NACIONES
UNIDAS

TD

Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B(S-XIX)/2
5 de abril de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
19º período extraordinario de sesiones
Bangkok, 29 de abril a 2 de mayo de 2002
Tema 2 c) del programa provisional

EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO

Debates interactivos y diálogo de políticas en el marco de las oportunidades y los problemas que plantean los nuevos acontecimientos importantes en materia de políticas desde la UNCTAD X

Nota de exposición de problemas preparada por la secretaría de la UNCTAD

GE.02-50639 (S) 120402 150402

EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO: DEBATES INTERACTIVOS

CONTINGENCIAS

A. La economía mundial desde la UNCTAD X

1. La UNCTAD X se celebró en un momento de renovado optimismo en la economía mundial. Muchas economías de Asia oriental afectadas por la crisis disfrutaban de tasas de crecimiento cercanas a las alcanzadas en el primer quinquenio de los años noventa, los tipos de cambio se estabilizaban, el espectro de los tipos de interés en los mercados internacionales se había reducido significativamente y el capital extranjero había comenzado a rendir frutos. En América Latina, la recuperación de las secuelas de la crisis financiera en Asia había sido más lenta, pero las tasas de crecimiento remontaban la media del decenio anterior, además la inversión extranjera directa fluía nuevamente hacia la región. Pese a que África al sur del Sáhara todavía no mostraba la misma efervescencia, algunas de las economías más importantes de esta región parecían estar listas para un crecimiento más sostenido. Estas perspectivas se veían fortalecidas por la esperanza de que el constante y firme crecimiento en los Estados Unidos alentara la demanda de exportaciones en todas las partes y por la confianza en que Europa, que comenzaba a avanzar por el camino de un desarrollo más rápido, aportaría un segundo motor impulsor a la economía mundial.

2. El optimismo duró muy poco. La economía mundial comenzó de golpe a perder celeridad en 2001, arrastrada por los pobres resultados económicos logrados en las tres principales regiones económicas del mundo desarrollado. El auge de la alta tecnología en los Estados Unidos decayó poco después de que terminara la UNCTAD X, lo que imprimió lentitud a la economía que, a la larga, dio un vuelco hacia la recesión durante el pasado año. La idea de que la zona euro sería inmune a la recesión en los Estados Unidos resultó ser infundada. La inestabilidad de las exportaciones, la caída de las ganancias de las empresas afiliadas de los Estados Unidos y una respuesta monetaria y fiscal excesivamente prudente contribuyeron a un brusco descenso de la tasa de crecimiento el pasado año, que estabilizó el desempleo a un nivel relativamente alto. Esta ralentización de carácter mundial dio al traste con la vacilante recuperación que había comenzado en el Japón en 2000, lo que hizo que la economía se sumiera nuevamente en la recesión.

3. Los países en desarrollo sintieron muy rápidamente los efectos de la ralentización en los principales países industriales, ya que su crecimiento general disminuyó a cerca de 2% en 2001 frente a un 5,5% el año anterior. Asia oriental fue la primera en caer, ya que varios países experimentaron un regreso a las condiciones de recesión en 2001. América Latina le siguió con una pronunciada ralentización en algunas de las economías más importantes, en particular las del Brasil y México. El crecimiento en África ha permanecido en un nivel que apenas corresponde a la tasa de crecimiento de la población. Sólo China y la India, dos grandes economías que dependen menos del comercio exterior, han escapado a la presión a la baja que ejercen los mercados mundiales.

4. En el mundo cada vez más interdependiente de hoy, los países en desarrollo son más vulnerables que en el pasado a las alteraciones provenientes de los centros industriales avanzados. El comercio internacional ha sido un importante cauce por el que se transmite la ralentización económica en los países industrializados. Después de crecer en 14% en 2000, el

volumen de exportaciones de los países en desarrollo creció menos de 1% en 2001, ya que todas las regiones principales experimentaron una brusca ralentización. Muchos países en desarrollo de Asia oriental han registrado bruscas caídas de sus ingresos provenientes de las exportaciones de productos como equipos electrónicos, para cuya fabricación habían ampliado la capacidad en los últimos años. En muchas regiones, el crecimiento más lento de los volúmenes de exportación se ha visto acompañado de una reducción en los precios, sobre todo de los productos básicos.

5. Las finanzas han sido otro de los cauces de transmisión. La incertidumbre que rodea a las nuevas perspectivas del mercado ha hecho que las corrientes de capital internacional privado hacia los países en desarrollo no hayan alcanzado los niveles de antes de 1997, mientras que sólo la IED se ha mantenido a flote, aunque con una tendencia muy marcada hacia un pequeño número de lugares específicos. La expectativa de que la ralentización económica y una política monetaria más flexible en los países industrializados desencadenaría corrientes de capital hacia los países en desarrollo, como ocurrió a principios del decenio de 1990, no se ha hecho realidad. Antes bien, el aumento de la fobia al riesgo y la preferencia por la liquidez dieron la pauta para una búsqueda de la seguridad y contribuyeron a que se fortaleciera el dólar, que ha alcanzado, en valores reales efectivos, los niveles observados a mediados del decenio de 1980 antes de que se concertara el acuerdo Plaza relativo a una intervención para lograr una devaluación metódica. Pese a que las dificultades económicas internas, sin lugar a duda, tuvieron importancia fundamental en el comienzo de una nueva ronda de crisis financieras en la Argentina y Turquía, los factores externos también contribuyeron: no sólo la ralentización en los países industrializados sino también el fortalecimiento del dólar debilitaron los resultados logrados por el comercio de estos países, ya que ambos vincularon sus monedas nacionales al dólar (paridad fija en la Argentina y paridad móvil en Turquía).

