

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra**

**INFORME SOBRE EL COMERCIO
Y EL DESARROLLO, 2002**

PANORAMA GENERAL



**NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2002**

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse a la Secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002 (UNCTAD/TDR/2002).

UNCTAD/TDR/2002/(Panorama general)

PANORAMA GENERAL

Cuando se considera necesario mirar hacia atrás para encontrar solución a los problemas de política económica más apremiantes, es señal de que los tiempos son difíciles: se piensa entonces en un Plan Marshall -esta vez para luchar contra la pobreza en el mundo-, en un impuesto Tobin para poner freno a la inestabilidad financiera, o en un plan de gastos keynesiano para combatir los peligros deflacionarios. El problema está en la diferencia que separa la retórica de la realidad de un orden económico internacional liberal. Donde más se aprecia esta diferencia es en el sistema de comercio internacional. Los gobiernos ensalzan las virtudes del libre comercio, pero están más que dispuestos a intervenir para proteger sus mercados internos, que se sienten amenazados por los fríos vientos de la competencia internacional. Estos vestigios de mentalidad neomercantilista han contribuido mucho a desequilibrar lo pactado en la Ronda Uruguay.

Después de la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Seattle, se intensificaron los esfuerzos por atender a las preocupaciones de los países en desarrollo, lo que culminó en un tipo diferente de acuerdo en Doha. Los países en desarrollo, al convenir en un programa amplio de trabajo y negociaciones, demostraron su determinación de hacer frente a las amenazas políticas y económicas mundiales; a cambio, esperan que los problemas del desarrollo ocupen un lugar central en las negociaciones. El reto consiste en traducir un programa de negociación ampliado en un auténtico programa de desarrollo.

En la búsqueda de un sistema de comercio más equilibrado, destaca en particular una voz del pasado. En su declaración ante la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en marzo de 1964, Raúl Prebisch, su Secretario General, instó a los países industrializados a que no subestimaran las dificultades básicas con que se enfrentaban los países en desarrollo en el sistema vigente:

Creemos que no hay que forzar a nuestros países a desarrollarse hacia dentro porque no pueden hacerlo hacia afuera por la falta de una adecuada política internacional. Estimamos también que no pueden tomarse en consideración recomendaciones que tiendan a la compresión del consumo popular para aumentar la capitalización en vista de la falta de suficientes recursos del exterior o porque esos recursos se desvanecen por efecto de la relación de precios del intercambio.

Prebisch entendió que recomendar el "libre juego de las fuerzas del mercado" entre socios comerciales desiguales penalizaría a los exportadores de productos básicos más pobres, favoreciendo al mismo tiempo al núcleo industrial rico. Su programa para combatir el persistente desequilibrio comercial y crear las condiciones externas indispensables para acelerar el crecimiento comprendía nuevas modalidades de participación de los países en desarrollo en el sistema comercial, que garantizarían la estabilización de los precios y un mejor acceso a los mercados para las exportaciones de productos primarios, dejarían un mayor margen de maniobra para desarrollar industrias locales y reducir las barreras a sus exportaciones, establecerían condiciones más apropiadas de adhesión al sistema multilateral y reducirían la carga del servicio de la deuda. Aunque desde entonces la participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio ha experimentado cambios importantes, el programa mínimo formulado por Prebisch sigue constituyendo la base para reequilibrar ese sistema en apoyo del desarrollo.

Tendencias y perspectivas económicas mundiales

El crecimiento de la economía mundial se redujo marcadamente en 2001; los resultados fueron mediocres en las tres principales regiones económicas del mundo desarrollado, y las repercusiones que esto tuvo en los países en desarrollo fueron mucho más pronunciadas que en las anteriores contracciones del decenio de 1990. Varias economías de mercado emergentes de Asia oriental y América Latina entraron en recesión; sólo China y la India, dos economías grandes y relativamente cerradas, resultaron en general inmunes a la presión a la baja de los mercados mundiales. El crecimiento de África se mantuvo a un nivel parecido al del año anterior. En los países en desarrollo como grupo, el crecimiento sólo llegó al 2,1%, en comparación con el 5,4% registrado el año anterior.

La economía de los Estados Unidos entró en recesión, y la idea de que la zona del euro no se vería afectada resultó infundada. La disminución de las exportaciones, la baja de los beneficios de las empresas en los Estados Unidos, y una respuesta monetaria y fiscal excesivamente prudente contribuyeron a reducir la tasa de crecimiento de la zona del euro en 2001 a aproximadamente el 1,5%. El desempleo, que venía disminuyendo desde hacía tres años, se estabilizó al nivel relativamente alto del 8,5%. De las grandes economías de la Unión Europea, sólo el Reino Unido tuvo una experiencia más favorable, gracias a la fuerte demanda de los consumidores. La recuperación del Japón, iniciada en 1999, se detuvo en el segundo semestre del año siguiente, y desde el segundo trimestre de 2001 la economía está en período de recesión, con unas tasas de descenso de las exportaciones y la inversión privada del 10% o más. A pesar de que en marzo de 2001 el Banco Central del Japón reimplantó un tipo de interés nulo, las empresas están registrando pérdidas sin precedentes, las quiebras de sociedades van en aumento y el desempleo ha llegado al 5,5%.

