Atkinson, Anthony Barnes (1999), *Is Rising Income Inequality Inevitable?: A Critique of the Transatlantic Consensus*, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider).

- (1996), “Income distribution in Europe and United States”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, N° 1.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- (1981), “The main trends in national economic disparities since the Industrial Revolution”, *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Paul Bairoch y Maurice Lévy-Leboyer (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Baldwin, Richard y Philippe Martin (1999), “Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamentals Differences”, *Working Paper* N° 6904, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Banco Mundial (2002a), *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2002b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries. Making Trade Work for the World’s Poor 2002*, Washington, D.C.
- (2001a), *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- (2001b), *World Development Indicators, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- (1999), *Indicadores del desarrollo mundial*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- (1998), *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Report, Nueva York, Oxford University Press, noviembre.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Bartlett, Christopher y Sumantra Goshal (1989), *Managing Across Borders: The Transnational Solution*, McGraw-Hill.
- Berry, Albert (comp.) (1998), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- (1992), “Firm (or plant) size in the analysis of trade and development”, *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, Gerald K. Helleiner (comp.), Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider), Oxford University Press.
- Berry, Albert, François Bourguignon y Christian Morrison (1991), “Global economic inequality and its trends since 1950”, *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Lars Osberg (comp.), Nueva York, Sharpe.

- (1983), "Changes in the world distribution of income between 1950 and 1977", *The Economic Journal*, Vol. 93, junio.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años de pensamiento de la Cepal: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica.
- Bloomstein, H.J. (1995), "Structural changes in financial markets: overview of trends and prospects", *The New Financial Landscape: Forces Shaping the Revolution in Banking, Risk Management and Capital Markets*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bourgignon, François y C. Morrison (2002), "The size distribution of income among world citizens: 1820-1990", *The American Economic Review*, por aparecer.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2001), *71st Annual Report*, Basilea, 11 de junio.
- Braudel, Fernand (1994), *La dinámica del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, Victor (1994), "The economic history of Latin America since Independence", *Cambridge Latin American Studies*, N° 77, Nueva York, Cambridge University Press.
- Burda, Michael C. y Barbara Dulosch (2000), "Fragmentation, Globalization and Labor Markets", *CESifo Working Paper Series*, N° 352, octubre.
- Cairncross, Francis (1997), *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change Our Lives*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- Calvo, Guillermo y otros (2001), "Growth and External Financing in Latin America", documento presentado en la Cuadragésima segunda Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, marzo.
- (1993), "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors", *IMF Staff Papers*, N° 40, Washington, D.C.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Vol. 1, Nueva York, Palgrave Press/St. Martins.
- (comps.) (2000b), *Industrialisation and the State in Latin America: the Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Vol. 3, Nueva York, Palgrave Press/Martins.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Nueva York, Guilford Press.

- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2000-2001* (LC/G.2149-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.6.
- (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Alfaomega.
- (2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega.
- (2001c), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- (2001d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- (1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2.
- (1998c), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la Cepal, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- (1997), *La brecha de la equidad, América Latina, el Caribe y la cumbre social*, serie Libros de la Cepal, N° 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- (1996a), *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- (1996b), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, serie Libros de la Cepal, N° 43 (LC/G.1925/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.3.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con*

- equidad*, Libros de la Cepal, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- (1992a), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992* (LC/G.1751), Santiago de Chile, diciembre.
- (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, serie Libros de la Cepal, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, serie Libros de la Cepal. N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Cepal/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago de Chile, octubre.
- Cepal/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098/E), Santiago de Chile, agosto.
- Cepal/UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702/Rev.2-P), serie Libros de la Cepal, N° 33, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Chang, Ha-Joon (2002), "Pulling Up the Ladder?: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective", Cambridge, Universidad de Cambridge, por aparecer.
- (2001), "Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?", documento preparado para la conferencia "Development Theory at the Threshold of the Twenty-first Century", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto.
- (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan/St. Martin's Press.
- Chenery, Hollis, Sherman Robinson y Moshé Syrquin (1986), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nueva York, Oxford University Press.
- Chesnais, François (1993), "Globalisation, world oligopoly and some of their implications". *The Impact of Globalisation on Europe's Firms and Industries*, Marc Humbert (comp.), Londres, Pinter.
- Cimoli, Mario y Giovanni Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 5, N° 3.