6. Pese a la respuesta concertada de los bancos centrales más importantes del mundo a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, sólo en los Estados Unidos se ha mantenido una política constantemente centrada en alcanzar una rápida recuperación reactivando el gasto público. En contraposición a ello, los resultados económicos de la zona euro y del Japón siguieron dependiendo de la expansión de la demanda extranjera. Muchos de los países en desarrollo de Asia oriental con posiciones relativamente favorables en materia de pagos externos trataron de movilizar fuentes internas de crecimiento por medio de políticas macroeconómicas expansionistas que permitieron lograr cierta recuperación en los últimos meses de 2001. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en América Latina y África, poco han podido hacer para ampliar la demanda interna debido a restricciones externas más severas causadas por una disminución de los ingresos de las exportaciones y de las entradas de capital privado.

7. En general se esperaba que un resultado positivo en Doha contribuyera a acelerar la recuperación económica y la expansión del comercio al aumentar la confianza de las empresas y los hogares. En el acuerdo alcanzado no se previó un programa de trabajo global, definido en parte como respuesta a la necesidad de reequilibrar las normas del sistema comercial de manera de mitigar los problemas con que tropezaban los países en desarrollo, así como de atender a la necesidad de lograr una mayor coherencia entre los aspectos macroeconómico y de desarrollo del comercio. No obstante, los efectos de las principales tendencias macroeconómicas de un acuerdo en un programa per se se ven limitados en gran medida a evitar que decaiga la confianza, como hubiera podido ocurrir si Doha hubiera sido un fracaso. Los efectos favorables ulteriores dependen de los posibles resultados de las negociaciones. Es más, el acuerdo logrado

en Doha no ha impedido el surgimiento de nuevas fricciones en el sistema comercial, ya que la ralentización económica sumada al fortalecimiento del dólar y a los grandes y persistentes desequilibrios en el comercio exterior ha abonado el terreno para la reanudación de las presiones proteccionistas.

8. Las perspectivas mundiales dependen decisivamente de las medidas de política destinadas a restaurar una firme recuperación en el gasto privado de las principales economías industrializadas. Los Estados Unidos adoptaron las medidas más audaces en la forma de decisiones fiscales y monetarias expansionistas que se aceleraron después del 11 de septiembre. Con todo, tal vez resulte difícil desembarazarse del legado de endeudamiento creado durante los años de auge, entre tanto la probable fortaleza de la recuperación del país es muy incierta. En Europa, el Pacto de estabilidad y crecimiento ha conllevado una búsqueda de metas de reducción de los déficit presupuestarios en la que no se tienen suficientemente en cuenta las posturas cíclicas de los países, a la vez que la política monetaria se ha seguido centrando primordialmente en la inflación pese a la brusca ralentización de la actividad económica. Aunque la debilidad del euro ha contribuido a sostener la demanda externa, desde una perspectiva mundial, la política monetaria en la zona del euro ha sido restrictiva en lo que se refiere a la contribución de la región a la expansión de la demanda mundial. A falta de una fuerte recuperación interna impulsada por la demanda, parece improbable que Europa quite la primacía a los Estados Unidos haciendo que la economía mundial vuelva a crecer más rápido. Hay pocos indicios de un rápido cambio de rumbo en el Japón, donde cabe prever también que sean las exportaciones las que impriman el impulso, mientras que las opciones de política se ven sumamente restringidas por las debilidades estructurales.

9. Una disciplinada transición hacia un mundo donde todas las principales economías marchen convincentemente en la misma dirección se ve complicada además por la incertidumbre que rodea a los desequilibrios de los tipos de cambio y por los enormes y persistentes desequilibrios del comercio exterior. El fortalecimiento del dólar ha estado contribuyendo a los desequilibrios mundiales derivados de las disparidades en la creación de demanda entre los principales países industrializados. Si un número cada vez mayor de países tratara de depreciar su moneda frente al dólar como parte de su intento por salir de la recesión, la corrección que a la larga habría que hacer respecto del dólar podría ser muy grande, lo que crearía el riesgo de que se produjeran bruscos virajes en los principales tipos de cambio con las consecuencias concomitantes para la estabilidad financiera y el crecimiento económico de los países en desarrollo. Para evitar ese riesgo habrá que establecer un mejor equilibrio en la contribución de los principales países industrializados a la demanda mundial, para lo cual Europa en particular tendría que asumir una mayor responsabilidad.

10. La experiencia pasada da a entender que el crecimiento del mundo industrializado tiene que alcanzar cerca de 3% para poder apoyar un vigoroso incremento del empleo y de los ingresos en los países en desarrollo. En lo que respecta a las actuales tendencias y políticas, es improbable que esto ocurra en el futuro inmediato. De manera que es improbable que se registre un aumento significativo de la demanda de exportaciones de los países en desarrollo, una recuperación importante en los precios de los productos básicos o un fuerte incremento de las entradas de capital que compense las restricciones externas más severas. Este contexto caracterizado por un crecimiento lento y volátil, desequilibrios entre monedas y desequilibrios del comercio exterior puede también socavar los esfuerzos para aumentar el acceso de las

exportaciones de los países en desarrollo a los mercados y conlleva la amenaza de una reanudación de las presiones proteccionistas.

11. De ahí que tal vez sea necesario reorientar las políticas macroeconómicas y estructurales en el mundo industrializado fuera de los Estados Unidos de manera de lograr un crecimiento más rápido y equilibrado en la economía mundial. Es imprescindible que esto se haga también para evitar la amenaza de proteccionismo y que se dé al traste con los esfuerzos que comenzaron en Doha. El aumento de las oportunidades de mercado podría imprimir un buen impulso a la actividad en los países en desarrollo, mientras que el aumento del uso del comercio regional y los mecanismos de financiación tal vez consigan relajar las restricciones externas y proteger contra la inestabilidad financiera. Aun así, un gran número de países en desarrollo seguirá necesitando un cuantioso apoyo financiero oficial para que se vean protegidos de los efectos del difícil entorno económico externo.

