



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

Distr.
GENERAL

TD/B/52/7
14 de septiembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
52º período de sesiones
Ginebra, 3 a 14 de octubre de 2005
Tema 2 del programa provisional

**CRECIMIENTO Y DESARROLLO EN LOS AÑOS NOVENTA:
LAS ENSEÑANZAS DE UN DECENIO ENIGMÁTICO**

Preparado por la secretaría de la UNCTAD*

* Este documento se presentó en la fecha indicada por razones de procedimiento.

A. Gestión del crecimiento: acumulación y cambio estructural en un mundo interdependiente

1. Cualesquiera sean las cuestiones que podrían dividir a los economistas que se ocupan del desarrollo, éstos están ampliamente de acuerdo en que un crecimiento económico rápido y sostenido es una condición *sine qua non* para hacer frente a los niveles extremos de pobreza. Sin embargo, como se señala en un destacado libro de texto sobre el desarrollo publicado a comienzos de los años ochenta, quienquiera pretenda haber encontrado la clave del secreto del crecimiento económico "es probable que sea un idiota o un charlatán, o ambas cosas a la vez" (Herrick and Kindleberger, 1983, xvi). Además, a pesar del subsiguiente aluvión de nuevos y sofisticados modelos de crecimiento y consiguientes experiencias empíricas, un ex presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos señaló que probablemente "la teoría básica, la observación inteligente y el sentido común" (Mankiw, 1995, 308 y 309) siguieran siendo las guías más fiables para promover el crecimiento económico.

2. Una conclusión acertada que resulta del estudio de la experiencia de las economías adelantadas de hoy, incluidas las de Asia oriental que se han incorporado más recientemente a esa categoría, es que con toda probabilidad el éxito depende de la existencia de una base industrial amplia y sólida¹. Las economías de escala, los beneficios obtenidos de la especialización y el aprendizaje, y unas condiciones favorables a la demanda son algunas de las razones teóricas básicas que permiten explicar por qué la creación de sectores industriales importantes, unida a las capacidades tecnológicas conexas, sustenta el potencial de altos ingresos y aumento de la productividad.

3. Ahora bien, la observación sagaz de esa experiencia también pone de manifiesto la gran diversidad existente en el escalonamiento, el ritmo y el contenido del desarrollo industrial, que refleja las diferencias que hay en la dotación, importancia y ubicación geográfica de los recursos. Además, las disposiciones institucionales que sustentan el éxito de la industrialización no se ajustan a un modelo uniforme, y el eclecticismo y la flexibilidad son los rasgos distintivos del marco normativo que han permitido que las medidas se adapten a las circunstancias y preferencias económicas nacionales en lo que respecta a las relaciones de equilibrio entre un crecimiento rápido y la estabilidad social.

4. Es improbable que tratar de reproducir el proyecto de otro o imitar los casos de prácticas óptimas proporcione una orientación correcta a los gobernantes que procuran acelerar el crecimiento. Dicho esto, en la interacción de las conexiones que componen un régimen de crecimiento virtuoso, la acumulación de capital parece proporcionar un vínculo importante entre la iniciación del despegue industrial y el mantenimiento del crecimiento convergente. La inversión genera ingresos y a la vez aumenta la capacidad de producción. También entraña grandes posibilidades de complementación con otros elementos en el proceso de crecimiento, como el progreso tecnológico, la adquisición de conocimientos especializados y el perfeccionamiento institucional. Además, como en las decisiones en materia de inversión se

¹ La cuestión conexas de si la explotación de los recursos naturales contribuye al crecimiento o lo entorpece sigue dividiendo a los economistas. Véanse Sachs and Warner, 1995; UNCTAD, 1996, 139 a 142; y Mayer, 1997.

tienen en cuenta el nivel y la estabilidad de la actividad económica, la inversión desempeña un importante papel de vinculación entre los elementos cíclicos y los elementos a más largo plazo del desarrollo económico².

5. Es evidente que un ritmo dado de acumulación puede generar diferentes tasas de crecimiento, según su naturaleza y composición, así como la eficiencia en la utilización de la capacidad de producción. Ésta es una de las principales razones por las que en los estudios econométricos no se ha podido establecer una relación directa entre la tasa de inversión y el crecimiento económico³.

6. Hacer hincapié en la inversión traslada el foco de atención de la estrategia de desarrollo a la clase empresarial y su interacción con el Estado, con inclusión de la cuestión de si la inversión pública fomenta la privada y la forma en que lo hace. Ahora bien, en cualquier examen que se haga de las fuerzas que rigen el proceso de acumulación de capital, la manera en que el estrato más rico de la sociedad adquiere y utiliza sus ingresos parece ser particularmente importante. Un buen número de indicios sugieren que, tras las etapas iniciales de la industrialización, cuando la renta agrícola proporciona la principal fuente de inversión, la acumulación de capital se financia principalmente con beneficios que revisten la forma de retenciones empresariales, y no de economías familiares, a menudo incrementados por la obtención de préstamos bancarios a largo plazo. Este nexo entre beneficio e inversión proporciona una importante plataforma para la formulación de políticas destinadas a lograr un crecimiento más rápido⁴.

