



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/422  
14 de febrero de 2008

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

12º período de sesiones  
Accra (Ghana)  
20 a 25 de abril de 2008  
Tema 8 *a*) del programa provisional  
Mejorar la coherencia a todos los niveles en la  
formulación de políticas globales para el desarrollo  
económico sostenible y la reducción de la pobreza,  
incluida la contribución de los enfoques regionales

**GLOBALIZACIÓN, DESARROLLO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA:  
DIMENSIONES SOCIALES Y DE GÉNERO**

**Nota de la secretaría de la UNCTAD\***

**I. INTRODUCCIÓN**

1. La globalización impulsada por el mercado es un hecho ineluctable del que ninguna economía, rica o pobre, ha quedado exenta. La actual oleada de globalización ha avanzado sin remitir durante los últimos años. La integración comercial y financiera mundial ha alcanzado una profundidad sin precedentes, alcanzando a un número cada vez mayor de economías, mercancías, servicios e instrumentos financieros. Como consecuencia, se ha intensificado la competencia internacional, y la interdependencia de las economías nacionales ha aumentado hasta el punto de que todas las economías están expuestas a la influencia de acontecimientos y políticas que tienen su origen en otras partes del mundo.

---

\* Este documento se presentó en la fecha mencionada como consecuencia de demoras en su procesamiento.

2. La cuestión del cambio climático ha añadido un aspecto adicional a la interdependencia global, planteando a los responsables de la elaboración de políticas en todo el mundo el reto formidable de conciliar la reducción de la pobreza y el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental. El aumento de la interdependencia y de la coherencia entre los sistemas comerciales y financieros hace que resulte todavía más importante contar con políticas de apoyo al crecimiento del producto y la conservación del medio ambiente -y con mecanismos normativos adecuados a nivel nacional, regional e internacional. Eso requiere el fortalecimiento de la gobernanza económica mundial, con una dimensión social y de desarrollo adecuada, que tenga en cuenta las cuestiones relacionadas con la pobreza y las cuestiones de género. En muchos casos será necesario asimismo examinar el uso más eficaz de instrumentos nacionales de política para alcanzar objetivos económicos y sociales.

3. El consenso que se ha mantenido durante buena parte de los últimos 25 años -consistente en otorgar prioridad a la liberalización de los mercados, con precios flexibles- ha resultado insuficiente a la luz de los complejos problemas planteados por la globalización en un mundo con grandes diferencias de ingresos y de capacidad productiva entre países y regiones. Tiene que surgir una visión concreta de la alianza mundial para el desarrollo basada en las nuevas realidades, que imponen la necesidad de un equilibrio más equitativo y efectivo entre los mercados mundiales abiertos, la soberanía del Estado-nación, el imperio de la ley y los reglamentos y códigos de conducta internacionales conexos. La UNCTAD está dispuesta a contribuir al establecimiento de ese nuevo consenso por medio de sus actividades de investigación y de asistencia técnica.

4. La presente nota es un paso en esa dirección. En ella se examinan los acontecimientos positivos relacionados con la globalización económica (cap. II) y algunas dificultades que se plantean en relación con esos acontecimientos (cap. III). Sobre esa base, se abordan por último algunas opciones de política que tienen los países para reducir el riesgo de crisis financieras mundiales, promover una mejor integración en los sistemas mundiales de comercio y de producción, y alentar tasas más elevadas y sostenidas de crecimiento económico mediante el fomento de la inversión en el sector real de la economía. También se analiza la relación de esas políticas con la reducción de la pobreza y su dimensión de género (cap. IV).

## II. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

5. Los resultados globales de los países en desarrollo y su capacidad para alcanzar a los países más ricos han mejorado considerablemente desde la última conferencia de la UNCTAD en el continente africano, que se celebró en Midrand (Sudáfrica) en 1996.

### A. Tasas elevadas de crecimiento económico

6. La recuperación de la economía mundial desde el final de la burbuja de las *puntocom* ha estimulado el crecimiento en casi todos los países y regiones. Pese a la persistencia de enormes diferencias de ingresos en términos absolutos, los países en desarrollo aumentaron su producto interno bruto (PIB) real en un 62% de 1996 a 2006, frente al 27% de los países del Grupo de los Siete (G7). En América Latina, a pesar de los graves contratiempos causados por las crisis financieras del Brasil, la Argentina y algunos países más pequeños, el ingreso real aumentó en un 33%, frente al 50% de África y el 60% de las economías en transición. En 2006, cinco años

después del inicio de la recuperación mundial, sólo 6 de los 132 países en desarrollo registraron disminuciones de su ingreso real, mientras que de 2000 a 2005 habían sido 8, y en los cinco años anteriores 18. Al mismo tiempo se redujo considerablemente el grado de inestabilidad del crecimiento.

### **B. Nivel sin precedentes de las exportaciones**

7. El elevado crecimiento de la mayoría de los países en desarrollo se ha apoyado no sólo en el rápido crecimiento de las exportaciones a los países desarrollados, en particular a los Estados Unidos, sino también en la fuerte y creciente demanda de algunas grandes economías en rápido crecimiento del propio mundo en desarrollo, en particular de China y de la India.

Las exportaciones reales de las economías en desarrollo se doblaron holgadamente de 1996 a 2006, mientras que las del G7 sólo aumentaron en dos terceras partes.