B. Reforma de la mundialización: en busca de una mayor coherencia

12. La evolución de la economía mundial desde la celebración de la UNCTAD X y las actuales incertidumbres que rodean a las perspectivas económicas han confirmado que la mayoría de los países en desarrollo padecen debilidades estructurales que aumentan su vulnerabilidad a los impactos externos y reducen sus posibilidades de sostener un rápido crecimiento. Estas debilidades surgen en parte de las modalidades de su participación en los sistemas comercial y financiero internacionales. El tratamiento de esos problemas mediante estrategias de desarrollo apropiadas será el tema de la sección que sigue. Ahora bien, los últimos acontecimientos evidencian también que no siempre se puede depender de los actuales acuerdos mundiales para garantizar la estabilidad financiera y monetaria y mantener una expansión del empleo, la producción y el comercio capaz de impulsar todos los frentes al mismo tiempo:

- Las iniciativas adoptadas en el contexto de la reforma de la estructura financiera internacional desde que se desatara la crisis financiera en Asia oriental no han sido muy eficaces para prevenir una nueva ronda de crisis financieras en los nuevos mercados. En particular, la crisis de la Argentina demuestra la fragilidad de recurrir a normas simples en la búsqueda de una estabilidad duradera. En este caso también las medidas adoptadas hasta la fecha para una mejor gestión de las crisis financieras parecen ser sumamente ineficaces para prevenir las profundas recesiones y los bruscos aumentos de la pobreza en los países que experimentan una rápida salida de capital. La falta de acuerdos internacionales eficaces para establecer procedimientos metódicos de reescalonamiento de la deuda sigue creando dificultades e incertidumbres en la solución de las crisis de la deuda en los nuevos mercados. Todo ello apunta a la necesidad de analizar y evaluar el proceso de reforma que se está llevando a cabo desde una nueva perspectiva.

- Las severas restricciones en los pagos externos que experimentan los países en desarrollo como consecuencia de la caída registrada recientemente en la economía mundial y del comportamiento pro cíclico de los mercados financieros plantea la cuestión de la adecuación de los acuerdos multilaterales para prever la financiación oficial de la balanza de pagos.

- La cuestión de la estabilidad y del ajuste adecuado de los tipos de cambio entre las monedas de los países del G-3 no se ha resuelto aún, por lo que los grandes vaivenes siguen amenazando a la estabilidad financiera mundial y al sistema comercial internacional.

- Pese a la respuesta concertada al 11 de septiembre en materia de política monetaria, no hay suficiente coordinación de las políticas macroeconómicas entre los principales países industrializados que siente las bases de una rápida y equilibrada expansión de la demanda mundial y evite que se intensifiquen los nuevos desequilibrios comerciales y las presiones proteccionistas.

- Pese a que en la reunión de Doha se reconocieron muchas de las preocupaciones de los países en desarrollo, que se expresaron por primera vez en Seattle, hay mucha incertidumbre respecto de los esfuerzos para convertir el programa ampliado de negociaciones en un verdadero programa de desarrollo.

13. La cuestión es cómo garantizar que los actuales acuerdos en las diferentes esferas económicas del comercio, las finanzas, la deuda, las inversiones y la tecnología se refuercen mutuamente para apoyar un crecimiento y un desarrollo equitativos, rápidos y sostenibles. En un mundo en que aumenta la interdependencia, ningún país puede poner su casa en orden sin tener en cuenta las condiciones que prevalecen en su entorno económico externo. Esto es válido no sólo para los países en desarrollo con su bien conocida debilidad para absorber el impacto externo, sino también para las economías industriales más poderosas.

14. La cuestión de la coherencia en materia de política y la coordinación de las cuestiones financieras, comerciales y de desarrollo fue una prioridad para los arquitectos del orden económico internacional de posguerra en las dos conferencias internacionales celebradas en Bretton Woods y La Habana. Los debates que tuvieron lugar en esas conferencias fueron motivados por el objetivo de alcanzar mejoras perdurables en el bienestar económico mediante la formulación de políticas destinadas a alcanzar el pleno empleo y el rápido crecimiento en el contexto de la estabilidad monetaria y financiera internacional. La idea era que la consecución de esos objetivos crearía las bases para una rápida expansión del comercio internacional y una mayor integración económica. De ahí que el FMI se propusiera garantizar que los países que tenían problemas con la balanza de pagos no se vieran obligados a emprender ajustes desestabilizadores y deflacionarios recurriendo a devaluaciones de la moneda o a una reducción del gasto público, que amenazaría con crear problemas para el crecimiento, la estabilidad y el comercio internacional. La eficacia de los acuerdos alcanzados en Bretton Woods obligaron, por ende, a controlar las corrientes de capital desestabilizadoras para garantizar la estabilidad de las monedas y la previsión de liquidez internacional suficiente para prevenir ajustes deflacionarios. También dependía de que una segunda institución, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) proporcionara corrientes oficiales a más largo plazo para ayudar a fomentar la capacidad de producción de los países. Se previó una tercera institución, la Organización Internacional de Comercio (OIC), para garantizar la coherencia en materia de política y la coordinación de las cuestiones económicas, financieras, comerciales y de desarrollo. A la larga, la OIC no llegó a crearse y el vacío resultante quedó sólo parcialmente cubierto por el GATT.

15. Pese a las deficiencias de diversos órdenes que presentaban estos acuerdos, la economía mundial alcanzó un crecimiento muy firme y el pleno empleo en los países industriales hasta

finales del decenio de 1960. Durante este período, los países en desarrollo adoptaron diversas estrategias de desarrollo, desde la industrialización en sustitución de las importaciones, popular en gran parte de América Latina y África, hasta modelos más orientados al exterior adoptados por algunos países de Asia oriental. Con ambos modelos se lograron éxitos y fracasos, pero el crecimiento en los países en desarrollo fue generalmente rápido, según las normas históricas, y se vio acompañado en muchos casos por profundos cambios económicos, políticos y sociales. Los préstamos multilaterales y la asistencia oficial para el desarrollo, junto con las preferencias comerciales, contribuyeron a compensar algunas de las antiguas asimetrías y propensiones en la economía internacional que históricamente han impedido el crecimiento de los países más pobres.