El comercio internacional contribuyó mucho a transmitir la desaceleración del mundo industrial a los países en desarrollo. Después de haber aumentado un 14% en 2000, los volúmenes de

exportación de los países en desarrollo crecieron menos de un 1% en 2001. Todas las principales regiones en desarrollo se vieron afectadas, pero los efectos fueron más marcados en Asia oriental y meridional, donde las exportaciones habían registrado un crecimiento particularmente rápido en 2000, en gran medida gracias a la fuerte demanda de productos electrónicos y de semiconductores en los Estados Unidos. Se estima que la baja de las exportaciones fue de más del 15% en la Provincia china de Taiwán, del 10% en la República de Corea y del 5% en Hong Kong (China), Malasia, Singapur y Tailandia. En algunas regiones, la aminoración del crecimiento de los volúmenes de exportación se vio agravada por la disminución de los precios, especialmente en América Latina, donde se registraron bajas sustanciales de los precios de las exportaciones de productos básicos. La pronunciada caída de los precios del petróleo, respecto del nivel máximo alcanzado a finales de 2000, también redujo los ingresos de los exportadores de petróleo. En cambio, los precios de algunos productos básicos exportados por países de África se mantuvieron firmes en 2001.

Las corrientes de capital a los países en desarrollo se mantuvieron a los bajos niveles imperantes desde la crisis financiera asiática de 1997, y sufrieron un grave revés después del 11 de septiembre. Se preveía que la desaceleración económica y la liberalización de la política monetaria en los Estados Unidos estimularía las corrientes de capital hacia los mercados emergentes, por razones parecidas a las que se dieron en los primeros años noventa. Sin embargo, a la persistente incertidumbre que rodea estos mercados después de una serie de crisis financieras se ha sumado una mayor vulnerabilidad a la contracción de la actividad económica en los países industriales. A diferencia de lo que sucedía en los primeros años del decenio de 1990, el crecimiento de los países en desarrollo depende de forma más directa del de los Estados Unidos, por lo que esos países ofrecen menos posibilidades de diversificación a los inversionistas que tratan de obtener mayores tasas de rentabilidad ajustadas en función del riesgo. Los reembolsos de los prestarios de Asia oriental a bancos extranjeros han seguido siendo superiores en un margen considerable a los nuevos préstamos contraídos en otras

partes, y la deuda garantizada continúa afluyendo a los países en desarrollo a un ritmo más lento. La inversión extranjera directa (IED) se ha mantenido mejor: las corrientes hacia América Latina hicieron de esta región el mayor receptor neto de corrientes de capital. Sin embargo, es poco probable que esa firmeza de la IED perdure en 2002. Sólo China, que registró un aumento neto de las entradas de IED en 2001, podría seguir atrayendo corrientes a una escala aún mayor, ahora que ha pasado a ser miembro de la OMC.

Los tipos de cambio de los países en desarrollo se mantuvieron relativamente estables. Las mayores excepciones fueron la Argentina y Turquía, que se vieron obligadas a dejar que su moneda flotara, provocando en ambos casos grandes perturbaciones financieras. En la Argentina, el abandono del cambio fijo fue acompañado de una crisis económica mucho más amplia, y aún no se aprecia con toda claridad qué consecuencias tendrá para el país propiamente dicho y para sus vecinos. Sin embargo, no se ha producido un contagio generalizado de otros mercados emergentes. Desde el comienzo de 2001 se observa una mayor tendencia entre los países en desarrollo a dejar que los tipos de cambio floten, y esos países suelen estar más dispuestos a intervenir para evitar grandes movimientos de los tipos de cambio.

A pesar de la respuesta concertada de los bancos centrales más importantes del mundo después de los acontecimientos del 11 de septiembre, sólo los Estados Unidos han orientado sistemáticamente su política a reducir los efectos de la desaceleración en el empleo y los ingresos reales. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona del euro ha llevado a perseguir objetivos de reducción del déficit, sin tener suficientemente en cuenta la situación cíclica de los diferentes países. Aunque la debilidad del euro ha contribuido a mantener la demanda extranjera, desde una perspectiva mundial la política monetaria de la zona del euro también ha sido restrictiva. El Japón parece haber puesto sus esperanzas en un yen débil para propiciar una recuperación impulsada por las exportaciones. Sin embargo, la recuperación también requiere un mayor gasto de los consumidores, y es poco probable que ello se consiga sólo con la política monetaria.

Así pues, mucho depende todavía de la fuerza de la recuperación de los Estados Unidos. Hasta la fecha, a pesar del aumento del desempleo y del crecimiento más lento de los salarios reales, un gasto de consumo más alto de lo previsto ha limitado la disminución de la producción. Como el ahorro privado sigue siendo extremadamente bajo, una recuperación sostenida tendrá que ser compatible con una vuelta a los hábitos de gasto normales de los hogares. Al mismo tiempo, es probable que los balances de las empresas requieran una nueva reestructuración, y las posibilidades de que con una expansión monetaria se consiga reactivar las inversiones parecen limitadas. La recuperación sostenida sólo tendrá lugar si la confianza del consumidor y de las empresas es suficiente para convencer a los productores de que tienen que aumentar la inversión en nueva capacidad de producción. Hasta ahora, hay pocos indicios de que sea así.

Habida cuenta de lo que precede, un resultado probable es que la economía de los Estados Unidos se establezca a una tasa de crecimiento baja pero positiva. Esta eventualidad tendría repercusiones limitadas en Europa y el Japón, que aún necesitan una expansión impulsada por las exportaciones. Además, si el dólar se mantiene fuerte y al mismo tiempo el crecimiento en Europa y el Japón sigue lento, el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos puede agravarse aún más, con el peligro de que se intensifiquen las presiones proteccionistas en ese país y con la posibilidad de que una fuerte devaluación del dólar marque el comienzo de un período de inestabilidad monetaria más generalizada.

