

Desarrollo productivo en economías abiertas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

TRIGÉSIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL
SAN JUAN, PUERTO RICO
28 DE JUNIO AL 2 DE JULIO DE 2004

Distr.
GENERAL
LC/G.2234(SES.30/3)
11 de junio de 2004
ORIGINAL: ESPAÑOL

La coordinación de este documento estuvo a cargo de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y Juan Martín, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo, quienes contaron con la colaboración de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva Adjunta.

La primera parte del documento fue preparada por los coordinadores, con aportes de Martine Dirven, Daniel Heymann, Sandra Manuelito, Jorge Martínez, Michael Mortimore, Annalisa Primi y Verónica Silva. La segunda parte estuvo a cargo de Daniel Titelman, quien recibió las contribuciones de Hugo Altomonte, Jean Acquatella, Gabriela Clivio, José Javier Gómez, Luis Lucioni, Ricardo Martner, Carlos de Miguel, Graciela Moguillansky, Patricio Rosas, Fernando Sánchez Albavera, Marianne Schaper y Miguel Solanes, y del consultor Pedro Cavalcanti Ferreira.

La tercera parte del documento fue elaborada por João Carlos Ferraz y Osvaldo Kacef, con la colaboración de Oscar Altimir y aportes de Renato Baumann, Rudolf Buitelaar, Mario Cimoli, Francisco Gatto, Martín Gilbert, Mónica Kjollerstrom, Bernardo Kosacoff, Wilson Peres e Iván Silva. La realización de la cuarta parte estuvo a cargo de Andras Uthoff y en ella participaron Beverly Carlson, Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Martín Hopenhayn, Guillermo Labarca, Arturo León, Juan Carlos Ramírez, Nora Ruedi y Jürgen Weller, además del consultor Víctor Tokman. La quinta parte corrió por cuenta de Ricardo Carciofi, con la cooperación de José Durán y Mikio Kuwayama. Reynaldo Bajraj y Ricardo Ffrench-Davis comentaron varios de los capítulos del documento.

Nota explicativa

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

La coma (,) se usa para separar los decimales.

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Índice

Presentación	15
Primera parte: América Latina y el Caribe en el contexto internacional	19
Introducción	21
Capítulo 1	
Evolución del contexto internacional	23
I. Rasgos básicos de la economía globalizada	24
1. Pérdida del dinamismo económico mundial	24
2. Exportaciones y crecimiento económico: una relación debilitada.....	28
3. Protagonismo global de las empresas transnacionales	32
4. Predominio del capital financiero y volatilidad de los flujos	36
5. Concentración de las innovaciones y del progreso técnico	40
II. Regímenes internacionales	42
1. Regímenes macroeconómicos y financieros	43
2. Negociaciones comerciales multilaterales	48
3. Sostenibilidad ambiental	52
4. Migración internacional	55

Capítulo 2

El desempeño de América Latina y el Caribe en la economía global	61
I. Hechos estilizados del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa	62
1. Mayor apertura comercial.....	65
2. Crecimiento económico magro y volátil	70
3. Aumento de la heterogeneidad estructural de las economías	75
II. Lineamientos estratégicos de desarrollo en economías abiertas.....	83
1. Características del proceso de desarrollo económico	83
2. Los componentes principales del proceso de desarrollo	85
3. Algunos lineamientos estratégicos de la intervención pública	89
Segunda parte: Macroeconomía, inversión y desarrollo sostenibles	93
Introducción	95

Capítulo 3

Macroeconomía y desarrollo financiero para el crecimiento	97
I. Antecedentes macroeconómicos.....	98
1. Evolución del financiamiento externo, ciclos económicos y vulnerabilidad.....	99
2. La política fiscal y las finanzas públicas	102
3. Política cambiaria y monetaria	104
II. Desempeño de la inversión interna y el ahorro nacional	108
III. Mercados financieros.....	113
1. Evolución del sistema financiero.....	114
2. El sector bancario	118
3. El mercado financiero no bancario.....	121
IV. Políticas macroeconómicas y financieras en apoyo del desarrollo productivo	123
1. La política macroeconómica.....	123
2. Desarrollo de mercados financieros	128

Capítulo 4

Crecimiento, infraestructura y desarrollo sostenible	135
I. Infraestructura, financiamiento y regulaciones.....	136
1. Evolución del acervo de capital en infraestructura.....	136
2. Crecimiento e infraestructura	138
3. Requerimientos de infraestructura.....	140
4. Políticas e instrumentos para estimular la inversión en infraestructura	142
II. Estructura productiva, recursos naturales y medio ambiente.....	151
1. Desafíos ambientales y sectores dinámicos.....	153
2. Propuestas para una agenda ambiental favorable al desarrollo productivo.....	163

Tercera parte: Estructura y desarrollo productivo	171
Introducción	173
Capítulo 5	
Políticas para mejorar la inserción comercial de América Latina y el Caribe	177
I. El desempeño de las exportaciones y el desarrollo	178
1. La dinámica de las exportaciones y la apertura regional	178
2. Los patrones exportadores y la composición del comercio	183
II. Políticas para la inserción internacional	189
1. El contexto general	189
2. Los sistemas de promoción de las exportaciones	190
3. Acceso y penetración a los mercados: un nuevo marco institucional	199
4. Acceso y penetración a los mercados: acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales	201
III. Desafíos pendientes para promover la inserción internacional y el desarrollo	205
1. Marco general	205
2. La importancia de las señales del sistema de precios relativos	206
3. Los instrumentos de promoción	206
4. Las negociaciones internacionales	208
5. La agenda regional y el ALCA	209
Capítulo 6	
Políticas para promover la innovación y el desarrollo tecnológico	211
I. El esfuerzo de innovación en la región	213
II. El cambio de modelo de la política tecnológica	217
1. El modelo lineal de oferta	217
2. El modelo de demanda	219
3. Los fondos tecnológicos	220
III. Dimensiones estratégicas de la promoción de la innovación y el progreso técnico	225
1. La magnitud de los recursos	225
2. Las empresas transnacionales	226
3. Las empresas locales y el fortalecimiento del sistema nacional de innovación	227
4. Modernización de las pymes	228
5. La infraestructura digital	229
6. Infraestructura de ciencia y tecnología	229
7. La inversión en capital humano	230
IV. La formulación y coordinación de políticas	230
1. Los instrumentos	230
2. Los recursos	233
3. La gestión de los sistemas de propiedad intelectual	234
4. Articulación y coordinación de políticas	235

Capítulo 7

Desarrollo empresarial y encadenamientos productivos	237
I. Políticas de creación de empresas y fortalecimiento empresarial.....	239
1. Modernización del marco jurídico e incentivos fiscales para la actividad productiva y la inversión.....	239
2. El proceso empresarial, principales áreas de focalización de la acción pública y privada.....	241
3. La política hacia las empresas informales.....	247
II. Articulación empresarial.....	249
1. Asociatividad entre pequeñas empresas: articulación horizontal.....	253
2. Pequeñas y grandes empresas: articulación vertical.....	254
3. Fomento de la articulación territorial.....	254
4. Fomento de la gestión estratégica en <i>clusters</i> o conglomerados productivos.....	258
5. Hacia un balance de las iniciativas de articulación.....	259
III. La visión de conjunto.....	260

Capítulo 8

Políticas para fortalecer la estructura productiva	261
I. Práctica y estrategia de las políticas productivas.....	263
II. Evaluación de la implementación y del impacto.....	272
III. Comentarios finales.....	274
Anexo - Estrategias nacionales para las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).....	277

Cuarta parte: Empleo, protección social y educación: hacia un pacto de cohesión social.....

Introducción	287
---------------------------	-----

Capítulo 9

Empleo y cohesión social en economías abiertas	289
I. Empleo y mercado de trabajo.....	291
1. Bienestar familiar y oferta laboral.....	291
2. Competitividad, innovación tecnológica y flexibilidad laboral.....	297
3. Flexibilidad “de hecho”: informalidad y la determinación de la estructura salarial.....	299
II. Política e institucionalidad laboral orientada al sector formal.....	302
1. Las reformas de flexibilidad laboral.....	303
2. Flexibilidad laboral, protección social y capacitación productiva.....	304
3. La flexibilización positiva y razonable con protección social.....	305
4. Flexibilización y transparencia en el mercado laboral.....	306
III. La demanda de trabajo.....	307
1. Políticas para la creación del empleo.....	307
2. Políticas hacia el sector informal.....	308

IV.	Mercado del trabajo, educación y formación profesional.....	313
1.	Avances en la educación formal.....	314
2.	La educación técnica y las instituciones de formación profesional	316
3.	La combinación de iniciativas públicas privadas y la formación profesional	317
V.	Un pacto de cohesión social	320
1.	Cohesión social y restricciones macroeconómicas	322
2.	Cohesión social y empleo.....	322
3.	Cohesión social y protección social	324
4.	Cohesión social, educación y capacitación	325

Capítulo 10

Educación y desarrollo productivo.....	327	
I.	Los avances en la educación.....	328
1.	Los gastos en educación y su distribución	331
2.	Principales resultados en materia de acceso y calidad	335
II.	Educación, equidad y transferencia intergeneracional de las desigualdades	336
1.	Continuidad educativa y compromiso de la comunidad.....	339
2.	Equidad pre-sistema, intra-sistema y post-sistema.....	340
3.	Educación adecuada y oportuna: hacia una educación media completa	341
III.	Educación, competitividad y desarrollo productivo	342
1.	Educación y movilidad en un contexto de heterogeneidad	342
2.	Educación superior y desarrollo científico y tecnológico	343
IV.	Educación, comunicación, cultura de la información y desarrollo productivo.....	344
1.	Diferencias de acceso y caminos para corregirlas.....	345
2.	Diferencias de sentido entre las tecnologías de información y comunicación, la cultura y la educación	348
V.	Recomendaciones respecto de las políticas	349
Quinta parte: Desarrollo institucional y gobernabilidad.....	359	
Introducción	361	

Capítulo 11

Fortalecimiento institucional	363	
I.	Las instituciones y su relación con el crecimiento económico.....	364
II.	Estabilidad y cambio institucional.....	366
III.	América Latina: las “reformas de segunda generación” y la modernización institucional.....	367
IV.	Profundización de reformas: eficiencia de las instituciones y gestión política de las reformas	371

Capítulo 12

El papel crítico de los espacios regionales y subregionales	375	
I.	Mecanismos para profundizar la integración.....	376
1.	Política de competencia.....	377
2.	Facilitación del comercio	377
3.	Medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.....	378

4.	La infraestructura física y el desarrollo sustentable	379
5.	Coordinación de políticas macroeconómicas y de financiamiento para el desarrollo	381
6.	La cohesión social	384
II.	La integración regional y las iniciativas de integración norte-sur	386
III.	Conclusiones	386
	Bibliografía	389

Índice de cuadros

Cuadro 1.1	Tasas de crecimiento anuales en períodos escogidos	24
Cuadro 1.2	Productos dinámicos y no dinámicos en las importaciones mundiales, según categorías tecnológicas, 1985 y 2000	31
Cuadro 1.3	Distribución regional de las entradas netas de inversión extranjera directa a nivel mundial, 1991-2003	33
Cuadro 1.4	Indicadores de la producción y la inversión internacional, 1982-2002	34
Cuadro 1.5	Estrategias comparativas de las empresas transnacionales	35
Cuadro 1.6	Distribución mundial de las actividades de investigación y desarrollo, 1996-1997	41
Cuadro 1.7	Distribución regional de remesas, 2001-2003	58
Cuadro 2.1	Niveles y cambios en los procesos de reformas económicas	64
Cuadro 2.2	Crecimiento y volatilidad del PIB en períodos seleccionados	71
Cuadro 2.3	América Latina (10 países): productividad total de los factores, 1950-2002	74
Cuadro 2.4	América Latina: productividad de la mano de obra agrícola y no agrícola, 2000	78
Cuadro 2.5	América Latina (10 países): desempeño relativo de las pymes y las grandes empresas industriales	80
Cuadro 2.6	América Latina (10 países): participación de las 1.000 mayores empresas en las ventas de cada sector, según propiedad, 1990-1992; 1994-1996; 1998-2000	82
Cuadro 3.1	América Latina y el Caribe: fuentes de financiamiento externo, 1990-2003	99
Cuadro 3.2	América Latina: crecimiento y volatilidad, 1950-2003	101
Cuadro 3.3	América Latina: regímenes cambiarios, 1996-2003	106
Cuadro 3.4	Política monetaria en América Latina	106
Cuadro 3.5	América Latina y el Caribe: inversión bruta interna fija	110
Cuadro 3.6	Ahorro nacional/PIB	111
Cuadro 3.7	América Latina: depósitos en moneda extranjera respecto del total de depósitos	116
Cuadro 3.8	Colocaciones en moneda nacional, reajutable y extranjera	117
Cuadro 3.9	Diferencias entre las tasas activas ordinarias y las tasas preferenciales	119
Cuadro 3.10	Márgen bancario	120
Cuadro 3.11	Número de empresas listadas en bolsa, por regiones	121
Cuadro 3.12	Chile: emisiones privadas de bonos	123

Cuadro 4.1	Capacidad instalada total de la industria eléctrica de América Latina, 1980-2000.....	137
Cuadro 4.2	Acervo de capital de infraestructura	139
Cuadro 4.3	Contribución de los diferentes tipos de infraestructura al cambio relativo del PIB por unidad de América Latina comparada con Asia sudoriental, 1980-2000.....	140
Cuadro 4.4	Estimaciones de los requerimientos de nuevas inversiones en infraestructura para América Latina, 1995-2010	141
Cuadro 4.5	Participación del capital privado en el financiamiento de infraestructura para América Latina.....	141
Cuadro 4.6	América Latina: principales productos básicos de exportación.....	154
Cuadro 4.7	Participación de América Latina en la producción mundial de minerales y metales	155
Cuadro 4.8	Cultivos de agricultura orgánica en países de América Latina	157
Cuadro 4.9	Oportunidades de inversión en el sector de infraestructura ambiental mexicano	160
Cuadro 4.10	Ejemplos de uso de instrumentos económicos en América Latina y el Caribe	168
Cuadro 5.1	América Latina y el mundo: crecimiento del PIB total y de sus componentes, 1990-2003	182
Cuadro 5.2	Importancia de las maquiladoras/zonas procesadoras de exportación.....	187
Cuadro 5.3	Exportaciones de México, América Central y el Caribe: participación en las importaciones mundiales.....	187
Cuadro 5.4	Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones - algunos países de América del Sur	191
Cuadro 5.5	Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones - México, Caribe y Centroamérica	192
Cuadro 5.6	Resumen de los incentivos financieros a las exportaciones - algunos países de América del Sur	195
Cuadro 5.7	Resumen de los incentivos financieros a las exportaciones - México, Caribe y Centroamérica	196
Cuadro 5.8	América Latina (países seleccionados): acuerdos preferenciales de liberalización comercial, 1991, 1995 y 2003.....	203
Cuadro 6.1	Gasto en investigación y desarrollo por países	214
Cuadro 6.2	Gasto per cápita en investigación y desarrollo, año 2001	216
Cuadro 6.3	Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).....	221
Cuadro 6.4	Principales fondos sectoriales de Brasil.....	222
Cuadro 6.5	Los fondos de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología en Chile	223
Cuadro 7.1	Programas y proyectos gubernamentales relacionados con la equidad de género en el desarrollo empresarial y comercial, según institución ejecutora, en los años noventa	245
Cuadro 7.2	Trámites para registrar una empresa, por países seleccionados y por región.....	248
Cuadro 7.3	Ejemplos de políticas de gestión estratégica en conglomerados productivos	259
Cuadro 8.1	Incentivos financieros y fiscales a sectores específicos	268

Cuadro 8.2	Instituciones financieras de desarrollo públicas. Estructura de crédito o de la cartera según actividades económicas, 2002	269
Cuadro 9.1	Indicadores de ajuste del mercado de trabajo y pobreza	295
Cuadro 9.2	Indicadores de ajuste del mercado de trabajo y pobreza, por países	296
Cuadro 9.3	Porcentaje de asalariados urbanos.....	298
Cuadro 9.4	Ocupación en el sector informal en América Latina, 1990-2000	299
Cuadro 9.5	América Latina (2000): importancia del sector informal en el empleo y los ingresos.....	300
Cuadro 9.6	Diferencias de ingreso por persona ocupada en América Latina, 1990-2000.....	301
Cuadro 9.7	América Latina: número promedio de años de estudio de la población económicamente activa y de los ocupados según género y área geográfica, 2002	315
Cuadro 10.1	Tasas brutas y netas de matrículas secundarias y niveles de graduación en los niveles altos de secundaria, 1980-2000	329
Cuadro 10.2	Reformas educacionales: casos seleccionados	331
Cuadro 10.3	Gasto en educación, 1980 y 2000.....	332
Cuadro 10.4	Gasto público corriente en educación según nivel educacional, como porcentaje del total, 2000-2001	333
Cuadro 10.5	Gasto público corriente por estudiante según nivel educativo, como porcentaje del PIB per cápita 1980 y 2000.....	334
Cuadro 10.6	América Latina (18 países): ingreso medio y promedio de años de estudio de los jóvenes de 20 a 29 años de edad que trabajan 20 o más horas a la semana y completaron 12 o más años de estudio según nivel educacional de los padres, zonas urbanas, 1999	338
Cuadro 10.7	América Latina (16 países): cantidad promedio de años de estudio de la población económicamente activa (PEA), por sexo, según grupos de edad y condición de actividad, 2002	352

Índice de recuadros

Recuadro 1.1	El inédito crecimiento de las reservas internacionales del mundo en desarrollo	26
Recuadro 1.2	El impacto del crecimiento de China sobre el comercio mundial	28
Recuadro 2.1	Evolución del empleo y de la productividad, según tamaño de los establecimientos agrícolas, 1975 y 1995	77
Recuadro 4.1	Los desafíos regulatorios después de las reformas.....	147
Recuadro 4.2	Contrato de concesiones en carreteras.....	148
Recuadro 4.3	Los nuevos desafíos de la gestión pública en el sector de las telecomunicaciones	150
Recuadro 4.4	Disponibilidad de recursos naturales en América Latina y el Caribe	153
Recuadro 4.5	Oportunidades ofrecidas por la nueva directiva europea sobre emisiones (Eurokyoto)	165