7. La exportación es un segundo componente de las estrategias de industrialización y crecimiento de la mayoría de los países, aunque esa función puede encararse de varias maneras. En algunos casos se trata del aumento de la eficiencia causado por una mayor competencia. En otros se trata más bien de las ventajas del tamaño del mercado, logradas ya sea mediante los beneficios en materia de especialización resultantes de una división más intrincada del trabajo, el perfeccionamiento tecnológico o una escala mínima de producción. En estos últimos ámbitos la exportación de productos manufacturados aporta ventajas dinámicas. Sin embargo, para muchos

² La primera generación de economistas especializados en desarrollo, desde Rodenstein-Rodan y Rostow hasta Hirschman y Tinbergen, destacó, por supuesto, el papel de la formación de capital como guía de la política económica. La importancia de ese papel se redujo cuando la atención se desplazó a las distorsiones de precios por influencia del Consenso de Washington, y la "productividad total de los factores" se convirtió en centro de la experiencia empírica del crecimiento. Sin embargo, más recientemente, en los exámenes del "clima de inversión" y los "diagnósticos de crecimiento", en cierta medida se ha vuelto al enfoque anterior. Véase un examen más pormenorizado en UNCTAD 2003, 61 a 63, y una crítica útil del concepto de productividad total de los factores en Reati, 2001.

³ Sin embargo, entre las numerosas variables introducidas en las ecuaciones de crecimiento, la inversión sigue apareciendo como una de las pocas que influyen de manera importante e independiente en el crecimiento económico, especialmente en el caso de las economías de ingresos medios y de crecimiento rápido. Véanse Levine and Renelt, 1992; Ros, 2000; y Bosworth and Collins, 2004.

⁴ Véanse UNCTAD, 1995 y 1997; Singh, 1998; Ros, 2000; y Amsden, 2001.

países en desarrollo exportar es una simple cuestión de conveniencia, ya que, a falta de un sector nacional de bienes de capital, la financiación de las importaciones asociada a un crecimiento más rápido se ve sometida a una inevitable limitación impuesta por la balanza de pagos.

8. Ahora bien, para que la exportación tenga éxito debe darse una dinámica favorable a las inversiones. A medida que aumentan los ingresos, el incremento de los costos de la mano de obra y la entrada de productores que producen a menor costo pueden reducir rápidamente la competitividad de los sectores manufactureros que utilizan mucha mano de obra, y se necesitan nuevas inversiones para mantener el aumento de la productividad y ascender a actividades de más valor agregado. Este nexo entre exportación e inversión proporciona una segunda plataforma de reflexión sobre las políticas de crecimiento⁵.

9. La importancia de trasladar la estructura de producción, comercio y empleo al sector industrial se reconoce ampliamente, pero existe un antiguo desacuerdo sobre la cuestión de si los vínculos sinérgicos entre comercio, inversión y crecimiento económico pueden originarse (espontáneamente) en una rápida liberalización de las fuerzas de mercado o si se necesita una activa intervención del Estado para superar los obstáculos institucionales y estructurales interrelacionados que podrían frenar el proceso. Ese desacuerdo ha pesado mucho en los recientes debates sobre las oportunidades y los retos de la mundialización. No hay duda de que actualmente la solidez de los vínculos transfronterizos entre producción, consumo y actividades financieras es tal que la evolución de la economía de cualquier país se ve influida por las decisiones económicas adoptadas fuera de sus fronteras. Sin embargo, la idea de que, consiguientemente, los mercados y las tecnologías han roto con las dotaciones de recursos, disposiciones institucionales y decisiones normativas de los países parece muy atractiva y la idea conexas de que la causa del estancamiento de algunas regiones en desarrollo es la reticencia a encarar la competencia mundial es muy endeble para interpretar las principales tendencias del último decenio en la esfera del desarrollo.

B. Cuadro general del crecimiento y la pobreza en la década de 1990

10. Tras dos décadas de crecimiento firme y constantemente positivo del mundo en desarrollo, el decenio de 1980 se inició con una serie de "desaceleraciones y aflojamientos" (Ben-David and Pappell, 1995). El crecimiento medio anual de los países en desarrollo disminuyó drásticamente, superando apenas el crecimiento demográfico; en cinco de los diez años del período la renta por habitante se contrajo. Según una medición amplia de la pobreza (2 dólares por día), las cifras absolutas cayeron drásticamente durante el decenio de 1980, pero según una medición más estricta (1 dólar por día) la caída inicial de la primera mitad del decenio fue seguida por una leve inversión hacia el final.

11. Las cifras desglosadas pueden inducir a error. No todas las regiones salieron perdiendo en el decenio de 1980. La crisis se limitó a América Latina, África y Oriente Medio, y en cada una de esas regiones también hubo países que resistieron a la tendencia más general. Por contraste, Asia oriental y meridional experimentaron un crecimiento firme, en algunos países más rápido

⁵ Rodrik, 1999. Véase una exposición más detallada en UNCTAD, 1996 y 2004. Bosworth and Collins, 2003, presentan los datos econométricos en apoyo del nexo entre exportación e inversión.

que en los años setenta. Las tendencias de la pobreza divergieron de manera concurrente. Según la medición más estricta, mientras Asia oriental experimentaba una drástica caída en los índices de pobreza, las cifras aumentaban de manera persistente en las demás regiones.

12. La crisis de la deuda en el mundo en desarrollo fue desencadenada por la reorientación de las políticas en los países industrializados (UNCTAD, 1986), pero puso de manifiesto la medida en que la rapidez del crecimiento había llegado a depender del aumento constante de las entradas de capital. Para muchos, la crisis era la prueba definitiva de que las estrategias de crecimiento orientadas al ámbito interno y las políticas intervencionistas no podían sacar a los países en desarrollo del lodazal de la pobreza y el subdesarrollo. Se consideraba que una estrecha integración en la economía mundial lograda mediante la rápida liberalización del comercio, la financiación y la inversión permitiría eliminar los obstáculos estructurales e institucionales al crecimiento, reducir la deuda pendiente y poner término a las crisis periódicas provocadas por la balanza de pagos.