- Cimoli, Mario y Nelson Correa (2002), "Trade Openness and Technological Gaps in Latin America: A Low Growth Trap", documento presentado en la conferencia "Innovation and Growth: New Challenges for the Regions", Sophia Antipolis, Francia, 18 y 19 de enero.
- Coatsworth, John H. y Jeffrey G. Williamson (2002), "The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression", NBER Paper N° 8999, junio.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", *Working Papers*, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider), marzo.
- Culpeper, Roy (2000), "The evolution of global financial governance", *Global financial reform: How? Why? When?*, Roy Culpeper y Devesh Kapur (comps.), Ottawa, The North-South Institute.
- (1995), "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia la América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos", *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Dam, Kenneth W. (1970), *The GATT: Law and International Organization*, Chicago, Chicago University Press.
- D'Arista, Jane W. y Stephany Griffith-Jones (2001), "The boom of portfolio flows to 'emerging markets' and its regulatory duplications", *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Oxford, Oxford University Press.
- Deiningner, Klaus y Lyn Squire (1996), "A new data set measuring inequality", *World Bank Economic Review*, Vol. 10, Washington, D.C.
- Demircug-Kunt, A. y V. Maksimovic (1998), "Law, finance, and firm growth", *Journal of Finance*, Vol. 53, N° 6.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Dodd, Randall (2001), "Derivatives and international capital flows", *Capital Flows to Emerging Markets since the Asian Crisis*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider), por aparecer.
- Dosi, Giovanni (1999), "Some notes on national systems of innovation and production, and their implications for economic analysis", *Innovation Policy in a Global Economy*, Daniele Archibugi, Jeremy Howells y Jonathan Michie (comps.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Dowrich, Steve y J. Bradford DeLong (2001), "Globalisation and Convergence", documento presentado en la conferencia de la Oficina Nacional de In-

- vestigaciones Económicas (NBER) "Globalization in Historical Perspective", Santa Bárbara, 3 al 6 de mayo.
- Dunning, John H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Nueva York, Addison-Wesley.
- Dussel Peters, Enrique, (2000), *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Easterly, William (2001a), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- (2001b), "The lost decades: developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998", *Journal of Economic Growth*, Vol. 6, N° 2, junio.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Eichengreen, Barry (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press.
- Emmerij, Louis, Richard Jolly y Thomas G. Weiss (2001), *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington, Indiana University Press.
- Escaith, Hubert y Samuel Morley (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe. Una estimación empírica", *El trimestre económico*, Vol. 68(4), N° 272, México, D.F., octubre-diciembre.
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, serie Cuadernos de la Cepal, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Feeney, P.W. (1994), *Securitization: Redefining the Bank*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Feenstra, Robert C. (1998), "Integration of trade and disintegration of production in the global economy", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12.
- Feenstra, Robert C. y Gordon H. Hanson (2001), "Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages", Working Paper, N° 8372, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) (<http://www.nber.org/papers/w8372>).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, Cepal/McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, Ricardo y José Antonio Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Ricardo Ffrench-Davis (comp.), Santiago

- de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/ McGraw-Hill.
- Finger, J. Michael y Ludger Schuknecht (1999), "Market Access Advances and Retreats: The Uruguay Round and Beyond", Policy Research Working Paper, N° 2232, Washington, D.C., Banco Mundial.
- FitzGerald, Valpy (2001), "International Tax Cooperation and Capital Mobility", documento preparado para el vigesimonoveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001a), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, diciembre.
- (2001b), *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, febrero.
- (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., noviembre.
- Fornari, F. y A. Levy (1999), "Global liquidity in the 1990s: geographical allocation and long-run determinants", *BIS Conference Papers*, N° 8 (<http://www.bis.org/pub1/confer08.htm>).
- François, Joseph F., Bradley McDonald y Hakan Nordström (1996), "A User's Guide to Uruguay Round Assessments", *Staff Working Paper*, N° RD-96-003, Ginebra, División de Estudios y Análisis Económicos, Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Franklin, R.E. (1993), "Financial markets in transition: or the decline of commercial banking", *Changing Capital Markets: Implications for monetary Policy, Proceedings*, Jackson Hole (comp.), Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas, 19 al 21 de agosto.
- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*, Londres, Pinter Publishers.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Ganuzza, Enrique, Arturo B. León y Pablo F. Sauma (2000), "Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional", *Papeles de población*, año 6, N° 24, abril-junio.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Gereffi, Gary (2000), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?*, serie Desarrollo productivo, N° 84 (LC/L.1420-P), Santiago de Chile, Comi-

- sión Económica para América Latina y el Caribe, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.103.
- (1994), “The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks”, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (comps.), Westport, Connecticut, Praeger.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective: a Book of Essays*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press.
- Giardini, Orio (1999), *Progress Newsletter*, diciembre 1999-enero 2000.
- Greenspan, Alan (1998), “The structure of the International Financial System”, *Remarks at the Annual Meeting of the Securities Industry Association*, Boca Raton, Florida, 5 de noviembre.
- Griffith-Jones, Stephany y Stephen Spratt (2001), “The pro-cyclical effects of the new Basel Accord”, *New Challenges of Crisis Prevention: Addressing Economic Imbalances in the North and Boom-Bust Cycles in the South*, J.J. Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (Fondad), diciembre.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm (1985), *Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Grupo de los Diez (2001), “Report on Consolidation in the Financial Sector”, Basilea (<http://www.bis.org>).
- Hamel, G. y C.K. Prahalad (1985), “Do you really have a global strategy?”, *Harvard Business Review*, N° 4, julio-agosto.
- Hatton, Timothy J. y Jeffrey G. Williamson (1998), *The Age of Mass Migration*, Oxford, Oxford University Press.
- Hawkins, Jeff (2001), “Quality shipping in the Asia Pacific Region”, *International Journal of Maritime Economics*, Vol. 3, N° 1, Rotterdam.
- Helleiner, Gerald K. (2000), “Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?”, *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.
- (comp.) (1994). *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nueva York, Routledge, junio.
- Hernández, Isabel (2002), “Discriminación étnica y cultural en América Latina y el Caribe”, *Revista etnohistorica del Centro Interdipartimentale di Studi sull'America Indigena (C.I.S.A.I.)*, Siena, Italia, Università degli Studi di Siena.
- Hilbert, Martin y Jorge Katz (2002), *Building an Information Society: A Perspective from Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile,

- División de Desarrollo Productivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Hofman, André (2000), "Standardised capital stock estimates in Latin America: a 1950-94 update", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 24, N° 1, enero.
- Hotelling, H. (1929), "Stability in competition", *The Economic Journal*, Vol. 39.
- Howells, Jeremy (2000), *Innovation & Services: New Conceptual Frameworks*, CRIC Discussion Paper, N° 38, Manchester, Center of Research on Innovation and Competition (CRIC), Universidad de Manchester.
- Jara, Alejandro (1993), "Bargaining strategies of developing countries in the Uruguay Round", *Countries in World Trade Policies and Bargaining Strategies*, Diana Tussie y Davis Glover (comps.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Kamin, Steven B. y Karsten von Kleist (1999), "The Evolution and Determinants of Emerging Market Credit Spreads in the 1990s", *BIS Working Paper*, N° 68, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI), mayo.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Jorge y Martin Hilbert (2002), "América Latina en su transición a la era digital", III Encuentro de Ciudades Digitales, Valencia, España, 29 y 30 de abril.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (1999), *Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kenny, Charles y David Williams (2000), "What do we know about economic growth? Or, why don't we know very much?", *World Development*, Vol. 29, N° 1.
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1984), *Financial History of Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- (1978), *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nueva York, Basic Books.
- King, R. y R. Levine (1993), "Finance and growth: Schumpeter might be right", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, N° 3.
- Knetter, Michael M. y Matthew J. Slaughter (1999), "Measuring Product-Market Integration", NBER Working Paper, Vol. 6969, Cambridge,

- Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) (<http://www.nber.org>).
- Krueger, Anne (2001), "International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring", discurso pronunciado en la National Economists' Club Annual Members' Dinner, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 26 de noviembre.
- Krueger, Anne O. y Sarath Rajapatirana (1999), "The World Bank policies towards trade and trade policy reform", *The World Economy*, Vol. 22, N° 6, agosto.
- Krugman, Paul (1999). "Depression economics returns", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- La Fuente, Mario y Pedro Sáinz (2001), "Participación de los pobres en el fruto del crecimiento", *Revista de la Cepal*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- Levitt, Theodore (1983), "The globalization of markets", *Harvard Business Review*, Vol. 83, N° 3, mayo-junio.
- Lewis, William Arthur (1978), *Growth and Fluctuations 1870-1913*, Londres, George Allen and Unwin.
- Lindert, P.H. y Jeffrey G. Williamson (2001), "Does Globalization Make the World More Unequal?", documento presentado en la conferencia de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) "Globalization in Historical Perspective", Santa Bárbara, 3 al 6 de mayo.
- Lucas, Robert E., Jr. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, N° 1, julio.
- Machinea, José Luis (2002), *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 117 (LC/L.1713-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.23.
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

- (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1989), *The World Economy in the 20th Century*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Marfán, Manuel (2002), “Globalización y gobernabilidad”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), inédito.
- Marglin, S. y J. Schor (1990), *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Marín, Manuel (1999), “Integración y cohesión: la experiencia europea”, documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.
- Mariti, Paolo (1993), “Small and medium-sized firms in markets with substantial scale and scope economies”, *The Impact of Globalisation on Europe's Firms and Industries*, Marc Humbert (comp.), Londres, Pinter.
- Michalopoulos, Constantine (2000), “Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries”, documento presentado en el Seminario de la OMC sobre el trato especial y diferenciado para países en desarrollo, Ginebra, 7 de marzo.
- Milanovic, Branko (2002), “Worlds Apart: International and World Inequality, 1950-2000”, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- (1999), “True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation based on household surveys alone”, *World Bank Policy Research Working Papers Series*, N° 2244, Washington, D.C., noviembre.
- Minsky, Hyman P. (1982), “Can “it” happen again?: essays on instability and finance”, *Challenge*, N° 25, julio/agosto.
- Morley, Samuel (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica.
- Mortimore, Michael y Wilson Peres (2001), “La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe”, *Revista de la Cepal*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- Naciones Unidas (2002), *Informe del secretario general sobre la ejecución del Programa 21 (E/CN.17/2002/PC.2/7)*, Nueva York, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Consejo Económico y Social (Ecosoc).
- (2001), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, serie de Informes y estudios especiales, N° 1 (LC/L.1662-P),

- Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.I.G.204.
- (2000), “Declaración del Milenio” (A/RES/55/2), Nueva York, Asamblea General (Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre).
- (1999a), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), marzo.
- (1999b), *Treaty Series. Cumulative Index*, N° 25, Nueva York.
- Nelson, Richard (comp.) (1993), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- (1988), “National systems of innovation”, *Technical Change and Economic Theory*, Giovanni Dosi y otros (comps.), Londres, Pinter Publishers.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio (2002a), “Structural dynamics and economic development”, *Kurt Martin Lecture*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- (2002b), “Developing countries’ anti-cyclical policies in a globalized world”, *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar, por aparecer.
- (2002c), “Recasting the international financial agenda”, *International Capital Markets: Systems in Transition*, John Eatwell y Lance Taylor (comps.), Oxford University Press, Nueva York, mayo.
- (2001a), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la Cepal*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- (2001b), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la Cepal*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- (1999), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2002), “El retorno de un eterno debate: los términos de intercambio de los productos básicos”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001a), *Institutional Investors Statistical Yearbook, 2001*, París.
- (2001b), *Trends in International Migration. Sopemi 2001 Edition*, París.

- (2000a), “The service economy”, *Business and Industry Policy Forum Series*, París.
- (2000b), *Trends in International Migration, Annual Report. 2000 Edition*, París.
- (1996), *Globalization of Industry (Overview and Sector Reports)*, París.
- OCDE/DAC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo) (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo.
- Ohmae, Kenichi (1985), *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition*, Nueva York, The Free Press.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- O’Rourke, Kevin H. (2001), “Globalization and inequality: historical trends”, *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1 y 2 de mayo.
- O’Rourke, Kevin H. y Davis Jeffrey G. Williamson (1999), *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Palma, Gabriel (2002), “The three routes to financial crises: the need for capital controls”, *International Capital Markets: Systems in Transition*, John Eatwell y Lance Taylor (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- (2001), “Recent Changes in Latin American Income Distribution: On Changing Property Rights, Distributional Coalitions and Institutional Settlements”, Cambridge, Massachusetts, inédito.
- Pérez, Carlota (2001), “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”, *Revista de la Cepal*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile.
- Persaud, Avinash (2000), “Sending the Herd Off the Cliff Edge: The Disturbing Interaction between Herding and Market-sensitive Risk Management Practices”, Londres, State Street.
- Piore, M. J. y Charles Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999a), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- (1999b), *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS 1999: The Human Cost of Transition*, Nueva York.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

- Porter, Michael (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara editor.
- (comp.) (1986), *Competition in Global Industries*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Prebisch, Raúl (1987), “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, serie Libros de la Cepal, N° 13 (I.C/G.1461), Santiago de Chile.
- (1984), “Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo”, *Pioneros del desarrollo*, Gerald Meier y Dudley Seers (comps.), Madrid, Tecnos.
- (1951), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas; “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, *Serie Commemorativa del 25 aniversario de la Cepal*, Santiago de Chile, febrero de 1973.
- Pritchett, Lant (1997), “Divergence, big time”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, N° 3.
- Quah, Danny (1995), “Empirics for Economic Growth and Convergence”, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, N° 1140, marzo.
- Rajan, R. G. y L. Zingales (2001), “The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century”, *NBER Working Paper Series*, N° 8178.
- Rayment, Paul (1983), “Intra ‘industry’ specialisation and the foreign trade of industrial countries”, *Countrolling Industrial Economies*, Stephen Frowen (comp.), Londres, Macmillan.
- Reisen, Helmut (2002), “Ratings since the Asian Crisis”, *Capital Flows to Emerging Markets since the Asian Crisis*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por aparecer.
- (2001), “Will Basel II Contribute to Convergence International Capital Flows?”, documento preparado para la Oesterreichische Nationalbank 29th Economics Conference, mayo-junio.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rodrik, Dani (2001a), “The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered”, informe preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- (2001b), “Development Strategies for the Next Century”, documento preparado para la Conferencia “Development theory at the threshold of

- the twenty-first century”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto.
- (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Romer, Paul (1990), “Are Nonconvexities Important for Understanding Growth?”, *NBER Working Paper*, N° 3271, Cambridge, Massachusetts.
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, Vol. 53, junio-septiembre.
- Rosenthal, Gert (2001), “The contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations’ intellectual legacy”, *Views from the Regional Commissions: ECLAC*, *United Nations Intellectual History Project*, Vol. XII, Nueva York.
- Rowthorn, Robert E. (1999), “Unemployment, wage bargaining and capital-labour substitution”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23, N° 4, julio.
- Sáez, Sebastián (1999), *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Salt, John (1999), “Current Trends in International Migration in Europe”, Ginebra, Consejo de Europa.
- Schumpeter, Joseph (1939) *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf Publisher.
- Sengupta, Arjun (2001), *Tercer informe del experto independiente sobre el derecho al desarrollo*, presentado de conformidad con la resolución 2000/5 de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (E/CN.4/2001/WG.18/2), Ginebra, Naciones Unidas, 2 de enero.
- Solimano, Andrés (2002), “Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries”, documento preparado para la Cuarta Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo para Europa, Oslo, 24 al 26 de junio.
- (2001), *The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 11 (LC/L.1686-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América

- Latina y el Caribe (Cepal), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.124.
- Sopemi (Sistema de Información Continua sobre Migración) (2001), *Annual Report, 2001*, anexo estadístico, París.
- Srinivasan, T.N. (1996), *Developing Countries and the Multilateral Trading System: From GATT (1947) to the Uruguay Round and the Future Beyond*, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica.
- Stewart, Frances (2000). "Income Distribution and Development", documento preparado para la Décima Reunión de la Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo de la Unctad: Orientaciones para el Siglo XXI, Bangkok, Tailandia.
- Stiglitz, Joseph A. (1999), "The World Bank at the Millennium", *Economic Journal*, N° 109, noviembre.
- (1994), "The role of the State in financial markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Studart, Rogério (1996). "The efficiency of the financial system, liberalization and economic development", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, N° 2.
- (1995), *Investment Finance in Economic Development*, Londres, Routledge.
- Sutton, John (1998), *Technology and Market Structure, Theory and History*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- (1991), *Sunk Costs and Market Structure*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Sylos Labini, Paolo (1957), *Oligopoly and Technical Progress*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Third World Network (2001), "The Multilateral Trading System: A Development Perspective", documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, diciembre.
- Thomas, Harmon y John Whalley (comps.) (1998), *Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda: Quantitative-Based Analyses from the Development Perspective (PUBL/98/23)*, Ginebra, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: G.V.E.98.0.26.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Unión Europea.

- Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today and Tomorrow*, Nueva York, Random House.
- Turner, Louis y Michael Hodges (1992), *Global Shakeout, World Market Competition. The Challenges for Business and Government*, Londres, Century Business.
- Tussie, Diana (1993), "The Uruguayan Round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries", *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Manuel R. Agosin y Diana Tussie (comps.), Londres, Macmillan.
- (1988), "La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿cuál es la lógica de su accionar?", *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Stephany Griffith-Jones (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1987), "The less developed countries and the world trading system: a challenge to the GATT", *Studies in International Political Economy*, Londres, Frances Pinter.
- Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2002a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo. Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial (Unctad/TDR/(2002))*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.D.10.
- (2002b), *World Investment Report, 2002 – Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.4.
- (2001a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2001 (Unctad/TDR/2001)*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.D.10.
- (2001b), *World Investment Report, 2001 (Unctad/WIR/(2001))*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.
- (2000), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2000. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo (Unctad/WIR/2000)*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.00.II.20.
- (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999 (Unctad/TDR/1999)*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998 (Unctad/TDR/1998)*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997 (Unctad/TDR/1997)*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8.
- (1995), *Informe de 1995 sobre las inversiones en el mundo: las em-*

- presas transnacionales y la competitividad. Panorama general* (Unctad/DTCI/26), Nueva York.
- Unctad/OMC (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Organización Mundial del Comercio) (1996), *Strengthening the Participation of Developing Countries in World Trade and the Multilateral Trading System* (TD/375/Rev.1), Ginebra.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2001), *The State of Science and Technology in the World, 1996-1997*, Montreal, Institute for Statistics.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Winham, Gilbert R. (1986), *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Wood, Adrian (1998). "Globalisation and the rise in labour market inequalities", *Economic Journal*, Vol. 108, N° 450, septiembre.
- Zedillo, Ernesto y otros (2001), "Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development", informe elaborado para el secretario general de las Naciones Unidas, junio.

Esta edición se terminó de imprimir en septiembre de 2003.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S. A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Quebecor World Bogotá