Recuadro 5.1	Mercados “étnicos” y de “nostalgia”: una oportunidad para pequeñas y medianas empresas.....	198
Recuadro 5.2	El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos (TLC-EUCA) resultados de la negociación y principales características.....	204
Recuadro 7.1	Principales mecanismos fiscales de promoción de la inversión en América Latina.....	240
Recuadro 7.2	Inclusión de la dimensión de género en programas de apoyo empresarial.....	244
Recuadro 7.3	Un siglo de azúcar en el valle.....	250
Recuadro 7.4	El <i>cluster</i> chileno del salmón.....	252
Recuadro 7.5	Argentina: los centros de desarrollo empresarial.....	255
Recuadro 7.6	El <i>cluster</i> peruano de la alpaca.....	257
Recuadro 8.1	Las políticas de apoyo a la industria automotriz en México y el Mercosur.....	265
Recuadro 8.2	Incentivos sectoriales en los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental.....	266
Recuadro 8.3	Centroamérica: esfuerzo regional de integración turística, promoción e incentivos nacionales.....	270
Recuadro 9.1	Empleo rural no agropecuario en México.....	309

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Variación del PIB de los principales países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1990-2003.....	25
Gráfico 1.2.	Variación del PIB de las principales regiones en desarrollo y en transición, 1990-2003.....	27
Gráfico 1.3	Total mundial: tasas de crecimiento de las exportaciones y del producto, 1950-2003.....	29
Gráfico 1.4	Crecimiento de las exportaciones y del producto en países seleccionados, 1973-1998.....	31
Gráfico 1.5	Especialización sectorial de la inversión extranjera directa en países en desarrollo.....	36
Gráfico 1.6	Emisión internacional de bonos, por regiones definidas según la nacionalidad del deudor.....	38
Gráfico 1.7	Instrumentos financieros derivados: transacciones anuales y saldos a fin de año.....	38
Gráfico 1.8	Flujos netos a los países en desarrollo.....	39
Gráfico 2.1	América Latina: índices de reformas económicas.....	63
Gráfico 2.2	América Latina y el Caribe: cambios en la apertura comercial, 1980-1983 y 2000-2003.....	65
Gráfico 2.3	América Latina y el Caribe: índice del tipo de cambio real de las importaciones.....	66
Gráfico 2.4	Relación entre el crecimiento de las exportaciones y del PIB, 1990-2003.....	67
Gráfico 2.5	Crecimiento del PIB y balanza comercial, 1950-2003.....	68
Gráfico 2.6	Exportaciones en el marco de acuerdos preferenciales.....	69
Gráfico 2.7	América Latina y el Caribe: balance fiscal e inflación.....	70
Gráfico 2.8	América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB y transferencia neta de recursos, 1990-2003.....	72

Gráfico 2.9	América Latina y el Caribe: relación ahorro-inversión	73
Gráfico 2.10	América Latina (10 países): evolución de la productividad laboral por sector	76
Gráfico 2.11	América Latina (6 países): evolución de la heterogeneidad en la industria manufacturera	80
Gráfico 3.1	América Latina y el Caribe: finanzas públicas procíclicas, 1990-2000	103
Gráfico 3.2	América Latina: ingresos y gastos del gobierno central	104
Gráfico 3.3	América Latina: tipo de cambio real efectivo	105
Gráfico 3.4	América Latina: M2/PIB y tasa de interés activa real	107
Gráfico 3.5	América Latina: RIN/M2 y crédito sector privado/total	108
Gráfico 3.6	América Latina: inversión bruta interna fija privada y volatilidad, 1990-2003	109
Gráfico 3.7	América Latina: profundización financiera (M2/PIB)	114
Gráfico 4.1	América Latina y el Caribe: ahorro ajustado, 2001	152
Gráfico 5.1	América Latina: producto interno bruto y exportaciones de mercancías, 1950-1980; 1980-1990; y 1990-2003	179
Gráfico 5.2	América Latina y el Caribe: coeficientes de apertura comercial de bienes y servicios	179
Gráfico 5.3	América Latina y el Caribe: evolución de la balanza comercial y en cuenta corriente	180
Gráfico 5.4	Evolución de las exportaciones del mundo y de diversas regiones, 1990-2003	181
Gráfico 5.5	América Latina: tasas de crecimiento de las exportaciones, 1990-2000, 2001-2003 y 2003	181
Gráfico 5.6	América Latina y el Caribe: evolución del comercio intrarregional, 1990-2003	183
Gráfico 5.7	América Latina (16 países): concentración de exportaciones según destinos	184
Gráfico 5.8	América Latina (16 países): concentración de exportaciones según productos	184
Gráfico 5.9	Países del Caribe: concentración de exportaciones según productos, año 2000	185
Gráfico 5.10	Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica, 1985-1987 y 1999-2002	186
Gráfico 5.11	Maquila en México: exportaciones totales e insumos importados, 1980-2003	188
Gráfico 5.12	Escalonamiento arancelario en algunos países industrializados	202
Gráfico 6.1	Evolución del gasto en investigación y desarrollo por regiones, 1996-2001	214
Gráfico 6.2	Composición del gasto en investigación y desarrollo por fuente de financiamiento, por países	215
Gráfico 7.1	Composición del gasto público destinado al desarrollo agrícola y el apoyo a las áreas rurales, año 2000	246
Gráfico 9.1	América Latina: tasas de crecimiento de la población total y relación de dependencia económica	292

Gráfico 9.2	América Latina: dinámicas del crecimiento, y de las tasas de ocupación y participación en la actividad económica	293
Gráfico 9.3	América Latina: tasa de desempleo	294
Gráfico 9.4	América Latina: ingreso medio por categoría ocupacional en número de líneas de pobreza y tamaño del sector informal en la población económicamente activa	302
Gráfico 9.5	Pacto de cohesión social	321
Gráfico 10.1	Tasa de penetración de las tecnologías de la información y la comunicación, por grupos etareos, 2002	346
Gráfico 10.2	Porcentaje de la población con computador/televisor en el hogar, por origen étnico, 2000	347

Presentación

Los países de nuestra región han mostrado un intenso y persistente interés en los mecanismos de desarrollo económico y las políticas públicas para promoverlo, proceso que ha sido acompañado por la CEPAL desde su fundación, hace ya más de medio siglo. Hoy en día, el debate sobre estos temas se enmarca en el proceso de globalización, que se caracteriza por el contraste entre un inusitado dinamismo en varias de sus dimensiones —sobre todo las económicas, financieras y culturales— y el lento desarrollo de una red de instituciones que permita responder a la mayor interdependencia entre las naciones en diversos planos y corregir progresivamente las acentuadas asimetrías del orden global.

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe apostó con fuerza por la integración en la economía global, ya que fue la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica. El examen de este período permite valorar algunos logros que fueron muy importantes, pero también identificar rezagos y temas pendientes. La CEPAL sostiene que es necesario construir sobre lo ya conseguido, pero también es preciso superar las brechas existentes y abordar los temas aún no tratados. Los avances que se consigan pueden incluso ser esenciales para consolidar la mayor integración al mundo y para que los costos sociales, económicos y políticos asociados al proceso de reformas económicas no hayan sido en vano.

Con este objetivo se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas, y que se resume en el concepto de “más mercado y menos Estado”, por una visión que apunte a “mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad”. Este nuevo enfoque, que impone la adopción de políticas públicas activas, capaces de superar tanto las fallas del mercado como las del gobierno, puede ser más “amigable” con el mercado que la visión predominante que motivó las reformas iniciales. Por otra parte, esas políticas públicas activas deben estar amparadas por la legitimidad política que proveen las instituciones democráticas y avaladas por la transparencia hacia los ciudadanos, así como por la eficiencia y eficacia de programas gubernamentales sujetos a procedimientos estrictos de seguimiento y evaluación.

Este es el marco general que orienta la propuesta presentada en este documento, en el que se aborda el tema de las estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas. Como es tradicional en los textos elaborados por la Secretaría, se ha aplicado un enfoque estructural e integrado. El estudio consta de cinco partes divididas en doce capítulos. En la primera parte (capítulos 1 y 2) se sitúa el análisis de las estrategias nacionales de desarrollo productivo en economías abiertas dentro del actual contexto internacional. Específicamente, en el capítulo 1 se examinan los rasgos básicos de la economía internacional contemporánea y, a continuación, el estado del debate internacional en varios ámbitos que condicionan los márgenes de maniobra de los países para diseñar e instrumentar sus políticas de desarrollo. En el capítulo 2 se describen los rasgos generales del desarrollo de la región al cabo de casi dos décadas de reformas económicas e institucionales; asimismo, se articulan los demás temas examinados en el documento en torno a un marco conceptual del proceso de desarrollo y, por último, se exponen algunos lineamientos estratégicos sobre desarrollo productivo en economías abiertas, organizados alrededor de tres ejes complementarios: inclusión, modernización y densificación de la trama productiva.

En la segunda parte (capítulos 3 y 4) se abordan los aspectos del entorno macroeconómico y del sistema financiero más relevantes para el desarrollo productivo, así como los vínculos entre el crecimiento económico, la inversión en infraestructura y el desarrollo sostenible de los recursos naturales. En el capítulo 3 se destaca la importancia de la estabilidad en sentido amplio, como pilar de los procesos de ahorro e inversión y el papel crucial que desempeñan las políticas contracíclicas como mecanismo moderador de los efectos de los choques reales y financieros sobre el crecimiento económico. Otro tema destacado en este capítulo es el desarrollo de nuevos instrumentos y mecanismos para la gestión del riesgo, que posibiliten el financiamiento de la innovación y el acceso al crédito, especialmente a largo plazo, por parte de las pequeñas y medianas empresas. En el capítulo 4 se analizan la inversión en infraestructura y desarrollo sostenible de los recursos naturales. En el primer caso, se describen el balance entre oferta y demanda de infraestructura en los próximos años, los cambios en los modelos público-privados de provisión y los problemas críticos en materia de regulación pública. En el segundo, se evalúa la relación entre estructura productiva, recursos naturales y medio ambiente y los desafíos y oportunidades que se les presentan a los países para un aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, para introducir innovaciones biotecnológicas y técnicas de producción no contaminantes, y para la producción de bienes y servicios ecológicos y ambientales de valor global.

La tercera parte (capítulos 5 al 8) está dedicada al examen de políticas para estimular el desarrollo productivo en economías abiertas. En el capítulo 5 se analiza la importante expansión reciente del comercio exterior de la región, la diversificación de los países de destino y productos y el contenido tecnológico de estos últimos. A continuación, se pasa revista a las restricciones de la normativa internacional y bilateral sobre el uso de instrumentos de promoción de las exportaciones, así como el aporte de diversos instrumentos al mejoramiento del patrón de inserción internacional, incluidos los acuerdos comerciales suscritos para ampliar y asegurar el acceso a mercados, que han ido en aumento en los últimos años. El capítulo 6

contiene una descripción analítica del paso de modelos de política tecnológica basados primero en la oferta y después en la demanda a un modelo basado en la vinculación de oferta y demanda para definir el sendero de desarrollo tecnológico más adecuado a cada contexto productivo. Posteriormente, se propone una tipología de estrategias para promover la innovación, que permite tomar en consideración la amplia variedad de situaciones existentes en la región y, por último, se ofrecen lineamientos que permitirían mejorar la coordinación y la complementariedad entre las diversas políticas de fomento de la innovación y se elabora sobre sus características y contenidos específicos. El capítulo 7 contiene un análisis del desarrollo y la articulación de las capacidades empresariales en el ámbito productivo. Se describe el concepto de proceso empresarial implícito en las acciones y políticas para la creación y modernización de empresas en tres grupos: las grandes empresas más integradas a la economía global, las medianas y pequeñas empresas formales y las microempresas del sector informal. Posteriormente, el análisis se concentra en las diversas medidas de política adoptadas con el fin de estimular la articulación empresarial en sus múltiples dimensiones. Para concluir, en el capítulo 8 se examina el objetivo de fortalecer la estructura productiva, a través de una densificación de la trama productiva, tecnológica y empresarial. Después de presentar una descripción general de las políticas instrumentadas con tales fines en el pasado, se describen las prácticas aplicadas en el marco de las estrategias que están vigentes en la región. Además de analizar algunos aspectos del seguimiento y la evaluación de su instrumentación e impacto, se proponen orientaciones de política para el fortalecimiento de la estructura productiva acordes con las condiciones prevalecientes en la región.

La cuarta parte del documento (capítulos 9 y 10) está dedicada al conflicto que han tenido los países de la región para conciliar la flexibilidad que requiere una economía abierta para adaptarse a un entorno siempre cambiante y la protección social que exigen los ciudadanos para protegerse de los riesgos asociados a la reestructuración productiva. En el capítulo 9 se examinan las tendencias y perspectivas de los mercados de trabajo en la región, destacando los cambios en la calidad del empleo. A continuación, se describen la gestación y situación actual de la institucionalidad laboral, y el aporte que puedan hacer las políticas de generación de empleo y de formación profesional al mejoramiento de las condiciones laborales y de seguridad económica de los trabajadores. Por último, se sugiere adoptar medidas que contribuyan a crear condiciones de flexibilidad laboral con protección social, mediante un pacto de cohesión social que garantice responsabilidad fiscal. En el capítulo 10 se amplía el concepto de pacto, añadiéndole una dimensión de dinamismo que permita asegurar la permanente adaptación del sistema educativo a los desafíos de la competitividad. Con tal objeto, se afirma, convendría adoptar medidas destinadas a mejorar la provisión y el financiamiento de los servicios educativos, a fin de ampliar el acceso y elevar la productividad del sector, alcanzar mayores tasas de graduación en el nivel de la enseñanza secundaria, adaptar mejor el sistema educativo a las necesidades del mercado de trabajo y reducir las brechas internacional y social en la aplicación de la informática.

En la quinta parte (capítulos 11 y 12) se estudia la relación entre desarrollo económico y modernización de las instituciones y el papel fundamental que podrían cumplir los espacios regionales para ampliar los márgenes de maniobra de los países de la región. El capítulo 11 se inicia con un análisis de la influencia de las instituciones sobre el crecimiento económico y la equidad, seguido de un examen de las instituciones propias de una economía de mercado y de su relación con el cambio institucional. Después de considerar las características que adquiere la morfología de las instituciones en economías abiertas y cada vez más interdependientes, se explora el procesamiento político de las reformas en el marco de las instituciones democráticas. Por último, en el capítulo 12 se examina la situación actual de los procesos de integración en la región. En primer lugar se destaca el importante papel que jugaron las cuatro uniones aduaneras imperfectas en los años noventa, tanto en términos de creación de comercio, incluso con mayor

contenido tecnológico, como debido al potencial de cooperación en varios frentes. Se concluye que dichos procesos tendieron a estancarse hacia fines de la década de 1990 y que un número creciente de países ha decidido privilegiar los tratados de libre comercio con países o regiones desarrolladas, a fin de acceder a los respectivos mercados. Finalmente, se hace referencia a las alternativas de política que enfrentan en este contexto los países de la región.

Esperamos que las propuestas incluidas en este trabajo motiven a la reflexión sobre un tema de gran actualidad y trascendencia política, económica y social y que, al mismo tiempo, estimulen el debate en el marco de este trigésimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo



Primera parte: América Latina y el Caribe en el contexto internacional



Introducción

Hoy el mundo está signado por el proceso de globalización, vale decir, por la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial en aquellos de alcance nacional o regional (Ocampo y Martín, 2003). Si bien el proceso tiene raíces históricas profundas, los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de la información y las comunicaciones le han dado una nueva amplitud y un nuevo ritmo que indujeron transformaciones cualitativas respecto del pasado.

La globalización conlleva oportunidades y riesgos en diversos planos. Quizás la peor opción sea marginarse del proceso y, por lo tanto, desaprovechar sus oportunidades. Sin embargo, la participación también plantea riesgos importantes: los derivados de nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera; los riesgos de exclusión de los países que no están bien preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y los de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran segmentadamente 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 (Ocampo y Martín, 2003).

Esta primera parte tiene como propósito situar la discusión sobre estrategias nacionales de desarrollo productivo en economías abiertas dentro del actual contexto internacional. En el capítulo 1 se examinan, por un lado, algunos rasgos básicos de la economía internacional contemporánea y, por otro, los progresos de las discusiones multilaterales en diversos ámbitos, que condicionan los márgenes de maniobra de que disponen los países para diseñar e instrumentar sus políticas de desarrollo. Por su parte, en el capítulo 2 se presentan los lineamientos estratégicos de la propuesta que se desarrolla en las demás partes del documento. Esta propuesta se construye con el objeto de superar algunas falencias del desarrollo reciente de los países de América Latina y el Caribe.



Capítulo 1

Evolución del contexto internacional

En los años noventa se consolidaron características económicas y financieras que se enraizan en prolongados desarrollos históricos. En dicho proceso se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales. Sin embargo, estos procesos de indudable y creciente empuje no estuvieron acompañados de un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda es incompleta y asimétrica (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

En este capítulo se examinan, primero, algunos rasgos básicos de este nuevo contexto, tales como la pérdida de dinamismo de la economía mundial en relación con décadas pasadas, el debilitamiento de la relación entre exportaciones y crecimiento económico, el protagonismo de las empresas transnacionales en el actual escenario global, el predominio del sector financiero y la volatilidad de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo, y la acentuación de la concentración de las innovaciones y del desarrollo tecnológico en los países desarrollados. En segundo lugar, se analizan los insuficientes o inadecuados desarrollos institucionales de la gobernabilidad multilateral en materias macroeconómicas y financieras; del comercio internacional, que va abarcando un conjunto cada vez más amplio de temas afines; los inicios promisorios del desarrollo sostenible, aunque aunados todavía a serias dificultades de instrumentación, y el lento progreso en torno a la gobernabilidad de la migración internacional.

I. Rasgos básicos de la economía globalizada

En el marco de un menor crecimiento mundial, el comercio internacional se expandió a tasas cercanas al 6% promedio anual entre 1990 y 2003, la inversión extranjera directa rozó los 1,4 billones de dólares en el 2000, o sea 7 veces más que en los primeros años de los noventa, y las transacciones diarias en los mercados cambiarios superaron los 1,5 billones de dólares en los primeros años de este siglo, en tanto las innovaciones y el cambio tecnológico acentuaron su concentración en los países desarrollados.