13. Aun cuando en los años ochenta se subestimaron los costos de la adaptación a esa nueva vía de desarrollo, se siguió esperando que las recompensas se materializaran en los años noventa mediante mejores resultados en materia de crecimiento concordantes con las variables fundamentales del mercado. De hecho, como se preveía que la mayor apertura, la menor intervención del Estado y la mayor participación del sector privado devengarían el máximo dividendo en materia de crecimiento a los países más pobres, la convergencia de ingresos fue la tendencia dominante prevista para el decenio⁶.

14. No hay duda de que en la década de 1990 se incrementó mucho la integración mundial de los bienes, los servicios y las corrientes de inversión. El comercio, que empezó a crecer más rápido que la producción a partir de mediados de la década de 1980, se desarrolló mucho más rápido en la de 1990, colocándose los países en desarrollo a la vanguardia (UNCTAD, 2003, 41 a 44). El resultado fue un rápido y generalizado aumento de la parte de las exportaciones e importaciones en el PIB de los países en desarrollo, así como un rápido incremento de la participación de esos países en el comercio internacional de bienes, de un 23 a un 30% del total. Las cifras correspondientes a la IED fueron aún más notables. Las entradas anuales medias de IED en los países en desarrollo fueron casi cinco veces mayores en la década de 1990 que en la de 1980, aumentando de un cuarto a cerca de un tercio de las corrientes mundiales y cuadruplicándose como parte de la renta.

15. Sin embargo, en muchos países en desarrollo la respuesta en el ámbito del crecimiento fue anémica; el crecimiento anual medio por habitante apenas superó el del decenio de 1980, pero se mantuvo muy por debajo del de los años setenta. Además, en muchos casos esa recuperación corrió pareja con una importante agravación de los déficit externos (UNCTAD, 1999, 75 a 94). El crecimiento también fue variable y en la mayoría de las regiones se produjeron ciclos de expansión y contracción. Uno de cada cuatro países en desarrollo lograron mejorar sus resultados en materia de crecimiento respecto a la década de 1970 y la mayoría de los países que lo hicieron pertenecían a Asia oriental. Con exclusión de éstos, en la década de 1990 se

⁶ La idea de convergencia había perdido crédito junto con la primera generación de modelos neoclásicos de crecimiento que la previeron. Véase un examen más detenido en Kozul-Wright y Rowthorn, 2002.

incorporó en el recuento de la pobreza a un número mayor de personas que en la de 1980. El problema fue particularmente grave en el África subsahariana, donde a fines de la década de 1990 la renta por habitante fue un 10% inferior al nivel alcanzado en 1980 y 115 millones de personas más vivían en la extrema pobreza (más de 50 millones en los años noventa), cantidad que representa aproximadamente las dos terceras partes de la población (UNCTAD, 2002a, cuadro 20).

16. Por lo tanto, a pesar de la nueva desaceleración que se produjo en los países adelantados en el decenio de 1990, las diferencias de ingresos siguieron aumentando y la convergencia no llegó a materializarse (UNCTAD, 1997, 69 a 101). En cambio, en una hipótesis más optimista se podría señalar el muy firme crecimiento que se produjo en China y la India, que juntas provocaron la reducción de la extrema pobreza en el mundo en desarrollo en la década de 1990⁷. En ambos países el alto grado de inversión y el dinamismo de las exportaciones pusieron de manifiesto una mayor contribución de los incentivos de mercado. Sin embargo, en ambos casos el mejoramiento de las tendencias económicas se había iniciado a comienzos de la década de 1980 y ambos evitaron las crisis provocadas por los programas de ajuste más convencionales. Una intervención normativa bastante enérgica aunque poco ortodoxa formó parte de su exitoso método de "gradualismo heterodoxo" adaptado a las condiciones nacionales (Birdsall et al, 2005, 145).

C. Variedad de las experiencias en materia de desarrollo en la década de 1990

17. En un reciente estudio del Banco Mundial (2005, 30) sobre su propia línea normativa en la década de 1990 se reconoce que hubo una tendencia persistente a sobrestimar las perspectivas de crecimiento en las regiones que aplicaban los programas de ajuste y a subestimar los resultados en materia de crecimiento en las que no lo hacían. También se reconoce en ese informe que, para que el crecimiento se acelere, los enfoques formulistas aplicados a la elaboración de la política económica deben reemplazarse por diagnósticos más específicos por países sobre las limitaciones al crecimiento, prestando especial atención a la acumulación de capital, los cambios estructurales y tecnológicos, y la desigualdad.

18. Ahora bien, ¿cuáles fueron las consecuencias de pasar por alto esos aspectos de la cuestión de la política de desarrollo en la década de 1990? En primer lugar, a las regiones en las que se aplicó el ajuste en la década de 1980 les resultó particularmente difícil invertir la drástica caída resultante en la parte de las inversiones, que en algunos países había descendido por debajo de los niveles necesarios para reemplazar el capital depreciado. De hecho, en los casos en que se siguieron aplicando programas de ajuste, a menudo el ciclo de inversión siguió siendo inestable, incluso después que disminuyeron los trastornos inmediatos de la crisis de la deuda. Esta situación se reprodujo en gran parte de América Latina y el África subsahariana. En cambio, los países de Asia oriental y meridional que se opusieron a esa tendencia en la década de 1980 pudieron mantener un ritmo rápido y razonablemente estable de acumulación de capital durante la mayor parte del decenio de 1990 (UNCTAD, 2003, 65 a 73).

⁷ Véanse la medición de la pobreza en esos países y la forma en que los mismos afectan las cifras mundiales en Berry and Serieux, 2004, y Sutcliffe, 2004.