8. Los principales beneficiarios del crecimiento sostenido de las importaciones en China y la India han sido los exportadores de productos manufacturados con mayor grado de elaboración (es decir, los países en desarrollo más avanzados y los países desarrollados) y los exportadores de petróleo y productos de la minería (la mayoría de los países en desarrollo, incluidos muchos países menos adelantados). El aumento de la demanda de esos productos tuvo efectos positivos en los precios y los volúmenes de las exportaciones. Una característica del crecimiento del comercio mundial ha sido un rápido aumento del comercio Sur-Sur tanto de productos primarios como de manufacturas. Hay que tener presente, sin embargo, que el crecimiento del comercio Sur-Sur de manufacturas se concentra en pocos países, principalmente del Asia oriental, y que una parte sustancial del incremento estadístico del comercio Sur-Sur de manufacturas se debe a la doble contabilización, en el contexto de arreglos intrarregionales de participación en la producción y de transbordo en el Asia oriental, de productos cuyo destino final es en realidad la exportación a países desarrollados.

9. El aumento del comercio Sur-Sur de productos primarios ha sido más modesto si se mide por las estadísticas comerciales. Sin embargo, ha participado en él un número mayor de países que en el fuerte aumento del comercio Sur-Sur de manufacturas, y ha permitido a África, así como a América Latina y el Caribe, recuperar parte de las cuotas de mercado en el conjunto del comercio Sur-Sur que perdieron durante el decenio de 1980. Es probable que el aumento de las exportaciones Sur-Sur de productos primarios a los países en desarrollo de Asia en rápido crecimiento se convierta en la característica más persistente del comercio Sur-Sur.

10. El fomento del comercio Sur-Sur puede contribuir al desarrollo y a la reducción de la pobreza por diversas razones. En primer lugar, el hecho de que se mantengan barreras al comercio en los países desarrollados frente a los productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo significa que todos los países en desarrollo pueden tener interés en dirigir su atención a los mercados de otros países en desarrollo. En segundo lugar, el gran tamaño de las economías asiáticas en rápido crecimiento, y los procesos de integración en otras regiones, reducen la necesidad de que los países en desarrollo busquen el acceso a los mercados de los países desarrollados para aprovechar las economías de escala. En tercer lugar, la persistente dependencia de los mercados de los países desarrollados puede exponer a los países en desarrollo a determinadas presiones, como las consistentes en condicionar la mejora del acceso a esos mercados a compromisos vinculantes de rápida liberalización comercial y financiera, protección de la propiedad intelectual y apertura a la inversión extranjera directa (IED). Desde un punto de

vista más general, esa dependencia entraña asimismo el riesgo de estrechar cada vez más el margen de actuación normativa de los países en desarrollo y de dificultar así el logro de coherencia sistémica a nivel mundial.

11. No cabe duda de que la IED y la creación de redes internacionales de producción han desempeñado un papel importante en la expansión de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo. Asia sigue recibiendo una proporción mucho mayor de la IED que otras regiones, pero también África ha registrado un incremento considerable en los últimos años, como consecuencia de la creciente demanda y el consiguiente aumento de los precios de muchos productos primarios, en particular del petróleo y los productos de la minería. No obstante, a escala mundial la importancia cuantitativa de la IED es pequeña en comparación con la inversión interna. Aun incluyendo la adquisición de los activos existentes, que no contribuye a la formación de capital fijo, las entradas de IED representaron en 2005 el 3% del PIB, un punto porcentual más que en 1995 y un punto menos que en 2000.

12. En comparación, el aumento continuado de la relación entre la inversión en capital fijo y el PIB -del 23,6% en 2000 al 26,6% en 2006- indica que, en conjunto, los países en desarrollo son menos dependientes de lo que se suele suponer de esa forma de aportación de capital del Norte. La inversión fija interna registró un fuerte incremento incluso en regiones en las que no aumentó la IED.

### **C. Mejora de las cuentas corrientes**

13. Gracias a esos resultados favorables del comercio exterior, la balanza por cuenta corriente de los países en desarrollo en su conjunto ha registrado un superávit por primera vez desde que se puso fin al sistema monetario de Bretton Woods a principios de los años setenta, con el enorme déficit de los Estados Unidos como principal contrapartida. Esa tendencia puede observarse en los tres grandes grupos regionales y, lo que resulta todavía más sorprendente, en la mayoría de los principales subgrupos regionales. De 2004 a 2006 el África subsahariana (excluida Sudáfrica, que tuvo un déficit del orden del 6%) registró un superávit en cuenta corriente de casi un 4% del PIB. En Sudamérica, el déficit del 2,5% de 1995 se convirtió en un superávit del 3% en 2005 y del 2% en 2006; excluyendo al Brasil, el superávit de ese último año ascendió al 5,2% del PIB. La única excepción fue el grupo de economías en transición de Europa oriental, si no se incluye a los países productores de petróleo de la región.

14. Conviene señalar, sin embargo, que esas tendencias fueron impulsadas en gran medida por las exportaciones de los países en desarrollo más avanzados. Aunque muchos de los países menos adelantados también experimentaron una mejora de sus resultados de exportación, la mayoría de ellos no ha conseguido reducir sustancialmente el elevado y sostenido déficit de su balanza comercial.