Como resultado de activas políticas de estimulación de la demanda interna, la mayoría de las economías asiáticas restablecieron un crecimiento positivo en el último trimestre de 2001. Algunas economías en transición y de América Latina también lograron contrarrestar la tendencia mundial de los meses anteriores. Sin embargo, es poco probable que el crecimiento del mundo industrial vuelva rápidamente al 3% que parece necesario para sostener un incremento vigoroso del empleo y de los ingresos en el mundo en desarrollo. Para lograr este objetivo serían necesarios

aumentos sustanciales de la demanda de exportaciones de los países en desarrollo, una recuperación importante de los precios de los productos básicos y un fuerte aumento de las corrientes de capital, todo lo cual parece poco probable en este momento.

Los menos afectados por las condiciones externas desfavorables serán los mercados emergentes de Asia oriental y meridional, que recientemente han registrado un superávit por cuenta corriente y en los que la relación de reservas en divisas-endeudamiento externo a corto plazo suele ser elevada. En cambio, la mayoría de los países latinoamericanos necesitarán mayores entradas de capital para financiar un crecimiento más enérgico. En varias economías en transición de Europa el crecimiento dependerá también del dinamismo de los mercados de exportación de la zona del euro, así como de las entradas de capital.

En este contexto de crecimiento mundial lento, el mejoramiento del acceso a los mercados podría dar un valioso impulso a la actividad de los países en desarrollo, y un mayor recurso a los mecanismos de comercio y financiación regionales podría proporcionar alivio frente a las limitaciones externas y protección contra la inestabilidad financiera. Con todo, muchos países en desarrollo seguirán necesitando un importante apoyo financiero oficial para protegerse de los efectos del difícil entorno económico exterior.

Los países en desarrollo en el comercio mundial

Fundamentalmente, el problema de política básico con que se enfrentan la mayoría de los países en desarrollo sigue siendo cómo canalizar mejor las fuerzas elementales del comercio y la industria para crear riqueza y satisfacer las necesidades humanas. Muchas veces se ha considerado que la reducción de la dependencia respecto de las exportaciones de productos primarios para aumentar la producción y exportación de productos industriales sería una forma de que esos países participaran de forma más eficaz en la división internacional del trabajo. Las manufacturas deberían ofrecer mejores perspectivas de ingresos de exportación, no sólo porque permiten un

crecimiento más rápido de la productividad y la expansión de la producción, sino también porque encierran la promesa de una mayor estabilidad de los precios incluso cuando aumentan los volúmenes, evitándose así el deterioro de la relación de intercambio que ha frustrado el crecimiento a largo plazo de muchas economías que dependen de los productos básicos.

Desde los primeros años del decenio de 1980, las iniciativas de rápida liberalización del comercio y de la IED han ejercido una marcada influencia en la manera en que los responsables de las políticas económicas de muchos países en desarrollo enfocan este reto. Se pensaba que gracias a la apertura a las fuerzas del mercado internacional y a la competencia esos países podrían modificar el ritmo y las modalidades de su participación en el comercio internacional, superar así los problemas de balanza de pagos y acelerar el crecimiento, para ponerse a la altura de los países industriales.

Durante este período, las exportaciones de los países en desarrollo han crecido efectivamente con mayor rapidez que la media mundial y representan casi un tercio del comercio de mercancías de todo el mundo. Buena parte de ese crecimiento se ha producido en el sector de las manufacturas, que representa el 70% de las exportaciones de los países en desarrollo; en el caso de algunos productos, las exportaciones de los países en desarrollo constituyen alrededor de la mitad o más de las exportaciones mundiales. Y, lo que es más importante, muchos países en desarrollo han logrado entrar en el sector de las exportaciones de manufacturas que requieren un uso intensivo de tecnología y que se han situado entre los productos de crecimiento más rápido en el comercio mundial en los dos últimos decenios, en particular los artículos eléctricos y electrónicos.

Sin embargo, un examen más detenido revela un cuadro mucho menos uniforme. A excepción de unas pocas economías de reciente industrialización de "la primera oleada" de Asia oriental, que tienen una importante base industrial y que ya estaban bien integradas en el sistema de comercio mundial, las exportaciones de los países en desarrollo aún se concentran en productos derivados esencialmente de

la explotación de los recursos naturales y el empleo de mano de obra no cualificada, que ofrecen limitadas posibilidades de aumento de la productividad y carecen de dinamismo en los mercados mundiales. Las estadísticas que indican una expansión considerable de las exportaciones de los países en desarrollo con alto valor añadido, oferta dinámica y uso intensivo de tecnología se prestan a conclusiones erróneas. Esos productos figuran como exportaciones de los países en desarrollo, pero en realidad estos países sólo suelen participar en las fases de montaje de las cadenas de producción internacionales organizadas por empresas transnacionales (ETN), que requieren un nivel de especialización bajo. La mayor parte de la tecnología y de los conocimientos técnicos se concentra en piezas y componentes importados, y buena parte del valor añadido beneficia a los productores de los países más avanzados donde se producen estas piezas y componentes, y a las ETN que organizan las redes de producción.