16. Dadas las deficiencias del sistema de organización económica internacional de posguerra que se hicieron cada vez más evidentes a finales del decenio de 1960 y a la larga propiciaron su desaparición a principios del decenio de 1970, estaba claro que hacía falta una reforma de los acuerdos multilaterales y de las políticas mundiales a fin de asegurar una mayor flexibilidad que respondiera a los cambios en la economía mundial. Pero el péndulo parece haberse movido mucho más allá del diseño consciente y de una manera sumamente desordenada. El sistema financiero y comercial internacional que evolucionó desde el descalabro de Bretton Woods ha dado preferencia a las corrientes de capital privado y no a las corrientes oficiales, a la flexibilidad de los tipos de cambio y no a la estabilidad, a la austeridad y no a la reflación, al ajuste y no a la financiación y a los acreedores en lugar de a los deudores. Esto ha hecho que el comercio internacional pase a ser un sistema de derechos y obligaciones de un solo nivel, en el que los países en desarrollo por regla general tienen el mismo nivel de obligaciones que los países desarrollados. Ya no se insiste tanto en el compromiso de lograr el pleno empleo, que se ha visto sustituido por el interés en la estabilidad de los precios. La liberalización y expansión del comercio están en primera línea del crecimiento económico y el pleno empleo, lo que reaviva los programas mercantilistas.

17. La experiencia reciente ha hecho que se cuestione, en particular en los países en desarrollo, la eficacia de los actuales acuerdos y la necesidad de introducir reformas para lograr un mayor grado de coherencia. Esas dudas tienen su origen en el hecho de que se producen reacciones desestabilizadoras y deflacionarias entre diversas esferas de actividad económica, en particular el comercio, la deuda y las finanzas que suelen poner trabas al desarrollo:

- Las corrientes comerciales en lugar de estar determinadas por las ventajas relativas suelen verse distorsionadas por tipos de cambio inestables y desajustados que tienen poco que ver con los fundamentos económicos sobre los que se asientan. Esto debilita los argumentos teóricos propuestos en favor de la liberalización del comercio. A decir verdad, cabe argumentar con toda lógica que en un mundo donde los tipos de cambio alteran las corrientes comerciales y la asignación mundial de recursos, los aranceles y los subsidios pueden asumir funciones de corrección. Este problema se pasa por alto en los actuales acuerdos mundiales que se basan en una falsa dicotomía entre el comercio y las finanzas.

- Al alterar las posiciones competitivas relativas de las diversas industrias de un país a otro, las fluctuaciones de la moneda que no tienen que ver con los fundamentos económicos pueden desencadenar fricciones comerciales y proteccionismo, lo que debilita al sistema comercial internacional. Los desajustes en los tipos de cambio han

sido uno de los grandes culpables de las recientes controversias comerciales relacionadas con el transporte marítimo y el acero.

- Los vaivenes en las corrientes internacionales de capital también pueden generar bruscos cambios en las corrientes comerciales internacionales al crear ciclos antiauge en la actividad económica. Durante las crisis de Asia oriental y en el ciclo más reciente de la tecnología de la información y la comunicación en los Estados Unidos se observó que el auge financiero podrá provocar una excesiva expansión de las inversiones, la producción y el comercio en determinados sectores, que finalmente llegó a su fin al estallar la burbuja, lo que dio por resultado bruscas fluctuaciones de las corrientes comerciales y los precios.

- Los vínculos desestabilizadores entre el comercio y las finanzas funcionan también por medio de los costos y de la disponibilidad de financiación externa. Dado que el cálculo de la solvencia determina el acceso a la financiación, tanto de los sectores públicos como privados, las crisis financieras pueden dificultar más no sólo la importación sino también la exportación, incluso después de que se producen grandes devaluaciones y mejoras en la competitividad. En este mismo orden de cosas, las sacudidas que sufre el comercio traen consigo un aumento de la carga de la deuda y una reducción de las entradas de capital en la medida en que van entrando en márgenes de riesgo más altos.

- Pese a que los acuerdos de posguerra se basaron en la idea de que las influencias adversas derivadas del comercio, las finanzas y la deuda no debían contrarrestarse mediante medidas que sacrificaran el crecimiento y el desarrollo, con arreglo a los acuerdos y a los enfoques actuales en materia de política, los países en desarrollo se ven obligados prácticamente en todos los casos a absorber esas influencias mediante medidas de racionalización interna. Durante las crisis de la deuda del decenio de 1980 y en los episodios más recientes de crisis financieras en los nuevos mercados quedó demostrado que lo típico es que los ajustes para un mayor control de las restricciones financieras externas derivadas de la disminución de los precios y los ingresos de exportación, los aumentos de la carga de la deuda externa o las reducciones en los préstamos internacionales y las inversiones se logran mediante reducciones de las importaciones y de la actividad económica, lo que surte efectos de contracción en el comercio mundial. Por otra parte, las normas actuales del sistema comercial no dejan mucha posibilidad a los países de emprender reducciones de las importaciones en forma selectiva con miras a reducir al mínimo sus efectos adversos en el aprovechamiento de la capacidad, la acumulación de capital y la pobreza.

18. Independientemente de esas reacciones desestabilizadoras y deflacionarias entre diversas esferas de la actividad económica, preocupa también el hecho de que en los acuerdos mundiales en materia de comercio, finanzas, deuda, inversiones y tecnología hay propensiones y asimetrías sistémicas que restringen el desarrollo:

- Pese a la aceptación general de las ventajas del libre comercio, la división internacional del trabajo se ve muy sometida a la influencia de las políticas comerciales que favorecen a productos y mercados en los que los países más avanzados tienen una ventaja competitiva. Los elevados aranceles, la progresividad arancelaria y los subsidios a la agricultura y la pesca se aplican a productos que brindan la posibilidad de

diversificar las exportaciones en los países en desarrollo. El panorama de proteccionismo no es mejor para los productos industriales, como son el calzado, las prendas de vestir y los textiles, donde muchos países en desarrollo tienen ventajas competitivas. El uso indebido de los procedimientos antidumping y de las normas de productos contra los exportadores de países en desarrollo que tienen éxito crea obstáculos adicionales.