15. Desde hace varios años se ha ido invirtiendo el sentido de los flujos mundiales de capital a medida que cambiaban de signo las balanzas de pagos por cuenta corriente y los países en desarrollo pasaban a ser exportadores netos de capital. Esa tendencia es imputable en gran medida a la mejora de los resultados de exportación de la mayoría de los países en desarrollo, incluidas las economías dependientes de los productos básicos, pero en muchos países también han contribuido a ella las modificaciones introducidas en las políticas monetarias y cambiarias, que redundaron en aumentos de la competitividad de sus productores. El cambio de signo de las

balanzas por cuenta corriente se ha traducido en una inversión de las corrientes netas de capital de los países en desarrollo a los países desarrollados. En contra de lo que predeciría la teoría ortodoxa, esa exportación neta de capital desde los países pobres no parece haber limitado la inversión interna. Esa observación pone de manifiesto la necesidad de reexaminar los supuestos básicos sobre la relación funcional entre el ahorro, la inversión y las corrientes de capital.

### III. AMENAZAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

16. Las ventajas potenciales de una mayor integración de los países en desarrollo en la economía mundial y los progresos hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio se ven amenazados por el aumento del riesgo de crisis financiera como consecuencia de los grandes y crecientes desequilibrios mundiales, así como por la insostenible competencia a la baja para reducir los costos sin tener en cuenta los efectos sociales y fiscales.

#### A. Riesgo de crisis financiera

17. Para que los países puedan incrementar o mantener los beneficios que obtienen de la integración económica, es necesario que sus productores sean y se mantengan competitivos en los mercados mundiales. Sin embargo, aunque todos los países pueden aumentar simultáneamente la productividad, los salarios y el nivel de sus intercambios comerciales y ganar así en bienestar económico, no pueden todos al mismo tiempo incrementar su cuota de mercado ni mejorar su balanza por cuenta corriente. Los déficit en cuenta corriente suelen ser consecuencia de la falta de competitividad internacional. Sin embargo, en los últimos años se han realizado esfuerzos por mejorar la competitividad no sólo en países con déficit en cuenta corriente, sino también en países con superávit, lo que ha agravado los desequilibrios económicos mundiales y ha aumentado las probabilidades de crisis financiera internacional.

18. El extraordinario déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos (800.000 millones de dólares en 2006) y los excedentes de China, el Japón y Alemania (cada uno de ellos de más de 150.000 millones de dólares) ponen de manifiesto los desequilibrios del proceso mundial de integración. Al mismo tiempo, el funcionamiento de los mecanismos cambiarios no está propiciando el ajuste de los movimientos de las cuentas corrientes, debido en gran medida a los elementos especulativos que afectan a los mercados financieros y cambiarios internacionales.

19. A ese respecto resulta reveladora la evolución de 1996 a 2006 de los tipos de cambio reales (basados en los costos unitarios de la mano de obra) de algunos de los principales países excedentarios: sólo China (con un tipo de cambio nominal fijo vinculado al dólar) registró una ligera apreciación en términos reales frente a los Estados Unidos, mientras que otros países con grandes superávit, como el Japón, Alemania y Suiza (que habían adoptado un sistema de "flotación libre") experimentaron una ulterior depreciación de sus monedas frente al dólar, y por ende una mejora de su competitividad.

20. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2004*, de la UNCTAD se mostró que los movimientos especulativos de capital, en forma de "carry trade", resultan muy difíciles de evitar una vez que los países han liberalizado sus cuentas de capital, lo que impide un ajuste ordenado de los desequilibrios mundiales. Esa situación aumenta la incertidumbre sobre el proceso de ajuste y la inestabilidad financiera. El endeudamiento sin protección de los fondos de cobertura

y otros especuladores pone en cuestión la aceptación general de la flotación de las monedas como única solución viable al problema de la balanza exterior.

### **B. Competencia a la baja**

21. El afán de los gobiernos por aplicar políticas nacionales que fomenten la competitividad de sus productores frente a las que se perciben como amenazas de la globalización ha puesto de manifiesto el problema que plantean unas políticas que pueden calificarse de "nuevo mercantilismo" y que comprenden medidas tendentes a reducir los costos laborales (y por ende los ingresos y las prestaciones de seguridad social de los trabajadores) y la carga fiscal de las empresas (y por ende los recursos financieros disponibles para la inversión pública y el gasto social). Si todos los países tratan de aumentar la competitividad aplicando las mismas medidas, éstas resultan no sólo ineficaces, sino perjudiciales desde el punto de vista de la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza.

22. Para detener esa competencia a la baja, algunos países desarrollados han propuesto la inclusión de normas sociales en los acuerdos comerciales vinculantes. Sin embargo, para que ese enfoque resulte eficaz, las normas tendrían que aplicarse en todas partes y otorgando la debida importancia a consideraciones de equidad. No menos importante puede ser esforzarse por que el aumento de la productividad en los países en desarrollo se traduzca en una elevación del nivel de vida de la población local, en vez de que los precios bajos beneficien a los consumidores de otros países o se utilicen para obtener ventajas competitivas a costa de otros países (lo que se ha denominado en inglés política de "*beggar thy neighbour*").

#### **Recuadro 1**

##### **Empleo, pobreza y presiones demográficas**

La intensificación de la competencia a escala mundial y el afán de aumentar la competitividad internacional han generado temor a la pérdida de puestos de trabajo en muchos países, pobres y ricos. Sin embargo, esa preocupación por la posible pérdida de empleo como consecuencia de la competencia mundial parece ser tan exagerado como el convencimiento optimista de que las fuerzas del mercado pueden por sí solas garantizar la participación equitativa en los beneficios potenciales de la liberalización.