A la vez que la cuota de los países en desarrollo en las exportaciones de manufacturas mundiales, incluidos los productos de alta tecnología en rápido crecimiento, ha aumentado rápidamente, los ingresos que esos países obtienen de estas actividades no muestran el mismo dinamismo. A este respecto, una comparación entre los países en desarrollo y los desarrollados en los dos últimos decenios suscita cierta preocupación. Aunque la cuota de las exportaciones de manufacturas mundiales que corresponde a los países desarrollados ha disminuido, la parte del valor añadido manufacturero mundial que les corresponde ha aumentado durante este período. En cambio, los países en desarrollo, han logrado un gran aumento de la relación entre las exportaciones de manufacturas y el producto interno bruto (PIB), pero sin una tendencia ascendente significativa de la relación entre el valor añadido manufacturero y el PIB. En consecuencia, el aumento de la cuota de las exportaciones de manufacturas mundiales correspondiente a los países en desarrollo no ha ido acompañado de un aumento concomitante de la parte del valor añadido de las manufacturas mundiales que les corresponde, y en varios países esas dos relaciones han tendido a evolucionar en el sentido opuesto. Bien pocos de los países que han aplicado una rápida liberalización del

comercio y la inversión y que han experimentado un crecimiento rápido de las exportaciones de manufacturas en los dos últimos decenios han logrado aumentar de manera significativa su parte de los ingresos derivados de las manufacturas a nivel mundial.

Es evidente que, en el caso de muchos países en desarrollo, para beneficiarse al máximo del sistema de comercio internacional, ya no basta con ir dejando de exportar productos básicos. Junto con eso, hay que reconsiderar muchas de las mismas fuerzas que repercutieron negativamente en la dinámica de los precios y la productividad del sector primario, en particular la estructura competitiva de los mercados, la elasticidad-renta y las deficiencias tecnológicas, teniendo en cuenta las recientes tendencias a una mayor participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional.

Productos dinámicos en el comercio mundial

En los dos últimos decenios el valor de las exportaciones de mercancías mundiales ha aumentado a una tasa promedio del orden del 8% anual, en comparación con un crecimiento de menos del 6% de la producción y los ingresos mundiales (en dólares corrientes). Las exportaciones de algunos de los 225 productos examinados en el presente Informe sobre el Comercio y el Desarrollo han aumentado a un ritmo tres veces mayor que el del crecimiento de los ingresos mundiales, mientras que los valores de exportación de otros han disminuido en términos absolutos. Las tasas de crecimiento lentas o negativas corresponden principalmente a productos primarios, aunque también a algunas manufacturas. En el caso de aproximadamente un tercio de los productos, lo que incluye productos básicos y manufacturas, el crecimiento del comercio ha ido a la zaga del crecimiento de los ingresos mundiales.

Aunque las manufacturas suelen constituir el grupo de productos de crecimiento más rápido en el comercio mundial, también figuran en este grupo algunos productos agrícolas, como las bebidas no alcohólicas y los cereales. Muchas de las manufacturas de crecimiento más rápido en el comercio mundial, como los artículos

eléctricos y electrónicos, que ahora representan aproximadamente una sexta parte de las exportaciones mundiales, tienden a ser productos de uso intensivo de tecnología, a menudo con un componente importante de investigación y desarrollo (I+D). Una característica común de estas manufacturas de gran dinamismo comercial es que en los sectores en que se producen se registra un fuerte crecimiento de la productividad. Esto ocurre en menor medida en el caso de otros productos con mercados dinámicos, como los textiles y las prendas de vestir, y el equipo de transporte, que son de especialización baja o mediana.

Las diferencias en la elasticidad-venta, la innovación de productos y la evolución de las pautas de consumo, así como las variaciones en la competitividad de las industrias en los distintos países, explican por qué algunos productos son más dinámicos que otros en los mercados mundiales. Sin embargo, también han desempeñado un papel importante las diferencias en el ritmo al que se han liberalizado los mercados. En los últimos años han tenido particular influencia las políticas comerciales de muchos países desarrollados, que restringen el acceso a sus mercados. La liberalización del comercio ha sido limitada y lenta en el sector de los textiles y las prendas de vestir, así como en el de otras manufacturadas que exigen gran densidad de mano de obra, en comparación con el ritmo de la liberalización en otros sectores. Los efectos de los aranceles elevados y de la progresividad arancelaria se han visto agravados por otras formas manifiestas de protección, como los contingentes arancelarios, y por las repercusiones adversas de las medidas antidumping y las normas aplicables a los productos. El creciente número de barreras no arancelarias, especialmente contra las manufacturas poco complejas, ha consolidado las pautas vigentes de acceso a los mercados, que favorecen a los productos de alta tecnología a expensas de los de la gama baja y media, productos éstos que tienden a cobrar más importancia en las primeras fases de industrialización.

Otra influencia tal vez más decisiva en el dinamismo de los productos ha sido la estrategia de las ETN. Los tres grupos de

productos con las tasas de crecimiento más altas de los dos últimos decenios, a saber, los componentes y piezas de artículos eléctricos y electrónicos, los productos intensivos en mano de obra como las prendas de vestir y los artículos con un gran componente de investigación y desarrollo, han sido los más afectados por la globalización de los procesos de producción en virtud de acuerdos internacionales de participación en la producción. La mayor movilidad del capital, junto con las continuas restricciones a los movimientos de la mano de obra, ha ampliado el ámbito de las redes de producción internacionales, acelerando así el crecimiento del comercio en varios sectores en que las cadenas de producción pueden dividirse y situarse en diferentes países. Han estimulado ese proceso disposiciones arancelarias favorables, a menudo mediante acuerdos regionales e incentivos fiscales y de otro tipo, promoviendo una nueva pauta de comercio en que los bienes se elaboran en diferentes lugares antes de llegar al consumidor final, y el valor total del comercio registrado de tales productos excede de su valor añadido en un margen considerable. Se estima que el comercio basado en la especialización dentro de estas redes representa hasta el 30% de las exportaciones mundiales.