19. En los países en que la producción industrial había aumentado en la década de 1980, ese aumento continuó en la de 1990. En cambio, en las regiones en las que el estancamiento industrial era la norma, como en América Latina y África, a la mayoría de los países les resultó difícil invertir la tendencia en la década de 1990. De hecho, la "desindustrialización" fue evidente en algunos casos (UNCTAD, 2003, 92 y 93). Además, en las economías con valor añadido manufacturero y en las que la parte de la inversión disminuía, la norma solía ser la participación estacionaria o en baja de los productos manufacturados en el total de las exportaciones, aun cuando la composición global de las exportaciones de los países en desarrollo se estaba desplazando rápidamente a los productos manufacturados, incluidos los bienes cuya fabricación exige un mayor grado de calificación y de tecnología. También en este caso las divergencias regionales llaman la atención; en la década de 1990 sólo ocho países de Asia oriental representaban el 70% del comercio de productos manufacturados de los países en desarrollo. Fuera de este grupo, las estrategias de exportación se basaban en los bajos salarios (en algunos casos en reducción) o la depreciación monetaria y no en un gran aumento de la productividad, y, si bien ese fenómeno fomentó la recuperación en algunos países, pocos pudieron alcanzar un umbral de exportaciones acorde con un ritmo dinámico de industrialización (UNCTAD, 2003, 99 a 102).

20. El comportamiento del mercado de trabajo, fundamental para hacer frente a la pobreza, también fue divergente. Unos salarios reales estancados o en disminución solían coincidir con un desempleo en aumento y unas diferencias de ingresos cada vez mayores entre la mano de obra calificada y la no calificada (OIT, 2004, 40 a 45; Akyuz et al, 2005). En muchos casos, las políticas de ajuste y la reducción del sector público han provocado un achicamiento de la clase media. La contrapartida de estas tendencias ha sido el crecimiento del sector no estructurado de la economía, que a fines de la década de 1990 representaba entre la tercera parte y las tres quintas partes de la fuerza laboral en África y América Latina (Schneider, 2002).

21. Habida cuenta de esas tendencias de la década de 1990, al parecer el grado de exposición a las fuerzas del mercado mundial no es lo que permite distinguir entre "ganadores" y "perdedores". Antes bien, la principal diferencia, particularmente entre las nuevas economías industrializadas de Asia oriental y la mayoría de los demás países en desarrollo, fue que la liberalización siguió a la aplicación exitosa de las políticas industriales y comerciales; el proteccionismo y el apoyo se eliminaron en gran parte porque ya no eran necesarios. Por el contrario, en el último caso la liberalización ha resultado, en gran medida, del fracaso en el establecimiento de industrias eficientes y competitivas en los sectores que utilizan mucha mano de obra o un alto grado de calificación. Por lo tanto, las consecuencias para el crecimiento, la distribución de los ingresos y la pobreza del aumento de la competencia provocado por la apertura han sido muy diferentes.

22. Los avatares de la historia y la geografía han desempeñado un papel en este desparejo comportamiento, pero un análisis comparativo de las tendencias en la formación de capital, el comportamiento de las exportaciones y la industrialización proporciona un cuadro más preciso de la relación existente entre cada economía en desarrollo y las demás a fines de la década de 1990:

- a) *Industrializadores maduros*. Este grupo incluye las nuevas economías industrializadas (NEI) de primer nivel, especialmente la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, que alcanzaron la madurez industrial mediante una

rápida y sostenida acumulación de capital, y el crecimiento en el empleo, la productividad y la producción industriales, así como las exportaciones de productos manufacturados. En la década de 1990 esas economías tenían una parte de la producción industrial en el PIB superior a los niveles de los países adelantados, las exportaciones se habían desplazado a bienes que utilizaban más capital y tecnología, y el crecimiento industrial estaba empezando a desacelerarse a medida que los recursos se dirigían al sector de los servicios.

- b) *Industrializadores rápidos.* En varios países se produjo un aumento de la parte de los productos manufacturados en el total de la producción, el empleo y las exportaciones, basado en una inversión intensiva en las actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales y que utilizan mucha mano de obra, y esos países estaban empezando a elevar su nivel mediante productos de tecnología media. En este grupo figuraban las nuevas economías industrializadas de segundo nivel de Asia, pero también algunos casos aislados de países con experiencias positivas de otras regiones, así como los gigantes emergentes que eran China y la India.
- c) *Industrializadores de enclave.* Algunos países dejaron de lado su dependencia respecto a las exportaciones de productos básicos vinculándose a las cadenas internacionales de producción, a menudo atrayendo grandes cantidades de IED y basándose en gran medida en los insumos y la maquinaria importados. En muchos casos el aumento de las exportaciones fue muy rápido, como en Filipinas, México y, hasta cierto punto, Marruecos. Sin embargo, los resultados globales en los ámbitos de la inversión, el valor agregado y el aumento de la productividad fueron a menudo bastante malos.
- d) *Desindustrializadores prematuros.* Este grupo incluía la mayoría de los países de América Latina, que habían alcanzado cierto grado de industrialización pero no pudieron mantener un proceso dinámico de cambio estructural mediante una acumulación y un crecimiento rápidos. En un contexto de rápida liberalización fueron tendencias comunes la disminución de las partes del empleo y la producción en el sector manufacturero y el descenso a actividades que utilizan menos tecnología.
- e) *Países exportadores dependientes de los productos básicos.* Muchas economías más pobres, especialmente del África subsahariana, siguieron dependiendo en gran medida de las exportaciones de uno o dos productos básicos. Frente a unos mercados relativamente estancados, a la inestabilidad de los precios y al deterioro de la relación de intercambio, la inversión siguió disminuyendo, la diversificación se detuvo y la productividad se mantuvo estacionaria. En algunos casos surgieron en los sectores extractivos enclaves de aumento más rápido de las exportaciones, habitualmente relacionados con la IED, pero con vínculos débiles con el resto de la economía. Sin embargo, algunos países en desarrollo más ricos, como Chile, alcanzaron un ritmo más rápido de inversión y crecimiento basado en su dotación de recursos naturales.

D. El entorno internacional: liberalización del comercio, IED e integración

23. A principios de los años ochenta, en la reorientación de la política de desarrollo se presupuso que el desarrollo orientado hacia el interior podría transformarse rápidamente y adoptar una orientación hacia el exterior más dinámica. Los mercados competitivos asegurarían una distribución óptima de los recursos en función de las ventajas comparativas, garantizando los ingresos de exportación necesarios para importar bienes de capital y bienes intermedios con el fin de lograr un crecimiento más rápido. La liberalización financiera atraería capital extranjero en busca de un elevado rendimiento en países con escasez de capital, lo que les permitiría invertir más de lo que ahorran. Una mayor cuantía de IED permitiría transferir tecnología y capacidades institucionales y estimularía la inversión interna.
24. Si bien el entorno macroeconómico mundial al que se enfrentaban los países en desarrollo pudo haber mejorado en los años noventa (Banco Mundial, 2005, 59 a 71), parecería que para muchos los motores del comercio y la IED estaban funcionando de forma mucho más intensa sin reactivar el crecimiento.
25. Una explicación posible es que los sesgos en las pautas de liberalización empañaron las perspectivas de crecimiento al discriminar a sectores en los que los países en desarrollo podrían crear ventajas comparativas, a pesar de que desataran las fuerzas asimétricas del mercado afectando a los participantes más débiles del sistema comercial (UNCTAD, 1999; OIT, 2004). Sin embargo, el hecho de que muchos países comerciaron más pero ganaran menos durante los años noventa indica que hubo algunos problemas estructurales profundamente arraigados en el modelo de integración emergente.
26. Es conocida la experiencia de muchos fabricantes de productos básicos: las constantemente estrictas limitaciones externas causadas por el bajo nivel y la inestabilidad de los precios, los elevados niveles de endeudamiento y el estancamiento o la disminución de la AOD son factores que contribuyeron a una débil dinámica de inversión y una paralización de la diversificación, perpetuando la trampa de la pobreza (UNCTAD, 2003 y 2004). Es evidente que poco sirvieron la mayoría de los programas de ajuste para modificar ese modelo de inserción en la economía mundial durante los años noventa y, en ciertos casos, al desencadenar un proceso de "desindustrialización", casi seguramente han tenido un efecto regresivo.
27. No obstante, siguiendo una tendencia que empezó en los años ochenta, los productos básicos seguían siendo un componente en declive del comercio de los países en desarrollo en los años noventa y el aumento concomitante de la parte de las manufacturas supuso la incorporación de productos que requerían un uso intensivo de tecnología y una especialización media y alta. Además, una proporción significativa de la mayor cantidad de IED dirigida a los países en desarrollo se destinó a trasladar la producción manufacturera a países de bajos costos para exportarla después a los países de origen de las ETN o a terceros mercados.
28. Los sectores favorecidos, como el del vestido y la electrónica, comprendían algunas de las partes más dinámicas del sistema de comercio. La elevada elasticidad de la renta, la innovación en los productos y los cambiantes patrones de consumo contribuyeron a este dinamismo; pero aun cuando el producto final estaba clasificado como producto de alta tecnología, muchos países en desarrollo sólo participaban en las actividades de montaje poco especializadas en las que

utilizaban bienes de capital y bienes intermedios importados y su contribución al valor añadido estaba condicionada por el costo del factor menos escaso y más débil, es decir, la mano de obra no calificada.

29. Este tipo de participación en el segmento de las redes internacionales de producción que utiliza mucha mano de obra puede ayudar a los países a aumentar el empleo y la renta per cápita aun cuando la plusvalía generada sea baja. Sin embargo, las vinculaciones verticales con el resto de la economía tienden a ser débiles y, como los mercados finales de estos productos están dominados por empresas oligopolísticas que normalmente compiten sobre la base de la calidad, el diseño, la comercialización, la marca y la diferenciación del producto, las enormes barreras para acceder a las partes de la cadena de producción que requieren un alto grado de especialización y tecnología no solamente desvían del comercio la distribución de los beneficios, sino que también pueden dificultar bastante el proceso de mejora. En consecuencia, muchos países en desarrollo de ingresos medios continuaron fabricando manufacturas en las que se utiliza mucha mano de obra porque sus productores tenían dificultades para perfeccionarse y diversificarse. En estas condiciones, un impulso simultáneo en favor de las exportaciones de los países en desarrollo conlleva el riesgo de provocar un exceso de producción de productos estandarizados fabricados en serie causando efectos adversos para la relación de intercambio y la consiguiente presión para mantener bajos los salarios. Las tendencias de los años noventa demostraron que estos peligros eran reales (UNCTAD, 2002, 113 a 140).

30. Las experiencias de los años noventa y las de la historia económica en general demuestran que la expansión de la actividad económica y del empleo, así como las mejoras en el nivel de vida, facilitan en gran medida la liberalización del comercio y la integración económica mundial. Del mismo modo, las corrientes de capital sostenibles y a largo plazo, en particular la IED en nuevas instalaciones, son atraídas fundamentalmente hacia países que ya han alcanzado un rápido crecimiento económico y mejoras constantes en la infraestructura física y humana. Así pues, para aquellos que tienen una fuerte dinámica de inversión, tanto en capital físico como humano, el comercio y la IED pueden reforzar un ciclo virtuoso ya establecido de crecimiento. De lo contrario, es igualmente probable que esas mismas fuerzas conduzcan a la marginación o a un desarrollo de tipo enclave.

E. El entorno internacional: liberalización financiera y corrientes de capital

31. A principios de los años ochenta los mercados financieros sufrieron una transformación drástica gracias a una combinación de desregulación, internacionalización e innovación que afectó a los países ricos y pobres por igual. Si bien el impulso procedió de los países avanzados, la lógica económica traía grandes promesas para los países más pobres del mundo: los mercados financieros desregulados y abiertos no solamente aumentarían la disponibilidad de financiación tanto nacional como extranjera para las inversiones, sino que también contribuirían a crear un clima de inversión más estable y disciplinado, y liberarían a los países deficitarios de la política imprevisible de las corrientes de AOD⁸.

⁸ Según la denominada Doctrina Lawson, los déficit por cuenta corriente y el endeudamiento exterior crecientes generados por el sector privado (en contraposición al público) son inmunes a los peligros que resultaron ser tan destructivos a principios de los años ochenta.

32. En los años noventa se produjo una rápida expansión de las entradas de capital privado en los países en desarrollo y se multiplicó por siete el promedio de los años ochenta.

Las inversiones de cartera y la inversión extranjera directa (IED) registraron el crecimiento más fuerte, representando más de dos tercios del total de entradas de capital privado. Sin embargo, buena parte del aumento representó una recuperación de la tendencia tras los años aciagos del decenio de los ochenta⁹. Además, este capital se estaba concentrando cada vez más en un reducido grupo compuesto por unos 20 mercados emergentes que recibieron más del 90% del total de entradas de capital en los años noventa, frente al 50% que se recibía antes de que comenzara la crisis de la deuda. Y lo que es más importante, estas corrientes de capital resultaron ser cada vez más difíciles de administrar de forma acorde con un crecimiento económico más rápido e integrador.

33. Unos tipos de interés real más elevados y un tipo de cambio estable eran requisitos que debían cumplir los países que intentaban volver a entrar en los mercados financieros internacionales tras la deuda de la crisis. Sin embargo, aunque la austeridad financiera resultaba atractiva para los inversores extranjeros, poco sirvió la severa actitud monetaria y fiscal para estimular la inversión interna o para mejorar las perspectivas de exportación. De hecho, el aumento de las obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda resultante de unos tipos de interés más elevados, junto con el empeoramiento de las perspectivas de exportación, entrañaban el riesgo de reproducir una insostenible carga de la deuda. En muchos casos, las salidas de capital combinadas con las remesas de utilidades y la acumulación de reservas de divisas redujeron en gran medida las entradas netas de capital, y una parte creciente de éstas fue absorbida por actividades que aportaban muy poco a la capacidad productiva. Estas entradas de capital, en particular bajo la forma de préstamos a corto plazo e inversiones de cartera, podían ser muy inestables y poco fiables como fuente de financiación del desarrollo.

34. A medida que los mercados financieros se desvinculaban cada vez más de las demandas a largo plazo de la industrialización, las corrientes financieras desreguladas desencadenaron ciclos de expansión y contracción, que se convirtieron en una característica recurrente del mundo en desarrollo durante los años noventa. Las circunstancias precisas en las que surgió la vulnerabilidad ante el cambio de dirección de las entradas de capital y su consiguiente repercusión en el crecimiento diferían de una región a otra. La crisis del peso mexicano de 1994 dio una primera voz de alerta. Sin embargo, su fuerza se reveló en toda plenitud con las crisis financieras de Asia oriental (UNCTAD, 2000), una región con un antiguo historial de fuerte crecimiento y disciplina fiscal. Al igual que en otros episodios de crisis financiera y de agitación cambiaria, la crisis de Asia oriental fue precedida por la liberalización financiera y la desregulación que, en algunos casos, constituyeron una ruptura radical con las prácticas del pasado (UNCTAD, 1998, 53 a 77). Además, el carácter extremo del colapso se vio exacerbado por políticas monetarias innecesariamente estrictas que acentuaron el proceso de deflación de la

Un conocimiento adecuado de las tendencias históricas podría haber propiciado una actitud más prudente. Véase O'Rourke and Williamson, 1999.

⁹ La entrada anual de capital en los años noventa fue de un 5% del PNB, o sea, prácticamente el nivel del período 1975-1982. Si se excluye a China, esta proporción es en realidad inferior en un punto porcentual a la del período anterior.

deuda, sirvieron para reducir la producción y el empleo y causaron graves trastornos en los sectores empresarial y financiero (Stiglitz, 2002).

35. Aunque en los años noventa todo el mundo en desarrollo hizo caso del llamamiento a favor de la liberalización financiera, la mayoría de los países, y particularmente los africanos, atrajeron pocas corrientes de capital privado y, por supuesto, no las suficientes para compensar el descenso de la ayuda (UNCTAD, 2000). La privatización y la desregulación sí atrajeron algo de IED, aunque principalmente se destinó a los sectores extractivos o a la adquisición de empresas de servicios públicos. Sin embargo, estas corrientes de capital apenas aliviaron las dificultades de pago, y los intentos de superar los déficit cambiarios de las actividades relacionadas con las ETN fomentando nuevas entradas del mismo tipo también podían ser contraproducentes (Kregel, 2004; UNCTAD, 2005).

F. Algunas cuestiones en juego

36. Dadas sus debilidades estructurales, las reducidas dimensiones de sus mercados nacionales y su dependencia de las importaciones para utilizar y acumular capacidad, la medida en que los países pobres pueden generar los recursos necesarios para estimular el crecimiento y paliar la pobreza sigue dependiendo mucho de su capacidad para convertir sus recursos naturales sin explotar y el exceso de mano de obra en ingresos de exportación, importaciones e inversiones. Lograr esto en un mundo caracterizado por la creciente interdependencia económica y política conlleva desafíos normativos cada vez más complejos. La responsabilidad de hacer frente a estos retos recae sobre los gobiernos de los países en desarrollo, pero sus esfuerzos pueden verse gravemente obstaculizados por los desequilibrios, las incoherencias y la parcialidad en el funcionamiento del sistema internacional financiero y de comercio.

37. La experiencia de los años noventa enseña que, a pesar de haber arrancado de raíz los regímenes anteriores, la orientación normativa adoptada en muchos lugares del mundo en desarrollo después de la crisis de la deuda no logró establecer una alternativa que prosperase. En parte puede achacarse la culpa a los desaciertos en la aplicación de las políticas, pero los verdaderos problemas radican en la concepción. En particular, las incoherencias entre las políticas macroeconómicas, comerciales, industriales y financieras alentaron muy poco a los inversores y a las empresas a crear, ampliar y mejorar la capacidad productiva, al tiempo que daban rienda suelta a las fuerzas de la competencia mundial.

38. Aunque recientemente se ha conferido una mayor importancia al alivio de la pobreza, en parte en respuesta a los resultados desalentadores del último decenio, buena parte del asesoramiento normativo que se presta actualmente sigue conteniendo todos los elementos principales de la primera generación de reformas, diseñada para "hacer que los precios sean adecuados". Y aunque está aumentando la sensibilidad con respecto a los factores institucionales, es esencial que la nueva importancia conferida al alivio de la pobreza se base en una evaluación independiente, minuciosa y honesta de las repercusiones que tienen las políticas de ajuste macroeconómico y estructural sobre el crecimiento, la distribución de la riqueza y la pobreza.

39. El éxito logrado en los años noventa se forjó de forma constante a partir de la mejora del rendimiento que comenzó en los años ochenta. En todos los casos una característica clave parece ser la posibilidad de utilizar una gama de opciones normativas para gestionar la

integración en la economía mundial y lograr que se conserve en el país una mayor parte del valor añadido vinculado al comercio, así como para experimentar una serie de medidas más estratégicas con el fin de fomentar una formación fuerte de capital, expandir los mercados internos y apoyar el perfeccionamiento tecnológico.

40. Hacer un balance de los dos últimos decenios de reforma económica no significa restar importancia a las amenazas que conllevan los desequilibrios financieros o las presiones inflacionarias, sino reconocer que existen muchas formas de alcanzar la estabilidad macroeconómica, la integración y un crecimiento más rápido (Banco Mundial, 2005) y, de esta forma, adoptar una perspectiva más constructiva de la función del Estado en relación con la acumulación de capital, el desarrollo industrial y la desigualdad en los ingresos. Sobre todo, la perspectiva de la fórmula uniforme tiene que dar paso a un debate integral sobre el margen adecuado que requieren todos los países en desarrollo para modelar sus propias políticas atendiendo a sus circunstancias específicas.

41. La buena gestión de los asuntos públicos no equivale a una intervención normativa limitada o a apartarse meramente del camino del sector privado sino que se trata, más bien, del fortalecimiento de una serie de instituciones que favorecen el crecimiento y pueden proporcionar incentivos previsibles para la actividad económica, en particular para las inversiones productivas a largo plazo, mejorando el diálogo entre las diversas partes interesadas que participan en la realización de dichas inversiones, y controlando a los grupos de interés (tanto del sector público como del privado) que obran en contra de los intereses más generales del desarrollo. Las economías que en la actualidad prosperan fueron capaces de crear este tipo de instituciones de conformidad con la política nacional y la cultura social, así como con las capacidades administrativas y empresariales de las élites locales.

42. Sin embargo, el historial de desarrollo desigual, los persistentes niveles de endeudamiento y las crisis financieras de los años noventa también demuestran que los actuales mecanismos mundiales no están proporcionando los recursos financieros y la estabilidad monetaria necesarios para mantener la expansión del empleo y la producción en los países en desarrollo. Uno de los principales motivos de preocupación tiene que ver con las relaciones desestabilizadoras y deflacionarias existentes entre el comercio, la deuda y la financiación.

43. Prácticamente todas las grandes crisis ocurridas en los mercados emergentes se han relacionado con alteraciones de los tipos de cambio y de la política monetaria en los países avanzados; y, si bien los daños sufridos por estas economías a consecuencia del comportamiento desordenado de los tipos de cambio han sido limitados, no ha ocurrido lo mismo en los países en desarrollo deudores, que dependen mucho más del comercio y cuya condición de prestatarios los expone a mayores riesgos cambiarios. La incapacidad para crear un sistema cambiario estable desde el fracaso de Bretton Woods sigue siendo una preocupación acuciante para la comunidad internacional.

44. Cualquier reforma de esta índole tendría que conceder prioridad a la coherencia en las políticas macroeconómicas de los principales actores, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. En vista de las asimetrías que se dan en las prácticas de vigilancia existentes, una posible solución sería vincular esto a un mecanismo análogo al utilizado para la solución de diferencias en el comercio internacional, un marco en el que se puedan examinar e intentar resolver los desacuerdos sobre la repercusión de las políticas macroeconómicas y

financieras. Sin embargo, reviste la misma importancia que los países en desarrollo conserven un nivel adecuado de autonomía normativa para administrar las corrientes de capital y escoger el tipo de régimen de cuenta de capital que consideren apropiado. De hecho, a la luz de la experiencia, la reducción del control que ha establecido el capital financiero sobre el comercio, la industria y el empleo debería ser un objetivo básico para los países en todos los niveles de desarrollo.

45. Los mecanismos existentes no permiten que los países en desarrollo superen las limitaciones que les impone a más largo plazo la balanza de pagos. La promesa de duplicar la ayuda realizada recientemente por los países del G8 constituye un paso en la dirección adecuada para los países más pobres, al igual que las medidas (aún provisionales) destinadas a lograr la condonación de la deuda. No obstante, la experiencia sigue demostrando que con frecuencia los mercados financieros no logran estar a la altura de este desafío en los mercados emergentes, ya que tienden a ser procíclicos y a tener un comportamiento especulativo y mimético. Dada la mayor inestabilidad del comercio exterior y del entorno financiero en los países en desarrollo, unas reformas eficaces implicarían intentar mejorar la financiación anticíclica y de emergencia para las transacciones comerciales y demás transacciones corrientes.

46. En el ámbito del comercio, el desafío sigue siendo lograr que el sistema multilateral sea más propicio para el desarrollo. El resultado se medirá en función del grado en que los países en desarrollo logren un mejor acceso a los mercados sin que se restrinjan excesivamente sus opciones normativas para fomentar el crecimiento. Una de las enseñanzas extraídas de la Ronda Uruguay es que la apertura puede conllevar tanto costos considerables como beneficios, en particular para los países más pobres. El apoyo financiero combinado en cierta medida con el trato diferenciado es esencial para garantizar que la apertura sea acorde al alivio de la pobreza.

47. Es posible que los países en desarrollo más grandes estén en mejores condiciones para hacer frente a estas presiones. Ciertamente, a medida que sus mercados internos se expanden, una mayor utilización de las fuentes de crecimiento internas puede coincidir con una orientación hacia el exterior menos pronunciada. Sin embargo, muchos países más pequeños seguirán dependiendo en gran medida de las exportaciones. Quizá pueda darse una convergencia de intereses en la expansión del comercio y de la inversión Sur-Sur. Actualmente se está intentando elaborar mecanismos apropiados, lo que requerirá el pleno apoyo de la comunidad internacional. Sin embargo, esto no debería considerarse un sustituto del mejor acceso a los mercados del Norte, donde algunas de las más severas incoherencias del sistema de comercio siguen obstaculizando las perspectivas de desarrollo.

Referencias

- Akyuz, Y et al. (2005). Globalization, inequality and the labour markets. Publicación mimeografiada, UNCTAD, Ginebra.
- Amsden, A (2001). The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrializing Economies. Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2005). Economic Growth in the 1990s, Learning From a Decade of Reform, Washington DC., Banco Mundial.
- Ben-David D and Pappell D (1995). Slowdowns and meltdowns: Post-war growth evidence from 74 countries. CEPR Discussion Paper, N° 1111, febrero.
- Berry A and Serieux J (2004). All about the giants: Probing the influences of world growth on income distribution at the end of the 20th century. CESifo Economic Studies, 50, N° 1.
- Birdsall N et al (2005). How to help poor countries. Foreign Affairs, julio/agosto.
- Bosworth B and Collins S (2003). The empirics of growth: An update. Brookings Institute, Washington DC, septiembre.
- Herrick B and Kindleberger C (1983). Economic Development, 4th edition, New York, McGraw-Hill.
- Kozul-Wright R and Rowthorn R (2002). Globalization and the myth of economic convergence. *Économie appliquée*, vol. LV.
- Kregel J (2004). External financing for development and international financial instability. G-24 Discussion Paper Series, N° 32.
- Levine R and Renelt D (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, septiembre.
- Mankiw G (1995). The growth of nations, Brookings Papers on Economic Activity 1. Washington DC, The Brookings Institution.
- Mayer J (1997). Is having a rich natural-resource endowment detrimental to export diversification?, UNCTAD Discussion Paper, N° 124, marzo.
- OIT (2004). Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos. Ginebra, OIT.
- O'Rourke K and Williamson J (1999). Globalization and History: The Evolution of a 19th Century Atlantic Economy, MIT Press, Cambridge.
- Reati A (2001). Total factor productivity - a misleading concept. *BNL Quarterly Review*, 218, septiembre.

Rodrik D (1999). The new global economy and developing countries: Making openness work. Economic Development Policy Essay N° 24, Overseas Development Institute, Washington DC.

Ros J (2000). Development Theory and the Economics of Growth. Ann Arbor MI, University of Michigan Press.

Sachs J and Warner A (1995). Economic reform and the process of global integration. Brookings Papers on Economic Activity, 1.

Schneider F (2002). Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world. Documento presentado en un taller del Centro Fiscal Nacional de Australia, Canberra, 17 de julio.

Singh A (1998). Savings, investment and the corporation in the East Asian miracle. Journal of Development Studies, vol. 34, N° 6, agosto.

Stiglitz J (2002). Globalisation and its Discontents. Londres, Allen Lane.

Sutcliffe B (2004). World inequality and globalisation, Oxford Review of Economic Papers, 20, N° 1.

UNCTAD, varios años. Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, Ginebra, UNCTAD.

(2000a). Corrientes de capital y crecimiento en África, Ginebra, UNCTAD (en inglés solamente).

(2002a). Informe sobre los países menos adelantados (en inglés solamente), Ginebra, UNCTAD.

(2004). Informe sobre los países menos adelantados (en inglés solamente), Ginebra, UNCTAD.

(2005). Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment, Ginebra, UNCTAD.