El aumento de la competitividad de los productores de países con bajos salarios en algunos mercados de bienes de consumo hará sin duda que resulten necesarios cambios estructurales en otros lugares, pero la repercusión global de la mano de obra barata del Sur emergente en el nivel de empleo de los países desarrollados será probablemente limitada, pues la movilidad internacional de la mano de obra y del capital fijo es menor de lo que se suele suponer, a diferencia de la movilidad del capital especulativo a corto plazo. Además, los aumentos de productividad vinculados al aumento de la dotación de capital de los países de bajos salarios se traducen principalmente en aumentos del nivel de vida de los trabajadores de los países en desarrollo, y el aumento del ingreso y del consumo internos de las economías emergentes redundan también en un aumento de la demanda de productos del resto del mundo. El proceso de crecimiento de Asia ha ido acompañado de un aumento muy pronunciado de la demanda y de la subida de los precios de muchos

productos primarios, que ha entrañado oportunidades de aceleración de crecimiento y aumento de la inversión en nueva capacidad productiva en las economías dependientes de productos básicos, entre las que se cuentan muchos países de África y países menos adelantados.

En ese entorno exterior favorable, la mayoría de las economías en desarrollo han registrado un fuerte aumento del empleo o conseguido estabilizar o reducir ligeramente las tasas de desempleo. Es evidente, sin embargo, que el desempleo declarado en los países en desarrollo reacciona mucho más lentamente a las altas tasas de crecimiento que en las economías desarrolladas. Desde mediados del decenio de 1990 el mayor grado de sensibilidad del empleo a las variaciones del ingreso se ha registrado en el Oriente Medio y en el África subsahariana, donde el empleo aumentó en un 0,9 y un 0,7%, respectivamente, por cada punto porcentual de crecimiento del producto, frente al 0,6% en América Latina y el 0,5% en el África septentrional. Los promedios regionales ocultan importantes diferencias entre países de la misma región. En Asia, por ejemplo, los países en desarrollo más avanzados han experimentado un rápido aumento de la población empleada y en consecuencia una considerable reducción de la pobreza extrema.

La ocupación en empleos productivos de los trabajadores desempleados o subempleados es la única forma de lograr una reducción sostenible de la pobreza. Sin embargo, ese proceso de absorción del desempleo es muy lento. La lentitud de la respuesta del desempleo al crecimiento en las regiones en desarrollo es imputable a la existencia de enormes y crecientes reservas de mano de obra, unida al considerable crecimiento de la productividad. En países en los que el crecimiento de los últimos tiempos se ha basado en el aumento de los ingresos en los sectores del petróleo y de la minería, los efectos en el empleo se ven limitados también por el carácter de enclave que tienen esas actividades. Sin embargo, incluso en algunos países en proceso de rápida industrialización, como China, se necesitan muchos años de crecimiento elevado y sostenido para crear las oportunidades de empleo necesarias.

Las elevadas tasas de crecimiento de la población constituyen una dificultad subestimada y a menudo insuperable para los países, muchos de los cuales no logran alcanzar o mantener las tasas de crecimiento económico necesarias para generar suficientes oportunidades de empleo. Por ejemplo, el PIB real per cápita aumentó de 2000 a 2006 en un 3,5% anual en el conjunto de los países menos adelantados, pero disminuyó en 12% de los 50 países de ese grupo. En consecuencia, muchos países padecen elevadas tasas de dependencia y se ven en la imposibilidad de conseguir una reducción sostenible de la pobreza. Además, en muchos casos esas tendencias demográficas aceleran la degradación de recursos naturales escasos como las tierras agrícolas y el agua potable. El círculo vicioso configurado por la presión demográfica, el desempleo, la pobreza y la degradación ambiental sólo puede romperse mediante una combinación coherente de políticas económicas, sociales y ambientales.

#### IV. RESPUESTAS DE POLÍTICA

23. Una característica destacada del proceso de globalización en los últimos tiempos ha sido la uniformidad de las medidas de reforma normativa, desreglamentación de los mercados y liberalización adoptadas por muchos países en desarrollo desde los años ochenta y por las economías en transición en los noventa. "Establecimiento de precios adecuados" era la consigna de ese programa. El programa de reformas orientado hacia el mercado se basaba en la expectativa de que la reducción de la intervención de los gobiernos en el mercado y el funcionamiento sin trabas de las fuerzas del mercado conducirían a una asignación más eficiente de los recursos, lo que a su vez aceleraría el crecimiento y generaría un aumento de los salarios y del rendimiento del capital.

24. Sin embargo, el programa ortodoxo de reformas, que ha dado en conocerse como "consenso de Washington", contrasta claramente con el éxito de la experiencia de diversas economías del Asia oriental, y no ha conducido a los resultados esperados. En vez de esperar a que las fuerzas no reguladas del mercado generaran un desarrollo económico, las economías de Asia aplicaron políticas preactivas tendentes a fomentar la inversión productiva, la modernización tecnológica y el cambio estructural (recuadro 2), como se ha analizado en varios de los *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo* de la UNCTAD (por ejemplo, en los de 1996, 1998 y 2003). En un estudio del Banco Mundial publicado en 2005<sup>1</sup> se reconocieron diversos errores y deficiencias del anterior enfoque del ajuste estructural propugnado por el Banco. Se admitió que "las reformas no han de limitarse a la búsqueda de ganancias de eficiencia para promover el crecimiento" y que "es posible que resulte necesario adoptar medidas orientadas al crecimiento, por ejemplo, medidas para reducir el atraso tecnológico o para alentar a asumir riesgos para conseguir una acumulación más rápida" (pág. 10). Además, "puesto que no puede renunciarse por completo a la intervención pública, hay que encontrar formas de que ésta resulte eficaz" (pág. 14). Sin embargo, esas formas pueden diferir considerablemente de un país a otro. En su estudio de 2005, el Banco reconoció que en materia de políticas no existía una fórmula universal: "Hay muchas formas de lograr la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización interna... Diferentes políticas pueden tener el mismo efecto, y la misma política puede tener efectos diferentes según el contexto" (págs. 12 y 13).