1. Pérdida del dinamismo económico mundial

Entre 1990 y 2003 el crecimiento de la economía mundial alcanzó una tasa media anual de sólo 2,6%, situándose en el nivel más bajo de la posguerra para un período equivalente. En este resultado incidieron el magro desempeño de los países desarrollados (2,3%), la caída de Europa oriental (-0,3%) y el escaso crecimiento de África (2,8%) y de América Latina y el Caribe (2,7%). En cambio, Asia se expandió a tasas elevadas (6%) y mejoró el ritmo de crecimiento del Medio Oriente (3,3%), según se aprecia en el cuadro 1.1.

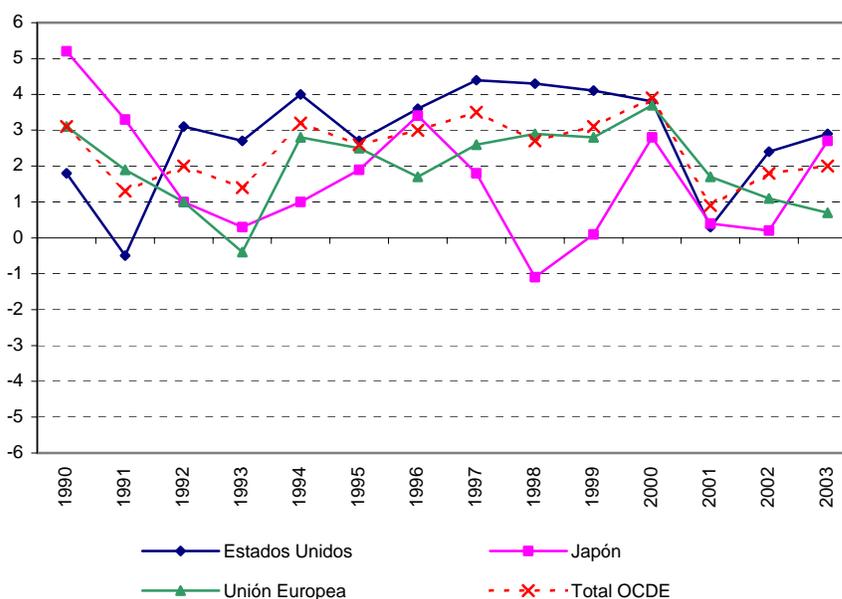
Cuadro 1.1
TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES EN PERÍODOS ESCOGIDOS
(Tasas anuales promedio)

	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo	América Latina	África	Asia	Medio oriente	Europa oriental
1950-1960	4,4	4,1	5,1	4,9	4,5	5,7	5,7	9,2
1960-1973	5,1	5,0	5,5	5,5	5,0	5,2	7,7	6,7
1973-1980	3,4	3,1	5,1	5,1	3,5	6,2	4,4	4,6
1980-1990	3,2	3,2	3,7	1,6	2,6	7,0	1,6	2,4
1990-2003	2,6	2,3	4,4	2,7	2,8	6,0	3,3	-0,3
Por habitante								
1950-1960	2,8	2,8	2,8	2,2	2,0	3,6	2,9	8,2
1960-1973	3,1	4,1	3,0	3,3	2,5	2,9	4,8	5,5
1973-1980	1,6	2,3	2,9	2,4	0,3	4,3	1,4	3,7
1980-1990	1,5	2,4	1,7	-0,4	0,1	5,1	-1,6	1,7
1990-2003	1,2	1,7	2,7	1,0	0,4	4,5	1,1	-0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey*, Nueva York, varios números y *Demographic Yearbook*, Nueva York, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *UNCTAD Handbook of Statistics 2003* (TD/STAT.28), Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.03.II.D.33; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números; Comisión Económica para Europa (CEPE), *Trends in Europe and North America: 2003 Statistical Yearbook of the United Nations Economic Commission for Europe*, Nueva York/Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.E.42; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios números. La denominación de países en desarrollo no incluye los países de Europa oriental. Los agregados regionales están elaborados sobre la base de dólares constantes de 1995. Las cifras de 2002 corresponden a cifras oficiales. Para 2003, los datos referentes a América Latina corresponden a las estimaciones elaboradas por la CEPAL y publicadas en el *Balance preliminar de América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2223-P), Santiago de Chile, diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186. Mientras que para el resto de los países corresponden a las estimaciones para 2003 del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. Public Debt in Emerging Markets*, septiembre de 2003.

Dentro del grupo de los países desarrollados se verifica, a su vez, un notorio contraste entre el desempeño de Estados Unidos, por una parte, y de la Unión Europea y Japón, por la otra, especialmente a partir de 1992 (véase el gráfico 1.1). Estados Unidos, apoyado en una notable expansión de la inversión fija (8% anual), creció a una tasa de casi 3% como promedio anual entre 1990 y 2003, acelerando su expansión en el trienio 1997-1999, cuando superó el 4% anual, seguida de una brusca caída en 2001 y de una consecuente recuperación que recién parece afirmarse a partir del segundo semestre del 2003. Por el contrario, Japón, que se caracterizó por elevadas tasas de crecimiento en la posguerra, sólo logró un 1% de promedio anual en el mismo período, e incluso registró tasas negativas en 1991 y 1998. La Unión Europea, con su tasa de 2%, se ubicó por debajo del promedio mundial, al sufrir una importante caída en los primeros años noventa, seguida de una ligera recuperación entre 1994 y 2000, que se volvió a interrumpir en los últimos años del período (menos del 1% en 2003).

Gráfico 1.1
VARIACIÓN DEL PIB DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), 1990-2003
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 74, París, diciembre de 2003.

Esta evolución de los países desarrollados estuvo signada por fuertes desequilibrios macroeconómicos. Aun Estados Unidos, que alcanzó el mayor crecimiento relativo y una baja tasa de desempleo hacia fines de los años noventa (4,2% en 1999), mantuvo un abultado y creciente desequilibrio comercial como resultado del rápido crecimiento de las importaciones. A partir del 2001 se expandió el gasto fiscal, sobre todo por el incremento del gasto militar, al tiempo que la recesión económica y las reducciones impositivas contrajeron los ingresos fiscales. De este modo se eliminó el superávit fiscal alcanzado en los años noventa y se pasó a un considerable déficit, que puso nuevamente en el tapete el problema de los “déficit gemelos” (véase el recuadro 1.1). Japón heredó de su crisis financiera un sector bancario muy debilitado, un sector privado poco propenso al consumo, una reducción de la tasa de inversión, un aumento al doble de la tasa de desempleo

que había sido, en promedio, de 2,5% entre 1985 y 1995 y un sector público que asumió la responsabilidad de sostener la demanda, aumentando su deuda, por los altos y sucesivos déficit fiscales.

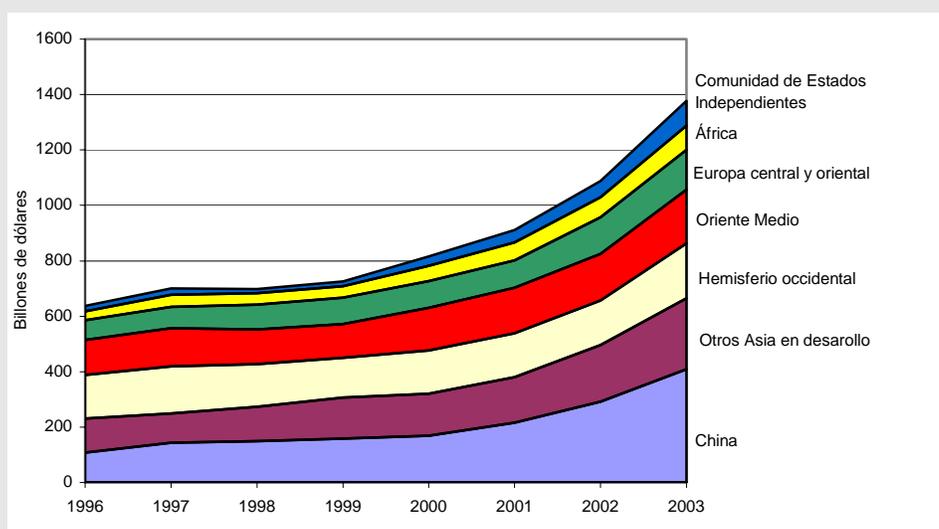
Recuadro 1.1

EL INÉDITO CRECIMIENTO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DEL MUNDO EN DESARROLLO

Como consecuencia de sus déficit gemelos, la economía de Estados Unidos actúa como una poderosa aspiradora de fondos en el ámbito internacional. Una parte no menor de estos recursos es provista por la inédita acumulación de reservas internacionales por parte de los bancos centrales de los países en desarrollo. En el 2003, dicho monto ascendió a casi 1.400 billones de dólares, con alrededor de una cuarta parte de esa cifra acumulada por los países asiáticos, especialmente China e India.

RESERVAS INTERNACIONALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

(En billones de dólares)



De tal manera, casi el 40% financiamiento del déficit en cuenta corriente de Estados Unidos en el 2003 provino de fuentes oficiales de los países en desarrollo a tasas inusualmente bajas. La magnitud de esta cifra abre varias interrogantes que van desde la importancia del manejo de estas reservas internacionales como cartera de inversión (monedas e instrumentos) y sus eventuales impactos en las paridades cambiarias y las tasas de interés, hasta si estos superávit en cuenta corriente más el ingreso de capitales a los países en desarrollo son sostenibles. Todo conduciría a pensar que es necesario corregir, al menos parcialmente, estos desequilibrios. En el mediano plazo, ello implicará una depreciación del dólar respecto de las monedas de varios países en desarrollo o un menor crecimiento de la economía de Estados Unidos en comparación al resto del mundo.

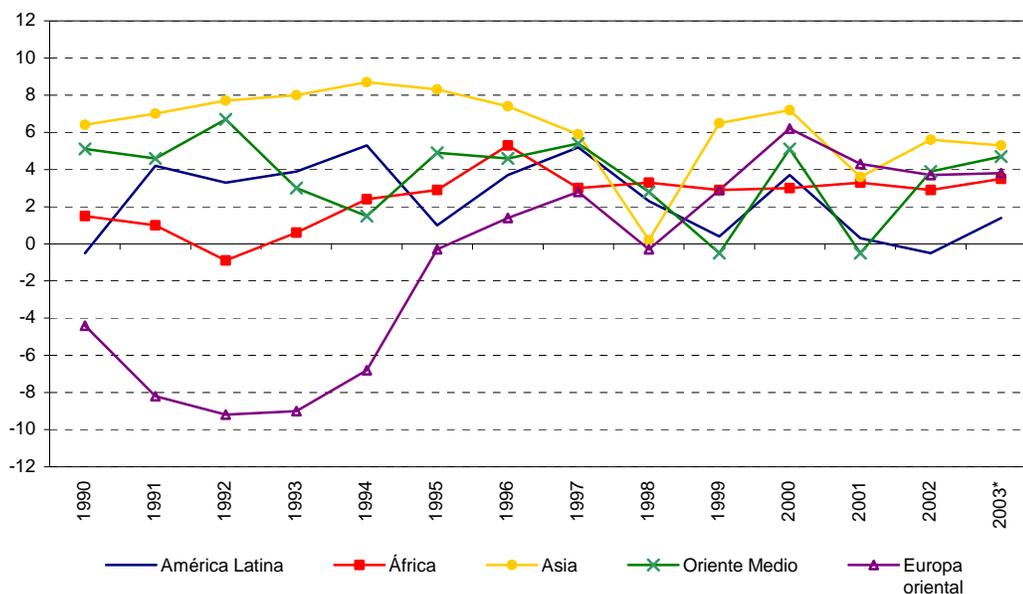
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco Mundial, *Global Development Finance 2004: Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington, D.C., abril de 2004.

Las necesidades de convergencia macroeconómica dominaron el escenario de la Unión Europea desde el comienzo de los años noventa. En efecto, conforme al Tratado de Maastricht (1992), se establecieron criterios en materia de déficit y deuda pública, así como de la variabilidad de la inflación de cada país con relación a la media comunitaria. Posteriormente, en virtud del Tratado de Amsterdam (1997), se consagró el Pacto de estabilidad y crecimiento, como mecanismo de convergencia de las políticas macroeconómicas de mediano plazo para ingresar a la zona euro

(Sistema Monetario Europeo), que entró en vigencia el 1° de enero del 2001. En este mismo marco, comenzaron a lograrse progresos en el tema del desempleo, que en la década de 1990 osciló en torno a un promedio de 10% para los países de la Unión. Actualmente, el escenario está dominado por el histórico acuerdo alcanzado en Copenhague (2003), en virtud del cual ingresaron 10 nuevos miembros a la Unión Europea a partir del 1° de mayo del 2004.

A su vez, los países en desarrollo, incluidas las economías en transición de Europa oriental, iniciaron los años noventa con grandes diferencias en sus tasas de crecimiento, como se indica en el gráfico 1.2. Destacaron por su dinamismo en el período 1990-2003 los países de Asia sudoriental, China e India. Los primeros, con la excepción de Indonesia, se recuperaron rápidamente de la crisis de 1997, mientras que China triplicó con creces su producto entre los años extremos del período (226%) e India prácticamente lo duplicó (98,1% entre 1990 y 2003). El impresionante crecimiento de China la ha convertido en el tercer importador mundial, sólo detrás de la Unión Europea y Estados Unidos (véase el recuadro 1.2). Por su parte, las economías en transición recuperaron un sendero de crecimiento a partir de 1996 que ha tendido a estabilizarse en torno a 4% en los primeros años de la actual década. África, después de su pobre desempeño en los primeros años noventa, tendió a una tasa de crecimiento en torno al 3% anual sin mayores altibajos desde 1994. América Latina y el Caribe, al igual que Medio Oriente, registró un mejor desempeño en los primeros años noventa que en la segunda mitad, sobre todo a partir de 1997, con caídas importantes en 1999 y 2001.

Gráfico 1.2
**VARIACIÓN DEL PIB DE LAS PRINCIPALES REGIONES EN DESARROLLO
 Y EN TRANSICIÓN, 1990-2003**
 (En porcentajes)



Fuente: Estimaciones sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En el caso de los datos para 2003, las estimaciones correspondientes a América Latina fueron realizadas por la CEPAL y las correspondientes a los demás países por el FMI.

Recuadro 1.2

EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO DE CHINA SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL

A partir de su notable expansión económica, China se ha ido convirtiendo en un actor global cada vez más importante. A diferencia de otras experiencias de crecimiento económico acelerado del pasado, la expansión reciente de China se ha producido en el marco de una amplia apertura comercial que se acentuó después de su ingreso a la OMC a fines del 2001. En el 2003, la tasa de crecimiento del PIB fue 9,1%, las exportaciones se expandieron 34,6% y las importaciones 39,9%. Como estas tasas de crecimiento se aceleraron en el primer trimestre del 2004, se generó un déficit comercial por primera vez desde 1993. China desplazó a Japón como tercer importador mundial y se ubicó tras la Unión Europea y Estados Unidos.

PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL*(En porcentajes del total mundial)*

	Exportaciones		Importaciones	
	1990	2003	1990	2003
Unión Europea	43,8	39,8	44,0	38,6
Estados Unidos	11,4	10,0	14,6	17,3
Japón	8,3	6,5	6,7	5,1
China	1,8	6,0	1,5	5,5
América Latina y el Caribe	4,3	5,3	3,4	4,6

China presenta un patrón especial de comercio exterior. Por un lado, se ha convertido en una plataforma exportadora de manufacturas intensivas en mano de obra hacia el resto del mundo y, por otro, en el foco más dinámico de demanda para un conjunto importante de productos básicos. Estas características explican el impacto diferenciado sobre los países de América Latina y el Caribe del comercio exterior de China. Para México y varios países de Centroamérica y el Caribe, China es un fuerte competidor en el mercado de Estados Unidos, mientras que para algunos países de Sudamérica es una importante locomotora que incide fuertemente sobre las cantidades y los precios de la demanda de varios productos básicos exportados por tales países. Así, en el 2003 la participación de China en las importaciones totales de Estados Unidos superó a la de México y también amplió su participación en el mercado de vestuario y accesorios a expensas de Centroamérica y el Caribe. Por el contrario, Argentina y Brasil proporcionaron el 60% de las importaciones de soja de China, Chile el 40% de sus importaciones de cobre, Brasil y Perú el 38% de las importaciones de hierro y Brasil y Chile el 25% de las importaciones de pulpa de madera. Con todos estos países sudamericanos la balanza comercial de China es deficitaria.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

El período 1990-2003 también acusó la sensible reducción del ritmo inflacionario en distintos grupos de países, muy especialmente los latinoamericanos. En esa región la inflación cayó de un promedio de 670% anual en el período 1990-1993 a una tasa de un solo dígito en 2003. Menos espectacular, pero también significativa, fue la reducción en los países desarrollados, cuyas tasas fueron del orden de 8% en los años setenta, pasaron a menos de la mitad en la década de 1990, para llegar en 2000-2003 a valores de entre 1% y 2%.

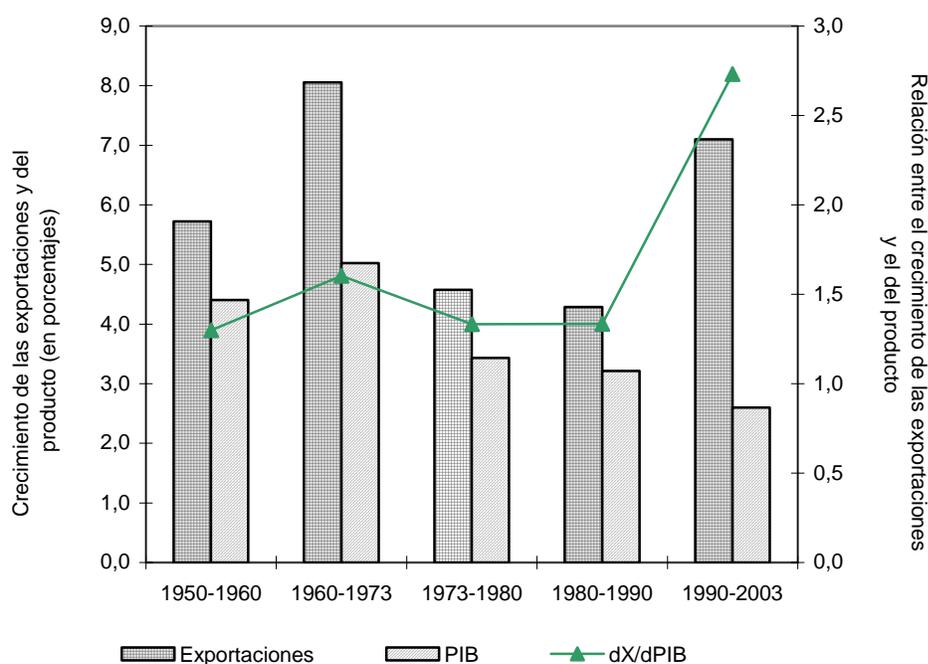
Esta evolución reciente despertó en el 2003 el temor de una deflación mundial por segunda vez en menos de un lustro (FMI, 2003). Sin embargo, ese riesgo comenzó a disiparse en los primeros meses del 2004, de la mano de la recuperación del crecimiento mundial y del aumento de los precios de las materias primas y a pesar de la persistencia de factores de incertidumbre política y de vulnerabilidad económica en el escenario mundial.