- Hay una incongruencia entre el asesoramiento sobre políticas que las instituciones multilaterales proporcionan a los países en desarrollo para que adopten estrategias de crecimiento basadas en la liberalización de las importaciones y orientadas a las exportaciones -asesoramiento que a menudo se traduce en la imposición de condiciones cuando esas instituciones conceden préstamos en el contexto de los programas de ajuste estructural- y el proteccionismo que sigue existiendo en los mercados de algunos países industrializados para los productos dinámicos agropecuarios que requieren gran densidad de mano de obra. Además, debido a la promoción de la liberalización unilateral del comercio más allá de los compromisos de la OMC, los países en desarrollo se ven privados de la posibilidad de obtener concesiones para el acceso a los mercados en negociaciones comerciales posteriores.

- Para la mayoría de los países en desarrollo, el funcionamiento actual de los sistemas comerciales y financieros internacionales no proporciona recursos suficientes para que puedan lograr el crecimiento rápido y sostenido que necesitan para alcanzar las diversas metas con miras a mitigar la pobreza que ha fijado la comunidad internacional para el nuevo milenio. El pleno cumplimiento de los compromisos adoptados por la mayoría de los países en desarrollo durante la Ronda Uruguay, junto con las restricciones que siguen existiendo en cuanto al acceso a los mercados en algunos países industrializados importantes, están generando déficit de pagos que no pueden ser financiados de modo sostenido y fiable por los mercados internacionales de capital. Además, la financiación oficial ya no alcanza un nivel suficiente para cubrir esas diferencias. Los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo no eliminan por sí solos esta incongruencia: el monto de las promesas de contribuciones adicionales hechas en el contexto de esa Conferencia está por debajo de las cantidades necesarias para superar el déficit de recursos, por lo cual, según algunas estimaciones independientes, sería preciso duplicar la ayuda oficial. Esto supone que muchos países en desarrollo tal vez tengan que aceptar un crecimiento lento que probablemente no les permitirá reducir realmente la pobreza. En cambio, como indica la experiencia reciente en algunos mercados nuevos, los esfuerzos encaminados a acelerar el crecimiento recurriendo en mayor medida a las corrientes financieras privadas pueden empeorar la situación creando inestabilidad y ciclos de auge y de depresión, lo cual, entre otras cosas, va en detrimento de las inversiones productivas que se necesitan para mejorar los resultados del comercio.

- También se cree en general que los acuerdos existentes no dejan suficiente flexibilidad en materia de política para que los países en desarrollo puedan superar las limitaciones de su capacidad de pago a más largo plazo aplicando políticas comerciales, industriales y tecnológicas concretas para incrementar así su capacidad de exportación en los sectores más dinámicos. Con frecuencia cada vez mayor se expresa la preocupación de que en la actualidad la ortodoxia en materia de políticas y los acuerdos mundiales

resultan en la eliminación del apoyo que permitió que los actuales países adelantados alcanzaran los niveles de desarrollo económico que tienen ahora, ya que no se ofrece a los países en desarrollo muchos de los instrumentos de política que se utilizaron en forma generalizada y con éxito en épocas anteriores.

- En general se reconoce que en un mundo cada vez más interdependiente tendría que haber un grado mínimo de coherencia y compatibilidad entre las políticas nacionales e internacionales. En efecto, las normas y los compromisos multilaterales circunscriben las políticas que los países pueden adoptar dentro de sus fronteras nacionales debido a las ramificaciones que tienen a nivel mundial. Esta disciplina multilateral es particularmente importante para los países cuyas políticas económicas tienen una fuerte influencia en el resto del mundo. Si bien a nivel mundial se han introducido mecanismos reguladores en algunos sectores como el comercio, no siempre resultan eficaces frente a los gobiernos de los países industrializados importantes que a menudo se ven sometidos a presiones políticas para proteger sus sectores nacionales. Es más, para esos países no hay mecanismos reguladores similares, o los que hay no son suficientes en diversas esferas, incluidas las políticas macroeconómicas y financieras que, como se sabe, pueden generar repercusiones aún más fuertes a nivel mundial que las políticas comerciales. En cambio, las políticas macroeconómicas y estructurales de la mayoría de los países en desarrollo son objeto de una vigilancia más estrecha por parte de las instituciones financieras multilaterales, aunque las repercusiones generales de sus políticas nacionales son mucho menores.

19. En la actualidad continúan siendo válidos los objetivos que perseguían los creadores del orden económico internacional de la posguerra, a saber, un crecimiento y desarrollo amplios, acelerados y sostenidos conducentes a una mayor integración económica internacional. Para alcanzar estas metas ahora es preciso hacer frente a desafíos aún más complejos en materia de políticas para asegurar la compatibilidad y coherencia entre los diversos componentes de la economía internacional, así como entre esos componentes y el desarrollo económico. Sin embargo, si bien se reconoce cada vez más que la creciente interdependencia mundial plantea problemas mayores en lo que respecta a la coherencia, la complementariedad y la coordinación de la formulación de políticas económicas mundiales, los mecanismos e instituciones establecidos durante los tres últimos decenios no han sabido hacer frente a ese desafío. Por lo tanto, en el actual contexto de mundialización se tendría que proponer, en primer lugar, que se haga frente a esos problemas, entre otras cosas mediante los componentes apropiados del sistema de las Naciones Unidas. Como se reconoce en el Plan de Acción de Bangkok (párr. 103), la UNCTAD ha de desempeñar un papel singular a este respecto:

> Para asegurarse de que todos los países gozan de los beneficios de la mundialización es preciso afrontar los complejos problemas que se plantean en el terreno de las políticas económicas, sobre todo a nivel macroeconómico mundial, a causa de la creciente interdependencia de las distintas esferas de actividad económica, en particular el comercio, la financiación y la inversión, y los consiguientes riesgos que esta interdependencia a veces entraña. La UNCTAD, que es el centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integral de comercio y el desarrollo y las cuestiones interrelacionadas en los sectores de la financiación, la tecnología, la inversión y el desarrollo sostenible, está particularmente bien situada para examinar estas cuestiones y crear un consenso con miras a la reformulación de políticas con una perspectiva de desarrollo...