25. Es necesario reorientar las políticas tomando como objetivo la idoneidad del proceso de desarrollo, en vez de la de los precios. Ello entraña el reexamen de las políticas aplicadas para gestionar las interacciones económicas mundiales en las esferas financieras, así como la formulación de políticas adaptadas a cada país con el fin de promover la acumulación de capital, el progreso tecnológico, el cambio estructural y un crecimiento económico más sostenido.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2005), *Economic Growth in the 1990s - Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.

## **Recuadro 2**

### **Divergencia entre países en desarrollo**

La globalización y los cambios que ha provocado en la economía mundial han beneficiado a muchos países, pero esos beneficios no se han repartido equitativamente entre ellos. Desde los años setenta son pocos los países que han conseguido reducir, y mucho menos eliminar, la distancia de renta y de tecnología que los separaba de los países más avanzados del mundo, y muchos los que se han rezagado todavía más en términos relativos o absolutos.

Las experiencias de diferentes grupos de países están estrechamente relacionadas con diferentes enfoques de la integración económica mundial. Mientras los nuevos países industrializados del Asia oriental y sudoriental aplicaban políticas industriales activas, combinadas con una integración gradual y estratégica en la economía mundial, se alentó a muchos países de América Latina y de África a emprender una profunda y rápida liberalización económica. Las economías actualmente más desarrolladas lograron su industrialización aplicando medidas fuertemente proteccionistas y otras políticas no ortodoxas; muchos de los países en rápido proceso de desarrollo han seguido un camino similar. Es, pues, necesario poner en cuestión la recomendación uniforme de liberalización económica, y considerar modelos alternativos de integración económica mundial.

Países en desarrollo como China y la India están siguiendo un camino parecido al emprendido por países como el Japón y la República de Corea cuando se encontraban en estadios similares de desarrollo económico, utilizando estratégicamente las políticas industriales y comerciales, así como las fiscales y monetarias, para estimular la inversión en industrias nacientes y promover el desarrollo de nuevas tecnologías. Durante un período limitado esos países estuvieron en condiciones de aumentar sus niveles de productividad al tiempo que mantenían niveles salariales bajos. Las empresas pudieron así aprovechar la mejora de la competitividad y el aumento de las tasas de beneficio, que sirvieron de incentivo y de fuente de financiación para nuevas inversiones. Ese modelo se ha extendido a más regiones y países desde que las devaluaciones adoptadas para hacer frente a la crisis corrigieran los desajustes de las paridades monetarias en el decenio de 1990.

### **A. Argumentos a favor de la gobernanza financiera multilateral**

26. La competencia a la baja, caracterizada por devaluaciones competitivas de los tipos de cambio y el mantenimiento de bajos salarios, bajos impuestos y elevadas subvenciones, tiene consecuencias perjudiciales. Para evitar esas consecuencias, la solución adecuada parece ser la aplicación de un código de conducta internacionalmente acordado, que supervise un órgano internacional y en el que se tengan en cuenta las desventajas que cada medida puede entrañar para otros países.

27. La idea de un sistema monetario mundial basado en la cooperación resulta tan atractiva como la de un sistema multilateral de comercio, pero la comunidad internacional está todavía muy lejos de ese objetivo. La cooperación en la esfera financiera debe empezar por el reconocimiento de la evidencia de que el tipo de cambio de la moneda de cualquier país es por definición un fenómeno multilateral, y en economías abiertas cualquier modificación de tipos produce externalidades y tiene repercusiones multilaterales.

28. Mientras no se introduzcan tales mecanismos de cooperación, los países en desarrollo necesitan disponer de flexibilidad y de instrumentos suficientes para prevenir una volatilidad excesiva en el sector exterior, que agravaría los riesgos para la inversión a largo plazo y para el proceso de recuperación del atraso. Habida cuenta de la experiencia insatisfactoria tanto de los regímenes de tipo de cambio fijo como de los de flotación libre, los regímenes "intermedios" se han convertido en la opción preferida de la mayoría de los países en desarrollo con mercados de capital abiertos. Esos regímenes ofrecen mayor margen de maniobra en los períodos de inestabilidad de los mercados financieros internacionales y permiten ajustar el tipo de cambio real para situarlo en un nivel más acorde con la estrategia de desarrollo del país.

### **B. Corrección de las asimetrías del sistema multilateral de comercio**

29. La política comercial puede ser un instrumento eficaz para la industrialización y la creación de valor añadido. La industrialización y el crecimiento se ven estimulados por los aumentos de la eficiencia, la ampliación del tamaño del mercado, y el alivio de las limitaciones impuestas por la balanza de pagos -la falta de las divisas necesarias para financiar las importaciones de equipo de capital y de insumos intermedios de producción, así como de bienes de consumo que no pueden producirse eficientemente dentro del país.