Comercio e industria: nuevos vínculos, viejos desafíos

Mientras que en los dos últimos decenios parecería que en su conjunto los países en desarrollo han participado de manera más activa y dinámica en el comercio mundial, si se examina la situación con más detenimiento se observa que sus modalidades de participación en la división internacional del trabajo han diferido considerablemente:

- En primer lugar, muchos países no han podido pasar a fabricar productos distintos de los primarios, cuyos mercados están relativamente estancados o en decadencia. Sin embargo, el crecimiento del comercio de varios productos primarios ha sido tan rápido como el de algunas manufacturas, y los países que han conseguido entrar en

esos sectores han experimentado una expansión considerable de sus exportaciones y de sus ingresos;

- En segundo lugar, la mayoría de los países en desarrollo que han podido pasar de los productos primarios a las manufacturas lo han hecho concentrándose en productos que exigen gran densidad de mano de obra y obtenidos de la explotación de sus recursos, productos que suelen carecer de dinamismo en los mercados mundiales;
- En tercer lugar, en varios países en desarrollo han aumentado rápidamente las exportaciones de productos intensivos en tecnología y conocimientos especializados que en los dos últimos decenios han experimentado una rápida expansión en el comercio mundial. Sin embargo, con algunas excepciones notables, la participación de los países en desarrollo en la fabricación de esos productos se limita a procesos de montaje intensivos en mano de obra y con escaso valor añadido. Por consiguiente, la parte de los ingresos mundiales procedentes de las manufacturas correspondiente a algunos de estos países de hecho disminuyó. En el caso de otros, los aumentos del valor añadido manufacturero fueron muy inferiores a la cuota del comercio mundial de manufacturas que les correspondió;
- Por último, en el caso de unos cuantos países, ha aumentado mucho la parte del valor añadido manufacturero mundial que les corresponde, que se situó al mismo nivel o por encima del aumento de su cuota en el comercio mundial de manufacturas. Forman parte de ese grupo algunas economías de industrialización reciente de Asia oriental, cuya industrialización ya había avanzado mucho antes de que comenzara la reciente tendencia al fomento de las exportaciones en el mundo en desarrollo. Ninguno de los países que han liberalizado rápidamente el comercio y las inversiones en los dos últimos decenios pertenece a este grupo.

Así pues, la mayoría de los países en desarrollo aún exportan productos intensivos en mano de obra y derivados de la explotación de sus recursos, basándose de hecho en su disponibilidad de mano de obra barata y poco cualificada para competir. Con la excepción del último grupo, parece que no han podido establecer un nexo dinámico entre las exportaciones y el crecimiento de los ingresos que les permita reducir rápidamente la diferencia de ingresos con los países industriales. Aunque en conjunto parecen haberse convertido en actores importantes en los mercados mundiales de productos dinámicos, siguen representando sólo el 10% de las exportaciones mundiales de productos con un alto contenido de investigación y desarrollo, gran complejidad tecnológica y/o importantes economías de escala.

No es fácil entender un sistema en que muchos países en desarrollo amplían enérgicamente su comercio exterior, sin obtener a cambio un aumento comparable de los ingresos. Como primer paso, es preciso dejar de aplicar un método puramente empírico, que da por buena la clasificación de las manufacturas objeto de comercio. En general, los países en desarrollo que participan en sectores de alta tecnología no intervienen en las fases del proceso global de producción que requieren gran densidad de tecnología y conocimientos especializados. Por consiguiente, su contribución al valor añadido viene determinado por el costo del factor menos escaso y más débil, la mano de obra no cualificada, mientras que los propietarios extranjeros obtienen los beneficios resultantes de los factores escasos pero internacionalmente móviles, como el capital, la gestión y los conocimientos especializados. Así pues, es el trabajo en sí, y no el producto del trabajo, lo que se exporta. De hecho, incluso en países como China y Malasia, que han logrado aumentar considerablemente su cuota de las exportaciones mundiales de manufacturas y del valor añadido gracias a su participación en cadenas de producción internacionales, una parte importante del valor añadido interno corresponde a los beneficios de la IED.

Es evidente que la participación en los segmentos de las redes de producción internacionales que requieren gran densidad de mano

de obra puede aportar beneficios considerables a los países en las primeras fases de industrialización y con grandes excedentes de mano de obra. Puede permitirles aumentar el empleo y el ingreso por habitante, incluso cuando el valor añadido generado es bajo. Además, es indudable que el aumento del empleo de mano de obra poco cualificada en actividades vinculadas a redes de producción internacionales -organizadas por grandes ETN que producen un conjunto normalizado de artículos en diversos lugares, o por medio de grupos de empresas más pequeñas situadas en diferentes países y vinculadas por acuerdos internacionales de subcontratación- ha ampliado la gama posible de sectores en que puede comenzar la industrialización y en que se pueden adquirir las técnicas básicas y los conocimientos de organización que son requisitos indispensables para un crecimiento de base más amplia. Esto no significa pasar a una nueva modalidad de crecimiento industrial rápido y sostenido.

Gracias a estas redes las ETN tienen mucha más flexibilidad y un control mucho mayor a la hora de decidir dónde situar la inversión. Además, sus activos productivos, como los conocimientos especializados, el diseño y la tecnología, pueden quedar más firmemente anclados dentro de la empresa gracias a las barreras a la entrada resultantes de los altos costos que supone administrar y coordinar esas complejas unidades. En estas circunstancias el hecho de que la IED suele hacerse en forma de transacción global puede provocar una distribución sumamente desigual de las ganancias procedentes del comercio y la inversión, a menos que se pueda obtener un resultado más equilibrado gracias a la capacidad local de negociación, como ocurrió en el caso de las economías de Asia oriental de la primera oleada. No obstante, reproducir el éxito de estos países es tanto más difícil cuando la inversión tiene un alto grado de movilidad, las ventajas de un lugar surgen y desaparecen rápidamente a causa de pequeñas variaciones de los costos o de la aparición de lugares alternativos, lo que genera el peligro de que se creen economías con una dependencia elevada y persistente respecto de insumos importados, como capital y bienes intermedios. Estos problemas pueden ser particularmente graves en los países de ingresos medios, que han logrado buenos resultados en las primeras fases de la

industrialización pero que ahora necesitan una rápida mejora y un crecimiento de la productividad para seguir avanzando en la vía del desarrollo.