C. Reconsideración de las estrategias de desarrollo

20. En casi todos los casos en que los países en desarrollo han logrado un crecimiento rápido y sostenido, la evolución espectacular de la estructura económica que pasó del sector primario al industrial ha provocado un aumento progresivo de la productividad y los niveles de ingresos. Ese aumento se ha visto sostenido por una transición de actividades menos intensivas en tecnología y capital a actividades más intensivas, tanto dentro de los sectores como en los distintos sectores, y el mejoramiento resultante de la productividad ha ayudado a los productores nacionales a competir en mercados internacionales cada vez más exigentes. El motor de este proceso de cambio estructural y de crecimiento de la productividad ha sido el ritmo rápido y sostenido de la acumulación de capital. En los casos en que el mercado y los bienes privados han adoptado un papel preponderante, los recursos se han concentrado entre las manos de una minoría cuyo comportamiento, en gran medida, ha determinado las modalidades de inversión y crecimiento. Este proceso rara vez se ha desarrollado sin tropiezos y la necesidad de controlar las tensiones y los conflictos resultantes ha añadido una fuerte dimensión política a la "industrialización tardía".

21. En los dos últimos decenios, la mundialización se ha convertido en el contrapunto de las cuestiones de política relacionadas con la industrialización tardía. En particular desde la crisis de la deuda de comienzos del decenio de 1980, los países en desarrollo han procurado por todos los medios y a menudo con un costo considerable, integrarse mucho más en la economía mundial. Se esperaba poner fin a los ciclos intermitentes de crecimiento y desarrollo mediante la expansión de las exportaciones y la entrada de capital extranjero privado. Para aplicar estrategias con ese fin, muchos países en desarrollo han tenido que romper con sus políticas anteriores y buscar una integración más estrecha y acelerada en la economía mundial con una rápida liberalización del comercio, las finanzas y las inversiones. Sin embargo, los dos últimos decenios se han caracterizado por un crecimiento lento e irregular, una mayor inestabilidad y una brecha cada vez mayor entre los ingresos de la mayoría de los países en desarrollo y el mundo industrializado. Por ese motivo, se ha planteado la cuestión de formular estrategias de desarrollo apropiadas en el actual proceso de mundialización.

22. Si bien inicialmente las políticas se centraron en la necesidad de "fijar los precios como es debido", en épocas más recientes la cuestión de las instituciones apropiadas, resumida en el concepto de la "buena gobernanza", ha pasado a desempeñar un papel fundamental en el asesoramiento en materia de políticas oficiales que se proporciona a los países en desarrollo. Los principios básicos que se defienden para la buena gobernanza incluyen en general la responsabilidad política, la participación y la responsabilidad de los países por los programas, un verdadero estado de derecho, la transparencia y las corrientes de información. Se espera que la aplicación de esos principios dé por resultado la creación de buenas instituciones, o sea, un régimen democrático, una burocracia y un sistema judicial honrados y eficientes, la protección de los derechos de propiedad, la buena gestión de las empresas y de los sistemas financieros públicos y privados, el establecimiento de redes de protección social adecuadas, la protección de los derechos laborales, etc. En general se conviene en que la mayoría de estos principios e instituciones son importantes para el desarrollo económico, social y político en general. Sin embargo, al tratar de determinar si es preciso establecer arreglos institucionales específicos como requisito indispensable para el desarrollo acelerado de los países en desarrollo, es importante tener presentes las siguientes consideraciones:

- La experiencia histórica demuestra que muchas de las instituciones que ahora se consideran requisitos indispensables para el desarrollo económico satisfactorio fueron en realidad el resultado y no la causa del desarrollo económico de los actuales países desarrollados;

- Muchos países en desarrollo tienen hoy en día niveles mucho más altos de desarrollo institucional que el que habían alcanzado los actuales países industrializados cuando se hallaban en un nivel similar en cuanto a ingresos per cápita y desarrollo económico;

- Es probable que la imposición de un modelo institucional común a todos los países aunque no estén en la misma situación sea contraproducente: hay una gran diversidad institucional incluso entre los países industrializados, y la experiencia reciente demuestra que muchas de las instituciones de los países adelantados que se han superpuesto a las estructuras económicas, sociales y políticas existentes en los países en desarrollo no han funcionado como es debido;

- Los esfuerzos destinados a adoptar las instituciones de los países desarrollados pueden crear una presión considerable sobre los recursos financieros y humanos de los países en desarrollo; también pueden chocar con las normas sociales y culturales;

- Con el tiempo se ha comprobado que algunas instituciones que antes se presentaban como ejemplos que debían reproducirse (como el sistema financiero basado en los bancos en el Asia oriental o la gestión de las empresas en los Estados Unidos) tenían graves deficiencias.

23. Cabe pensar que si se exageran estas dificultades resultará fácil encontrar una excusa para defender el statu quo institucional de los países en desarrollo. De hecho, los países en desarrollo pueden aún aprovechar la rica experiencia histórica de las actuales economías desarrolladas mediante la creación o adopción de instituciones que pueden contribuir a promover el desarrollo. De la misma manera que estos países se han beneficiado enormemente de los adelantos tecnológicos de los países desarrollados en esferas como la medicina y la industria para fomentar el bienestar humano sin tener que innovar, también pueden aprender y aprovechar los conocimientos y la experiencia institucionales de los países desarrollados. Pero los niveles de desarrollo económico y las particularidades históricas imponen límites en cuanto a la conveniencia de reproducir determinadas instituciones.

24. En el ámbito de las políticas, se conviene en general en que la disciplina fiscal y monetaria y la estabilidad macroeconómica son una condición necesaria aunque no suficiente para un crecimiento y desarrollo sostenidos. En efecto, durante el último decenio la mayoría de los países en desarrollo han adelantado considerablemente en lo que respecta a la disciplina fiscal y la estabilidad de los precios. El hecho de que una mayor estabilidad de los precios no ha resultado en un crecimiento más vigoroso y sostenido hace que actualmente se diga con frecuencia que debe prestarse atención a las políticas microeconómicas y a la economía de la oferta. Si bien esas políticas siempre deben ser componentes integrales de las políticas industriales y tecnológicas concretas de los países en desarrollo, dista mucho de resultar claro si las actuales dificultades son sobre todo de origen microeconómico o macroeconómico. Aunque se ha controlado la inflación, no se ha alcanzado la estabilidad macroeconómica dado que ciertas variables clave como los salarios, los tipos de cambio y los tipos de interés que ejercen una

fuerte influencia en la asignación de las inversiones y los recursos han sido sumamente inestables en la mayoría de los países en desarrollo, en gran medida debido a la mayor inestabilidad financiera que crea la mayor movilidad de los capitales. Un entorno macroeconómico más estable y previsible es un requisito indispensable para crear un clima propicio a las inversiones y, de lo contrario, se corre el riesgo de que a nivel microeconómico las políticas tengan mucho menos probabilidades de éxito.

25. Hasta ahora las fuerzas desencadenadas por la liberalización acelerada han favorecido a determinados grupos de ingresos respecto de otros sin estimular las inversiones y el crecimiento. Además, la desigualdad en los ingresos ha aumentado prácticamente en todas partes ya que han predominado los intereses del capital y no los de la mano de obra, y la brecha de los salarios entre los trabajadores calificados y no calificados se ha ensanchado en muchos países. La liberalización financiera también ha dado lugar a una rápida expansión de la deuda pública y privada, en beneficio de una nueva clase de rentistas, mientras que la liberalización de la agricultura en los países en desarrollo ha favorecido en muchos casos a una clase urbana de comerciantes y no a los agricultores. Esos factores que han creado mayores desigualdades han desalentado al mismo tiempo las inversiones y frenado el crecimiento, porque los grupos que se han beneficiado de la liberalización no han invertido sus riquezas en actividades productivas. En particular, las ventajas que ofrecen las finanzas mundiales desde el punto de vista de la pronta entrada y salida de los mercados financieros para obtener ganancias rápidas a menudo han hecho flaquear la voluntad que se necesita para asumir compromisos a más largo plazo efectuando inversiones en bienes productivos de reciente creación.

26. A la luz de esas tendencias, se destaca el éxito de los países en desarrollo que han tenido una industrialización tardía, particularmente en el Asia oriental. Esas experiencias han despertado un interés generalizado y muchas controversias. Sin embargo, se conviene en general en que el éxito de esos países se ha basado en la gran voluntad de su clase empresarial, que se reflejó en tasas excepcionalmente altas de ahorro e inversión de las utilidades, y en el hecho de que la existencia de una situación de desarrollo disciplinado permitió lograr la convergencia de esos elementos. Desde esa perspectiva, puede decirse que las estrategias de desarrollo eficientes comprenden los siguientes elementos:

- Para la mayoría de los países pobres, las políticas tendientes a acelerar las inversiones y la acumulación de capital deben formularse inicialmente para una economía predominantemente rural, con el objetivo básico de incrementar la productividad agrícola, particularmente en las explotaciones pequeñas, y generar un excedente agrícola neto que pueda utilizarse para promover actividades no tradicionales. Para ello tienen importancia crucial aspectos tales como los precios previsibles de los insumos y los productos finales, los créditos rurales adecuados, un tipo de cambio apropiado, las inversiones en infraestructura pública y las políticas concretas basadas en la economía de la oferta para mejorar las capacidades tecnológicas de los agricultores, alentar el desarrollo del mercado y minimizar los riesgos.

- Cuando se inicia el despegue de la actividad industrial, una estrategia encaminada a estimular la rentabilidad y los altos niveles de reinversión de las utilidades en actividades productivas tendrá que recurrir a medidas fiscales, así como a políticas comerciales, financieras y competitivas.

- Es probable que en las primeras etapas del crecimiento acelerado, particularmente cuando se inicia el despegue de la industria, haya un importante déficit de financiación ya que el monto de las inversiones necesarias supera el del ahorro interno. Al comienzo será preciso colmar ese déficit mediante entradas de capital, pero gradualmente se ha de cerrar con el aumento del ahorro interno resultante del aumento de los niveles de ingresos. Este proceso de reducir la dependencia de las entradas de capital internacional es un aspecto distintivo de los procesos de industrialización y desarrollo que han tenido éxito. En muchos otros países los períodos de rápido crecimiento no estimularon el ahorro interno, con el resultado de que cuando se deterioraron las condiciones comerciales y financieras exteriores, ya no pudo mantenerse el crecimiento. Para una gran mayoría de los países de medianos ingresos, un desafío importante es encontrar la manera de reducir la dependencia de las corrientes de capital internacional, que son inestables, alentando el ahorro y la acumulación de capital, particularmente por medio de la reinversión de una mayor proporción de las utilidades.

- La preocupación acerca de la utilización excesiva de la financiación exterior también plantea la cuestión de saber si las fuerzas del mercado deben determinar las formas que adoptan esas corrientes y su destino y utilización. En vista de las crisis financieras recientes en los países en desarrollo, puede decirse que es esencial que esos países controlen las corrientes de capital para evitar los ciclos de auge y depresión y las perturbaciones graves del crecimiento y el desarrollo.