30. Para describir las normas y compromisos del sistema multilateral de comercio se utiliza a menudo la imagen del "terreno de juego nivelado". Sin embargo, un régimen comercial abierto no tiene los mismos efectos en todos los países, y las normas y compromisos que desde el punto de vista jurídico son igualmente vinculantes para todos los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) pueden entrañar restricciones mayores para los países en desarrollo que para países más avanzados. En particular, esas normas y compromisos pueden privar a los países en desarrollo de la posibilidad de utilizar las políticas que sirvieron para promover la industrialización de los actuales países desarrollados, así como de las economías asiáticas de más reciente industrialización, limitando con ello las posibilidades de creación de empleo y de reducción de la pobreza.

31. Paralelamente a las negociaciones comerciales multilaterales en curso, en el decenio pasado proliferaron las negociaciones sobre acuerdos comerciales regionales y bilaterales, que a menudo abarcaban esferas de negociación que iban mucho más allá de las negociadas en la OMC, dando lugar a acuerdos considerablemente más rigurosos que los acuerdos de la OMC, en particular en lo referente a las inversiones, la propiedad intelectual y la contratación pública (es decir, muchas de las cuestiones de Singapur). En las negociaciones comerciales a todos los niveles, los responsables de la elaboración de políticas en los países en desarrollo tendrán que decidir en qué medida están dispuestos a aceptar ulteriores reducciones del margen de aplicación de políticas nacionales de desarrollo a cambio de mejoras del acceso a los mercados de los países desarrollados. Para que la Ronda de Doha desemboque en resultados orientados hacia el desarrollo, es necesario que las negociaciones: a) refuercen las disposiciones de trato especial y

diferenciado; b) comprometan a los países desarrollados a aplicar reducciones reales de las ayudas internas y de los aranceles; y c) mantengan íntegramente la posibilidad de utilizar las flexibilidades existentes para los países en desarrollo, especialmente en lo referente al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas.

### **C. Corrección de las asimetrías en la estructura de producción**

32. El desarrollo de un sector manufacturero pujante ha sido un elemento fundamental de todas las experiencias satisfactorias de desarrollo económico, lo que parece indicar que para lograr un aumento sostenido de los niveles de ingreso y para avanzar hacia el objetivo de la erradicación de la pobreza es indispensable conseguir un crecimiento duradero de la producción manufacturera.

33. El establecimiento de un sector manufacturero de amplia base ofrece la oportunidad de lograr altas tasas de productividad y de crecimiento del ingreso. Ese potencial de crecimiento procede, por el lado de la oferta, de una predisposición a las economías de escala, a la especialización y al aprendizaje, y, por el de la demanda, de la existencia de condiciones propicias en el mercado mundial y de precios favorables. Las manufacturas constituyen asimismo una plataforma más adecuada para acometer nuevas actividades económicas con un potencial de productividad no aprovechado. Ello se debe a que las instalaciones de producción necesarias para las actividades manufactureras ya existentes requieren menos adaptación adicional que la capacidad productiva del sector primario para iniciar nuevas actividades con un potencial importante de productividad no explotado.

34. Aunque en los últimos 15 años ha aumentado pronunciadamente la participación de las economías en desarrollo tanto en las exportaciones mundiales de manufacturas como en el valor añadido manufacturero mundial, el aumento ha sido mucho mayor en las exportaciones que en el valor añadido. Las grandes diferencias de resultados industriales de una región en desarrollo a otra ha acentuado la concentración de las actividades industriales, pero el pujante crecimiento económico y la expansión de las actividades manufactureras en algunos países en desarrollo, en particular en el Asia meridional y sudoriental, han conducido también a un rápido aumento de la demanda de muchos productos primarios y al consiguiente aumento de sus precios. De ahí que muchas economías en desarrollo en los que la creación de riqueza se basa en el sector de los productos primarios hayan registrado en los últimos años tasas de crecimiento económico elevadas, superiores al promedio histórico.

35. El crecimiento económico continuado del Asia meridional y oriental y la recuperación de otras regiones del mundo en desarrollo mantendrán probablemente la demanda de productos primarios, pero con ello no se resuelve el problema fundamental que plantea la dependencia de productos básicos. La variabilidad de los precios de los productos básicos y su tendencia descendente a largo plazo en relación con los precios de las manufacturas, en particular de las exportadas por los países desarrollados, sigue afectando negativamente a los ingresos de exportación y al crecimiento económico de las economías dependientes de los productos básicos. Además, la explotación de recursos minerales y petroleros presenta en muchos casos características de enclave, con escasos vínculos de propagación o arrastre con otras actividades, por lo que apenas si estimula el crecimiento de otros sectores.

36. Por esas razones es imprescindible que los países en desarrollo no cejen en sus esfuerzos por seguir promoviendo la industrialización y la diversificación. Las recientes ganancias extraordinarias derivadas del aumento de los ingresos de exportación de productos primarios ofrecen la oportunidad de incrementar las inversiones en infraestructura y capacidad productiva, que son esenciales para impulsar el desarrollo.

37. Las economías exportadoras con utilización intensiva de recursos han de mantenerse vigilantes para evitar una apreciación de su tipo de cambio real. También es muy importante que se abstengan de adoptar medidas fiscales que agudicen el ciclo económico. Conviene evitar políticas fiscales expansionistas en los períodos en que las exportaciones de productos primarios generan ingresos elevados, con la consiguiente expansión económica, a fin de no tener que adoptar medidas de austeridad fiscal cuando disminuyan los ingresos y la economía entre en recesión.

38. Encontrar soluciones al problema de los productos básicos no sólo es importante para muchos de los países más pobres, sino también para la prosperidad del mundo en general. Por lo tanto, en un espíritu de alianza mundial para el desarrollo, la comunidad internacional podría estudiar la posibilidad de aplicar a escala mundial o regional mecanismos que contribuyan a reducir la inestabilidad de los precios de toda una serie de productos básicos y no sólo del petróleo.

#### **D. Replanteamiento de las políticas económicas a nivel nacional**

39. Los datos históricos muestran que los países mejoran el nivel de vida de sus habitantes al aumentar la productividad del trabajo. Ese proceso está vinculado a un cambio sustancial en la estructura sectorial de la producción y del empleo, caracterizado por la reorientación de la producción del sector agropecuario al industrial y el paso de actividades intensivas en mano de obra a una gama cada vez más amplia de actividades intensivas en capital y tecnología. Las invenciones e innovaciones, motor de la modernización y la diversificación, suelen surgir de un proceso de aprendizaje laborioso y acumulativo basado en una dinámica de prueba y error. A ese respecto desempeña un papel fundamental la inversión, no sólo en investigación y desarrollo básicos, sino también en aspectos más elementales, como el diseño de productos y procesos.

40. Los empresarios están dispuestos a financiar esas inversiones si entrañan expectativas de beneficios. También contribuye al fomento del progreso tecnológico la inversión en formación de capital humano, incluidas la educación secundaria avanzada y la educación terciaria, así como la enseñanza técnica y vocacional, que contribuyen a prevenir la disminución del rendimiento marginal del capital incluso cuando la intensificación de la acumulación de capital conduce a un aumento de la relación capital-trabajo.

41. A diferencia de las políticas económicas ortodoxas, que confían en la capacidad del mercado para generar las inversiones e impulsar los cambios estructurales necesarios, las políticas orientadas al crecimiento se caracterizan por una promoción más activa y directa de esas inversiones y de la transformación estructural. Las políticas orientadas al crecimiento abarcan políticas industriales y comerciales y políticas fiscales y monetarias dirigidas al fomento de las industrias nacientes.
42. La aplicación de políticas industriales y comerciales, incluso acompañadas de restricciones temporales de las importaciones, no debe interpretarse como una estrategia anticomercial, sino más bien como una forma de promover una integración comercial más favorable. Esas medidas tienen por objeto alentar la inversión privada en actividades de producción y en el desarrollo de capacidad tecnológica, condiciones previas para que los países puedan incrementar su capacidad productiva y sus niveles de productividad y acometer la diversificación de sus estructuras de producción y de exportación a fin de exportar más productos y productos más lucrativos, aumentar los ingresos de exportación y la capacidad de importación y lograr en última instancia tasas más elevadas y sostenidas de crecimiento económico, lo que creará a su vez condiciones más favorables para alcanzar los objetivos sociales (recuadro 3).
43. Además, los países han utilizado las políticas fiscales para estimular pragmáticamente la demanda cuando ha sido necesario, y las políticas monetarias para promover bajas tasas de interés y tipos de cambio subvalorados. En Asia, salvo en el período de perturbaciones originado por la crisis financiera de la región, el tipo de interés oficial (en términos reales o nominales) ha sido siempre, en los últimos 20 años, inferior a la tasa de crecimiento (en términos reales o nominales). En una economía monetaria, los bajos tipos de interés en este sentido son el principal factor de política que explica la dinámica de inversión en capital fijo, crecimiento y recuperación del atraso.
44. Una de las condiciones más importantes para que sea la inversión innovadora la que determine la evolución del sistema económico es la de que las empresas tengan acceso a fuentes fiables, adecuadas y eficaces en función de los costos para financiar sus inversiones. Esa condición se cumple más adecuadamente cuando los propios beneficios son la principal fuente de financiación para las inversiones. De hecho, si se puede crear un nexo entre inversión y beneficios, los beneficios de las inversiones innovadoras refuerzan al mismo tiempo los incentivos para que las empresas inviertan y su capacidad de financiar nuevas inversiones. Sin embargo, aunque los beneficios son la fuente preferible de inversión, a corto plazo puede resultar necesario acudir a otras fuentes. Una de ellas puede ser el ahorro, pero también puede utilizarse la liquidez creada a través del crédito bancario en el marco de una política expansionista del banco central. Crear las condiciones institucionales para que resulte viable esa última fuente de financiación es una tarea importante para muchos países en desarrollo en los próximos años.

### Recuadro 3

#### Dimensiones de género de las políticas económicas

Aunque es un hecho ampliamente reconocido que las políticas sociales (por ejemplo la promoción de la salud y de las inversiones en educación) afectan a las mujeres, es menos sabido que también las políticas económicas (por ejemplo el fomento del comercio y de las inversiones en infraestructura) pueden tener una importante dimensión de género.

Las políticas económicas orientadas al crecimiento a nivel macroeconómico, mesoeconómico y microeconómico que promueven eficazmente el desarrollo de industrias nacientes y la expansión del comercio internacional, en particular de manufacturas de baja intensidad tecnológica como las del sector textil, tienden a crear más puestos de trabajo para mujeres que para hombres. El crecimiento económico en África, Asia y América Latina ha generado una proporción muy elevada de empleo femenino, aunque las elasticidades concretas varían considerablemente de una región a otra.