Competencia y error de generalización

Lo que un país puede obtener de su participación en el sistema de comercio, incluso a través de las cadenas de valor, depende, entre otras cosas, de la oferta mundial de los bienes producidos y exportados en relación con la demanda. Hace mucho tiempo que las tendencias desfavorables en estos dos aspectos, que se traducen en el deterioro de la relación de intercambio de los productos, preocupan a los encargados de las políticas económicas de los países en desarrollo. Se consideró que el recurso a las exportaciones de manufacturas para reactivar el crecimiento era una forma de resolver este problema.

En los últimos años, debido al aumento de la participación en el comercio de varios países de bajos ingresos y con gran densidad de población, hasta el 70% de la fuerza de trabajo empleada en los sectores que participan en el comercio mundial es mano de obra poco cualificada. Sin embargo, esos países siguen teniendo un gran excedente de mano de obra, y muchos países grandes aún no se han integrado plenamente en el sistema de comercio internacional. Por lo tanto, un impulso simultáneo de las exportaciones por los países en desarrollo con manufacturas que requieren gran densidad de mano de obra, o una mayor competencia entre ellos para atraer IED a fin de realizar procesos intensivos en mano de obra que forman parte de actividades que por lo demás requieren alta tecnología, organizadas en las redes de producción internacionales, podría reavivar el problema del error de generalización, frustrando las aspiraciones de desarrollo de las economías orientadas hacia el exterior y creando graves tensiones sistémicas en el sistema de comercio. El peligro de un exceso de producción de artículos en serie con una gran dependencia de las importaciones se pone de manifiesto en el sector de la electrónica, donde los precios de exportación de los países en desarrollo parecen ser más inestables y haber sufrido una baja más

marcada desde 1995 que los de esos mismos productos objeto de comercio entre países desarrollados.

También hay indicios más generales de que los precios de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se han debilitado en los últimos años en comparación con los de los países industriales. Hay que admitir que los países en desarrollo que han conseguido aplicar un impresionante programa de exportaciones basado en un sector manufacturero dinámico, como la República de Corea, también se han beneficiado de una relación de intercambio favorable con otros países en desarrollo, especialmente los que exportan manufacturas sencillas. Si a ello se agrega que los precios de varias manufacturas de importancia para los países en desarrollo también parecen ser cada vez más inestables, hay motivos de preocupación. Por lo tanto, al formular políticas orientadas a la exportación debe tenerse en cuenta la probabilidad de un exceso de oferta en los mercados a que van dirigidas las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, que requieren gran densidad de mano de obra.

Debido a las importantes barreras a la entrada de las líneas de productos de alta tecnología y especialización resultantes de los grandes componentes de investigación y desarrollo y del elevado costo que supone organizar cadenas de producción, estos mercados están dominados por productores septentrionales oligopolísticos, que suelen competir sobre la base de la calidad, el diseño, la comercialización, la marca y la diferenciación de productos, y no del precio. Los productos finales con menos intensidad de tecnología, como la maquinaria o el equipo de transporte, que requieren la financiación de inversiones específicas y muy grandes, figuran también entre los que tienen los índices más altos de concentración de las cuotas del mercado de exportación.

En cambio, los mercados de artículos intensivos en mano de obra han tendido a ser mucho más competitivos, sobre todo en el último decenio. Estos mercados siguen ofreciendo oportunidades para la nueva generación de economías en vías de industrialización. Pero

el bajo crecimiento y el alto desempleo en las economías industriales avanzadas han aminorado el ritmo de cierre de industrias en declive. Además, la mayoría de los países en desarrollo de ingresos medios sigue produciendo manufacturas intensivas en mano de obra, porque a los productores les es difícil mejorar la producción y diversificarse. Las presiones competitivas se ven agravadas aún más por la manera en que los mercados laborales de los países en desarrollo se adaptan a la oferta adicional de artículos intensivos en mano de obra mediante la aplicación de salarios flexibles, lo que permite a las empresas competir en función del precio, sin minar la rentabilidad. La competencia entre las empresas de los países en desarrollo, incluidas las internacionales, pasa a ser una competencia entre la mano de obra situada en diferentes países.

Con el aumento del número de países en desarrollo que adoptan estrategias orientadas a la exportación, incluidos algunos con enormes reservas de mano de obra no cualificada, los países de ingresos medios de América Latina y Asia sudoriental parecen ser los más vulnerables a esta dinámica. En particular, una mayor competencia de precios en el caso de los productos del sector electrónico parece haber expuesto cada vez más a los exportadores tradicionales de los países en desarrollo a la aparición de proveedores más competitivos en países con costos más bajos. Si no logran pasar rápidamente a la fabricación de manufacturas de alta especialización y competir así con los países industriales más avanzados, estos exportadores pueden quedar atrapados entre los extremos superior e inferior de los mercados de productos manufacturados.