2. Exportaciones y crecimiento económico: una relación debilitada

En el período 1990-2003 el comercio mundial volvió a alcanzar tasas de crecimiento anuales parecidas a las de los dos primeros decenios de posguerra, tras la fuerte desaceleración sufrida entre 1973 y 1990. Al disminuir simultáneamente las tasas de crecimiento del producto mundial, la relación entre ambas variables en el período 1990-2003 fue la mayor de la posguerra, con una tasa de crecimiento de las exportaciones que casi triplicó la del producto (véase el gráfico 1.3). De

hecho, la tasa de crecimiento de las exportaciones excedió a la del producto en cada año desde 1985 hasta el 2000. La creciente liberalización comercial en la industria manufacturera y en los servicios y el mayor volumen del comercio intrafirma, debido a la dinámica de los sistemas internacionales de producción integrada, contribuyen a explicar esta brecha entre la expansión del comercio y del producto mundiales (UNCTAD, 2002a).¹

Gráfico 1.3
**TOTAL MUNDIAL: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
 Y DEL PRODUCTO, 1950-2003**
 (En porcentajes y número de veces)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey*, Nueva York, varios números y *Demographic Yearbook*, Nueva York, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *UNCTAD Handbook of Statistics 2003* (TD/STAT.28), Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.03.II.D.33; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números; Comisión Económica para Europa (CEPE), *Trends in Europe and North America: 2003 Statistical Yearbook of the United Nations Economic Commission for Europe*, Nueva York/Ginebra, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.E.42; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios números. La denominación de países en desarrollo no incluye los países de Europa oriental. Los agregados regionales están elaborados sobre la base de dólares constantes de 1995. Las cifras de 2002 corresponden a cifras oficiales. Para 2003, los datos referentes a América Latina corresponden a las estimaciones elaboradas por la CEPAL y publicadas en el *Balance preliminar de América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2223-P), Santiago de Chile, diciembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186. Mientras que para el resto de los países corresponden a las estimaciones para 2003 del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. Public Debt in Emerging Markets*, septiembre de 2003.

¹ Algo similar, aunque menos acentuado, había ocurrido ya entre 1960 y 1973, cuando el notable crecimiento del comercio intraindustrial en Europa occidental llevó a tasas de crecimiento del comercio internacional también persistentemente más elevadas que las del producto mundial.

Este fenómeno fue más acentuado en las economías desarrolladas que en aquellas en desarrollo y, dentro de estas últimas, mucho más intenso en América Latina y el Caribe que en las economías asiáticas. En efecto, las exportaciones de América Latina y el Caribe se expandieron a una tasa promedio casi cuatro veces mayor que la del producto entre 1990 y 2003, mientras que dicha relación fue de 1,4 en Taiwán (China), 1,6 en China y 1,8 en la República de Corea e India. Vale destacar que el proceso de liberalización comercial fue particularmente intenso en América Latina y el Caribe en los años noventa, mientras que varias economías de Asia ya se habían abierto al comercio internacional en los decenios precedentes.

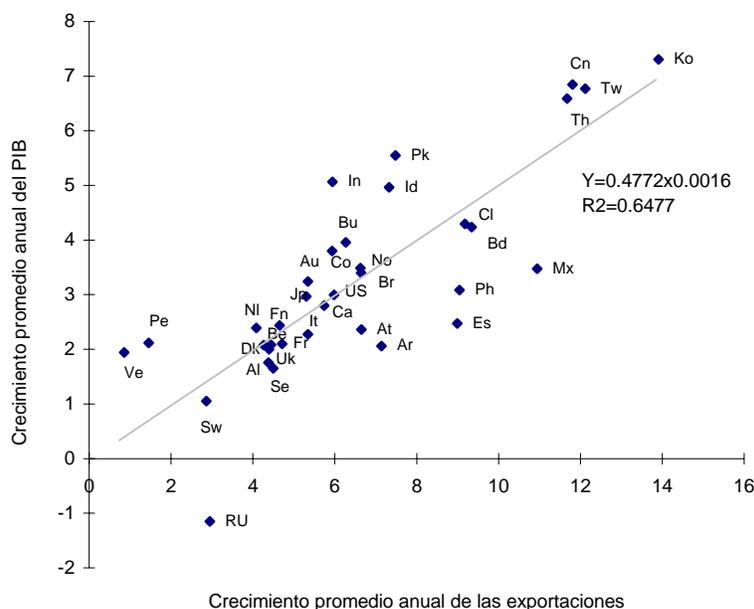
Por cierto, la relación entre estrategia de desarrollo, comercio exterior y crecimiento económico ha sido variable en el mundo en desarrollo de la posguerra. Los análisis comparativos (por ejemplo, Helleiner, 1994) demuestran con claridad que la política comercial ha incidido muchísimo en las estrategias 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.

En los períodos más recientes, el rápido crecimiento económico ha estado cada vez más vinculado al éxito de las exportaciones (véase el gráfico 1.4). Sin embargo, este desempeño se ha enmarcado en estrategias de política comercial muy variadas. En particular, como muestran Rodríguez y Rodrik (2001), no se observa una relación robusta entre el crecimiento de las exportaciones y la liberalización comercial. Como también indican las abundantes publicaciones sobre Asia oriental (entre otros, Agosin, 2001; Akyüz, 1998; Amsden, 1989 y 2001; Chang, 1994; Jomo, 1998; y Wade, 1990), los casos de elevado crecimiento han ido acompañados de mecanismos de intervención estatal en el comercio exterior, el sector financiero y la tecnología. Según Rodrik (1999 y 2001a), el rápido crecimiento de los países en desarrollo ha coincidido con diversas combinaciones de ortodoxia económica y “herejías locales”.

La composición del comercio mundial por categoría de bienes ha sufrido cambios sustanciales en los últimos años (UNCTAD, 2002a). En el cuadro 1.2 se clasifican los productos en dinámicos y no dinámicos (los que crecen por encima y por debajo del promedio, respectivamente) y se indica su importancia relativa en una clasificación del comercio mundial elaborada por la CEPAL, que destaca la intensidad del uso de recursos naturales y tecnología.²

² En CEPAL (1992a) se presenta dicha clasificación sobre la base del agrupamiento de las partidas a nivel de cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

Gráfico 1.4
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO
EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1973-1998
(En tasas de crecimiento anual promedio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

Países: Ar: Argentina; At: Austria; Au: Australia; Bd: Bangladesh; Be: Bélgica; Br: Brasil; Bu: Burma; Ca: Canadá; Cl: Chile; Cn: China; Co: Colombia; Dk: Dinamarca; Es: España; Fi: Finlandia; Fr: Francia; Id: Indonesia; In: India; It: Italia; Jp: Japón; Ko: República de Corea; Mx: México; Ni: Holanda; No: Noruega; Pe: Perú; Ph: Filipinas; Pk: Pakistán; RU: Federación de Rusia; Se: Suecia; Sw: Suiza; Th: Tailandia; Tw: Provincia china de Taiwán; Uk: Reino Unido; US: Estados Unidos; Ve: Venezuela.

Cuadro 1.2
PRODUCTOS DINÁMICOS Y NO DINÁMICOS EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES,
SEGÚN CATEGORÍAS TECNOLÓGICAS, 1985 Y 2000
(En porcentajes de importaciones totales)

	Productos dinámicos				Productos no dinámicos				
	Número de partidas	1985 (1)	2000 (2)	Aumento A=(2)-(1)	Número de partidas	1985 (3)	2000 (4)	Pérdida B=(4)-(3)	Aumento o pérdida neta (A-B)
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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del software Análisis de la competitividad de los países (CAN), 2001.

El escaso dinamismo de los productos primarios, y también de las manufacturas basadas en recursos naturales, que en buena medida deviene de las prácticas proteccionistas del mundo desarrollado, es uno de los hechos destacables. Asimismo, dichas prácticas, junto a la competencia creciente en los mercados, han incidido en la fuerte tendencia al deterioro de los precios de los productos básicos (Ocampo y Parra, 2003). Entre las demás manufacturas, las basadas en la aplicación de tecnologías avanzadas exhiben un dinamismo muy superior al conjunto ya que registran un aumento de su participación de más de 11 puntos porcentuales.

3. Protagonismo global de las empresas transnacionales

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. Esta nueva modalidad de organización de la producción se puede tipificar a partir de seis actividades, todas las cuales aprovechan las tecnologías de la información y las comunicaciones para superar la dicotomía entre los momentos de diseño y producción.³

A su vez, 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*).

Aunque la existencia de oligopolios y conglomerados globales no es nueva en la economía mundial, lo novedoso es el aumento del número de sectores en que ha pasado a ser la forma típica de organización de la producción, especialmente en las industrias con un alto componente de investigación y desarrollo tecnológico y en las manufacturas con fuertes economías de escala (Chesnais, 1993). En este contexto, 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).

En esta tendencia a la constitución de oligopolios globales en cada vez más sectores y actividades, los actores económicos más dinámicos han sido las empresas transnacionales, debido a que han podido reaccionar más rápidamente a los cambios en la forma de organización de la producción y han logrado aprovechar sus ventajas competitivas para organizar los sistemas internacionales de producción integrada. La expansión de las empresas transnacionales implicó una fuerte aceleración de los flujos de inversión extranjera directa (IED), que estuvieron acompañados, con diferente intensidad relativa según los sectores y las regiones del mundo, de intensos procesos de fusiones y adquisiciones (véase el cuadro 1.3).

³ En particular, se aplican técnicas caracterizadas por: i) la ingeniería simultánea, que integra en un proceso único las etapas de diseño y manufactura; ii) la innovación de tipo continuo que, en algunas experiencias, se logra mediante círculos de calidad; iii) el trabajo en equipo, en 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 los 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).

Cuadro 1.3
**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA
 DIRECTA A NIVEL MUNDIAL, 1991-2003**
 (En miles de millones de dólares)

	1991-1996 ^a	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^b
Total mundial	254,3	481,9	686,1	1 079,0	1 393,0	823,8	651,1	653,0
Países desarrollados	154,6	269,7	472,3	824,6	1 120,5	589,4	460,3	467,0
-Estados Unidos	46,8	103,4	174,4	283,4	314,0	144,0	30,0	86,6
-Japón	0,9	3,2	3,2	12,7	8,3	6,2	9,3	7,5
-Unión Europea	87,6	127,9	249,9	475,5	683,9	389,4	374,4	341,8
-Otros	19,3	35,2	44,8	98,0	114,3	49,8	46,6	31,1
Países en desarrollo	91,5	193,2	191,3	229,3	246,1	209,4	162,1	155,7
-África	4,8	10,7	9,0	12,3	8,5	18,8	11,0	14,4
-América Latina y el Caribe ^c	27,2	73,4	82,2	108,4	95,5	83,8	56,1	42,3
-Asia y el Pacífico	59,5	109,1	100,1	108,6	142,1	106,8	95,0	99,0
Economías en transición	8,2	19,0	22,5	25,1	26,4	25,0	28,7	30,3

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2003. Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: perspectivas nacionales e internacionales* (UNCTAD/WIR/2003), Nueva York/Ginebra, septiembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.8 y "Global FDI decline bottoms-out in 2003", comunicado de prensa, Ginebra, 12 de enero de 2004.

^a Promedios anuales.

^b Los datos del 2003 son cifras preliminares.

^c Están incluidos los centros financieros del Caribe.

En los años noventa, los flujos de IED registraron un crecimiento notable, sobre todo en la segunda parte del decenio. De hecho, subieron de un promedio anual de 254.300 millones de dólares entre 1991 y 1996 a casi 1,4 billones de dólares en el 2000. No obstante, en el 2001 experimentaron una notoria caída que continuó en el 2002, pero que se estabilizó en el 2003. La caída del 2001-2002, que ha sido la cuarta en importancia desde 1970, fue proporcionalmente la mayor de todas ellas. En efecto, las entradas de IED cayeron 21% en 1976, 14% en promedio anual en el bienio 1982-1983, 24% en 1991 y 31% en promedio anual en el bienio 2001-2002 (UNCTAD, 2003).⁴

El motor de esta integración productiva global son alrededor de 64.000 empresas transnacionales que controlan más de 870.000 empresas filiales en el extranjero. Actuando por encima de los espacios nacionales, con capacidad de acumulación y flujos de capitales de alcance mundial, la empresa transnacional es el gran artífice y principal beneficiario de la globalización. Así, la comparación de la distribución mundial de entradas y salidas de IED entre 1980 y 2002 pone de manifiesto su creciente alcance geográfico y la relevancia que la IED ha adquirido para un mayor número de países. 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 poco más de 20 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 en el 2002 incluye a 12 naciones en desarrollo, lo que se compara con sólo 8 en 1980.

⁴ Las razones que explican esta baja son de diversa índole: macroeconómicas (el lento crecimiento de la economía mundial y la caída de los valores bursátiles), microeconómicas (la reducción de las utilidades corporativas, los menores préstamos entre matrices y subsidiarias y la lentitud de algunas reestructuraciones empresarias) e institucionales (el menor volumen de privatizaciones y la desconfianza provocada por algunos escándalos corporativos). Vale destacar que si bien la caída en el 2002 ha sido bastante generalizada, no ha sido uniforme en las diversas dimensiones que caracterizan a los flujos de entrada de la IED (regiones del mundo, sectores, modo de financiamiento y modalidades de ingreso) y tampoco respecto de su incidencia sectorial (UNCTAD, 2003).

También es decisivo su protagonismo en el comercio mundial. En efecto, se estima que un tercio del comercio de bienes y servicios no factoriales se realiza como operaciones intrafirma de conglomerados transnacionales entre matrices, filiales y empresas asociadas. Estas transacciones y sus precios, como es obvio, no siempre obedecen a las fuerzas del mercado, sino que son registradas con precios de transferencia. Como otro tercio corresponde a exportaciones de filiales de transnacionales a empresas no asociadas, se concluye que dos tercios del comercio mundial de bienes y servicios no factoriales obedecen, de alguna manera, al esquema internacional de producción de las empresas transnacionales (UNCTAD, 2002a).

La evolución de algunos otros indicadores de la producción y la inversión globalizadas permiten completar esta apreciación. En efecto, entre 1982 y 2002 las ventas de las filiales de las empresas transnacionales se multiplicaron casi 7 veces, el producto bruto generado en ellas aumentó poco menos de 6 veces y sus exportaciones se incrementaron 4 veces. Vale destacar, especialmente, la notable expansión del valor de los activos de las filiales (véase el cuadro 1.4).

Cuadro 1.4
INDICADORES DE LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN INTERNACIONAL, 1982-2002
(En miles de millones de dólares, precios constantes)

Ítem	1982	1990	2000	2002
Ventas de filiales	2 541	5 479	15 087	17 658
Producto bruto de filiales	594	1 423	2 807	3 437
Activos totales de filiales	1 959	8 759	23 460	26 543
Exportaciones de filiales	670	1 169	2 594	2 613
Empleo de filiales (miles)	17 987	23 858	51 013	53 094

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde el punto de vista de la profundización de la integración global de las redes productivas, así como de los patrones de especialización de las diversas regiones y países, las medidas de stock son más significativas que las de flujos.⁵ Es decir que, más allá de la evolución coyuntural de los flujos de la IED, no debe perderse de vista que, mientras éstos sean positivos, aumentan el stock de IED en el mundo. Este stock superó los 7 billones de dólares en el 2002, es decir, más de 10 veces su valor en 1980.

El mundo desarrollado alberga dos tercios de las entradas acumuladas (stock) de IED y da cuenta del 90% de las salidas acumuladas (stock). Dentro del grupo destacan los países que integran la denominada Tríada (Estados Unidos, Japón y Unión Europea) que, en conjunto, dan cuenta del 55% de las entradas acumuladas y del 80% de las salidas acumuladas de IED mundiales.

La importancia relativa de las empresas transnacionales, tanto en las economías desarrolladas como en aquellas en desarrollo, se pone de manifiesto cuando se aprecia que, en 2002, las entradas acumuladas de IED (stock) en las primeras representaron un 19% del PIB respectivo, es decir, casi cuatro veces el porcentaje alcanzado en 1980 (5%). Si bien el crecimiento fue menor en los países en desarrollo, las magnitudes son más elevadas: las entradas acumuladas de IED en 1980 representaban el 13% del PIB y, en 2002, el 33%.⁶ Las cifras anteriores indican que, en ambos grupos de países, las entradas acumuladas de IED crecieron muy por encima de la expansión del respectivo producto.⁷

⁵ Las estimaciones del stock de IED que realiza la UNCTAD se basan en diversas fuentes oficiales de los países y se complementan con datos del Fondo Monetario Internacional. En algunos casos y períodos los datos se obtienen actualizando estimaciones previas. Aunque no se puede asegurar la aplicación de metodologías uniformes, se considera que a nivel agregado los datos reflejan razonablemente los órdenes de magnitud (UNCTAD, 2003).

⁶ Para un análisis del impacto de la IED sobre la formación bruta de capital, véase Bouzas y Ffrench-Davis, 2004.