Análogamente, la inversión en infraestructura puede cambiar sustancialmente las vidas de las mujeres. La conexión de las casas a las redes de suministro eléctrico, la facilitación del acceso a los pozos de agua y la construcción de mejores carreteras que permitan llegar hasta los mercados locales reducen considerablemente el tiempo que dedican las mujeres a actividades improductivas y no remuneradas, como recoger leña y acarrear agua. Ese ahorro de tiempo permite a las mujeres buscar empleo remunerado fuera de la economía de subsistencia. El trabajo productivo y remunerado de las mujeres las ayuda a acceder a una mayor independencia, aumenta el bienestar de los hogares y reduce los niveles de pobreza, y puede incluso, como efecto secundario, contribuir a la reducción de las presiones demográficas.

Además, las instituciones de microcrédito benefician principalmente a las mujeres, al ayudarlas a atender al consumo doméstico y a desarrollar y sostener diversos tipos de actividades de subsistencia. Resultan menos adecuadas, en cambio, para ayudar a las mujeres a desarrollar sus negocios hasta convertirlos en pequeñas o medianas empresas del sector formal. En efecto, la mayoría de esas instituciones sólo pueden proporcionar crédito en cantidades relativamente pequeñas, por períodos relativamente cortos y a tipos de interés relativamente elevados, mientras que la inversión en el sector real depende de la disponibilidad de crédito en cantidades mayores, por períodos más largos y a tipos de interés más bajos. Para poder desarrollar sus negocios, las mujeres han de mejorar su acceso al crédito del sector formal, incluido el proporcionado por bancos comerciales y/o de desarrollo.

Promover la igualdad de género en todas las esferas de la vida es un imperativo moral, pero, además, impedir la plena participación de las mujeres en la economía es un comportamiento irracional desde el punto de vista económico, pues entraña la renuncia a aprovechar una parte importante y creativa de la fuerza de trabajo, lo que afecta negativamente a la producción potencial, y la reducción del nivel potencial de consumo, lo que repercute en la demanda agregada. La relación entre las políticas de estímulo del crecimiento, la evolución de las variables macroeconómicas y el proceso de integración de las mujeres en la economía es muy compleja, y es necesaria una ulterior investigación al respecto con el fin de individualizar las medidas de política adecuadas para promover la igualdad de género, por razones no sólo éticas sino también económicas.

## V. CONCLUSIONES

45. Para que tenga resultados positivos para el desarrollo y la reducción de la pobreza, la globalización puede encauzarse, y las naciones han de decidir cómo integrarse en el sistema económico mundial. Confiar la integración exclusivamente a las fuerzas del mercado es una posibilidad, pero no necesariamente la que genera mejores resultados económicos y sociales. Como el de cualquier mercado nacional, el funcionamiento adecuado de los mercados mundiales depende de normas y reglamentos adecuados y de políticas públicas que contribuyan al logro de objetivos que están más allá de las meras consideraciones de eficacia económica.

46. En muchas esferas cabe encontrar márgenes para la aplicación con éxito de políticas nacionales, y puede imprimirse al sistema internacional una configuración coherente y favorable para el desarrollo. Cuando más se globalice la economía, más urgente será la necesidad de llegar a un acuerdo internacional sobre un marco institucional y de gobernanza adecuado para influir en el funcionamiento de las fuerzas de mercado. La reconfiguración de la arquitectura de gobernanza mundial ha de iniciarse en el plano multilateral, en las esferas interrelacionadas del sistema monetario y financiero y del sistema de comercio. Es necesario subsanar las asimetrías de esos dos sistemas, para adecuarlos mejor a las necesidades de los países en desarrollo.

47. Además, la cooperación regional puede constituir otra vía para proteger a los participantes más débiles frente a la actuación sin trabas de las fuerzas del mercado y frente a crisis imprevisibles. La liberalización regional no puede generar por sí misma ganancias sustanciales en la esfera del desarrollo, pero puede servir de base para enfoques innovadores al ampliar la cooperación e incluir políticas comunes o bien coordinadas en relación con las cuestiones monetarias y financieras, el desarrollo industrial, la infraestructura y el empleo. Una cooperación eficaz en esos ámbitos podría, además de acelerar el crecimiento de la producción de los países en desarrollo y de ampliar su capacidad comercial, aumentar su influencia en la gobernanza económica mundial.

48. Por último, a nivel nacional pueden sacarse algunas enseñanzas importantes de los logros y fracasos pasados. Aunque cada país ha de encontrar sus propias estrategias y la combinación más adecuada de políticas, han surgido algunas pautas de ajuste satisfactorio a los retos de la globalización, que conviene que examinen con atención los países que se han venido rezagando a pesar de las oportunidades ofrecidas por la expansión económica mundial. A ese respecto, el pragmatismo y el respeto a la diversidad de las políticas de desarrollo posibles resultan sin duda más recomendables que la adhesión a creencias ideológicas sobre el funcionamiento de las economías y de las sociedades. Esa observación es aplicable tanto a la política macroeconómica como a la política industrial y comercial, así como a las condiciones institucionales para el crecimiento y el desarrollo de las que tanto se ha hablado últimamente, incluidos los aspectos relacionados con la pobreza y con el género.

49. Ningún país ha optado nunca por confiar sin más el funcionamiento de la economía a la actuación sin trabas de las fuerzas del mercado, sin recurrir a diversas formas de reglamentación y de intervención directa del Gobierno. Teniendo eso presente, conviene reorientar los esfuerzos por promover el desarrollo, desplazando la atención del "establecimiento de precios adecuados" al "establecimiento de condiciones adecuadas para el proceso de desarrollo".

-----