Repercusiones de la adhesión de China a la OMC

La adhesión de China a la OMC ha planteado la cuestión de las posibles repercusiones de la adopción de las disciplinas del comercio multilateral sobre los resultados comerciales de la propia China y de sus socios comerciales. Para China, ello implica sobre todo la apertura de sus mercados a una mayor competencia y presencia comercial extranjeras. La experiencia adquirida con episodios de liberalización en América Latina y en las economías en transición

indica que esto puede plantear un problema a los encargados de las políticas económicas. Sin embargo, la gran ventaja de China es que se ha unido al sistema multilateral desde una posición de fuerza, de la que dan fe su éxito espectacular en la expansión de las exportaciones, una situación sólida y estable de la balanza de pagos y abundantes reservas internacionales. Además, está bien situada para resistir a las excesivas presiones a la importación resultantes de la demanda reprimida de los consumidores, que han hecho fracasar otros episodios de liberalización.

Los desafíos más difíciles recaerán en las empresas y los trabajadores del sector público. Estas empresas también desarrollan actividades en la agricultura, pero destacan en particular en la industria pesada, como la energía eléctrica, el acero, los productos químicos y los armamentos, así como en el sector de los servicios. A final del decenio de 1990 empleaban a más de 80 millones de personas y aportaban el 38% del PIB y alrededor de la mitad de las exportaciones totales del país. Aunque hace bastante más de un decenio que se están aplicando reformas en este sector, muchas de las empresas están en una situación financiera débil, funcionan a un nivel subóptimo con tecnologías anticuadas y requieren altos niveles de protección. Las condiciones de la adhesión -en particular la eliminación de las subvenciones, la reducción de los aranceles y de las medidas no arancelarias, y la eliminación del trato preferencial- ejercerán una presión considerable en muchas de esas empresas, particularmente porque la competencia procederá sobre todo de empresas de países avanzados. La pérdida de un número considerable de empleos, de trabajadores no cualificados y especializados, parece inevitable.

Las consecuencias de la reestructuración y el creciente desempleo en los sectores vulnerables pueden contrarrestarse mediante la expansión industrial en otros sectores. Se espera que sectores como el de las prendas de vestir, el equipo eléctrico, los productos de cuero y otras industrias ligeras tengan mejores oportunidades de exportación después de la adhesión. El reciente aumento de la entrada de IED parece indicar que el bajo costo de la

mano de obra y de la infraestructura sigue ejerciendo un gran atractivo. Sin embargo, es poco probable que la IED genere un gran número de empleos; aunque las exportaciones de empresas de propiedad extranjera ya representan más del 10% del PIB, estas empresas emplean a menos del 1% de la fuerza de trabajo total. Incluso si se duplicara el empleo en las industrias de exportación dominadas por estas empresas, no cabe esperar que absorban más que una pequeña parte de la mano de obra liberada de otros sectores de la economía. Por otra parte, estas empresas dependen fuertemente de las importaciones y, además, hay una salida de beneficios, lo que da lugar a una salida neta de divisas. Aunque una parte importante de los beneficios totales se reinvierte, esta contribución de las empresas de financiación extranjera a la balanza de pagos guarda cierto parecido con la situación de algunos países de Asia oriental, como Malasia, antes de que estallara la crisis financiera. Si la IED sirve simplemente para trasladar procesos intensivos en mano de obra a China, pueden crearse compensaciones recíprocas y una competencia más fuerte entre los países con excedentes de mano de obra y un alto grado de dependencia respecto de la IED. Tal resultado puede evitarse en la medida en que la IED se utilice para el mejoramiento tecnológico y se preste una mayor atención a la función de los mercados internos en la absorción de la mano de obra excedentaria.

La creciente presencia de los exportadores chinos preocupa a muchos países en desarrollo con una estructura comercial parecida. Sin embargo, y a pesar de los bajos salarios, China no tiene una ventaja general en cuanto a costos en la fabricación de manufacturas en comparación con otros países en desarrollo, debido a la baja productividad, particularmente en los sectores estatales. En la producción de manufacturas intensivas en mano de obra, incluidas las operaciones de montaje en la electrónica, los productores de ingresos medios, como los miembros de la ASEAN y México, son los que más riesgos corren, sobre todo en terceros mercados. Estos mercados muy competitivos son precisamente los más expuestos al error de generalización, consistente en creer que lo que es bueno para unos es bueno para todos.

A esas preocupaciones hay que agregar que es poco probable que las oportunidades de comercio que ofrece la mayor apertura del mercado chino favorezcan a sus posibles competidores en la exportación. China importa principalmente productos muy especializados y recursos naturales. Es probable que los principales beneficiados sean los países industriales avanzados y las economías de industrialización reciente de la primera oleada de Asia oriental, ya sea debido a una mayor demanda de piezas y maquinaria importadas procedentes de redes de producción o por sus considerables ventajas en cuanto a los costos respecto de los productores chinos. Sin embargo, cabe prever que la liberalización de las importaciones agropecuarias chinas ofrecerá nuevas oportunidades de exportación no sólo a algunos países asiáticos, a los que ya corresponde una parte importante de las importaciones de esos productos a China, sino también a algunos países de América Latina y África.

La ya difícil tarea de integrarse en la economía mundial exigirá que China adopte una amplia gama de políticas encaminadas a allanar el proceso de ajuste y mantener un sólido crecimiento. Es importante que China mantenga su autonomía y la opción de utilizar el tipo de cambio, si es necesario, para prevenir graves perturbaciones en determinados sectores de su economía. Puesto que hay un límite a la dependencia de las exportaciones intensivas en mano de obra, el mejoramiento tecnológico rápido y bien concebido de la producción de manufacturas con el fin de exportar productos de mayor valor añadido y más intensivos en mano de obra especializada exigirá una nueva estrategia encaminada a sustituir la importación de piezas y componentes por su producción interna, recurriendo más a los mercados internos para fomentar el empleo productivo. Bien administrado, con un proceso de este tipo, China podría quemar etapas del proceso de industrialización, en lugar de tratar de absorber la mano de obra excedentaria en la producción de manufacturas intensivas en trabajo y de valor añadido relativamente bajo.