27. También es necesario que la mayoría de los países en desarrollo reorienten las modalidades de su participación en el comercio internacional. En efecto, si bien en su conjunto los países en desarrollo parecen haberse convertido en participantes más activos y dinámicos del comercio mundial durante los dos últimos decenios, si se examina más de cerca esa cuestión se observa que ha habido una gran diversidad en las modalidades de participación en la división internacional del trabajo:

- En primer lugar, muchos países no han podido dejar de exportar productos básicos cuyos mercados están relativamente estancados o en declive. Sin embargo, algunos países han logrado exportar productos más dinámicos y han registrado un aumento de sus ingresos.

- En segundo lugar, la mayoría de los países en desarrollo que han podido hacer la transición de los productos primarios a las manufacturas lo han hecho centrando su atención en productos basados en recursos y con gran densidad de mano de obra, que por lo general carecen de dinamismo en los mercados mundiales.

- En tercer lugar, la aparente decisión de algunos países de optar por productos que requieren gran densidad de mano de obra calificada y tecnología a menudo no es todo lo que aparenta ser, ya que en realidad esos países se dedican a actividades de montaje de esos productos que son intensivas en mano de obra y aportan poco valor añadido.

- Por último, algunos países, sobre todo en el Asia oriental, han registrado importantes aumentos en la proporción que representan sus productos manufacturados con valor añadido en el comercio mundial de productos manufacturados, lo que refleja el

desarrollo constante de su proceso de industrialización que es anterior a la reciente corriente de exportaciones en otras partes del mundo en desarrollo.

28. La mayoría de los países en desarrollo siguen exportando productos que requieren gran cantidad de recursos y mano de obra, con lo cual utilizan sobre todo su mano de obra barata para competir. Pero a la vez que los encargados de formular políticas empiezan a ver ciertos resultados satisfactorios desde el punto de vista del aumento de los niveles de inversión y de la proporción que representan las exportaciones de productos manufacturados que requieren mucha mano de obra en los mercados, tienen que prever las dificultades con las que estas industrias pueden enfrentarse en el futuro, entre otras las que se deben al aumento de los salarios, los límites del crecimiento de la productividad y el deterioro de las relaciones de intercambio. Para superar estas limitaciones es preciso promover gradual y resueltamente una nueva generación de industrias, en particular bienes de capital y productos intermedios, que ofrecen mayores posibilidades de innovación, crecimiento de la productividad y dinamismo para la exportación. Con este fin, es preciso adoptar medidas para crear y desarrollar la capacidad tecnológica a nivel del país, de las industrias y de las empresas. Se pueden utilizar incentivos fiscales y de otra índole para fomentar la capacitación en las empresas, crear un programa nacional para los niveles superiores de la educación y lograr una mayor participación de la industria en los planes de formación profesional. Las medidas encaminadas a facilitar la investigación y el desarrollo a nivel local, incluidas las subvenciones financieras, particularmente para los proyectos grandes que entrañan riesgos, la creación de centros de investigación científica y polígonos industriales especiales ofrece posibles maneras de fortalecer la capacidad tecnológica.

29. Si bien una buena estrategia de desarrollo debe basarse firmemente en el establecimiento de empresas locales sólidas junto con un proceso dinámico de acumulación, es indudable que las empresas extranjeras desempeñarán probablemente un papel importante en todas las etapas del proceso de desarrollo. Se pueden utilizar diversas técnicas para incrementar al máximo las ventajas derivadas de la interacción con las empresas extranjeras, desde la transferencia inversa de tecnología y licencias hasta la creación de filiales extranjeras en el país. En la mayoría de los casos, probablemente convenga usar una combinación de estas técnicas adaptada a las demandas sectoriales específicas.

30. Para los países más pobres que tratan de integrarse desde el nivel menos costoso de la cadena de producción, el muy alto contenido de importación de sus actividades plantea una serie de desafíos en materia de política. Debido a las posibles repercusiones tecnológicas y de otra índole, particularmente para las economías de medianos ingresos y en los sectores en que los conocimientos concretos y los bienes de capital están estrechamente asociados, es preciso que el gobierno anfitrión conserve una serie de opciones de política que le permita negociar eficazmente con las empresas transnacionales. Entre las medidas que han dado resultados en el pasado cabe mencionar la reglamentación de las inversiones extranjeras directas en esferas en las que se trata de apoyar a los grandes productores nacionales, los acuerdos sobre el contenido nacional y la selección de las tecnologías. En general es probable que un enfoque más abierto respecto de las inversiones extranjeras directas proporcione beneficios importantes una vez que los niveles de productividad y las capacidades tecnológicas superen ciertos umbrales.

31. Entre los encargados de formular políticas de los países en desarrollo se expresa la preocupación de que ya no es factible aplicar ciertas estrategias de desarrollo que han dado buenos resultados anteriormente debido a las restricciones que impone el orden económico

internacional en ciernes. La disminución de las fuentes de financiación oficial y la mayor utilización de corrientes de capitales privados son un posible motivo de restricción en lo que respecta a las opciones de política. Otro motivo son las nuevas obligaciones establecidas en virtud de la OMC, como consecuencia de las cuales las políticas nacionales, particularmente en las esferas del desarrollo industrial y tecnológico, se hallan sometidas a disciplinas más estrictas que antes. Por último, debido a las condiciones impuestas a los préstamos multilaterales, una serie más amplia de medidas de política son objeto de una estrecha vigilancia y evaluación por parte de las instituciones financieras multilaterales. Es preciso reexaminar todas estas posibles restricciones para velar por que los países en desarrollo tengan suficiente libertad en materia de política para crear el tipo de nexo entre las inversiones y las exportaciones que permita obtener un crecimiento rápido y sostenido.

32. En efecto, muchos países en desarrollo no están utilizando todas las opciones de política que se les ofrecen. Los acuerdos multilaterales no se aplican a muchas de las políticas financieras, fiscales y sectoriales que pueden contribuir a crear las condiciones básicas para una acumulación de capital más rápida y mejor orientada y encauzar las inversiones de una manera que sea compatible con los objetivos de desarrollo más amplios. En particular, las posibilidades de promover las exportaciones, si bien son reducidas, permiten de todos modos diversas formas de apoyo, particularmente en los países más pobres.