⁷ Las salidas acumuladas de IED también experimentaron una suba en relación con el PIB de los países en desarrollo, de 3% en 1980 a más de 13% en 2002, como reflejo del hecho de la internacionalización de algunas nuevas empresas transnacionales de estos países,

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 se expandió en todo el mundo, concentrando a fines de los años noventa más de la mitad del stock de IED (UNCTAD, 2001a). Este importante cambio se ha desarrollado en paralelo a la transformación estructural de las economías desarrolladas, 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).⁸ A su vez, las políticas de liberalización y de privatización adoptadas por los países en desarrollo en los años noventa han estimulado un cuantioso flujo de IED en servicios financieros, telecomunicaciones y otros componentes de la infraestructura. Si bien, como ya se mencionó, estos flujos se redujeron en los primeros años de la actual década, han contribuido a aumentar las entradas acumuladas de IED en los países en desarrollo. Como se verá, este hecho ha sido particularmente intenso en América Latina y el Caribe.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo existen dos visiones respecto de las empresas transnacionales. Una, cuantitativa, que pone el acento en la IED y en aspectos asociados al financiamiento externo desde una visión de la balanza de pagos, y otra, cualitativa, vinculada a sus eventuales contribuciones al desarrollo productivo de los países huéspedes.⁹ Una manera útil de combinar estas visiones, a veces conflictivas, es a través del análisis de las estrategias corporativas que motivan a las empresas transnacionales a invertir en los países en desarrollo y que se presentan en el cuadro 1.5.

Cuadro 1.5
ESTRATEGIAS COMPARATIVAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Estrategia/ Sector	Búsqueda de recursos naturales	Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de elementos estratégicos
Bienes	Petróleo/gas Minerales	Automotores Alimentos Tabaco Bebidas Equipo eléctrico	Automotores Electrónica Confecciones	Farmacéutica
Servicios	Transporte de materias primas Turismo	Finanzas Telecomunicaciones Comercio minorista Distribución de energía eléctrica	Logística Sedes regionales Programas computacionales Servicios administrativos	Centros de investigación y desarrollo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El cuadro muestra que existen cuatro motivaciones principales que se pueden aplicar tanto a la producción de bienes como a la provisión de servicios y que abarcan desde la búsqueda de materias primas, de acceso a mercados nacionales o regionales, de eficiencia desde un punto de vista global y de elementos estratégicos a partir de una base tecnológica o científica (CEPAL, 2004a). La evidencia empírica parece sugerir que las distintas regiones del mundo en desarrollo han adoptado diferentes posiciones (pasivas o activas) respecto de cómo aprovechar estas estrategias corporativas sobre la base de sus ventajas comparativas. A su vez, esto se ha

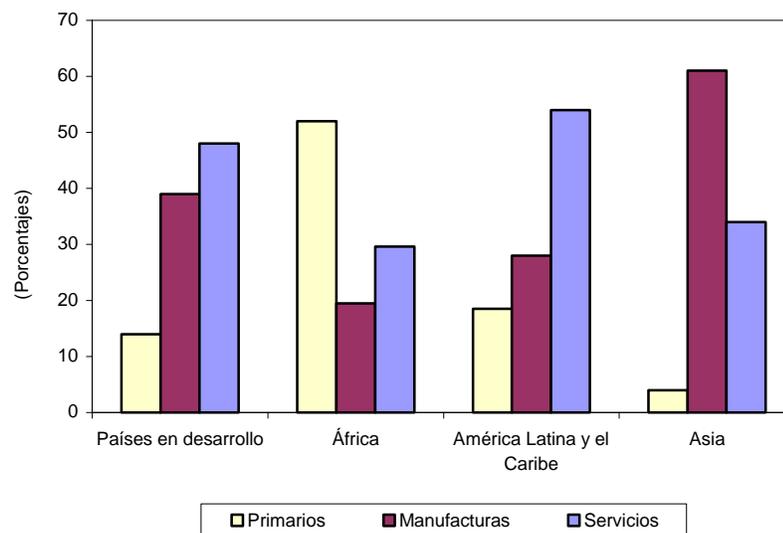
en especial de Asia. En el 2002, tres empresas de países en desarrollo figuraron entre las 100 mayores del mundo (Hutchison Whampoa, de Hong Kong (región administrativa especial de China); Cemex de México y LG Electronics de la República de Corea).

⁸ Desde otra perspectiva, las actividades propiamente manufactureras han ido perdiendo peso dentro del valor 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 la venta de servicios, lo que ha llevado a algunos autores a sostener que los servicios se encapsulan en las manufacturas (Howells, 2000).

⁹ Entre otras, el establecimiento de nuevas actividades para mejorar la calidad de la inserción externa; acceso, transferencia y asimilación de nuevas tecnologías; desarrollo y profundización de los encadenamientos productivos; entrenamiento y capacitación de recursos humanos, y contribución al desarrollo de capacidades empresariales locales.

manifestado en significativas diferencias en cuanto a la composición sectorial de la IED acumulada (stocks) en las distintas regiones: concentrada en el sector primario en África, en las manufacturas en Asia y en los servicios en América Latina y el Caribe (véase el gráfico 1.5).

Gráfico 1.5
**ESPECIALIZACIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
EN PAÍSES EN DESARROLLO**



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2004: Harnessing Cyclical Gains for Development*, abril de 2004.

Por último, cabe destacar que comienzan a manifestarse notables similitudes en los vínculos comerciales y de inversión entre cada integrante de la Tríada (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) y sus países asociados. Esta similitud de patrones ocurre por distintas razones. Con el fin de proteger sus inversiones, los miembros de la Tríada tienden a establecer acuerdos comerciales bilaterales con aquellos países a los que éstas van dirigidas. Inversamente, los países asociados tratan de establecer esos mismos acuerdos con los miembros de la Tríada para asegurar su principal fuente de IED. La complementariedad entre comercio e inversión refuerza estas relaciones. Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales se han ido convirtiendo así, progresivamente, también en acuerdos de inversión y, en varios casos, de doble tributación (UNCTAD, 2003). Estos acuerdos imponen mayores restricciones respecto del tratamiento de las empresas transnacionales que aquellas contempladas en las negociaciones multilaterales.

4. Predominio del capital financiero y volatilidad de los flujos

A las expansiones del comercio internacional y de la inversión extranjera directa se sumó la de los flujos financieros internacionales, que fueron adquiriendo un notable predominio en la economía mundial. Un indicador de esa expansión es el crecimiento de los activos que los bancos de los principales países desarrollados mantienen en el resto del mundo.¹⁰ Entre junio de 1991 y diciembre de 1997 (es decir, entre el virtual fin de la crisis de la deuda y el inicio de la crisis asiática), esos saldos crecieron a un ritmo de 10% anual, pasando de 1,1 a 1,9 billones de dólares.

¹⁰ Se trata de las posiciones que los bancos que reportan al Banco de Pagos Internacionales (BPI) tienen en países situados fuera del área del BPI, es decir, principalmente en países en desarrollo y en centros financieros extraterritoriales (*offshore*). Las cifras se extrajeron de BIS, *The maturity and sectoral distribution of international bank lending*, Basilea, varios números. Para un análisis de los efectos de la crisis asiática sobre los préstamos bancarios, véanse Hawkins, 2003 y Lubin, 2003.

En 1998 los saldos totales se contrajeron un 7%, debido principalmente a la caída experimentada por los países asiáticos (30%). A partir del 2000 los saldos totales recuperaron su dinamismo, alcanzando hacia fines del 2003 un valor de 3,1 billones de dólares.

Aún más importantes fueron los valores correspondientes a las emisiones internacionales de bonos, dado que sus saldos treparon desde 1,8 billones de dólares a fines de 1991 hasta 11,1 billones de dólares en diciembre del 2003. Las emisiones anuales crecieron significativamente en la segunda mitad de la década de 1990, con una incidencia algo mayor de los mercados emergentes, en especial en 1996 y 1997 (con un máximo de participación de 16,5% en el segundo trimestre), según se aprecia en el gráfico 1.6 Esta participación se redujo sensiblemente en el último trimestre de 1997 y de nuevo a partir de mediados de 1998, hasta llegar a sólo un 6% en el 2003.

Por último, los saldos de los instrumentos financieros derivados (opciones y futuros) crecieron durante la década de 1990 a una tasa media anual del 25%, superando los 35 billones de dólares hacia fines de 2003. Las transacciones de tales instrumentos en los mercados organizados considerados por el Banco de Pagos Internacionales (BPI) llegaron a casi 900 billones anuales, como se indica en el gráfico 1.7. Las crisis que se sucedieron en 1997 y 1998 afectaron a este mercado con una reducción de 2,7 billones de dólares de sus saldos (o sea, una caída del 17%) en el último trimestre de 1998, debido al colapso de importantes intermediarios. Ante esta situación, surgieron cuestionamientos respecto de la forma de operar de ciertos agentes financieros que, con poco capital, asumen cuantiosos pasivos.¹¹ Estas percepciones dieron sustento a una serie de iniciativas orientadas a ampliar la regulación y supervisión de los mismos.¹²

Los capitales financieros globalizados parecen estar cada vez más desvinculados de la economía real, a pesar de que su función teórica es financiarla. Sobre la base del financiamiento a un agente no financiero, se construye una pirámide invertida de derivados que abultan los activos y pasivos de los intermediarios y brindan a los inversionistas financieros una multitud de posibilidades de colocaciones, sin relación directa con inversión real o transacción comercial alguna.

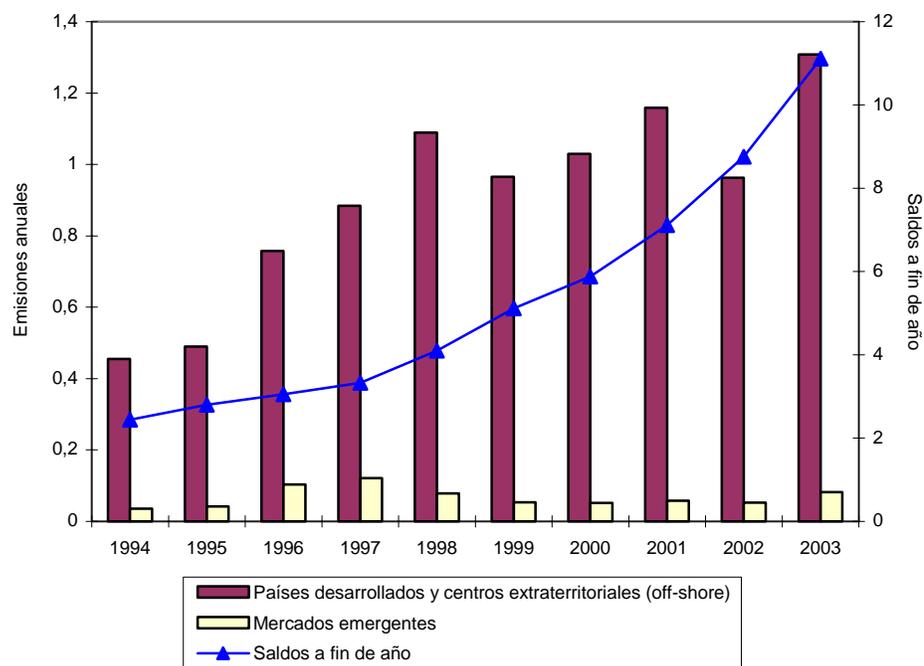
Las transacciones económicas internacionales se expandieron durante el período 1990-2003 mucho más rápido que el crecimiento del producto de los países. Así, el comercio creció más que el producto, pero menos que los créditos bancarios y muy por debajo de la colocación internacional de bonos. Por último, el crecimiento de los saldos de los instrumentos financieros derivados es todavía muchísimo mayor, aunque cabe recordar que estos no sólo corresponden a transacciones internacionales.

Dos características inherentes al rápido desarrollo financiero han sido la volatilidad y el contagio. La volatilidad que ha primado en los mercados financieros internacionales en los tres últimos decenios no es un fenómeno nuevo, pero algunas características contemporáneas de los mercados han tendido a acentuarla. Entre ellas, cabe mencionar en primer lugar la insuficiente regulación, que afecta tanto a las actividades bancarias como a las de los inversionistas institucionales y agentes que operan en el mercado de derivados, y el carácter procíclico de la normativa vigente. En segundo término, destacan los problemas de contagio asociados a la deficiente información acerca de los mercados emergentes, provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales. En tercer lugar figura el empleo por parte de varios agentes del mismo sistema de evaluación de riesgos, y su aplicación con un horizonte de corto plazo, que tiende a acentuar el comportamiento de manada, a lo cual se agrega la orientación procíclica de las agencias calificadoras de riesgos (Ocampo, 2001a).

¹¹ Un examen del funcionamiento de diversos mercados de derivados y de sus implicaciones para la estabilidad financiera se desarrolla en Dodd, 2003.

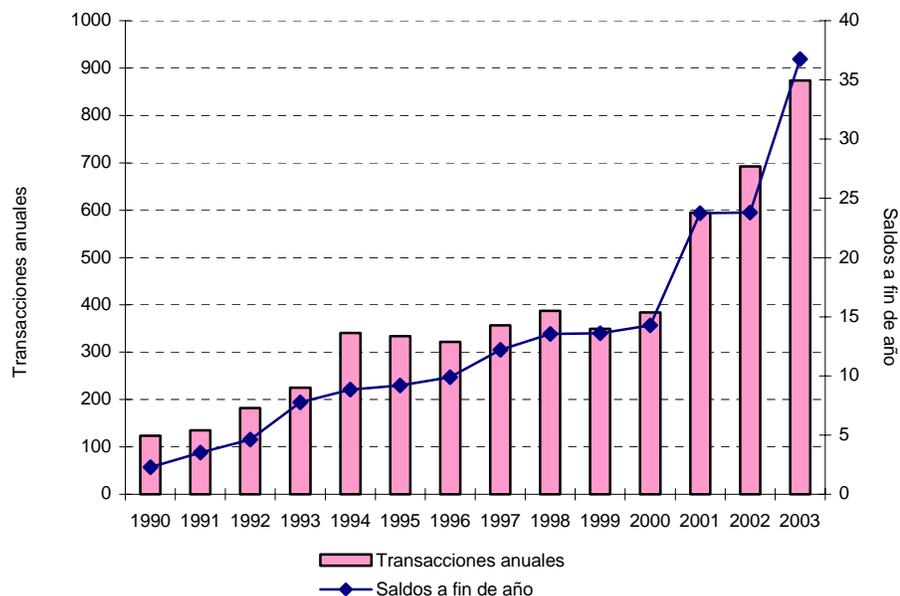
¹² El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y, más recientemente, el Foro sobre Estabilidad Financiera han analizado los riesgos que la acción de las instituciones financieras fuertemente apalancadas representa para los bancos (BPI, 1999).

Gráfico 1.6
EMISIÓN INTERNACIONAL DE BONOS, POR REGIONES DEFINIDAS SEGÚN LA NACIONALIDAD DEL DEUDOR
 (En billones de dólares)



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), *International Banking and Financial Market Developments*, Basilea, varios números.

Gráfico 1.7
INSTRUMENTOS FINANCIEROS DERIVADOS: TRANSACCIONES ANUALES Y SALDOS A FIN DE AÑO
 (En billones de dólares)



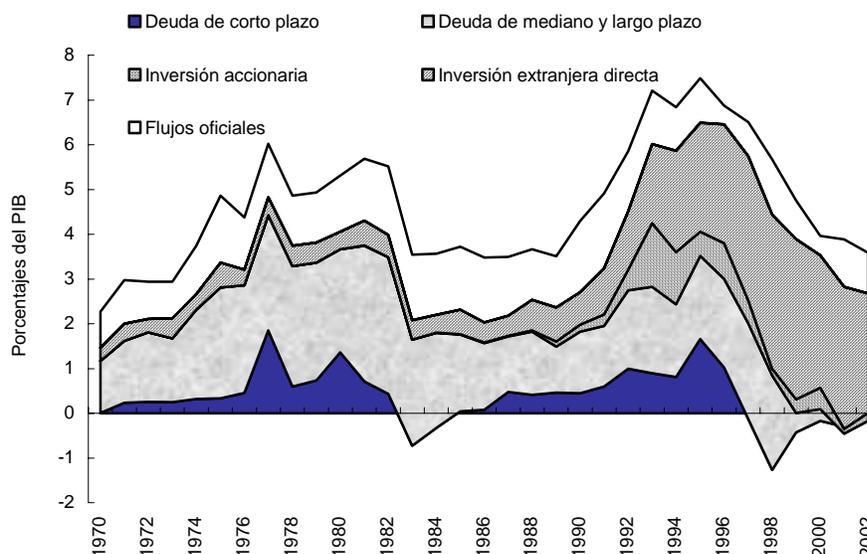
Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), *International Banking and Financial Market Developments*, Basilea, varios números.

En los años noventa, a diferencia de los decenios anteriores, la inversión extranjera directa y las fuentes privadas de corto y de mediano y largo plazo, principalmente a través de la colocación de bonos, fueron las principales fuentes de financiamiento de los países en desarrollo. A grandes rasgos, la inversión extranjera directa tuvo una tendencia ascendente hasta el 2000 y un comportamiento menos procíclico (véase el gráfico 1.8). Esta fuente de financiamiento aportó tres cuartas partes de los flujos netos de capitales hacia los países en desarrollo como promedio en la década de 1990.

En marcado contraste con la inversión extranjera directa, las fuentes privadas de financiamiento de corto y de mediano y largo plazo fueron fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales, alternando períodos de apetito por economías y actividades de alto riesgo y de huida hacia la calidad de algunos segmentos de las economías desarrolladas. Los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en los mercados internacionales (ADRs e instrumentos similares) mostraron el mayor grado de inestabilidad. A diferencia de la inversión extranjera directa, el agregado de todas estas otras fuentes de financiamiento fue notablemente procíclico en el período 1990-2003 (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001).

Por último, cabe destacar que una apertura más amplia al flujo de capitales no está necesariamente asociada a un mayor crecimiento económico. Asimismo, si bien una mayor integración financiera parece reducir la volatilidad del crecimiento en los países desarrollados, claramente tiende a aumentarla en los países en desarrollo (véanse Fanelli, 2000; y Prasad y otros, 2003).

Gráfico 1.8
FLUJOS NETOS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*, Washington, D.C., abril de 2003.

Nota: Los fondos oficiales incluyen las donaciones y la deuda contraída con los organismos multilaterales; la inversión accionaria corresponde a la compra de acciones de empresas nacionales por parte de agentes extranjeros e incluye los American Depository Receipts (ADR); la deuda de mediano y largo plazo incluye las emisiones de bonos, deuda bancaria y otros acreedores privados; y la deuda de corto plazo es la contraída con acreedores privados.

5. Concentración de las innovaciones y del progreso técnico

Como ya se mencionó, la reducción de los costos de transporte de bienes e información derivada de la revolución tecnológica ha llevado a una ampliación de los mercados, posibilitando que, en algunos casos, alcancen dimensiones globales.¹³ El aumento del tamaño de los mercados estuvo acompañado de una mayor importancia de las economías de escala en las funciones de costo de las empresas. Ambos procesos se vieron 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. Al centrarse la competencia en la variable precio, se fortaleció la tendencia a uniformar las tecnologías que, combinada con la creciente homogeneización de las preferencias, condujo a una masificación de los consumidores con acceso a mercados globales, dominados por economías de escala en la producción.

Esta configuración 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 y, mucho menos, a la producción de bienes en sectores maduros, los que continúan siendo ensamblados en localidades con bajos costos variables, en particular salarios e impuestos. 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).

A su vez, la intensificación de los esfuerzos en investigación y desarrollo de productos y procesos y el desarrollo de marcas mundiales también han llevado al aumento de los costos fijos de las empresas. 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. Además, las economías de escala y externas, en las que se han centrado los estudios más recientes sobre comercio internacional, pueden dar origen a economías de aglomeración que tienden a provocar una polarización en la localización de las actividades más dinámicas.¹⁴ La asimilación de estos fenómenos es clave para entender cómo funciona la economía mundial contemporánea. También es esencial para comprender la acentuación de las asimetrías productivas y tecnológicas que se verifican entre los países desarrollados y el mundo en desarrollo.

En primer lugar, cabe destacar la altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico, factor que todas las escuelas de pensamiento identifican como la fuente básica del crecimiento económico. 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 (véase el cuadro 1.6). Asimismo, a medida que se incrementan estas últimas, aumentan las probabilidades de involucrarse en proyectos

¹³ Otras revoluciones tecnológicas, como por ejemplo la liderada por el ferrocarril a mediados del siglo XIX, tuvieron efectos similares, destruyendo barreras locales al comercio de bienes y creando mercados nacionales, aun en países con dimensiones continentales como Estados Unidos. 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 comercializables en el comercio mundial.

¹⁴ Cuando se examinan los índices de concentración geográfica de la producción industrial según su contenido tecnológico emerge un patrón 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 dentro de ellos (UNCTAD, 2001a). Entre los trabajos que destacan este tema, véanse Krugman (1990) y Fujita, Krugman y Venables (1999).

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.¹⁵ Vale mencionar, asimismo, las profundas disparidades que se aprecian en el mundo en desarrollo, grupo en el que destacan las nuevas economías industriales de Asia. Esta concentración significa que en los países desarrollados se localizan no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tales, sino también los sectores y las actividades productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, así como por sus altas rentas de innovación.

Cuadro 1.6
**DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN
Y DESARROLLO, 1996-1997**

Grupos y países	Gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID)				Investigadores			GBID por investigador (miles de dólares PPC)
	Monto (miles de millones de dólares PPC) ^a	% GBID mundial	% del PIB	Por habitante (dólares PPC)	Número en miles	% del total mundial	Por millón habitantes	
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.

En segundo término, el cambio tecnológico en el mundo desarrollado afecta a los países en desarrollo a través de múltiples canales, entre los que vale la pena destacar el traslado de las ramas productivas que se consideran tecnológicamente 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.

¹⁵ 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.

Sin embargo, todos los mecanismos mencionados están sujetos a restricciones o costos. Los sectores industriales maduros se caracterizan por 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 precisamente en los productos agrícolas y en estos sectores.

La transferencia de tecnología, a su vez, 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, a 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 resulta más atractiva cuando se realiza a través de la red de subsidiarias de las empresas transnacionales.

Por último, 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 que inducen una elevada concentración geográfica pueden, por sí solas, frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad, como se ha destacado en la literatura sobre crecimiento endógeno.¹⁶ El desarrollo tecnológico exige, además, cuantiosos subsidios gubernamentales, hecho que recompensa la mayor capacidad fiscal y probablemente la menor urgencia de otras demandas de uso de los recursos públicos en los países desarrollados.

El efecto combinado de estos factores explica que, a pesar de la mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas, en el plano mundial se siguen verificando importantes asimetrías: una alta y continua concentración del progreso técnico en los países desarrollados, su sostenido predominio en el registro de propiedad intelectual en las ramas y actividades más dinámicas del comercio internacional y su influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

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" (Prebisch, 1951a) y sus frutos se han distribuido desigualmente entre 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, 2000).¹⁷

II. Regímenes internacionales

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades entre países, debido a que los procesos económicos han operado sobre un "campo de juego esencialmente desnivelado".¹⁸ Por ende, el proceso de globalización contemporáneo 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

¹⁶ 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).

¹⁷ 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 (UNESCO, 1999).

¹⁸ Para expresarlo en contraste con un término ampliamente utilizado en los debates internacionales recientes, cual es "*level the playing field*" (nivelar el campo de juego).

será posible conseguir que la mundialización “se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo”, como reza la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000).

Sin embargo, la estructuración de una nueva institucionalidad enfrenta grandes obstáculos: la ausencia de principios compartidos por los principales actores involucrados, la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso y la dificultad para crear coaliciones estables para enfrentar los diferentes temas. A esto se agrega la principal paradoja que encierra el actual proceso de globalización, cual es el contraste entre los problemas de alcance global y la falta de una verdadera internacionalización de la política (Ocampo y Martín, 2003). A continuación se examina el estado de la discusión multilateral sobre algunos temas que son importantes al momento de definir estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas.

El explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos financieros, pero también ha puesto en evidencia los inmensos problemas que provoca el contraste entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan. La coexistencia de globalización financiera y políticas macroeconómicas nacionales produce tensiones en los países en desarrollo, que se suman a los problemas propios de los sistemas financieros encarnados en los conceptos de volatilidad y contagio.

El crecimiento sostenido del comercio internacional y el fortalecimiento de las reglas multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el regionalismo abierto en los términos propuestos por la CEPAL, son elementos propicios para una mejor integración de los países en desarrollo a la economía mundial. Pero estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas y a la exigencia de que los países en desarrollo se adecuen a la normativa internacional en varias dimensiones asociadas al comercio.

La globalización valoriza las ventajas comparativas ambientales, tales como la utilización sostenible del capital natural de valor económico (agrícola, forestal, pesquero y turístico), ecológico (información genética contenida en la biodiversidad y el papel de los bosques como sumidero de carbono y otros contaminantes) y de valor científico, histórico y estético. Aunque se han registrado importantes avances en materia de desarrollo sostenible sobre la base de principios adecuados, el grado de ratificación e instrumentación de estos acuerdos es todavía incipiente.

Al tiempo que se promueve la libre movilidad de bienes, servicios y capitales, se restringen los movimientos de las personas. Los acuerdos globales de migración son inherentes a la conformación de una agenda internacional contemporánea. Dichos acuerdos deberían reemplazar los criterios orientados al control de la migración hacia los países desarrollados por otros más afines a la dinámica de sus mercados laborales y a la protección de los derechos de las personas. No obstante, los progresos siguen siendo controvertidos en este campo.

El examen de los cambios acaecidos en todos estos ámbitos en el pasado inmediato es de trascendental importancia para examinar las potencialidades, los riesgos y las restricciones que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en el actual escenario de globalización. La delimitación de los márgenes de maniobra derivados del actual ordenamiento internacional —que en varios aspectos evidencia el carácter incompleto de su agenda y, en otros, refleja las profundas asimetrías que caracterizan al orden global— constituye un punto de partida ineludible para definir e instrumentar estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas.

1. Regímenes macroeconómicos y financieros

La incertidumbre que generó la crisis de Asia sudoriental en 1997 y la percepción de que la arquitectura financiera internacional no estaba totalmente equipada para hacerle frente abrieron un espacio político de debate que incluyó no sólo las dimensiones macroeconómicas de la crisis, sino

también sus implicaciones para la promoción del desarrollo y la erradicación de la pobreza (CEPAL, 1999; Naciones Unidas, 2001). En tal sentido, la CEPAL (Ocampo y Martín, 2003) destacó el valor de la estabilidad macroeconómica y financiera como bien público global y, complementariamente, señaló la necesidad de corregir las asimetrías que en este ámbito caracterizan a la economía mundial.

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 en los períodos de auge como en aquellos de pánico financiero e impulsos recesivos en general. Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes.

En primer lugar, vale destacar que la ausencia de mecanismos que permitan tomar en consideración los efectos que tienen las políticas macroeconómicas de las principales economías sobre el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. Así, por ejemplo, la CEPAL (Ocampo y Martín, 2003) y otros organismos advirtieron recientemente sobre los efectos secundarios que pudieran tener las políticas expansivas de Estados Unidos, en particular, debido a que sus déficit fiscal y externo se han situado en los niveles más altos de los últimos 25 años. Las modalidades de financiamiento de estos déficit gemelos tienen enormes repercusiones sobre el resto del mundo. Algunos de ellas ya se manifestaron durante el 2003 con fuertes devaluaciones del dólar respecto del yen y del euro, en un contexto de fuerte volatilidad cambiaria. De continuar estas tendencias, es probable que los flujos de capitales hacia Estados Unidos disminuyan, obligando a subir las tasas de interés, con el consecuente efecto negativo sobre la recuperación de su propia economía y las del resto del mundo. Por la amplitud de los efectos, los debates que tienen lugar en foros restringidos (G7 o G8) son insuficientes y el Fondo Monetario Internacional (FMI) debería desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica. En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años tanto en lo relativo a la prevención de las crisis como respecto de la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana. En materia de prevención de crisis los esfuerzos se han orientado a una adecuada administración de la deuda.¹⁹ También se ha resaltado la necesidad de detectar vulnerabilidades financieras y prestar asistencia técnica para fortalecer los esquemas de supervisión y monitoreo. A tal efecto, el FMI ha establecido programas para evaluar la estabilidad de los sistemas financieros, en particular de los riesgos macroeconómicos que se pueden originar en el sector financiero y de su capacidad para absorber eventuales perturbaciones externas.²⁰

Asimismo, se han registrado progresos en la definición y adopción por parte de los países de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica. Estos códigos se han desarrollado para varias áreas.²¹ Cada vez más países preparan estos informes para la discusión de política económica con las instituciones financieras internacionales, los que además son utilizados por el sector privado para la evaluación de riesgos. Sin embargo, muchos países en desarrollo encuentran algunos de los estándares muy complejos y difíciles de instrumentar. Si bien no cuestionan su utilidad, exigen una instrumentación gradual y diferencial de los estándares y destacan la necesidad de contar con apoyo internacional y asistencia técnica.

¹⁹ Con tal propósito, se ha ampliado el análisis convencional para incluir la trayectoria de mediano plazo de la deuda, su relación con los programas fiscales y las necesidades de financiamiento y la exposición soberana al riesgo cambiario sobre la base del perfil y estructura de la deuda (Wilton Park Conference Team, 2003).

²⁰ En este sentido, vale destacar que el FMI incorporó, en 1999, un programa de evaluación del sector financiero en apoyo a los esfuerzos de los gobiernos por fortalecer sus sectores financieros.

²¹ Las áreas son: diseminación de información, transparencia fiscal, transparencia de la política monetaria y financiera, supervisión bancaria, regulación de valores, supervisión de seguros, sistemas de pagos, control del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo, contabilidad, auditoría y derechos de quiebra y de acreedores.

Por su parte, la gobernabilidad corporativa continúa siendo un motivo de preocupación, sobre todo en los países desarrollados. En varios casos se han detectado abusos en el comercio y, como mínimo, prácticas no éticas en la gestión administrativa de algunos fondos mutuos. Los progresos alcanzados recientemente deberían reflejarse en una revisión de los Principios para Gobernanza de la Empresa de la OCDE. De igual forma se han elaborado propuestas para lidiar con los conflictos de intereses que enfrentan los analistas financieros.

El tercer frente para garantizar la estabilidad macroeconómica global es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, así como la provisión de mejor información a los mercados. Al respecto, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria ha concluido su trabajo de elaborar un nuevo Acuerdo (Basilea II). Las propuestas que allí figuran están siendo criticadas por varias razones, pero se espera que se perfeccionen en varios de estos aspectos, a fin de que el nuevo acuerdo opere hacia fines del 2006.²²

Por último, la elevada movilidad del capital requiere de la cooperación internacional en materia tributaria. 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 organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional (Tanzi, 2000). Algunas alternativas intermedias serían adoptar acuerdos subregionales o hemisféricos y extender la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la OCDE a países que no son miembros de dicha organización.

Aparte de los temas sistémicos asociados a la estabilidad macroeconómica y financiera global, los esfuerzos de reforma a nivel internacional deben centrarse en la corrección gradual de las asimetrías macroeconómicas y financieras del sistema económico mundial. Los objetivos primordiales de esta tarea son reducir el acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y abrirles espacios para ampliar sus márgenes para la adopción de políticas macroeconómicas contracíclicas. Entre los componentes básicos de esta estrategia integral cabe destacar la provisión de liquidez en casos de crisis, el diseño de esquemas multilaterales para manejar los problemas de sobreendeudamiento, el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo y un nuevo consenso en torno al alcance de la condicionalidad.

Con el propósito de perfeccionar los mecanismos existentes para la provisión de liquidez en situaciones de crisis, el FMI debería acentuar gradualmente su función de prestamista internacional de última instancia. Con este fin, se lo debería dotar de los recursos financieros necesarios y supeditar el apoyo únicamente al desempeño de las economías afectadas por problemas de liquidez. Este papel del FMI tendría que complementarse con regulaciones bancarias en los países desarrollados que favorezcan, en situaciones justificadas, la continuidad del financiamiento de corto plazo, así como el empleo de líneas de crédito de contingencia. En todo caso se requiere de un enfoque integral, pues de lo contrario se minimiza el efecto de estos mecanismos, con el resultado de que algunos problemas de liquidez terminan convirtiéndose en problemas de solvencia.²³

²² La CEPAL (Ocampo y Martín, 2003) ha identificado las siguientes fallas: la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; la tendencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; el intento de condicionar la cooperación financiera del FMI a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; 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 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 fuertes críticas. En la adopción de nuevas medidas de regulación, habría que evitar que se acentúe la discriminación contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo que caracteriza al sistema actual (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spratt, 2001).

²³ Tal ha sido el caso de las líneas de crédito de contingencia que introdujo el FMI en 1999 para brindar apoyo financiero ante perturbaciones externas y que nunca se utilizó hasta su vencimiento a fines del 2003. El problema crucial fue que los usuarios potenciales consideraron que su uso podía ser interpretado por el mercado como un indicador de debilidad financiera y producir, por ende, un efecto contrario al esperado en la confianza en la economía. Sin embargo, el tema de fondo acerca de que el FMI tenga esa capacidad de respuesta para las necesidades financieras de países con sólidos fundamentos de política, pero que se

La provisión de liquidez debería complementarse con un esquema que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento, elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional.²⁴ En los últimos años se han logrado avances en algunos temas conexos. Así, por ejemplo, se ha debatido en torno a un Código de Conducta, en que se estipule el papel de los actores claves en la resolución de las crisis. Estos debates entre acreedores y emisores han sido alentados por el G-20 y, en lo esencial, apuntan a fortalecer el intercambio de información entre el gobierno deudor y sus acreedores, a cautelar un tratamiento similar para distintos acreedores y a evaluar la viabilidad del alivio cuando el número de acreedores es elevado.

En el mercado específico de bonos también se han realizado algunos progresos como, por ejemplo, las emisiones en el mercado de Nueva York con cláusulas de acción colectiva. Estas cláusulas, que ya existían en otros mercados (Londres y Tokio), mejoran la capacidad de los países para reestructurar su deuda de una manera ordenada, evitan que una minoría de acreedores bloquee la reestructuración y especifican los procedimientos del proceso.²⁵ Sin embargo, su aplicación al conjunto de la deuda en bonos de un país puede tomar mucho tiempo debido a la complejidad de su perfil en materia de plazos y de diferentes emisiones y jurisdicciones.

En paralelo a estas iniciativas de los acreedores privados, el Club de París (acreedores gubernamentales) también decidió reformar sus prácticas. Así, elaboró un nuevo enfoque para abordar los problemas de solvencia en países no incluidos en la iniciativa de los países pobres altamente endeudados. Este enfoque esencialmente consiste en dar respuestas ajustadas a las especificidades y méritos de cada caso, en vez de la práctica tradicional basada en criterios uniformes para determinadas clases de gobiernos deudores. La reducción de la deuda para países elegibles será considerada una opción, pero acordada sólo en situaciones excepcionales que justifiquen la medida a través de un procedimiento de tres etapas.²⁶

Sin embargo, el esfuerzo del FMI por desarrollar un enfoque estatutario para abordar los problemas de solvencia de una manera integral no ganó suficiente apoyo. La propuesta del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana apuntaba a que un país deudor en crisis y una mayoría calificada de sus acreedores pudiera establecer un acuerdo de reestructuración mediante un proceso formal internacionalmente establecido mediante una modificación de los artículos de acuerdos del FMI. Además, este acuerdo de reestructuración tendría validez para todos los acreedores y cubriría la gama completa de los instrumentos de deuda. La propuesta encontró fuerte oposición del sector financiero privado, por entender que reducía su capacidad de negociación y facilitaba el incumplimiento de los países deudores. Sin avances importantes en este campo, es difícil pensar que pueda establecerse una negociación relativamente rápida para reestructurar la deuda de los países en situación de insolvencia.²⁷

Un tercer campo de acción es el fortalecimiento de la banca multilateral y de la cooperación para el desarrollo. Es evidente que la banca multilateral de desarrollo es muy importante para garantizar la provisión de financiamiento a los países sin 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

encuentran amenazados por situaciones especiales de los mercados de capitales, continúa siendo válido (véanse Ocampo, 2001a; Wilton Park Conference Team, 2003 y DESA, 2004).

²⁴ Véase una descripción de sus principales componentes en CEPAL (2003a). En relación con el papel de la banca de desarrollo en estos esquemas, véanse también UNCTAD (1998 y 2001b), Krueger (2001) y Machinea (2004).

²⁵ Bajo esta modalidad se han hecho nuevas emisiones de bonos soberanos en Belice, Brasil, Guatemala, República de Corea, México y Sudáfrica. La mayoría de estos bonos soberanos no fue castigada por contener cláusulas de acción colectiva. Estas cláusulas se utilizaron también en la reestructuración de la deuda de Uruguay por 5.400 millones de dólares, que representó la mitad de la deuda del país (DESA, 2004).

²⁶ Véase un análisis detallado de cada una de estas etapas y de las condiciones establecidas en DESA, 2004. El nuevo enfoque también señala la necesidad de coordinación entre los acreedores privados y el Club de París para asegurar un tratamiento similar de sus respectivas acreencias.

²⁷ La negociación de la deuda de Argentina es una prueba para evaluar la capacidad del sistema actual en un caso que involucra un monto importante de deuda en bonos, con múltiples acreedores, monedas y plazos, y que están sujetos a variadas legislaciones.

financiamiento multilateral complementa la provisión de liquidez que brinda el FMI. 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, y la prestación de asistencia técnica en general.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas en Monterrey, México, en marzo de 2002, la comunidad internacional se comprometió a fortalecer la cooperación financiera internacional hacia los países de menor desarrollo relativo. En tal sentido, cabe destacar lo ocurrido posteriormente en torno a dos mecanismos: la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). En relación con la AOD, vale mencionar que, después de Monterrey, los países donantes aumentaron alrededor del 5% sus aportes en términos reales, para alcanzar un monto anual cercano a los 57.000 millones de dólares en el 2003.²⁸ Sin embargo, dicho aumento está todavía muy lejos de los 100.000 millones de dólares anuales que serían necesarios para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (DESA, 2004).²⁹

La instrumentación de la Iniciativa PPME también ha resultado compleja. A fines del 2003 un grupo de 27 países alcanzó su “punto de decisión” y se benefició del alivio de su deuda, con reducciones cercanas a dos tercios de su valor presente neto. Sólo ocho países del grupo, entre los que se cuenta Bolivia, también alcanzaron el “punto de término” y abandonaron el programa. Estos resultados indican que la Iniciativa opera con lentitud debido a la dificultad que tienen los países beneficiarios en sus estrategias para reducir la pobreza y alcanzar las metas fiscales. Además, no existe certeza de que al alcanzar el “punto de término”, los países hayan realmente logrado un nivel de deuda sostenible, especialmente si se han visto perjudicados por los precios internacionales de sus bienes exportables.³⁰

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 han habido avances, 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 subraya la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia.³¹

Cabe destacar que los diversos temas sobre la arquitectura financiera internacional examinados precedentemente requieren aún de importantes procesos de discusión. En primer lugar,

²⁸ Sobre todo por nuevos aportes de Canadá, la Unión Europea, Noruega, Suiza y Estados Unidos, pero muy lejos del incremento sostenido prometido hasta el 2006, que representaría un aumento del 31% de sus actuales niveles, o cerca de 16.000 millones de dólares anuales en el 2006 (lo que correspondería al 0,26% del PIB de los países miembros de Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE). El compromiso de Estados Unidos de aumentar 5.000 millones de dólares (un aumento de 50%) su principal contribución hacia el 2006 requiere de la creación de la cuenta para afrontar las cuestiones del Milenio, para uso de los países que muestren fuertes compromisos en temas de gobernabilidad, salud y educación, dentro de un contexto de políticas económicas a favor del desarrollo empresarial. Sobre este procedimiento se legisló durante el 2003 y se espera empiece a operar en el año fiscal 2004 (DESA, 2004).

²⁹ Para cerrar esta brecha se ha propuesto reducir los gastos administrativos de la AOD mediante una mejor armonía en el desarrollo de los procedimientos y una mayor coordinación entre donantes. También se ha destacado la baja capacidad de absorción de esta ayuda por parte de los países receptores. Sin embargo, ese último aspecto debería encararse como un problema que debe resolverse más que como un motivo para reducir los aportes de los principales donantes o una limitación para ampliar su número.

³⁰ En las discusiones en curso para mejorar el funcionamiento de la Iniciativa se destaca la necesidad de revisar los criterios de sostenibilidad de la deuda, innovar en los mecanismos de su alivio y hacer más expeditos los aportes comprometidos por los donantes. Asimismo, se ha sugerido que el “punto de término” debe definirse con mayor flexibilidad, de modo de asegurar la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo y determinar el flujo de donaciones complementarias que fuesen necesarias.

³¹ Véanse algunas sugerencias recientes sobre el tema en Rodrik y Subramanian (2003).

involucran decisiones sobre la gestión del FMI y de otras instituciones financieras multilaterales.³² En segundo término, se han propuesto diversas instancias para impulsar los acuerdos del Consenso de Monterrey, que en general apuntan a involucrar a diversos grupos de interés para promover las mejores prácticas y el intercambio de información en la instrumentación del Consenso (DESA, 2004).

Por último, vale mencionar las acciones complementarias propuestas en distintos ámbitos regionales a las iniciativas de alcance global. En tal sentido, destacan los mecanismos de cooperación establecidos entre los 10 países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) más China, Japón y la República de Corea orientados a las consultas y coordinación macroeconómica, al monitoreo de vulnerabilidades financieras y al desarrollo de esquemas de asistencia mutua entre bancos centrales. Estos arreglos regionales ponen de manifiesto el interés de los países en desarrollo de explorar una arquitectura financiera menos centralizada y más flexible.

2. Negociaciones comerciales multilaterales

Después de la conclusión de la Ronda Uruguay (1994), octava ronda de negociaciones comerciales celebrada al amparo del GATT, el sistema multilateral ha operado bajo la tuición de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC que tuvo lugar en Doha en noviembre del 2001 dio paso a una nueva ronda de negociaciones, que debería concluir en enero del 2005. Las materias que se están debatiendo abarcan importantes áreas de acción de los gobiernos e inciden en la calidad de la inserción internacional y las posibilidades de crecimiento de todos los países, especialmente de aquellos en desarrollo.

Estos últimos desempeñaron un papel clave en la definición del programa de trabajo que se plasmó en Doha, en el cual consideraron prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros (148 en la actualidad). Este posicionamiento se fundamentó en la apreciación de que, desde la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio se había orientado hacia el establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores de la economía mundial (Ocampo y Martín, 2003). Además, y a pesar de los compromisos adquiridos en la Declaración de Montevideo, la apertura de los sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo no sólo avanzó con lentitud sino que también ha ido acompañada de medidas que socavan obligaciones asumidas con anterioridad y de nuevas formas de proteccionismo selectivo.³³

Por otra parte, ante el avance del proceso de globalización, las negociaciones internacionales en materia de comercio se han ido extendiendo mucho más allá de las disposiciones convencionales sobre las transacciones de bienes que atraviesan las fronteras (restricciones arancelarias o cuantitativas) para cubrir cada vez más temas antes tratados exclusivamente en el marco de las políticas nacionales. En consecuencia, las negociaciones tienen hoy que abordarse de manera mucho más integral y consistente que antes, abarcando acciones sobre una multiplicidad de asuntos. Este enfoque sistémico exige que los países en desarrollo generen capacidades institucionales para definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes y destinen, a tal efecto, ingentes recursos públicos necesarios para otros fines.

³² Aunque se han tomado algunas iniciativas para aumentar la voz de los países en desarrollo en dichos organismos, la cuestión fundamental de discutir una nueva fórmula para asignar votos y cuotas de préstamos y contribuciones al FMI muestra todavía escaso progreso. El Comité de Desarrollo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se ha comprometido a trabajar en estas materias y elaborar una ruta para la reforma.

³³ No caben mayores dudas de que los países desarrollados han sido los grandes ganadores en cuanto a los resultados de la Ronda Uruguay. Los países en desarrollo enfrentaron una dura disyuntiva: aceptar la propuesta o quedar al margen de la OMC (véanse Ocampo y Martín, 2003; UNCTAD, 2002 y Finger y Nogués, 2002).

En efecto, la Ronda Doha abarca un conjunto muy amplio de temas.³⁴ En la Declaración Ministerial se confirmó, además, que el proceso negociador debía regirse, para la mayoría de los temas, por el principio del "compromiso único" ya establecido en la Ronda Uruguay. En otras palabras, los temas de escasa controversia dependen de los éxitos o fracasos de aquellos en los que existen fuertes discrepancias entre las posiciones negociadoras de los países miembros.

Los textos emanados de Doha han generado el denominado Programa de desarrollo. La Declaración Ministerial destaca esta orientación a lo largo de todas sus decisiones, aborda las preocupaciones sobre la instrumentación y reafirma que el trato especial y diferenciado es parte integrante de los acuerdos de la OMC; además, incluye compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo, y en especial en los países menos adelantados (PMA). Asimismo, los ministros expresaron su decisión de conformar tres grupos de trabajo sobre temas de interés de los países en desarrollo: i) pequeñas economías, ii) comercio, deuda y finanzas y iii) comercio y transferencia tecnológica. Cabe destacar que los temas que congregan a cada uno de estos grupos de trabajo no constituyen temas de negociación, a pesar de que deberían serlo debido a su enorme importancia para los países en desarrollo y, sobre todo, para América Latina y el Caribe.³⁵

El análisis del espacio de que disponen los países para la adopción de políticas de desarrollo, especialmente para diversificar su oferta de exportaciones, ocupa un lugar destacado en la agenda del Programa.³⁶ Vale recordar que en esta materia la Ronda Uruguay redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios y de fortalecer sus vínculos con el desarrollo productivo nacional. Entre otros aspectos, se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se limitó la adopción de medidas comerciales relacionadas con la inversión (requerimientos de contenido local, de relaciones entre exportaciones e importaciones, de balance de divisas y de restricciones a las exportaciones), que redujeron la discrecionalidad para fomentar activamente las "industrias incipientes de exportación" y la diversificación exportadora. Asimismo, y al igual que en otros campos, en los acuerdos se autorizan las subvenciones más empleadas en los países desarrollados (tecnológicas, al desarrollo subnacional, 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).³⁷

En general, los trabajos emanados de la Ronda Doha han tenido una evolución muy distante de lo que fueron sus propósitos iniciales, registrándose pocos avances durante 2002 y 2003. En términos globales, las asimetrías en el desarrollo de las negociaciones se expresan en dos planos diferentes. Por una parte, en el avance limitado en temas de interés de los países en desarrollo, como la agricultura y las reglas sobre antidumping y subsidios, lo que contrasta con el avance más rápido en la discusión sobre inversión, servicios o la profundización de la liberalización en productos

³⁴ El mandato para las negociaciones abarca un total de 21 temas y la agenda negociadora los agrupa en ocho conjuntos, seis de los cuales son parte del compromiso único: i) cuestiones y preocupaciones relativas a la instrumentación; ii) agricultura; iii) servicios; iv) acceso a los mercados para los productos no agrícolas; v) aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; vi) normas de la OMC (incluye las disciplinas sobre *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios y los acuerdos regionales); vii) entendimiento sobre solución de controversias, y viii) comercio y medio ambiente. Algunos aspectos del tema v) y el tema vii) tenían un plazo menor para la conclusión de las negociaciones (en el curso del 2003) y, por lo tanto, estaban fuera del compromiso único. Véase CEPAL, 2003a.

³⁵ Complementariamente, a través de una decisión especial los gobiernos se comprometieron a abordar las cuestiones y preocupaciones relativas a la instrumentación (*implementation issues*) de la Ronda Uruguay, que inciden sobre más de 10 acuerdos de esa Ronda e incluyen disposiciones especiales sobre trato especial y diferenciado.

³⁶ En este sentido debe entenderse el artículo 10.2 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la instrumentación. Estrictamente, la principal restricción de los acuerdos de la Ronda Uruguay es la relativa a subsidios específicos destinados a ramas de producción o agentes económicos determinados.

³⁷ Algunos analistas opinan que las obligaciones para los países en desarrollo emanadas de la Ronda Uruguay en estas materias deberían modificarse y atenuarse. Véase al respecto Finger y Nogués, 2002.

industriales.³⁸ Por otra, en el casi nulo avance de las tareas específicas que se han definido dentro de la "dimensión del desarrollo". En los temas nuevos, en su mayoría de interés de los países en desarrollo, también existen diversas interpretaciones sobre el alcance que debiera darse al trabajo y el lugar adecuado para el debate.

La gran heterogeneidad de intereses entre los países desarrollados y en desarrollo ha favorecido la formación de coaliciones en torno a temas específicos de negociación, con participación de ambos grupos de países. Esa configuración se encuentra, por ejemplo, en el Grupo de Cairns, del cual forman parte Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay, y que está interesado, con el apoyo parcial de los Estados Unidos, en agilizar la liberalización de los mercados agrícolas. Otros grupos se forman para limitar el uso de los subsidios a la pesca por sus efectos sobre el medio ambiente (Amigos de la pesca), para avanzar la negociación sobre facilitación del comercio (Grupo Colorado), para aclarar y definir mejor los mecanismos de instrumentación de la normativa antidumping (Amigos de la negociación sobre antidumping) o para oponerse a los Temas Singapur (Grupo África-Caribe-Pacífico, Unión Africana y PMA).

En la Reunión de Cancún (quinta Conferencia Ministerial de la OMC, 2003) estaba previsto realizar un balance de los progresos alcanzados en la Ronda Doha, por tratarse del punto medio de su período de negociación. Además de este balance se debía decidir si los denominados temas Singapur se incluirían en la agenda de negociaciones de la Organización, y bajo qué modalidades.³⁹ En Cancún, las dificultades mayores se presentaron en los temas de la agricultura, del acceso a los mercados de bienes no agrícolas y de los cuatro temas Singapur. A ellos se agregaron varios otros vinculados con la agenda del desarrollo, incluido el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los problemas de instrumentación, sobre los que no se lograron consensos significativos.

El tema de la agricultura, que se ha mantenido al margen de las negociaciones desde la creación del GATT, fue quizás el mayor fracaso. Aunque se adelantaron algunas propuestas, los países desarrollados persistieron en su negativa a eliminar los subsidios y otras modalidades de apoyo a las actividades de sus productores que distorsionan el comercio mundial. Este inmovilismo es considerado por los países en desarrollo un obstáculo insalvable, pues el comercio agrícola está más protegido que antes de la Ronda Uruguay, debido a sus mayores aranceles respecto de los bienes industriales, a la opacidad de varios mecanismos arancelarios y no arancelarios y a la mayor laxitud del mecanismo de salvaguardias previsto en el sector.

En materia de acceso a mercado de los bienes no agrícolas se propuso una fórmula no lineal para la reducción de aranceles, que preveía mayores reducciones de aquellos situados por encima del promedio y una menor de los que están por debajo. Los países en desarrollo rechazaron esta fórmula por su complejidad y porque vulneraba el principio de reciprocidad no plena de la Declaración de Doha, afectando a sus industrias nacientes de exportación. En los temas Singapur se lograron pequeños acercamientos en lo relativo a la mayor transparencia de las compras gubernamentales y a la facilitación del comercio, principalmente en relación con las aduanas.

De tal manera, los resultados de Cancún fueron considerados un fracaso y la Conferencia instruyó al Consejo General de la OMC a organizar trabajos sobre algunos temas a fin de destrabar el proceso, al tiempo que empezó a considerarse una extensión del plazo original de la Ronda.⁴⁰ A

³⁸ El apoyo de Estados Unidos a los principales proponentes de las negociaciones sobre inversiones —Unión Europea y Japón— podría explicar el avance en este tema.

³⁹ Los denominados temas Singapur, cuya discusión se inició en la Conferencia Ministerial inaugural de la OMC, incluyen la relación entre comercio e inversiones, la interacción entre comercio y política de competencia, la transparencia de la contratación pública y las formas de facilitación del comercio.

⁴⁰ La reunión de altos responsables convocada por el Consejo General los días 15 y 16 de diciembre del 2003 tampoco logró esclarecer mecanismos para destrabar las negociaciones.

la evidente dificultad para alcanzar acuerdos multilaterales de significación, se suman otros hechos inquietantes. Por un lado, el vencimiento de los plazos acordados para algunos regímenes transitorios amenaza con dejar en una zona gris y por tiempo indeterminado temas importantes. Tal es el caso, por ejemplo, de los subsidios no recurribles cuyo plazo venció en 1999 y de la denominada “cláusula de paz” del Acuerdo sobre la Agricultura que expiró a fines del 2003.⁴¹

Por otra parte, se verifica una proliferación de tratados regionales y bilaterales que a veces involucran a países desarrollados y en desarrollo. A comienzos del 2004 estaban en operación 215 de estos tratados en el mundo y se espera que su número se eleve a cerca de 300 en el 2007. Alrededor del 40% del comercio mundial tiene hoy lugar en el ámbito de estos tratados y la expectativa es que, en el 2005, dicho porcentaje supere el 50% (DESA, 2004). Este fenómeno es particularmente relevante para América Latina y el Caribe, que se distingue de las demás regiones del mundo en desarrollo por la profusión de las negociaciones comerciales en que está involucrado cada país. En efecto, los países asiáticos mostraron históricamente una clara preferencia por el foro multilateral, en relación con negociaciones bilaterales o regionales, y por reglas informales y relaciones contractuales entre empresas, por sobre acuerdos intergubernamentales, mientras que los africanos han procurado preservar sus accesos preferenciales tradicionales, sin otorgar reciprocidad. En América Latina y el Caribe, los países han preferido, por distintas razones, concesiones recíprocas, con reglas vinculantes y mecanismos jurídicos de solución de diferencias, que crecientemente y, entre otras materias, protegen los intereses de los inversionistas privados contra acciones de los Estados. En términos generales, estos acuerdos, a la vez que garantizan el acceso a los importantes mercados de los países desarrollados, reducen aún más los espacios de maniobra de los gobiernos de la región para el diseño e instrumentación de sus políticas de desarrollo productivo.

En consecuencia, el actual escenario de las negociaciones internacionales impone a los países en desarrollo difíciles disyuntivas. Por un lado, seguir negociando es generalmente preferible a suscribir un acuerdo desfavorable. De hecho, algunos analistas consideran que la firmeza que evidenciaron varios países en desarrollo (G20+) en Cancún es un progreso, aunque haya sido a costa de bloquear el proceso negociador. Por otro lado, la falta de progreso en las negociaciones multilaterales favorece la estrategia de los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea, que continúan avanzando en la suscripción de tratados de libre comercio con países o regiones del mundo en desarrollo que incluyen muchos temas sobre los cuales no hay consenso multilateral. Para varios países en desarrollo incrementar y estabilizar el acceso a los mercados de los países desarrollados a través de la suscripción de un tratado de libre comercio constituye casi un fin en sí mismo y, por lo tanto, coadyuva en el mismo sentido.

Un ejemplo palpable de esta disyuntiva para los países en desarrollo es el estado actual de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En noviembre del 2003 los ministros de comercio de los países del ALCA adoptaron una declaración de compromiso en la cual reafirmaron su intención de llevar a buen término las negociaciones en el plazo previsto (enero del 2005) para crear un área de libre comercio hemisférica.

Asimismo, acordaron que los equipos negociadores deberían apuntar al logro de un acuerdo balanceado que recoja las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías del hemisferio y que, además de un acuerdo básico común, los países podrían asumir niveles de compromiso diferentes, en vez de adherir a un compromiso único (acuerdos de geometría variable). Sin embargo, las negociaciones en curso indican una escasa relevancia del acuerdo básico común, razón por la cual el ALCA se parecería cada vez más a una suma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, en una suerte de modelo radial, pero que no incluye a todos los países. Un acuerdo

⁴¹ La cláusula de paz del Acuerdo sobre la Agricultura daba un plazo de nueve años, a partir de 1995, para que algunos subsidios no fueran recurridos en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, es decir invalidaba por un tiempo la posibilidad de aplicar medidas compensatorias contra los mismos. Se ha sugerido que los países en desarrollo exportadores de bienes agrícolas deberían comenzar a plantear sus casos ante el órgano de solución de controversias de la OMC debido al vencimiento de la cláusula de paz (Nogués, 2004a).

de estas características generaría importantes desvíos de comercio, debilitando así las transacciones intrarregionales y el proyecto político de la integración regional.

3. Sostenibilidad ambiental

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil, 1992) fue un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible que concitó un consenso político del más alto nivel. A partir de esta Conferencia se inició la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre desarrollo sostenible, representado por otra generación de convenios y un programa de acción global.⁴² En la Conferencia también se adoptaron principios novedosos destinados a dotar a la cooperación internacional de una base más equitativa. Es importante destacar que los principios contenidos en la Declaración de Río suponen 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. Tal es el caso del Principio 7 relativo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que ofrece el fundamento político para que los países desarrollados asuman mayores compromisos ambientales que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales.

El 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 incorporaron mecanismos financieros innovadores e instrumentos tendientes a facilitar el acceso de los países en desarrollo a las nuevas tecnologías.

Otros avances posteriores a Río fueron los acuerdos multilaterales con énfasis en algunas amenazas ambientales que adquirieron mayor relevancia debido al progreso del conocimiento científico. El aporte esencial de estos acuerdos consistió en poner de manifiesto los vínculos entre el medio ambiente, la salud y las políticas productivas, comerciales y sociales.⁴³ La mayor percepción mundial de la interdependencia entre países respecto de los problemas ambientales globales propició que los instrumentos jurídicamente vinculantes de Río se adoptaran y ratificaran más rápido que en décadas anteriores y que prácticamente todos los países se hicieran parte de ellos.

A pesar de que la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicar dichos instrumentos, el ímpetu inicial disminuyó a medida que fueron transcurriendo los años noventa. Después de más de una década de la celebración de la Conferencia de Río, es indudable que existe un retraso considerable en su instrumentación. Resta 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 razonablemente a la práctica la gama de acuerdos concertados posteriormente y tampoco han mejorado los mecanismos de transferencia de tecnología contemplados en los acuerdos.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 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 instrumentación de las decisiones de esta Cumbre complementaron los compromisos previamente establecidos en el

⁴² 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 desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

⁴³ Esto es particularmente evidente en los protocolos de Kyoto y de Cartagena, y en los Convenios de Rotterdam y Estocolmo, respectivamente.

Programa 21 y en los objetivos del desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio. Asimismo, se reconoció por primera vez la importancia de las iniciativas regionales específicas y, por otro lado, de la cooperación entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil mediante el mecanismo de las asociaciones voluntarias. Desde una perspectiva de desarrollo económico, dichos principios se han traducido en nuevos imperativos para los países de la región, tanto en términos institucionales como políticos. Por un lado, porque se abre la oportunidad de dar valor a aquella competitividad productiva que se construya a partir de la excelencia ambiental y la valoración de la diversidad natural y, por otro, porque impone una condicionalidad a los sistemas de producción de bienes y servicios y al comercio internacional.

La agenda global que se deriva de los debates en curso en el contexto internacional comprende varios temas relevantes (Ocampo y Martín, 2003; Naciones Unidas, 2002a; CEPAL/PNUMA, 2001). En primer lugar, destaca la necesidad de modificar algunos patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, indudablemente, uno de los aspectos más importantes de la agenda. Para abordarla debe constituirse progresivamente 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 impulsar esta estrategia. Los posteriores 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 (entre otras, la de Estados Unidos), ha recibido el apoyo de la comunidad internacional y más recientemente de la Unión Europea, que ha acordado establecer un mecanismo regional denominado “Eurokyoto”. Este mecanismo representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debería extenderse en éste y otros campos en el futuro.

Los acuerdos sobre recursos energéticos forman 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 algunos estándares internacionales voluntarios (ISO 14000), la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y la prestación de asistencia técnica y financiera a las pequeñas y medianas empresas. La iniciativa internacional voluntaria tal vez más importante de los últimos años ha sido el Pacto Mundial (Global Compact), firmado entre el empresariado mundial y las Naciones Unidas en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, en febrero de 1999. En él se plantean nueve principios básicos, a través de los cuales ambas partes se comprometen a emprender un trabajo conjunto. Estos principios abarcan aspectos de derechos humanos, empleo y medio ambiente; los últimos tres buscan conciliar la protección ambiental y el crecimiento económico, al recomendar que las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales (principio 7), adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental (principio 8) y alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente (principio 9).

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, las normas de etiquetado y otras prácticas de información transparente, verificable y no discriminatoria orientadas a los consumidores, velando por que no se utilicen como barreras comerciales encubiertas.

En segundo término, cabe destacar la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. En este caso, se trata de establecer una alianza que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación in situ de la biodiversidad, preservar 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 las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, y el Programa Mundial para la Protección del Medio Marino. Para lograr una instrumentación efectiva de estas iniciativas, debería crearse un fondo de compensación global que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales. Esto también exige lograr sinergias entre las convenciones y los instrumentos globales y regionales para la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y de los ecosistemas, incluidos los bosques, a través de la Asociación que materializa la colaboración en esa materia.⁴⁴

En tercer lugar, es importante propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, promoviendo su ratificación por parte de los países. Asimismo, es necesario aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis del riesgo que podrían representar para la biodiversidad los organismos genéticamente modificados. En los últimos años, 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 está restringido y existe, además, creciente inquietud por los riesgos que pudieran generar.

El Protocolo brinda 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 productos basados en la biotecnología moderna. Además, está pendiente 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.

El desarrollo de los mecanismos multilaterales reseñados requiere contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En tal sentido, 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 recaudados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución, con enfoque multilateral, a esos problemas. 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, 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 pueda tener lugar en otro espacio geográfico.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación tecnológicas y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Esto se deriva del Principio 10 de la Declaración de Río, que consagra el “derecho a saber”, para que la sociedad cuente con información precisa y oportuna sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su vida cotidiana. Este derecho es un concepto jurídico que está cobrando creciente importancia en el diseño de los instrumentos de gestión ambiental de última generación, basados en incentivos vinculados a la difusión pública de la información sobre el desempeño ambiental de los agentes

⁴⁴ Véase Naciones Unidas, 2002a.

económicos. Todo ello genera mayor transparencia, lo que limita las asimetrías de información y promueve una competencia “más perfecta” de los mercados.

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 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.

Estas consideraciones apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema mundial de comercio, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. La Declaración de la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Doha, Qatar; 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 a mercados, 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.

La globalización también 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 de 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.

4. Migración internacional

En los últimos decenios la migración internacional cobró nuevo impulso, como lo prueba el aumento del número de migrantes y la cifra de países emisores, de tránsito y receptores de mano de obra. Al mismo tiempo, se transformó en uno de los asuntos más delicados en el escenario internacional, debido a la creciente inquietud que reflejan las alusiones a sus consecuencias en los países desarrollados. Ahora bien, el porcentaje que representan los migrantes sobre la población mundial es muy pequeño, pues desde 1965 hasta el 2003 creció hasta alcanzar un 3%. No obstante, lo singular es que la cifra de migrantes tiende a concentrarse en las regiones desarrolladas y, dentro de ellas, en un reducido número de países, lo que se traduce en un porcentaje de migrantes sobre la población respectiva que supera varias veces al promedio mundial (Naciones Unidas, 2002b).

La necesidad de contratar trabajadores extranjeros es indiscutible en el mundo desarrollado, a pesar de las restricciones que se aplican a la movilidad de la mano de obra. En rigor, dichas restricciones no son nuevas, pero se han exacerbado en los países de la Unión Europea y Estados Unidos, conduciendo a una disminución de la migración legal y a un considerable aumento del número de inmigrantes en situación irregular. El resultado neto es que el stock de inmigrantes

siguió creciendo en los primeros años de la actual década, aunque a ritmos dispares según las regiones y los períodos. En algunos países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los flujos legales anuales tendieron a reducirse, si bien se mantuvieron por sobre las 100.000 personas por año en las principales economías (Ocampo y Martin, 2003).

La incorporación de la migración en la agenda internacional 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 desarrollados. 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 y tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación.

Como ha venido señalando la CEPAL (2002a) con insistencia en los últimos años, el establecimiento de acuerdos globales sobre migración sigue siendo el factor crucial para la conformación de una agenda migratoria contemporánea democrática, compartida y sostenible. Estos acuerdos deben reemplazar los criterios orientados al control de la migración por otros más afines a la dinámica de los mercados laborales y a la protección de los derechos de las personas. Por lo tanto, 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. El diálogo entre países y la inclusión de diversos actores, que han venido promoviendo las Naciones Unidas para la gobernabilidad de la migración internacional, encuentran eco en la existencia de mecanismos regionales y hemisféricos, que reflejan la voluntad política de alcanzar consensos y la responsabilidad compartida entre los países.⁴⁵

América Latina y el Caribe se ha destacado por algunas iniciativas recientes con tal propósito. La primera y más importante ha sido la Conferencia Regional sobre Migración, constituida por los países de América del Norte y Central (Grupo de Puebla, establecido en esa ciudad de México en 1996). El Grupo de Puebla reúne a países de fuerte emigración, de inmigración y de tránsito, que muestran además enormes asimetrías en sus niveles de desarrollo social y económico. Su particularidad es la inclusión de numerosos temas que buscan gobernarse y la aplicación de principios multilaterales en la gestión de la movilidad y de la diplomacia migratoria en el tratamiento de problemas que históricamente suscitaron desencuentros entre los países. Paulatinamente, ha venido propiciando la participación de la sociedad civil en el despliegue de su Plan de Acción y, por ello, se esgrime como modelo regional de diálogo y cooperación.

Más recientemente se constituyó la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Esta iniciativa aspira a convertirse en un foro similar al de Puebla y, desde 1999, los países vienen abordando en forma conjunta la búsqueda de mejores prácticas migratorias, en el entendido de que el movimiento de personas a través de las fronteras configura un capítulo importante del desarrollo social y económico. En estos foros institucionalizados tiene lugar el intercambio continuo de experiencias con el fin de encarar problemas comunes, establecer puntos mínimos de consenso (por ejemplo, en el ámbito de legislación comparada) y desarrollar una agenda amplia que rescate las

⁴⁵ El Secretario General de las Naciones Unidas creó en diciembre de 2003 la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales. Está integrada por distinguidas figuras públicas de Sudáfrica y Suecia. La Comisión inició sus funciones el 1° de enero de 2004. Su objetivo es tripartito: a) colocar el tema de la migración internacional en la agenda mundial; b) analizar los actuales enfoques de la migración y sus relaciones con otras áreas, y c) presentar recomendaciones al Secretario General y a otras personalidades para fortalecer la gobernabilidad de la migración internacional.

necesidades de cada país. Se ha señalado, también, que otro de sus méritos ha sido propiciar el diálogo y el debate al interior de cada país.

Aunque estas instancias distan todavía de convertirse en organismos supranacionales con capacidad vinculante, han abierto oportunidades a la sociedad civil y han promovido las mejores prácticas para el respeto de los derechos humanos. Asimismo, fortalecen la tolerancia, renuevan las percepciones de distintos sectores y contribuyen, de manera lenta pero sostenida, a que en cada sociedad se comprenda que los movimientos migratorios forman parte de las relaciones cotidianas entre los Estados, comunidades, familias e individuos.

Finalmente, uno de los hitos más importantes corresponde al desarrollo de una agenda migratoria en el proceso de la Cumbre de las Américas, cuyo Plan de Acción (Quebec, Canadá, abril de 2001) incluye explícitamente compromisos en materia de migración, derechos humanos y equidad. Esta iniciativa se ha beneficiado muchísimo de los avances logrados por los foros intergubernamentales mencionados.

La ausencia de un marco internacional que confiera gobernabilidad a la migración acentúa los riesgos de exclusión, discriminación y vulneración de los derechos humanos, sobre todo de la migración irregular, que sigue creciendo a medida que proliferan los mecanismos de evasión de los controles de ingreso y permanencia de los extranjeros. Una situación extrema es la trata de personas, cuya expresión más grave es la explotación de menores. Esto pone de relieve el imperativo ético de la protección de derechos y la necesidad de que los instrumentos internacionales correspondientes sean ratificados o definitivamente puestos en práctica si ya se aprobaron.

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, que entró en vigencia a mediados del 2003. La importancia de esta Convención 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. Sin embargo, a más de 13 años de su aprobación, esta Convención no ha sido firmada por un solo país desarrollado y quienes la ratificaron (25 países) no son receptores importantes de inmigrantes. Un instrumento 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.

Por otra parte, la gobernabilidad de la migración internacional debe extenderse al perfeccionamiento del mercado de las remesas (una de las expresiones más visibles de la migración contemporánea), a la adopción de mecanismos novedosos de vinculación entre los países de origen y sus emigrados (aprovechando el desarrollo de los medios de comunicación) y a la inclusión de la perspectiva de género debido a que las mujeres constituyen mayoría en varios flujos. Las remesas hacia los países en desarrollo y en transición se estimaron en alrededor de 93.000 millones de dólares en el 2003, un tercio de los cuales tuvo como destino a países de América Latina y el Caribe, especialmente a México (véase el cuadro 1.7).⁴⁶

⁴⁶ La magnitud actual de las remesas es muy importante en términos macroeconómicos. En México equivalen a cuatro veces sus exportaciones agrícolas, superan a los ingresos del turismo y representan dos tercios de las exportaciones petroleras. En las economías de Centroamérica, República Dominicana y varias del Caribe, las remesas dan origen a uno de los mayores flujos de divisas. En general, esta incidencia supera los fondos de asistencia que brindan los países desarrollados y se trata fundamentalmente de remesas familiares.

Cuadro 1.7
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE REMESAS, 2001-2003
 (Miles de millones de dólares)

Región	2001	2002	2003	Incremento 2001-2003 (en porcentajes)
África oriental y Pacífico	13,7	17,0	17,6	28,9
Europa y Asia central	10,2	10,3	10,4	1,9
América Latina y el Caribe	22,9	26,8	29,6	29,3
Medio Oriente y África septentrional	13,2	13,0	13,0	-1,2
Sudáfrica	13,1	16,9	18,2	38,7
África subsahariana	3,9	4,1	4,1	3,5
Total	77,1	88,1	93,0	20,7

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2004: Harnessing Cyclical Gains for Development*, abril de 2004.

A pesar de su volumen, el mercado de las remesas familiares es muy imperfecto, con costos de transferencia elevados y variables y con la participación diferencial de agentes. A su vez, la ausencia de políticas estables para estimular u orientar la utilización productiva de las remesas familiares minimiza sus efectos sobre las comunidades de destino. Aunque menos significativas en términos cuantitativos, las remesas colectivas son visualizadas como recursos potenciales de calidad, de acuerdo con las experiencias comunitarias de generación y utilización y, también, por el significado que adquieren como vínculo transnacional. Su distinción radica en la participación de los propios actores que generan las remesas (emblematizada en las *hometown associations* en Estados Unidos) y en que se aprovechan alianzas estratégicas entre bancos, instituciones financieras y las comunidades de origen. Con todo, los resultados de estas iniciativas poco tienen que ver con políticas gubernamentales sostenidas, por lo que no han estado desprovistas de limitaciones, como la falta de continuidad de sus resultados, la escasa capacidad gerencial de los receptores y los problemas derivados de la comercialización de algunos productos, entre otros (Moctezuma, 2002).

Un tema particularmente inquietante es el drenaje selectivo de recursos humanos calificados 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. 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 y 2001b). Dos factores se conjugan para inducir mayores corrientes migratorias de personal calificado 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.⁴⁷ 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 Zelandia y Reino Unido) han instrumentado también programas selectivos como, por ejemplo, el esquema de “tarjeta verde” de Alemania (Solimano, 2002).

En el caso de la emigración de recursos humanos calificados, resalta la inacción que caracteriza a las políticas de los países en desarrollo, a pesar de la antigüedad del problema y la percepción de su acentuada vigencia.⁴⁸ La capacidad de retención de este estrato de recursos

⁴⁷ Al respecto, vale destacar que actualmente tres cuartos del total de estudiantes de posgrado extranjeros en Estados Unidos, que es el destino principal para los estudiantes de América Latina y el Caribe de ese nivel académico, permanecen en ese país después de completar sus estudios. Dicho porcentaje era alrededor de la mitad en la década de 1970 (Lema, 2000).

⁴⁸ La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tiene más de un 5% de sus recursos humanos más calificados en el exterior. En los países más pequeños o empobrecidos dicho porcentaje supera el 10% (Pellegrino y Martínez, 2001).

humanos es cada vez menor debido a las insuficientes oportunidades de absorción de sus capacidades, que se traducen en desempleo abierto, subempleo, niveles de salarios inadecuados y terciarización (CEPAL, 2002b). Por otra parte, son escasas las iniciativas tendientes a establecer vínculos con los emigrados, ya que las redes existentes han sido esporádicas, de trayectorias erráticas y no han contado con el debido apoyo gubernamental, a pesar de su potencialidad como espacio de encuentro entre la diáspora científica y las comunidades locales.⁴⁹ Esta situación es particularmente grave debido al desaprovechamiento que implica para la introducción de estrategias innovadoras en la ciencia, la tecnología y la inversión productiva.

⁴⁹ No menos de siete redes latinoamericanas han sido identificadas en la región (en Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Uruguay, Perú y Venezuela). Todas ellas son heterogéneas, de diferente tamaño y generalmente surgidas en los años ochenta. La más conocida es la Red Caldas de Colombia, que fue una de las primeras iniciativas. En Chile se han potenciado algunas de estas redes últimamente (Pellegrino y Martínez, 2001).