Cuestiones de política económica

La cuestión de política básica que deben resolver los países en desarrollo en el sistema de comercio no es, fundamentalmente, hasta qué punto liberalizar el comercio, sino la mejor forma de obtener su participación en ese sistema los elementos que promoverán su desarrollo económico. Para algunos aún se trata de dejar de fabricar productos primarios, pero para otros muchos se trata de aumentar el componente de valor añadido de las exportaciones de manufacturas. Los problemas con que se enfrenta China sirven para recordar que incluso las mayores economías en desarrollo requieren un margen de maniobra suficiente para gestionar su integración en la economía mundial.

Desde Seattle, se ha expresado preocupación ante la posibilidad de que las normas de comercio multilateral impidan recurrir a opciones de política que formaron parte de las satisfactorias estrategias de desarrollo de las economías de industrialización reciente de Asia y de muchos países desarrollados. Estas preocupaciones podrían haber disminuido si se hubiera hecho realidad, como se esperaba, un aumento del acceso a los mercados como resultado de la Ronda Uruguay. En vez de ello, una combinación de persistentes barreras al acceso a los mercados, un margen de maniobra más reducido para fomentar empresas competitivas y promover el mejoramiento tecnológico, y una competencia excesiva entre los países en desarrollo en los mercados mundiales por los productos intensivos en mano de obra y por la IED (en los sectores intensivos en trabajo de las redes de producción internacionales) han hecho que reaparezca una vez más el riesgo de caer en el error de generalización, consistente en creer que lo que es bueno para unos es bueno para todos.

En la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, se reconocieron las preocupaciones que los países en desarrollo habían planteado por vez primera en Seattle. Ahora la tarea consiste en lograr que el sistema de comercio multilateral sea más favorable al desarrollo. Los resultados se juzgarán en función de la medida en que

los países en desarrollo logren un mayor acceso a los mercados sin que se limiten sus opciones de política económica. La dinámica del sistema de comercio pone de manifiesto la urgencia de que se hagan progresos reales a este respecto.

No sería correcto decir que la aplicación de lo pactado en la Ronda Uruguay facilitando un mayor acceso a los mercados en las esferas que interesan a los países en desarrollo no tendrá costos de ajuste o sólo tendrá un costo pequeño, para los países industriales. A causa de los prolongados períodos de alto desempleo y de bajo crecimiento en esos países, muchas comunidades poco especializadas se oponen a que se hagan otras concesiones en el comercio. Pero el proteccionismo renovado no es el camino a seguir. La mejor manera de disipar las preocupaciones que genera el aumento de la competencia consiste en garantizar que se recurra a todas las políticas macroeconómicas y estructurales para acelerar el crecimiento y reducir el desempleo. Este es el método que utilizaron los países desarrollados para absorber la entrada de productores de bajo costo en los decenios de 1950 y 1960, y no hay ningún motivo para pensar que el diseño de un paquete de medidas que beneficie a todos esté más allá de las posibilidades técnicas de los encargados de las políticas económicas en la era actual.

Los países en desarrollo también tendrán que conseguir un buen equilibrio de políticas. Deberán hacer esfuerzos continuos por crear un régimen normativo favorable a la inversión mediante una combinación apropiada de presiones e incentivos macroeconómicos y de mercado a fin de alcanzar tasas de crecimiento del 6% o más, que es la meta que se han fijado. Pero hará falta mucho más para estimular vinculaciones dinámicas entre las exportaciones y la inversión. Los países en desarrollo deben poder entrar en todo el abanico de industrias manufactureras para que una parte mayor de las actividades productivas que generan comercio permanezca en el país y para evitar los problemas que trae consigo el error de generalización. Esto exigirá una expansión más rápida de los mercados internos y un rápido mejoramiento tecnológico mediante políticas comerciales e industriales específicas y un enfoque bien concebido de la IED. Son

bien conocidas las políticas adoptadas por las economías de industrialización reciente de Asia oriental a tal fin. El éxito del mejoramiento, particularmente en los países de ingresos medios, dependerá de manera decisiva del grado en que se eliminen en el proceso de examen de la OMC los obstáculos que se oponen al acceso a la mejora tecnológica e industrial.

Por último, muchos países en desarrollo más grandes tendrán que encontrar la forma de aprovechar más las fuentes internas de crecimiento. Esto hace pensar que la orientación hacia el exterior de sus economías podría disminuir a medida que se enriquezcan y amplíen sus mercados internos. En el caso de los países más pequeños, el contexto más adecuado para reorganizar las fuerzas del comercio y la industria podría residir en adoptar acuerdos regionales. Esos acuerdos desempeñaron una función importante en Asia oriental al facilitar el tipo de industrialización escalonada que ahora se requiere en mayor escala. Según las teorías económicas tradicionales esos acuerdos se suelen considerar soluciones subóptimas para alcanzar los objetivos del desarrollo, y posibles escollos en el camino hacia un sistema multilateral plenamente abierto e integrado. Sin embargo, estos argumentos son mucho menos convincentes cuando las empresas nacionales aún tienen una capacidad tecnológica y productiva poco desarrollada y el contexto económico mundial se caracteriza por sesgos y asimetrías sistémicos.

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD