

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2006

*Alianza mundial y
políticas nacionales
para el desarrollo*



NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
GINEBRA

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2006

Informe de la secretaría de la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2006

Nota

- Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
-
- Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
-
- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

UNCTAD/TDR/2006

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

<i>Nº de venta:</i> S.06.II.D.6

ISBN 92-1-312328-0 ISSN 0257-8093

PRÓLOGO

Según el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de este año, si se mantiene el impulso alcanzado por la economía mundial puede esperarse que se avance de manera decisiva hacia los objetivos de desarrollo del Milenio. El *Informe* señala además que ha crecido en todo el mundo la demanda de exportaciones de los países en desarrollo, incluidas las que tienen una importancia crucial para el futuro económico de esos países.

Estas tendencias positivas se suman a varios otros factores que favorecen el desarrollo y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, los países desarrollados han adoptado algunas medidas iniciales para cumplir los compromisos contraídos en el Consenso de Monterrey aprobado en 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Se ha logrado reducir considerablemente la carga de la deuda de los países más pobres, y las corrientes de ayuda están en aumento.

Estos avances, así como las promesas de los donantes de seguir prestando ayuda, muestran que el entorno externo ha mejorado considerablemente. El aumento del acceso a los mercados de las exportaciones de esos países mejoraría aún más esas condiciones, lo que es absolutamente necesario. Es esta la razón por la que causó tanta consternación la reciente suspensión de las negociaciones de Doha. Algunos participantes incluso han considerado conformarse con algo que no sea una verdadera ronda para el desarrollo, o con la idea de que no se haga ninguna ronda. Esto no debe suceder. Pero para que las negociaciones logren generar las oportunidades que tanto se precisan, los negociadores deben demostrar más determinación y coraje político que lo que han demostrado hasta ahora.

Al mismo tiempo, tenemos que recordar también que la alianza mundial para el desarrollo se basa en la convicción de que son los propios países en desarrollo los principales responsables de su desarrollo. Por ello, es fundamental encontrar las maneras de traducir las mejoras del entorno externo en crecimiento sostenido y desarrollo en los países.

Esto no es una tarea fácil, por decirlo de alguna manera. El *Informe* ofrece nuevas ideas para formular políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales que ayuden a los países en desarrollo a triunfar en el actual entorno económico mundial. Se presta especial atención a las políticas que apoyan el protagonismo local, las fuerzas creativas de los mercados y la dimensión empresarial de la inversión.

Por último, el *Informe* señala que la alianza mundial para el desarrollo será incompleta si no se crea un sistema eficaz de gobernanza económica mundial que tenga en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo y que asegure el justo equilibrio entre la soberanía en la formulación de políticas económicas nacionales, por un lado, y las disciplinas multilaterales y la gobernanza colectiva, por el otro.

El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de este año apunta a enriquecer el debate sobre la mejor manera de traducir la alianza mundial para el desarrollo en una oportunidad real y un cambio positivo en las vidas de las personas en todas partes. Recomiendo el análisis y las sugerencias que se ofrecen en él no sólo a las partes interesadas sino también a la comunidad mundial.



Kofi A. Annan
Secretario General de las Naciones Unidas

Índice

Página

<i>PRÓLOGO</i>	iii
<i>Notas explicativas</i>	xiii
<i>Siglas</i>	xiv
<i>PANORAMA GENERAL</i>	I-XXIII

Capítulo I

EL PROBLEMA SISTÉMICO DE LOS DESEQUILIBRIOS MUNDIALES	1
--	---

A. Crecimiento mundial	1
B. Turbulencias en los mercados financieros	3
C. El carácter sistémico de los desequilibrios mundiales	5
1. Distintas perspectivas de los desequilibrios internos	5
2. Los principales actores	7
3. ¿Corrección benigna o maligna de los desequilibrios mundiales?	10
D. Tipos de interés reales bajos: el exceso de ahorro mundial frente a las condiciones monetarias mundiales	12
1. ¿Un exceso de ahorro?	12
2. Política monetaria y tipos de interés	13
Notas	16
Bibliografía	16

Anexos al capítulo I

Anexo 1 Los precios de los productos básicos y la relación de intercambio	17
Anexo 2 Fundamentos teóricos del debate sobre el ahorro y la inversión	31

Capítulo II

EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: MÁS ALLÁ DEL CONSENSO DE MONTERREY	41
A. Introducción	41
B. La emergencia del "Consenso de Washington"	42
C. El resultado de las reformas ortodoxas	45
D. Reformas de segunda generación y reducción de la deuda	50
1. Nuevo enfoque de la pobreza y las instituciones	50
2. Alivio de la deuda y proliferación de la condicionalidad	53
E. Los objetivos de desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey	55
F. Más allá del Consenso de Monterrey	58
G. Hacia una reorientación fundamental de las políticas	61
Notas	68
Bibliografía	71

Capítulo III

CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LOS FACTORES EXTERNOS DEL DESARROLLO	75
A. Introducción	75
B. Oportunidades de exportación de los países en desarrollo	77
1. Las condiciones de acceso a los mercados	77
2. Medidas no arancelarias (MNA)	83
3. El crecimiento de la demanda de importaciones de los socios comerciales de los países en desarrollo	85
C. Alivio de la deuda y asistencia oficial para el desarrollo	92
1. El marco del alivio de la deuda oficial	92
2. Alcance y efectos de la Iniciativa para los PPME	95
3. Adicionalidad del alivio de la deuda y la AOD	99
4. Problemas de deuda de los países de renta media	101

D. Las remesas de los migrantes	103
1. Tendencias recientes de las remesas de los migrantes.....	103
2. Repercusiones económicas de las remesas de los migrantes.....	106
3. Políticas nacionales e internacionales para incrementar las repercusiones de las remesas.....	107
E. ¿Conviene reforzar el papel de la IED?	108
1. La IED en los países en desarrollo: tendencias y pautas.....	108
2. Función de los sistemas y redes internacionales de producción.....	113
3. Posibles efectos de la IED en el desarrollo.....	114
F. Conclusiones	118
Notas	120
Bibliografía	124
<hr/>	
<i>Cuadros anexos al capítulo III</i>	129

Capítulo IV

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA EN LA GLOBALIZACIÓN	133
<hr/>	
A. Introducción	133
B. Afrontar las consecuencias macroeconómicas de la liberalización y la globalización	134
1. La integración financiera y las entradas de capital.....	134
2. Liberalización financiera interna.....	135
3. Cambios de la estructura fiscal.....	137
4. Tipo de cambio y política monetaria.....	137
C. Políticas macroeconómicas de apoyo a un proceso dinámico de inversión y crecimiento	140
1. Política monetaria y tipos de interés.....	140
2. El tipo de cambio.....	142
3. ¿Juego de la confianza o políticas anticíclicas?.....	144
4. Controles del capital.....	146
D. Hacia una nueva asignación de políticas	148
Notas	152
Bibliografía	153

Capítulo V

POLÍTICAS NACIONALES EN APOYO DEL DINAMISMO PRODUCTIVO	157
A. Introducción	157
B. Estimulación de las fuerzas dinámicas del mercado	160
1. Mantenimiento del dinamismo productivo.....	160
2. Principios y tipos de políticas para estimular las fuerzas dinámicas del mercado.....	170
C. Recapitulación de las restricciones impuestas por los acuerdos internacionales a la autonomía en la adopción de políticas	175
1. Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)	177
2. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias	178
3. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).....	181
4. Aranceles industriales.....	184
D. Dinamismo industrial y políticas nacionales: experiencias recientes	190
1. Dinamismo industrial: datos empíricos recientes.....	190
2. Políticas nacionales de desarrollo industrial: algunas experiencias recientes	192
E. Conclusiones: opciones para la innovación de políticas	203
Notas	206
Bibliografía	211

Capítulo VI

MECANISMOS INSTITUCIONALES Y DE GOBERNANZA EN APOYO DEL DESARROLLO ECONÓMICO	215
A. Introducción	215
B. Instituciones nacionales y estructuras de gobernanza en apoyo de un crecimiento económico sostenido	217
1. Instituciones y gobernanza	217
2. Instituciones y eficacia del mercado.....	219
3. Instituciones y transformación estructural.....	224
4. Conclusiones.....	226

C. Instituciones multilaterales y gobernanza económica mundial	228
1. Introducción.....	228
2. Normas y disciplinas monetarias y financieras internacionales	230
3. Normas y compromisos en el régimen de comercio multilateral	232
Notas	236
Bibliografía	238

Lista de cuadros

Cuadro	Página
1.1	Crecimiento de la producción mundial, 2001-2006 .....2
1.A1	Precios mundiales de productos primarios, 2000-2005.....18
1.A2	Aumento del consumo de determinados productos básicos: China y el resto del mundo, 2002-2005.....21
1.A3	Exportaciones totales y exportaciones de cobre en los principales países exportadores de cobre, 2002-2005 .....25
1.A4	Efecto en el ingreso nacional disponible de los cambios en la relación de intercambio y en los pagos netos por ingresos en determinados grupos de países en desarrollo, promedio correspondiente a 2003-2005 .....27
2.1	Crecimiento del PIB en determinados países y regiones en desarrollo, 1960-2004.....46
2.2	Crecimiento del PIB per cápita en determinados países y regiones en desarrollo, 1960-2004.....47
3.1	Aranceles efectivamente aplicados en los países desarrollados y los países en desarrollo por determinados grupos de productos en 1994 y 2005 .....78
3.2	Países en desarrollo con la concentración más alta de exportaciones a un solo destino, 2000-2004.....85
3.3	Principales mercados para las exportaciones de los países en desarrollo y número de países en desarrollo para los que son sus mercados principales.....86
3.4	Clasificación de las economías en desarrollo con el mayor y el menor aumento de las oportunidades de exportación derivadas del crecimiento de la demanda mundial de importaciones, 1990-2004 .....87
3.5	Aumento de las exportaciones debido a las mayores oportunidades derivadas del crecimiento de la demanda mundial de importaciones, 2000-2004 .....90
3.6	Productos dinámicos de las exportaciones de los países en desarrollo por categoría, 1995-2003.....91
3.7	Condiciones y reescalonamientos del Club de París .....93
3.8	Indicadores de la deuda de los PPME que han llegado al punto de decisión, 1995-2004 .....97
3.9	Principales economías en desarrollo receptoras de IED en 2004 .....111
3.10	Principales economías en desarrollo receptoras de entradas de IED en 2004 .....111
3.11	Relación de la IED con la formación bruta de capital fijo y con el PIB en determinadas regiones y economías en 1990 y 2004 .....112
3.A1	Avances alcanzados en la iniciativa de los PPME, 1997-2006 .....129
3.A2	Avances alcanzados por los 29 países que han alcanzado el punto de culminación en lo que respecta a distintos objetivos de desarrollo del Milenio .....130
4.1	Intereses pagados e impuestos sobre el comercio internacional percibidos por el gobierno central de algunos países en desarrollo, 1971-2004 .....138
5.1	Aranceles aplicables a los productos manufacturados y renta por habitante en algunos países desarrollados, 1820-1980.....186
5.2	Aranceles impuestos a los productos manufacturados y renta por habitante en algunos países en desarrollo y grupos de países, 1985-2005 .....188
5.3	Parte porcentual de determinadas economías en desarrollo y grupos regionales en el valor añadido manufacturero mundial y las exportaciones mundiales de manufacturas, 1980-2003.....191
6.1	Indicadores de gobernanza y aumento de la renta per cápita, 1995-2005 .....221

Lista de gráficos

Gráfico	Página
1.1	Número de economías en desarrollo y en transición con déficit por cuenta corriente en algunas regiones, 1990-2005 4
1.2	Balanza por cuenta corriente como porcentaje del PIB en China, Alemania, el Japón y los Estados Unidos, 1980-2005 6
1.3	Tipos de interés, inflación y variaciones en los costos unitarios de la mano de obra en el G7, 1970-2005 14
1.A1	Índices mensuales de precios de productos básicos por grupo de productos, 1995-2006 19
1.A2	Precios nominales y reales de los productos básicos no energéticos, por grupo de productos básicos, 1960-2005 20
1.A3	Relación de intercambio de trueque neto para determinados países en desarrollo, 2000-2005 27
2.1	Formación bruta de capital fijo en determinadas regiones en desarrollo y China, 1965-2004 49
3.1	Notificaciones a la OMC relativas a obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias desde 1995 84
3.2	Deuda externa total de los países pobres muy endeudados (PPME), 1970-2004 95
3.3	PPME en el punto de decisión: condiciones de los nuevos compromisos de préstamo, 1980-2004 96
3.4	PPME que han llegado al punto de decisión: el servicio de la deuda y gasto en reducción de la pobreza, en porcentaje de los ingresos fiscales, 1998-2008 98
3.5	PPME que han llegado al punto de decisión: crecimiento del PIB per cápita y relación entre la deuda externa total y el INB, 1980-2004 98
3.6	PPME que han llegado al punto de decisión: corrientes de AOD y alivio de la deuda, 1990-2004 100
3.7	AOD menos alivio de la deuda de los miembros del CAD, 1990-2004 101
3.8	Remesas de los migrantes y corrientes financieras hacia los países en desarrollo, 1990-2004 104
3.9	Principales países en desarrollo receptores de remesas, 1995, 2000 y 2004 105
3.10	Entradas de IED en los países en desarrollo, por regiones, 1980-2004 109
3.11	Porcentaje del volumen de las entradas de IED de las economías en desarrollo, por regiones, 1980, 1990, 2000 y 2004 110
4.1	Corrientes de capital y balanza por cuenta corriente de las economías de mercado emergentes, 1976-2004 136
4.2	Condiciones monetarias y crecimiento del PIB de China, 1980-2005 151
5.1	Representación estilizada de las políticas de apoyo para distintas categorías de manufacturas 167
5.2	Parte porcentual en el valor añadido manufacturero total de las principales categorías de productos en la República de Corea, el Brasil y México, 1980-2003 192
6.1	Correlación entre calidad institucional y renta per cápita, 2004 220
6.2	Gobernanza y aumento de la renta per cápita en determinados grupos de economías, 1995-2005 222

Lista de recuadros

Recuadro	Página
1.A1	Las modalidades cambiantes de la especulación con los productos básicos .....22
1.A2	Dos modelos para elegir .....34
2.1	El Consenso de Monterrey sobre políticas favorables al desarrollo.....56
2.2	<i>Economic Growth in the 1990s - Learning from a Decade of Reform</i> . Citas del informe del Banco Mundial .....77
2.3	Apertura económica y autonomía de las políticas nacionales .....62

Clasificación por grupos de países o productos

La clasificación de países utilizada en este *Informe* se ha adoptado exclusivamente por razones estadísticas o para facilitar los análisis y no implica necesariamente juicio alguno acerca del nivel del desarrollo de ningún país o zona.

Las principales agrupaciones de países utilizadas en este *Informe* se ajustan a la reclasificación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO):

- » Países desarrollados o industriales o industrializados: en general los países miembros de la OCDE (excepto México, la República de Corea y Turquía) más los nuevos países miembros de la UE que no son miembros de la OCDE (Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Malta) e Israel.
- » La categoría integrada por Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) sustituye a las que antes se denominaban "economías en transición".
- » Países en desarrollo: todos los países, territorios y zonas no especificados más arriba.

Los términos "país"/"economía" se aplican también, a territorios o zonas, según el caso.

Las referencias que se hacen a "América Latina" en el texto o en los cuadros incluyen a los países del Caribe, a menos que se indique otra cosa.

Las referencias que se hacen a "África subsahariana" en el texto o en los cuadros incluye a Sudáfrica, a menos que se indique otra cosa.

Salvo indicación en contrario, las agrupaciones regionales y la clasificación por grupos de productos utilizadas en el presente *Informe* para fines estadísticos sigue en general la empleada en el *Handbook of Statistics 2004* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.05.II.D.2).

Otras notas

Las referencias que se hacen en el texto al *TDR* corresponden al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (de un determinado año). Por ejemplo, *TDR 2005* corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2005* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.D.13).

Por "dólares" (\$) se entiende dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

Por "toneladas" se entiende toneladas métricas.

Las tasas anuales de crecimiento y variación son tasas compuestas.

Las exportaciones se valoran f.o.b. y las importaciones c.i.f., a menos que se indique otra cosa.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1988-1990, significa que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo 2000/01, significa un ejercicio fiscal o un año agrícola.

Un punto (.) indica que los datos no se aplican.

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (-) o el cero (0) indican que la cantidad es nula o insignificante.

El signo más (+) delante de una cifra indica un aumento; el signo menos (-) delante de la cifra indica una disminución.

La suma de los datos parciales y de los porcentajes no siempre coincide con el total indicado porque se han redondeado las cifras.

Siglas

ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley de los Estados Unidos para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AMNA	Acceso a los mercados para los productos no agrícolas
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
BNA	Barreras no arancelarias
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COMTRADE	Base de datos de estadísticas comerciales de productos básicos de las Naciones Unidas
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DEG	Derechos especiales de giro
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EIU	Economist Intelligence Unit
ETN	Empresas transnacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GTAP	Proyecto de análisis del comercio mundial
I + D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
INB	Ingreso nacional bruto
IPC	Índice de precios al consumidor
MGA	Medida global de ayuda
MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
MNA	Medidas no arancelarias
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias

NEI	Nuevas economías industrializadas
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
OIE	Organismo Internacional de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos adelantados
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SAE	Servicio de Ajuste Estructural
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SGP	Sistema generalizado de preferencias
SMC	Subvenciones y medidas compensatorias
SRAE	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural
TDR	Informe sobre el Comercio y el Desarrollo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMA	Todo menos armas
TRAINS	Sistema de análisis e información comercial (base de datos de la UNCTAD)
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VAM	Valor añadido manufacturero
WITS	Solución comercial integrada mundial

PANORAMA GENERAL

Desde 2002, la expansión económica mundial ha tenido un efecto fuertemente positivo en el crecimiento y ha permitido que se registraran avances en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio establecidos por las Naciones Unidas. La mayoría de los países en desarrollo se han beneficiado de este impulso de crecimiento debido a la fuerte demanda registrada en sus exportaciones de productos básicos y, en medida aún mayor, de sus manufacturas. Asimismo, algunos otros cambios favorables que se han producido en los 10 ó 15 últimos años en los factores externos del desarrollo han beneficiado a países en desarrollo concretos en formas diferentes, dependiendo de su estructura económica y grado de desarrollo. Entre esos cambios se pueden mencionar algunas mejoras en el acceso a los mercados, la provisión de alivio de la deuda y el compromiso de los donantes a hacer aumentos sustanciales de la asistencia oficial para el desarrollo, así como nuevas oportunidades de beneficiarse de la inversión extranjera directa y el aumento de las remesas de emigrantes. A fin de que todos los países en desarrollo puedan alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y reducir la enorme diferencia en el nivel de vida que los separa de los países económicamente más avanzados, es necesario fortalecer aún más la asociación mundial para el desarrollo prevista en el octavo de los objetivos de desarrollo del Milenio. Esto depende en buena parte de la capacidad de los países en desarrollo para adoptar políticas más dinámicas de apoyo a la formación de capital, el cambio estructural y la industrialización de alta tecnología, y de las posibilidades que se les abran en lo que atañe a las normas y disciplinas internacionales.

Fuerte crecimiento pero mayores desequilibrios de la economía mundial y desequilibrios mundiales

Durante 2005 prosiguió sin interrupción la expansión de la producción mundial, que se prevé que mantenga ese ritmo, con un crecimiento del PIB que se calcula que ascenderá al 3,6% en 2006. El aumento de la producción en los países desarrollados es probable que continúe, a un nivel del 2,5 al 3%, a pesar de los altos precios del petróleo y las materias primas industriales y de la tendencia a imponer políticas monetarias más restrictivas. Hasta la fecha, las turbulencias en los mercados financieros no han afectado negativamente el crecimiento mundial de un modo apreciable, pero es evidente que los riesgos de una desaceleración son mayores que hace un año. Los países en desarrollo, incluidos muchos de los más pobres, se han beneficiado de la firme demanda y de los altos precios de los productos básicos que se han registrado de modo ininterrumpido, aunque para algunos de ellos esto también han significado una factura mayor en las importaciones de petróleo y otras materias primas. Por otra parte, existen grandes desequilibrios en la economía mundial, lo que exige cautela en la valoración de las perspectivas en los próximos años, ya que la corrección de esos desequilibrios podría tener repercusiones graves para los países en desarrollo.

Los países en desarrollo han contribuido al rápido ritmo de crecimiento mundial, con una dinámica de fuertes inversiones y una tasa media de crecimiento del 6% aproximadamente en todo ese grupo de países. Ha contribuido a ese resultado, en particular, el rápido crecimiento registrado en China y la India. También hay que señalar que muchos países de África han mantenido elevadas tasas de crecimiento. En esa región se ha acelerado el crecimiento cada año desde 2003, y las proyecciones en curso del 6% aproximadamente para el África subsahariana en 2006 ponen de manifiesto resultados excepcionales.

Posición reforzada de las economías de mercado emergentes

Recientemente, ha habido indicios de una creciente volatilidad en los mercados de valores, productos básicos y divisas, así como en las corrientes de capitales a corto plazo procedentes de algunos mercados emergentes, elementos que constituyen algunos de los ingredientes de las crisis financieras del pasado. El dólar es extremadamente vulnerable, y los inversores internacionales parecen estar nerviosos frente a la persistencia de los desequilibrios mundiales y los aumentos de los tipos de interés. Varios países en desarrollo han experimentado un fuerte recorte en los precios de los valores bursátiles, y las monedas de algunos mercados emergentes han sufrido una fuerte caída frente al dólar, el euro, el yen y las monedas estrechamente vinculadas a éstas. Sin embargo, la turbulencia está limitada a algunas zonas determinadas y a una serie de países con déficit por cuenta corriente bastante elevados. Existen pocos indicios de que se esté acercando una crisis financiera grave, comparable a las crisis que se produjeron en Asia o en América Latina hace unos diez años.

La mayor parte de las economías de mercado emergentes son mucho menos vulnerables que en el momento en que se produjeron las graves crisis de los dos últimos decenios. En 2005, los países de Asia oriental y meridional registraron un amplio superávit en sus cuentas corrientes, y América Latina en su conjunto también tuvo un superávit. Después de las crisis de Asia y América Latina, un número cada vez mayor de países en desarrollo han tratado de seguir una pauta análoga de ajuste que ha entrañado la estabilización de sus tipos de cambio a un nivel bastante bajo, la obtención de superávit considerables por cuenta corriente y la acumulación de grandes cantidades de reservas en dólares. Aunque esta práctica está considerada de modo general como no óptima, en muchos aspectos representa el único modo viable que tienen los países en desarrollo para adaptarse con éxito a las deficiencias sistémicas que afligen actualmente a la economía mundial, que está caracterizada por una ausencia de obligaciones simétricas entre los países que acumulan superávit y los que acumulan déficit.

No es sorprendente que la estrategia de infravaloración combinada con intervención prevalezca sobre todo entre los países en desarrollo que han experimentado recientemente crisis monetarias a raíz de una anterior liberalización de sus sistemas financieros y sus cuentas de capital. Después de haber aprendido que la dependencia del ahorro externo raras veces tiene éxito como estrategia de desarrollo sostenible, un número creciente de países en desarrollo han pasado a utilizar una estrategia alternativa basada en la acumulación de superávit en la balanza comercial como motor de la inversión y el crecimiento. Esa estrategia requiere la defensa de posiciones competitivas estratégicamente favorables logradas con posterioridad a las crisis. Pero sólo puede funcionar en la medida en que exista como mínimo un país en la economía mundial que acepte un déficit correspondiente de su balanza comercial.

Corrección de los desequilibrios

En la coyuntura presente, se debe sobre todo a la flexibilidad y el pragmatismo de la gestión macroeconómica llevada a cabo por los Estados Unidos que las carencias del sistema económico mundial no hayan desembocado en una deflación generalizada, sino "únicamente" en los mencionados desequilibrios. Sin embargo, existe el riesgo de que los Estados Unidos registren una sobrecarga al asumir la función de motor del crecimiento mundial durante un período excesivamente largo. Hasta ahora, ese país ha podido hacer caso omiso de su desequilibrio externo ya que éste no representaba un conflicto grave para su política de mantenimiento del pleno empleo y la estabilidad de precios, pero las posibilidades de que ese conflicto se produzca son cada vez mayores. Además, crece la preocupación, incluso entre los participantes en los mercados financieros, de que ese desequilibrio siga aumentando. No es probable que la tasa de ahorro personal en los Estados Unidos disminuya otros cinco puntos porcentuales durante el próximo decenio ni que se permita que el déficit presupuestario se deteriore en otro 6% más del PIB. Por consiguiente, es posible que la economía mundial se encuentre en breve plazo sin el estímulo en favor del desarrollo que la ha estado impulsando durante los últimos 15 años. Existen posibilidades de que se produzca una nueva depreciación del dólar, que ayudaría a recuperar la competitividad y reequilibraría las cuentas con el exterior. Pero el efecto de una reducción notable de las importaciones realizadas por los Estados Unidos se extendería, amplificándose, por toda la economía mundial de igual modo que lo hicieron los impulsos positivos en todos estos años pasados. Esto podría fácilmente paralizar el empuje en favor del desarrollo y de la reducción de la pobreza logrado por los países en desarrollo en los últimos años, y no precisamente por culpa de estos países.

Aparte de los grandes superávit obtenidos por algunos países en desarrollo, el motivo principal de la carga global soportada por los Estados Unidos, que quizás se esté haciendo cada vez más difícil de gestionar, es que algunos otros importantes países industrializados en lugar de asumir una función de apoyo han añadido peso a la carga global de los Estados Unidos. Teniendo presente los enormes superávit exteriores del Japón y

de Alemania, y las notables mejoras registradas en sus posiciones competitivas en los últimos años, los avances en la competitividad que necesitan alcanzar los Estados Unidos deberían obtenerse principalmente a expensas de esos países, un proceso que se vería notablemente facilitado si aumentase en esos países la demanda interna, que durante tanto tiempo se ha mantenido estancada.

El papel de China en una corrección benigna de los desequilibrios mundiales es diferente del que tienen el Japón y Alemania. Desde el inicio de los años noventa, la demanda interna de China, junto con sus importaciones, ha crecido con mucha firmeza y el país ha desempeñado una función fundamental de difusión y sostenimiento del impulso de crecimiento en todo el mundo en desarrollo, un proceso al que no se deben poner trabas. Es por esto que la revaluación del renminbi debe seguir llevándose a cabo gradualmente, y no de modo abrupto, teniendo debidamente presentes las ramificaciones regionales. De modo análogo a China, los países productores de petróleo sólo han comenzado recientemente a desempeñar un papel importante en los desequilibrios. Si persiste el elevado nivel de los precios del petróleo ese factor podría contribuir a una corrección benigna de los desequilibrios mundiales debido a un crecimiento más fuerte de la demanda interna y a una mayor inversión social y en infraestructuras dirigida a diversificar las economías de esos países.

Lo que hace falta para corregir los desequilibrios mundiales es una iniciativa multilateral responsable más que el ejercicio de presiones sobre determinadas zonas del mundo en desarrollo. Un esfuerzo macroeconómico internacional bien coordinado aumentaría considerablemente las posibilidades de que los países más pobres consolidaran sus recientes avances en el crecimiento. En ausencia de un esfuerzo de esa índole, los países en desarrollo deben defender sus posiciones estratégicas de ventaja competitiva y utilizar el clima global favorable para invertir más y para reducir su deuda exterior.

Fracaso del programa estándar de reformas

La fase actual de crecimiento relativamente rápido de los países en desarrollo, impulsado por la fuerte demanda mundial que tiene su origen principalmente en los Estados Unidos y que se ha visto amplificada por la veloz expansión de la voluminosa economía china, se ha producido después de dos decenios de crecimiento insatisfactorio en la mayoría de los países en desarrollo, especialmente de África y de América Latina.

Durante los años ochenta y noventa, la mayoría de los países en desarrollo emprendieron reformas de amplio alcance orientadas al mercado con la expectativa de que una mejor asignación de los factores sería fundamental para su integración en una economía mundial globalizada. Las instituciones de Bretton Woods desempeñaron un papel dominante en ese contexto, tanto mediante la concesión de préstamos, imponiendo su condicionalidad en materia de políticas a los países receptores de esos préstamos, como en su calidad de "centros de estudio" con importantes repercusiones en los debates internacionales sobre política económica. De ese modo, los principios subyacentes al programa de reformas no sólo configuraron las políticas económicas de los países receptores de los préstamos de las instituciones financieras internacionales, sino que también fueron ampliamente aceptados como conjunto estándar de reformas por otros países que estaban revisando sus estrategias de desarrollo a fin de alcanzar una integración más profunda en la economía globalizada mundial.

El programa de reformas se centró casi exclusivamente en las fuerzas del mercado con el objetivo de una asignación de recursos más eficiente mediante la mejora de la estructura de incentivos y la reducción de la intervención discrecional del Estado. El aumento de la eficiencia en la asignación de recursos se trató de obtener mediante la liberalización y la desregulación en el plano nacional y mediante la apertura a la competencia en el plano mundial. A lo largo de los años, ese programa de reformas se ha ampliado hasta incluir elementos adicionales como la liberalización de la cuenta de capital y la mejora de la gobernanza nacional, por una parte, y una insistencia mayor en la reducción de la pobreza y en los aspectos sociales del desarrollo, por otra.

El programa ortodoxo de reformas se basaba en la creencia de que la acumulación de capital, una condición previa tanto para el crecimiento de la producción como para la introducción de cambios en las estructuras económicas, incluidas la diversificación, la industrialización y la modernización tecnológica, llegaría inmediatamente de la mano de una mejor asignación de los recursos existentes. Esa esperanza raramente se hizo realidad. De hecho, las reformas ortodoxas se vieron acompañadas frecuentemente de bajas tasas de inversiones y de desindustrialización, a menudo con consecuencias sociales negativas. El rápido ritmo de liberalización del comercio provocó un fuerte aumento de los déficit comerciales que acompañan a cualquier tasa determinada de crecimiento, haciendo más graves las dificultades para hacer frente a los pagos y aumentando la dependencia de las entradas de capitales. Pero las iniciativas para atraer corrientes de capital obligaron a elevar los tipos de interés -lo que obstaculizó la inversión interna y frenó el crecimiento- y a reevaluar la moneda, lo cual comprometió la competitividad internacional de los productores nacionales y afectó negativamente a los resultados comerciales. En la mayoría de los países de África y de América Latina, la acumulación de capital se mantuvo a la zaga de la necesidad creciente de lograr el aumento de la productividad y la innovación tecnológica, que son los requisitos básicos para el éxito de las estrategias de desarrollo orientadas a las exportaciones. Asimismo, aunque la liberalización y la desregulación pueden haber generado aumentos de la eficiencia, esos aumentos no se tradujeron automáticamente en un crecimiento más rápido de los ingresos. Por el contrario, conllevaron a menudo un aumento de las desigualdades. Las políticas adoptadas con objeto de lograr unos precios relativos "correctos" a nivel microeconómico fracasaron, porque en un número demasiado elevado de casos determinaron precios "erróneos" a nivel macroeconómico.

Al mismo tiempo, varios países de Asia oriental vieron coronados por el éxito sus esfuerzos a favor de la convergencia basándose en un elevado nivel de acumulación de capital combinado con una apertura gradual y a menudo estratégica a los mercados internacionales. Sin embargo, a finales de los años noventa en esos países se produjo una desaceleración dramática cuando, a diferencia de la anterior gestión prudente y estratégica de la liberalización comercial, los gobiernos emprendieron una liberalización prematura de la cuenta de capital, lo que hizo vulnerables sus economías a la volatilidad de los mercados internacionales de capitales.

Esa crisis representó un punto de inflexión en varios aspectos. En primer lugar, aumentaron las críticas contra los análisis hechos por el FMI antes y después de la crisis y contra sus recomendaciones en materia de políticas, lo que empujó al Fondo a suavizar su actitud respecto a la gestión de la cuenta de capital. En segundo lugar, no todos los países afectados por la crisis aceptaron las recomendaciones del FMI sobre el ajuste que debería realizarse, lo que dio como resultado una reducción aguda de las solicitudes de asistencia hechas al FMI al tratar los países de evitar la condicionalidad que acompaña a esa asistencia. Además, se adoptaron o reforzaron algunas iniciativas regionales de cooperación monetaria o financiera más estrecha con objeto de reducir la dependencia del FMI en situaciones de crisis. En tercer lugar, se puso fuertemente en cuestión la creencia de que la integración en los mercados internacionales de capitales es generalmente beneficiosa porque permite el acceso al ahorro externo, y de que las políticas monetarias nacionales deben estar encaminadas a lograr la confianza de los mercados financieros internacionales. Los expertos y las instituciones internacionales, así como los gobiernos, comenzaron a considerar de modo más favorable los sistemas de control de los tipos de cambio, y muchos países modificaron sus objetivos de política con objeto de obtener superávit comerciales y acumular reservas.

Un renovado interés en la reducción de la pobreza

Los resultados insuficientes obtenidos por las políticas de reforma tradicionales hicieron que en los años noventa se considerara cada vez más firmemente que el programa estándar de reformas debía complementarse con medidas de reforzamiento de los derechos de propiedad, como elemento institucional clave para resolver el problema de la insuficiencia de inversiones. También se reconoció que era necesario adoptar iniciativas adicionales para mitigar los efectos de la pobreza, como respuesta a una necesidad humanitaria universalmente aceptada y para hacer que las reformas fueran aceptadas por la sociedad. La reducción de la pobreza se lograría dando una nueva dirección al gasto público con objeto de eliminar los síntomas de la pobreza. Pero es poco probable que ese tipo de política tenga efectos duraderos cuando los cambios estructurales se realizan lentamente y la acumulación de capital es insuficiente para promover el crecimiento, aumentar la capacidad de producción y crear puestos de trabajo para los pobres. Aunque hacer más esfuerzos para erradicar la pobreza es un imperativo ético a nivel mundial, también es un imperativo financiar los gastos provocados por esos esfuerzos con cargo a recursos adicionales; modificar el destino de los fondos públicos de la realización de inversiones que pueden tener efectos duraderos de eliminación de las causas de la pobreza a la realización de gastos sociales que pueden curar temporalmente los síntomas de la pobreza puede ser contraproducente a largo plazo.

La formulación en el año 2000 de los objetivos de desarrollo del Milenio puso de manifiesto el grado de insatisfacción existente entre los dirigentes mundiales con la marcha del desarrollo y con la lucha contra la pobreza en el modo en que ambos procesos habían evolucionado en los dos decenios anteriores. Así, el objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio -Fomentar una asociación mundial para el desarrollo- añadió una dimensión internacional a los programas de reforma. Asimismo, en 2002, el Consenso de Monterrey reconoció que la capacidad de los países en desarrollo para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio dependía fuertemente de factores externos, como, entre otros, el clima internacional macroeconómico y de comercio, las corrientes de asistencia y el logro de una solución internacional al problema de la deuda. El Consenso también reconoció que los países en desarrollo se enfrentaban al reto de establecer las condiciones internas necesarias para lograr niveles suficientes de inversiones productivas y para asegurar la complementariedad de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo de las capacidades locales, aspectos a los que no se había prestado mucha atención en los anteriores programas de reforma. Caben pocas dudas de que un clima favorable al desarrollo económico se ve influido de modo muy profundo por el modo en que funcionan los mercados, pero también se caracteriza por externalidades de diversos tipos. Sin embargo, las recomendaciones de política que se centran en "lograr precios correctos" mediante la liberalización del mercado limitan el alcance de las políticas gubernamentales proactivas destinadas a afrontar esas externalidades, lo cual en muchos casos puede ser determinante para las decisiones relativas a la inversión.

Mejores oportunidades para las exportaciones

Los factores externos del desarrollo están representados por los resultados del crecimiento, los cambios cíclicos y estructurales y las decisiones de política económica de los países desarrollados. El crecimiento rápido y sostenido en Asia oriental y meridional ha añadido una dimensión adicional a esa interdependencia, pero las condiciones de la demanda mundial, y por consiguiente las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, siguen estando configuradas por los principales países industrializados. Además de ampliar la demanda mundial, la mejora de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados es un factor determinante en lo que atañe a las oportunidades de exportación de los países en desarrollo. Esas condiciones de acceso a los mercados han mejorado ligeramente como resultado de la liberalización multilateral del comercio, los acuerdos de comercio regionales y los acuerdos de comercio preferencial no recíprocos, pero, en general, las condiciones siguen pecando de parcialidad contra los países en desarrollo. También conviene señalar que la reducción de los obstáculos arancelarios ha estado acompañada de un aumento de la utilización de medidas no arancelarias, en particular de medidas antidumping, que durante los últimos 25 años han constituido el obstáculo más generalizado al comercio internacional, en particular para las exportaciones de los países en desarrollo. A menudo, las preferencias comerciales no se han utilizado plenamente y han generado beneficios limitados, no sólo debido a la incertidumbre que ha rodeado a los programas correspondientes, junto a la implantación de normas de origen restrictivas y a una cobertura de productos insuficiente, sino también debido a las limitaciones de la capacidad de oferta. Hay muchas esperanzas puestas en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales en curso, pero a menos que las esperanzas de desarrollo que se han puesto en esa iniciativa se materialicen plenamente, es poco probable que la Ronda permita obtener mejoras importantes de las oportunidades de exportación generales de los países en desarrollo. Las estimaciones de los beneficios totales que podrían obtenerse de una conclusión satisfactoria de la Ronda en lo relativo a exportaciones e ingresos son relativamente modestas, y el aumento total de las exportaciones en los países en desarrollo se distribuirá de modo desigual entre los países.

Progreso en el alivio de la deuda y nuevas promesas de AOD

Otro importante elemento que influye en los factores externos de muchos países en desarrollo, en particular los más pobres, está representado por la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y el apoyo internacional para solucionar los problemas de la deuda externa. A ese respecto fue un hito la puesta en marcha en 1996 de la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (Iniciativa para los PPME). Sin embargo, después de diez años de ejecución, esa Iniciativa todavía no ha logrado con éxito todos sus objetivos. Hasta ahora, menos de la mitad de los países que reúnen los requisitos para ello se han beneficiado del monto total de alivio de la deuda que era posible lograr en el marco de la Iniciativa, y varios países siguen teniendo niveles insostenibles de deuda o se tiene previsto se superen de nuevo en los

próximos años los umbrales de sostenibilidad de la deuda. Además, hasta ahora no hay pruebas evidentes de que el alivio de la deuda haya constituido una corriente financiera totalmente adicional a las corrientes de AOD.

Como medida adicional para resolver el problema de la deuda de los países más pobres, en julio de 2005 el Grupo de los Ocho anunció la adopción de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, en el marco de la cual las instituciones financieras multilaterales se comprometieron a eliminar la totalidad de la deuda de los países que cumplieran los requisitos para obtener el alivio completo de su deuda bilateral en virtud de la Iniciativa para los PPME. Aunque un alivio amplio de la deuda es una condición necesaria para que muchos países puedan aumentar sus inversiones públicas y privadas, no constituye una solución universal a los problemas estructurales más amplios que desencadenaron la acumulación de deuda en primer lugar, y es evidente que no representa un seguro frente a una repetición de los problemas del endeudamiento.

El reto representado por la solución de esos problemas también ha sido reconocido por los principales donantes de AOD. Desde el inicio del nuevo milenio, muchos donantes se han comprometido a aumentar las corrientes de ayuda a fin de apoyar a los países en desarrollo en sus iniciativas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Pero incluso en las hipótesis más optimistas (es decir, que todos los países donantes cumplan sus compromisos), muchos países en desarrollo seguirán careciendo de los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. No hay duda de que la mayoría de los países pobres muy endeudados necesitarán financiación adicional en forma de donaciones, más que en forma de créditos, a fin de evitar nuevas dificultades en el pago del servicio de la deuda.

Aumento del potencial de las remesas de emigrantes y de la IED

Conviene tener presente que incluso después de un aumento considerable de la AOD desde 2001 y de la previsión de que esa asistencia siga aumentando en los próximos años, es probable que las corrientes de AOD continúen siendo considerablemente inferiores a las remesas de emigrantes, que se han convertido en una fuente importante de obtención de divisas para muchos países en desarrollo. Las corrientes de remesas a los países en desarrollo han sido más estables que los ingresos por exportaciones y las corrientes de capital recibidos por esos países y se han repartido de modo más igual entre los países en desarrollo que, por ejemplo, las corrientes de inversión extranjera directa (IED). Los efectos sobre el crecimiento económico del aumento a largo plazo de las remesas de emigrantes, que complementan los ingresos de los hogares, no son muy claros, pero es probable que tengan repercusiones positivas directas sobre el alivio de la pobreza. Como se prevé que las remesas de emigrantes, que representan ingresos privados, van a seguir aumentando durante un período muy amplio, convendría examinar la posibilidad de crear incentivos para utilizar esas corrientes a los efectos de formación de capital. Esto podría reforzar su repercusión en el desarrollo a largo plazo y al mismo tiempo ayudar a resolver los problemas que provocaron la emigración en primer lugar.

Después de un aumento fuerte y sostenido durante los años noventa, las corrientes de IED a los países en desarrollo se han hecho menos estables desde principios del milenio. Aunque China se ha convertido en el mayor receptor de IED entre todos los países en desarrollo, recientemente se ha producido una reanudación de las corrientes de IED a África y América Latina, impulsadas por la perspectiva de elevados ingresos en los sectores de extracción. El crecimiento de la IED respecto a la formación interna de capital o al PIB pone de manifiesto que la entrada de IED está desempeñando una función más importante en las economías en desarrollo que la que tenía hace 20 años. Pero el monto de la IED por sí solo no es un indicador de su aportación al desarrollo. Los datos empíricos apuntan a una variación considerable en los beneficios que los países receptores obtienen de las corrientes de IED, dependiendo del modo en que las políticas relativas a esas in-

versiones se integran en una estrategia de desarrollo más amplia y del grado en que se pueden conciliar los intereses mercantiles privados de los inversores extranjeros y los objetivos nacionales de desarrollo. La débil capacidad de negociación y de regulación que tienen los gobiernos de los países receptores puede dar como resultado una distribución desigual de los beneficios o un abuso de la posición dominante en el mercado por parte de las empresas transnacionales que no deje espacio a las inversiones nacionales.

La IED tiene cada vez más como destino los mercados mundiales y regionales, a menudo en el contexto de redes de producción internacionales, y la difusión de esas redes ofrece, en principio, nuevas posibilidades a los países en desarrollo y a las economías en transición de beneficiarse de la IED en el sector manufacturero. En África y en América Latina y el Caribe, la IED sigue concentrándose en grado muy considerable en la extracción y explotación de recursos naturales, y mantiene vínculos débiles con la economía nacional. El marco regulatorio de los países receptores puede influir en la creación de vínculos entre los productores nacionales y los asociados extranjeros, y también empujar a la IED a contribuir a la transferencia de tecnología.

Evolución de los factores externos

De modo general, ha habido mejoras durante el pasado decenio en varios elementos que constituyen los factores externos del desarrollo, en parte como resultado del fortalecimiento de la asociación mundial para el desarrollo. Sin embargo, no se han cumplido todas las promesas o esperanzas iniciales, y en algunos ámbitos han aparecido nuevos problemas. Los diversos elementos que han constituido los factores externos del desarrollo desde mediados de los años ochenta pueden contribuir a un crecimiento más rápido y al alivio de la pobreza proporcionando nuevas oportunidades de desarrollo del comercio y de otros sectores de la economía o reduciendo las limitaciones financieras. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que el clima comercial y financiero mundial sea más favorable al desarrollo. Igualmente importante es la necesidad de reforzar los diferentes elementos de la gobernanza económica mundial y de lograr mayor coherencia entre esos elementos. El reto con que se enfrentan los países en desarrollo es traducir los cambios externos positivos en un crecimiento más rápido del valor añadido, el empleo y los ingresos en el interior de cada uno de ellos. Ello requerirá algo más que el simple juego de las fuerzas del mercado y el reforzamiento de las políticas sociales. A fin de obtener beneficios a largo plazo para el crecimiento y el alivio de la pobreza sobre la base de las mejoras actuales y futuras de los factores externos, los países en desarrollo deben poder adoptar nuevas políticas en apoyo de las inversiones, el aumento de la productividad y la innovación tecnológica dentro de cada uno de ellos.

Hacia una reorientación fundamental de las políticas

A fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, los países en desarrollo tendrán que crecer mucho más rápidamente de lo que lo han hecho en los últimos 25 años. Pero para enfrentarse a los desafíos que tienen ante sí las economías en desarrollo abiertas, el alcance de la elaboración de políticas deberá am-

pliarse más allá de lo que ha sido aceptable en el marco del programa estándar de reformas. Es necesario adoptar políticas más proactivas en apoyo de la acumulación de capital y del fomento de la productividad para poder participar con éxito en las relaciones económicas internacionales y mejorar de modo sustantivo el bienestar de todos los grupos de la población. En el pasado se han sobrestimado frecuentemente las posibles repercusiones del aumento de la eficiencia sobre el crecimiento. Los resultados poco satisfactorios de las reformas orientadas al mercado llevadas a cabo por la mayoría de los países en desarrollo desde principios de los años ochenta pueden deberse en gran parte al reducido número de instrumentos de política de que disponían sus dirigentes en el contexto del paradigma de desarrollo de los últimos 25 años.

Como resultado de la integración en los mercados de productos y los mercados financieros globales, las influencias externas sobre los objetivos de política de los países se han hecho más fuertes, y se han intensificado las interacciones entre los objetivos internos y los externos. La disminución de la autonomía en la adopción de políticas se relaciona a menudo con los compromisos asumidos por los países en acuerdos multilaterales, especialmente en el ámbito del comercio. Pero los acuerdos comerciales bilaterales o regionales a menudo entrañan limitaciones aún más estrictas, y también hay muchos otros canales fuera del sector comercial a través de los cuales la autonomía de las políticas puede verse reducida, con consecuencias que pueden ser todavía más graves. Un importante ejemplo está representado por las condicionalidades anexas a los créditos otorgados por las instituciones financieras internacionales. La proliferación de esas condicionalidades durante los últimos 20 años ha sido fuente de crecientes críticas, especialmente si se tiene en cuenta que las condicionalidades han alcanzado sectores estructurales e incluso no económicos sin tener suficientemente en cuenta durante su formulación factores específicos de los países.

Pero, aparte de esas limitaciones *de jure* de la autonomía de la política nacional, como resultado del cumplimiento de obligaciones y de la aceptación de normas establecidas por los sistemas e instituciones de gobernanza económica internacional, también hay varias limitaciones importantes *de facto* que tienen su origen en decisiones políticas relativas a la forma y el grado de integración de un país en la economía internacional. La más notable de esas limitaciones es la pérdida de capacidad para utilizar el tipo de cambio como instrumento eficaz de ajuste externo, o el tipo de interés como instrumento para influir en la demanda interna y en las condiciones de crédito, debido a la dependencia de las corrientes de capital privado para financiar los déficit comerciales a raíz de una liberalización de la cuenta de capital.

La necesidad de innovación en las políticas

Incluso en una economía bastante cerrada, el control oficial de los instrumentos de política no se traduce automáticamente en un control total de los objetivos nacionales. Por consiguiente, es necesario analizar el alcance y el tipo de instrumentos de política que cada país en desarrollo tiene a su disposición para contrarrestar las debilidades generalizadas de que adolecen la formación privada de capital, el crecimiento de la productividad y la innovación tecnológica, así como las condiciones estructurales e institucionales en que esos instrumentos pueden ser utilizados de modo eficaz. Además, en una economía mundial profundamente interdependiente e integrada, las políticas adoptadas a nivel nacional deben ser complementadas por algunas políticas aplicadas y controladas a nivel internacional. De hecho, la interdependencia económica de los países constituye la principal razón de ser de las disciplinas multilaterales, ya que da lugar a las externalidades, los efectos de difusión y las oportunidades de arbitraje.

Con la liberalización del comercio internacional, la situación de la demanda externa se ha convertido en un elemento cada vez más determinante de las decisiones nacionales sobre inversiones: cuanto más pequeño sea el mercado interno y mayor el grado de apertura de la economía, mayor se hace la necesidad de

depender de la demanda externa para el crecimiento y la creación de empleo. Por consiguiente, las políticas aplicadas en otros países y la competencia con los productores de esos países se convierten en elementos determinantes del crecimiento interno. Esto entraña que la existencia de normas y reglamentos multilaterales apropiados en el comercio y las finanzas puede ser considerablemente beneficiosa para iniciar y sostener un proceso dinámico de crecimiento en los países en desarrollo.

Por otra parte, ampliar el alcance de los instrumentos de política nacionales más allá de lo que se consideraba aceptable en el marco del paradigma de desarrollo vigente durante los últimos 25 años no sólo permitiría perseguir objetivos adicionales, sino que también incrementaría el número de posibles combinaciones de instrumentos, lo que en muchos casos es un elemento decisivo para que una estrategia tenga éxito o fracase. En el plano nacional, es posible que sea necesario utilizar instrumentos de política adicionales a fin de asegurar la estabilidad de los precios y proporcionar asistencia a los productores internos en sus iniciativas para lograr la competitividad internacional y mantenerla en un proceso dinámico. Como las opciones respecto de esos instrumentos nacionales están limitadas por las políticas internacionales, estas últimas deberían diseñarse de modo que ofrezcan un alcance y una flexibilidad mayores en la aplicación de los instrumentos nacionales destinados a enfrentarse a los obstáculos más graves que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo, que son muy diferentes de unos países a otros.

Reforzar las fuerzas creativas de los mercados

Como consecuencia del fracaso de políticas económicas anteriores que se basaban principalmente en las fuerzas del mercado, muchos países en desarrollo han comenzado a reexaminar la posibilidad de adoptar políticas comerciales e industriales proactivas en sus estrategias de desarrollo, a pesar de la amplia controversia que existe respecto a su justificación y a la viabilidad de su adopción. Algunos autores han puesto en duda la eficacia de esas políticas, tendiendo a asociarlas con estrategias fracasadas de autarquía y de sustitución de importaciones con un amplio intervencionismo gubernamental y una fuerte inclinación hacia el proteccionismo. El fundamento de las políticas comerciales e industriales proactivas se ha puesto en duda en ocasiones debido a sus posibles efectos negativos sobre una asignación eficiente de recursos y debido a que pueden provocar una prolongada búsqueda de rentas monopolísticas. Sin embargo, en recientes investigaciones se ha señalado que la concentración exclusiva en la eficiencia de la asignación de recursos hace que se preste una atención insuficiente a estimular las fuerzas dinámicas de los mercados que sirven de base al cambio estructural y al crecimiento económico, y que las políticas industriales fueron un importante factor en que se apoyó el avance económico del Asia oriental, así como la industrialización de las economías maduras actuales.

No se debe considerar que las políticas comerciales e industriales proactivas constituyan mecanismos autárquicos, de defensa del proteccionismo, destinados a sostener ramas económicas en que la producción y el empleo se ven amenazados por la competencia exterior que ha modernizado con éxito su producción. Más bien, el papel de las políticas nacionales de apoyo debe ser reforzar las fuerzas creativas de los mercados y la formación de capital conexas. Esas políticas deben ayudar a resolver problemas de información y de coordinación que surgen en el proceso de formación de capital y de fomento de la productividad. También deben asegurar que la experiencia de la producción acumulativa se traduzca en aumentos de la productividad. Esta política industrial de apoyo debe complementarse con una política comercial destinada a alcanzar la competitividad internacional en productos cada vez más complejos. Pero reconocer los posibles beneficios del comercio para el crecimiento no significa que sea necesaria una apertura de todas las ramas a los mercados internacionales. Más bien, la adquisición de la capacidad para producir de modo competitivo bienes que anteriormente se importaban es inherente a la transformación económica y marcha paralelamente

al desarrollo de las exportaciones. Aplicar una protección temporal no entraña adoptar una estrategia "anticomercial", sino que debe considerarse un elemento fundamental de una política encaminada a lograr una "integración estratégica en el comercio".

Políticas de apoyo flexibles

Qué ramas de la producción deben recibir apoyo de la política industrial y comercial y durante cuánto tiempo dependerá de muchos factores, que es probable que cambien a lo largo del proceso de desarrollo económico. El apoyo de política a una categoría concreta de productos se puede adoptar en el momento en que los obstáculos tecnológicos a la entrada en un sector no son insuperables para los productores nacionales. Pero debe retirarse cuando esos productores nacionales alcanzan la capacidad tecnológica, cuando la producción nacional deja de ser rentable frente a la competencia internacional o cuando se agotan las ventajas de las economías de escala o del aprendizaje por la práctica. Conforme a esos criterios, cualquier categoría de productos puede ser candidata a la adopción de políticas de apoyo público durante un período de tiempo limitado. El objetivo no es elegir a los ganadores sino descubrir y prestar apoyo a empresas que no son suficientemente rentables.

El mantenimiento de economías de escala dinámicas requiere una sucesión de inversiones innovadoras y de procesos de aprendizaje. Las subvenciones temporales facilitan esas inversiones, mientras que la protección temporal permite el desenvolvimiento del proceso de aprendizaje. Sin embargo, al disminuir las posibilidades de aprendizaje en una actividad concreta con el aumento de la experiencia, el aprendizaje y la inversión innovadora dependen el uno del otro: nuevas inversiones innovadoras abren nuevas posibilidades de aumentar el aprendizaje, lo que a su vez sienta las bases de una utilización productiva de una nueva serie de inversiones innovadoras, en un proceso continuo.

Cualquier fórmula de política de desarrollo debe reconocer las grandes diferencias que existen entre unos países y otros y respetar las características únicas de cada uno. Sin embargo, hay elementos comunes que permiten establecer algunos principios generales de política, que deben ser traducidos en políticas concretas aplicables de modo individual a cada país. Esos principios generales incluyen políticas en apoyo de la inversión innovadora y de la adaptación de las tecnologías importadas a las condiciones locales. El apoyo a las inversiones nacionales, así como a las extranjeras, debe combinarse con un marco adecuado de regulación y fiscalidad para asegurar progresos óptimos en el desarrollo. A ese respecto, es necesaria una perspectiva pragmática y estratégica para integrar la IED en una estrategia de desarrollo más amplia orientada al cambio estructural y tecnológico. Es mucho más probable que las medidas de política industrial tengan éxito si se complementan con políticas comerciales destinadas a lograr la competitividad internacional en productos cada vez más complejos. El apoyo de política sólo debe proporcionarse sobre la base de objetivos operacionales claramente establecidos, de criterios claros para supervisar esos objetivos y de plazos determinados.

Restricciones impuestas por los acuerdos internacionales de comercio

Existe una preocupación generalizada de que las normas y reglamentos del comercio internacional que están surgiendo de las negociaciones comerciales multilaterales y de un número cada vez mayor de acuerdos regionales y bilaterales de comercio, podrían impedir la utilización de las medidas de política que sirvieron para desarrollar las economías maduras y los países de industrialización tardía actuales. Esto provocaría una reducción considerable de la flexibilidad de que disponen los gobiernos nacionales para perseguir sus objetivos de desarrollo. Otra preocupación es que esas normas y compromisos, que en términos jurídicos son vinculantes en igual grado para todos los países, en términos económicos puedan imponer limitaciones que serían más vinculantes para los países en desarrollo que para los desarrollados, debido a las diferencias en sus características estructurales y en sus niveles de desarrollo industrial respectivos.

La imposición a los inversores extranjeros de prescripciones en materia de resultados es una medida regulatoria fundamental que ha quedado restringida en virtud del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Mientras que los países desarrollados han utilizado ampliamente esas prescripciones en fases anteriores de su desarrollo industrial, los países en desarrollo sólo han comenzado recientemente a utilizar esos instrumentos de política a fin de promover su industrialización y su modernización tecnológica. En el marco de las iniciativas de participación en redes de producción internacionales, por ejemplo, se han adoptado prescripciones sobre el contenido de origen nacional con miras a fomentar la transferencia de tecnología y el empleo de insumos producidos en el país. Los datos empíricos sugieren que esas medidas pueden ayudar a que se logren dichos objetivos. Sin embargo, los países desarrollados han planteado varios procedimientos ante el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente en el sector de los vehículos de motor, invocando las normas y compromisos establecidos en el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se aplica a determinadas subvenciones, por lo que afecta la función selectiva de la política. Ese Acuerdo es asimétrico en la medida en que las subvenciones entrañan un costo para los presupuestos públicos que los países desarrollados pueden permitirse más fácilmente que los países en desarrollo. Dicho Acuerdo prohíbe condicionar las subvenciones a los resultados en materia de exportaciones. Sin embargo, ese ha sido un instrumento importante de los mecanismos de control recíproco utilizados por algunos países del Asia oriental que a menudo se han considerado fundamentales para el logro de los importantes éxitos de la política industrial de esa región en comparación con América Latina.

Muchos observadores consideran que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio es el más controvertible de todos los acuerdos de la Ronda Uruguay debido a su potencial para restringir el acceso de los países en desarrollo a la tecnología, los conocimientos y las medicinas. Las limitaciones introducidas por ese Acuerdo crean una asimetría que favorece a quienes poseen propiedad intelectual protegida, que se encuentran principalmente en los países desarrollados, a expensas de quienes tratan de acceder a ese contenido intelectual, que se encuentran principalmente en los países en desarrollo. Además, las disposiciones de ese Acuerdo son específicas y vinculantes y pueden invocarse a los efectos de la protección de la propiedad intelectual, y su incumplimiento puede denunciarse ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Por el contrario, las disposiciones relativas a la transfe-

rencia de tecnología y la cooperación técnica, que son importantes sobre todo para los países en desarrollo, se basan en la "buena voluntad" y son difíciles de hacer cumplir, y su incumplimiento no está castigado. Por otra parte, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ofrece diferentes posibilidades de aplicación de unos países a otros. Por ejemplo, los países en desarrollo pueden imponer normas estrictas respecto a la difusión de las patentes y otorgar posteriormente derechos limitados sobre ellas o pueden imponer un uso discrecional flexible de la concesión obligatoria de licencias. Sin embargo, en muchos casos los acuerdos regionales y bilaterales de comercio anulan parte de la autonomía que ese Acuerdo da a los países en desarrollo.

Aplicación de aranceles a los productos industriales en apoyo de la diversificación

En muchos aspectos, la aplicación de aranceles a los productos industriales no es el mejor instrumento para promover la diversificación y la innovación tecnológica. Sin embargo, los dirigentes de los países en desarrollo pueden sentir dudas respecto a abandonar esos aranceles, por tres razones principales. En primer lugar, los aranceles son una fuente importante de ingresos fiscales para muchos países en desarrollo. En segundo lugar, desde que los acuerdos de la Ronda Uruguay redujeron el grado de libertad que tenían los países en desarrollo para utilizar otras políticas a fin de promover la diversificación y la innovación tecnológica, la importancia relativa de los aranceles aplicados a los productos industriales ha registrado un aumento. En tercer lugar, y quizás lo más importante, la repercusión económica de los cambios en los aranceles aplicados a los productos industriales se evalúa a menudo en términos de los beneficios o pérdidas de bienestar que se producen debido a la reasignación de los recursos existentes. Desde esa perspectiva, una política comercial de establecimiento de aranceles bajos y uniformes a todos los sectores industriales, con una cobertura plena de las consolidaciones, optimizará los beneficios económicos para un país. Pero una evaluación de esa índole presta poca atención a las repercusiones de las reducciones de los aranceles y de su armonización sobre la acumulación de capital, la innovación tecnológica y el aumento de la productividad, que son básicos para la industrialización y el desarrollo económico. Para los países en desarrollo es importante poder modular los tipos arancelarios aplicados a las categorías particulares de productos industriales de conformidad con su política de innovación tecnológica como instrumento clave de política sectorial. Naturalmente, ese tipo de política arancelaria no entraña la aplicación en un momento determinado de tipos arancelarios elevados a todos los sectores ni la aplicación de tipos arancelarios medios elevados. Por el contrario, es probable que dé como resultado que los tipos arancelarios medios aplicados sean más bajos de lo que serían si se adoptara una política arancelaria basada en una perspectiva de diferenciación de unas líneas arancelarias respecto a otras.

Para adoptar este tipo de política arancelaria flexible lo ideal sería un marco estratégico de mantenimiento de aranceles consolidados a un nivel relativamente elevado (o de mantenimiento de un número importante de aranceles industriales no consolidados) y de modulación de los tipos arancelarios aplicados a sectores industriales particulares a un nivel medio relativamente bajo. Esto sería posible si las obligaciones de reducción de aranceles en los sectores industriales impuestas por los acuerdos internacionales se aplicaran únicamente a los aranceles medios, y no a las líneas arancelarias individuales, como sucede en el caso de la mayoría de los acuerdos comerciales multilaterales celebrados hasta ahora. Varios países en desarrollo han mantenido un régimen arancelario que les permite modular los tipos arancelarios aplicados a los productos manufacturados. Sin embargo, las negociaciones multilaterales en marcha sobre acceso a los mercados no agrícolas tienen como uno de sus objetivos reducir esa flexibilidad en el establecimiento y consolidación de aranceles que los países en desarrollo podían mantener hasta ahora.

Posibilidades de adopción de políticas proactivas comerciales e industriales

La evaluación de en qué medida los diversos acuerdos internacionales sobre comercio han limitado el grado de libertad de los países en desarrollo para aplicar políticas comerciales e industriales proactivas ofrece un panorama mixto. Por una parte, las normas y compromisos de la OMC han hecho mucho más difícil que los países en desarrollo combinen una orientación hacia el exterior con el tipo de instrumentos de política que los países con economías maduras y los países de industrialización tardía actuales emplearon para promover la diversificación económica y la innovación tecnológica. Por otra parte, en virtud del marco actual de normas multilaterales de comercio, los países todavía tienen la posibilidad de adoptar políticas que los ayuden a generar nueva capacidad productiva y nuevos sectores con ventaja comparativa. Esas políticas entrañan en gran medida la provisión de fondos públicos en apoyo de la investigación y el desarrollo y las actividades de innovación. Los países que están en condiciones de utilizar las normas y compromisos de la OMC con esos fines pueden continuar proporcionando apoyo a sus propias industrias, ayudar a las empresas líderes nacionales y promover de modo general las iniciativas nacionales en favor de la innovación tecnológica.

Por consiguiente, subsiste un grado considerable de libertad para la adopción de políticas nacionales que todavía no ha sido limitado por los acuerdos de la Ronda Uruguay. Sin embargo, tampoco hay que infravalorar las asimetrías de los acuerdos de esa Ronda. Esas asimetrías se deben al hecho de que mientras que los acuerdos negociados se aplican en pie de igualdad a todos los miembros de la OMC desde el punto de vista de las obligaciones *jurídicas*, representan una carga mucho mayor para los países en desarrollo desde las perspectivas *económicas*. Por consiguiente, es de importancia fundamental tener presente el principio de las "reglas de juego uniformes" no sólo en lo que se refiere a los imperativos *jurídicos*, sino también, cosa que es aún más importante, en lo que se refiere a los imperativos *económicos*, teniendo presentes las diferencias en las características estructurales y los niveles de desarrollo industrial de los países. Asimismo, hay que considerar qué es lo que quedará del grado de libertad mencionado a los dirigentes de los países en desarrollo después de que los acuerdos de la Ronda Uruguay se vean todavía más limitados por la serie de acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales concertados con países desarrollados.

El Programa de Trabajo de Doha todavía tiene que cumplir las promesas de desarrollo hechas en la Declaración de Doha. El resultado final puede muy bien reducir la flexibilidad de los países en desarrollo para adoptar políticas, en particular en el sector de los aranceles industriales. Por otra parte, la falta de progreso en las negociaciones multilaterales puede hacer que se dé mayor importancia a los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales como mecanismos jurídicos en que se definen las normas y disciplinas del comercio internacional. Aunque esos acuerdos pueden mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, también pueden entrañar una mayor reducción del grado de libertad de las políticas nacionales que el que permita el acuerdo de la Ronda de Doha. Esto podría hacer aún más difícil para los países en desarrollo crear la capacidad de oferta necesaria para aprovechar la mejora de las oportunidades de exportación.

Los mercados financieros y la elección del régimen de tipo de cambio

El proceso de globalización en curso también ha cambiado el marco de la política macroeconómica nacional. Para muchos países en desarrollo y economías en transición, la apertura de sus fronteras al comercio internacional y a las corrientes privadas de capital ha ido acompañada de crisis provocadas por la inestabilidad y la agitación en los mercados financieros internacionales.

La desregulación de los mercados financieros internos, incluida la eliminación de los controles del crédito, la desregulación de los tipos de interés y la privatización de los bancos, fue un elemento fundamental del programa de reformas de los años ochenta y noventa. Se basó en la creencia de que la eliminación de la "represión financiera" y la imposición de la libertad de precios en los mercados de capitales y monetarios mejorarían la asignación intertemporal de recursos, fomentarían el ahorro y atraerían recursos adicionales al sistema bancario. Combinando esto con una liberalización de la cuenta de capital, los países en desarrollo podrían atraer ahorros financieros procedentes de economías más prósperas y más ricas en capitales, superando de ese modo uno de los mayores obstáculos al crecimiento.

Al mismo tiempo, sin embargo, no había un concepto claro de cómo se deberían determinar o regular el precio internacional más importante, el tipo de cambio, y, estrechamente ligado a él, el tipo de interés. Las dos opciones para la política nacional relativa al tipo de cambio que acabaron considerándose viables fueron la de permitir una flotación libre de la moneda o la de adoptar un tipo de cambio fijo ("paridad inamovible"), opciones a las que se dio en denominar "solución bipolar".

Para las pequeñas economías abiertas, en particular para los países en desarrollo, el tipo de cambio es el precio más importante existente y tiene una repercusión enorme en el nivel de precios interno y en la competitividad general. Debe ser suficientemente flexible para evitar desajustes pertinaces que dañen la competitividad de los productores nacionales y sus resultados comerciales. Al mismo tiempo, se debe evitar una volatilidad excesiva del tipo de cambio, que multiplicaría los riesgos para las inversiones a largo plazo, fomentaría la inflación interna y alentaría la especulación financiera.

La "solución bipolar" se basa en la premisa de que, en el caso de la flotación libre, los mercados financieros internacionales ajustarán sin brusquedades los tipos de cambio a su nivel de "equilibrio", mientras que, en el caso de la "paridad inamovible", los mercados de productos, financieros y de trabajo siempre se ajustarán sin brusquedades pero rápidamente a un nuevo equilibrio en el tipo de cambio preestablecido. Sin embargo, la realidad es que los tipos de cambio sometidos a un régimen de flotación se han demostrado altamente inestables y han provocado largos períodos de desajuste, con graves consecuencias para la actividad económica real de los países que lo han adoptado. La experiencia con las "paridades inamovibles" tampoco ha sido satisfactoria: como el tipo de cambio no puede corregirse cuando se producen graves contingencias externas o desajustes, el proceso de ajuste es costoso en términos de producción perdida, y son los sectores reales de la economía nacional los que soportan la carga.

Teniendo en cuenta esa experiencia con los tipos de cambio rígidamente fijos o de flotación libre, los regímenes "intermedios" se han convertido en la opción preferida por la mayoría de los países en desarrollo con mercados de capital abiertos. Estos regímenes ofrecen más espacio para maniobrar cuando se produce

una inestabilidad en los mercados financieros internacionales y permiten el ajuste del tipo de cambio real a un nivel más adecuado a la estrategia de desarrollo de un país. Ninguna de las dos opciones que conforman la "solución bipolar" ofrece esas posibilidades. Combinar una cuenta de capital *completamente* abierta con una autonomía *plena* en la política monetaria y una estabilidad *absoluta* del tipo de cambio es imposible, pero establecer un régimen de tipo de cambio de *flotación dirigida*, combinado con controles de capital *selectivos*, (es decir, que mantengan *cierto grado* de autonomía de la política monetaria) parece ser una solución no perfecta pero sí viable.

Un objetivo más eficaz de las políticas macroeconómicas

La idea de que la estabilidad de precios es la condición más importante para lograr un crecimiento satisfactorio ha dominado la elección de los instrumentos de la política macroeconómica en los países desarrollados y en los países en desarrollo en los dos últimos decenios. El enfoque ortodoxo de "políticas macroeconómicas seguras" ha asignado a la política monetaria el papel de parachoques frente a cualquier combinación de políticas fiscales y estructurales y a cualquier tipo de crisis grave, independientemente de si ésta se ha originado en el sector de la oferta o en el de la demanda. El papel de la política fiscal se ha limitado en ese caso a ayudar a la política monetaria a mantener bajos los déficit presupuestarios.

La estabilización de precios también ha sido una meta fundamental en los casos en que la convergencia económica se ha visto coronada por el éxito, pero la adopción de políticas para lograr esa meta ha sido diferente. En las nuevas economías industriales (NEI) de Asia, la estabilización se logró principalmente mediante instrumentos no monetarios heterodoxos, como la política de ingresos o la intervención directa en los mercados de productos y de trabajo. Al mismo tiempo, las políticas monetaria y fiscal adoptaron instrumentos para lograr un crecimiento rápido y una inversión elevada: tipos de interés bajos y, al menos desde la crisis financiera asiática, un tipo de cambio ligeramente infravalorado, combinado con un estímulo fiscal cuando fue necesario teniendo en cuenta los acontecimientos cíclicos.

El punto de partida de esas políticas es la percepción de que en un mundo en que el aumento programado del ahorro no genera automáticamente un aumento de la inversión fija, la política económica debe centrarse en la creación de ahorro mediante la inversión y el crecimiento resultante de los ingresos. Este método requiere una política monetaria que proporcione posibilidades de financiación a empresas que todavía no existen. Esa política es potencialmente inflacionaria, pero no provocará inflación si la inversión y el crecimiento reales absorben el exceso de liquidez creado. Por lo tanto, hay un vínculo estrecho entre el proceso de crecimiento convergente y el cambio estructural, por una parte, y el desarrollo del sistema monetario y de los instrumentos de estabilización de un país, por otra.

La financiación externa sigue siendo necesaria en la medida en que las mayores importaciones de bienes de capital como resultado del aumento de las inversiones provocan un déficit por cuenta corriente. Pero muchos casos de éxito del crecimiento convergente, y muy recientemente el caso de China, han demostrado que esos déficit no se producen inevitablemente y que la financiación interna de las inversiones puede determinar un aumento considerable de las tasas de crecimiento sin necesidad del ahorro extranjero. El factor decisivo para el crecimiento convergente es la acumulación interna de capital en un proceso de aumento de los ingresos reales de todos los grupos de la sociedad.

En cualquier caso, la estabilización de precios es fundamental para sostener un proceso de crecimiento dinámico: en los países expuestos a una inflación elevada es mucho más difícil iniciar y mantener un proceso

de desarrollo y de crecimiento convergente debido a la necesidad frecuente de limitar la creación de dinero y crédito. Sin un número suficiente de instrumentos de política que puedan utilizarse de modo eficaz para reducir los riesgos inflacionarios, el intento de promover el desarrollo mediante políticas macroeconómicas expansionistas está por lo general destinado al fracaso, ya que la inflación aumentará rápidamente. De modo inverso, los países que utilizan con éxito instrumentos heterodoxos para lograr la estabilidad de precios tienen más margen de maniobra para emplear la política macroeconómica a fin de fomentar un proceso de desarrollo promovido por las inversiones.

Tipos de cambio, tipos de interés y entrada de corrientes de capital

En ausencia de acuerdos multilaterales eficaces de regulación de los tipos de cambio, la política macroeconómica de muchos países en desarrollo ha tratado cada vez más de evitar la sobrevaloración de las monedas. Esto no sólo ha sido un medio de mantener o mejorar la competitividad internacional, sino que también es una condición necesaria para mantener bajos los tipos de interés nacionales y un seguro contra el riesgo de futuras crisis financieras.

La independencia frente a los mercados internacionales de capitales permite a los bancos centrales utilizar los instrumentos de que disponen para perseguir activamente el logro de las metas de desarrollo, a condición de que se mantenga controlado un posible repunte de la inflación mediante el empleo de medidas no monetarias como la política de ingresos, el fomento de las instituciones a fin de lograr un consenso nacional en apoyo de reivindicaciones salariales razonables o la intervención gubernamental directa en la fijación de los precios y, lo que incluso es más importante, de los salarios nominales. Ejemplos de este enfoque son la combinación de políticas económicas de algunas NEI asiáticas y de China después de su crisis financiera de 1994 y, más recientemente, el experimento de la Argentina con nuevos mecanismos de estabilización de precios. Muchos otros países en desarrollo que carecían de instrumentos de política adicionales para estabilizar la inflación tuvieron que elegir entre una política de bajos tipos de interés que favorece las inversiones internas y desalienta la entrada de capitales, pero alimenta la inflación, y una política de tipos de interés relativamente elevados que mantiene baja la inflación pero desalienta la inversión interna y atrae la entrada de capitales, lo que hace necesaria la intervención y, a menudo con altos costes, la esterilización monetaria.

La heterodoxa combinación asiática de políticas económicas se ha complementado con varias formas de regulación de la cuenta de capital. Aunque esa regulación puede ayudar a contener las crisis, y en alguna medida también a prevenirlas, el objetivo principal de la política económica debería ser evitar el surgimiento de grandes diferencias entre los tipos de interés, de posibilidades de arbitraje y de incentivos a la especulación. Aunque la especulación basada en la revaluación de las monedas y las desestabilizadoras corrientes de capital especulativo que se derivan de ella no pueden evitarse por completo, la adopción de un criterio pragmático de regulación de esos fenómenos se ha demostrado útil.

Mejora de las instituciones nacionales y de la gobernanza

Es cada vez mayor el consenso entre los economistas y las instancias normativas de que las instituciones nacionales son un factor fundamental del crecimiento. Hay mucho menos acuerdo respecto a cuál es exactamente el papel de las instituciones en el logro de los objetivos de desarrollo y qué tipo de medidas institucionales es el más apropiado para alcanzar dichos objetivos.

La opinión generalizada es que el papel fundamental de las instituciones debe ser reducir los costos de transacción a fin de crear nuevos mercados y hacer que los mercados existentes funcionen de modo más eficiente. Las políticas económicas deben recibir el apoyo de instituciones análogas en todo el mundo, dedicadas en particular a conceder y proteger los derechos de propiedad, de modo congruente con las "prácticas idóneas universales" vigentes en la actualidad en los países desarrollados. Quienes proponen ese criterio apuntan a los datos empíricos de análisis comparativos entre países en los que de modo generalizado se establece una correlación positiva entre la calidad de las instituciones y el nivel de ingresos. Sin embargo, esto no entraña que una mejora de las condiciones institucionales que son favorables a los mercados (como la protección de los derechos de propiedad, el estado de derecho y las políticas de lucha contra la corrupción) sea una condición imprescindible para el crecimiento y la convergencia con los países avanzados. Más bien, las buenas instituciones y los buenos resultados económicos están interrelacionados.

Un análisis más a fondo de la relación que existe entre la calidad de las instituciones y la convergencia de los ingresos de los países en desarrollo con los de los países desarrollados pone de manifiesto que tanto las economías en desarrollo divergentes como las convergentes poseen un nivel relativamente bajo de calidad institucional. Esto sugiere que una reforma institucional en gran escala es raramente necesaria en las fases iniciales a fin de acelerar el crecimiento. Es únicamente después de que los países en desarrollo hayan alcanzado una convergencia económica sostenida cuando puede hacerse necesario crear instituciones análogas a las existentes en los países desarrollados actuales.

Instituciones de apoyo a las políticas comerciales e industriales proactivas

Dar preponderancia a la industrialización y al cambio estructural entraña asignar a las instituciones un papel adicional de provisión de mecanismos para la aplicación eficaz de las políticas destinadas a lograr altos niveles de inversión y a estimular la adopción de nuevas tecnologías. Por consiguiente, el principio orientador del cambio institucional debe ser solucionar los problemas de información y coordinación que obstaculizan la adopción de las decisiones empresariales y mejorar los frenos y contrapesos a la discrecionalidad gubernamental para tomar medidas. Aunque las instituciones deben desempeñar funciones

muy análogas en los diferentes países, su forma puede variar considerablemente de un país a otro, así como en un mismo país con el transcurso del tiempo.

Un elevado número de países en desarrollo adoptaron políticas comerciales e industriales proactivas hasta el inicio de los años ochenta. Sin embargo, en aquella época no se reconocía suficientemente que la aplicación con éxito de esas estrategias requería disponer de una capacidad institucional y administrativa complementaria. Fue únicamente después de haberse llevado a cabo un análisis de los éxitos obtenidos por los países de industrialización tardía, particularmente en el Asia oriental, que se reconoció de modo amplio la importancia que tenía el apoyo institucional para hacer más eficaces los instrumentos de la política nacional.

A los efectos de iniciar y mantener un proceso de crecimiento sostenido y de cambio estructural es particularmente importante contar con instituciones que administren las rentas económicas derivadas de las políticas comerciales e industriales proactivas. Una vez que una economía ha emprendido el camino del crecimiento convergente sostenido, aumentará paralelamente la capacidad del gobierno para apoyar la creación de instituciones de alta calidad mediante un incremento del gasto público. Esos dos procesos están estrechamente interrelacionados y crean un círculo virtuoso de mejora de los resultados económicos, transformación profunda de las instituciones y adopción de políticas públicas más eficaces.

Vincular el apoyo a los resultados económicos obtenidos asegura que las rentas iniciales se utilicen para una labor de fomento y que esa utilización acabe suprimiéndose una vez que madura la actividad que recibía el apoyo. En cierto modo, la aplicación de esas prescripciones en materia de resultados es el "bastón" que complementa necesariamente la "zanahoria" representada por la creación de rentas temporales procedentes de subvenciones o derivadas de la protección. La relación entre la administración pública y el sector privado debe ser de "autonomía integrada". La eficacia de las políticas comerciales e industriales dinámicas para lograr sus objetivos depende de la profesionalidad de la administración pública y de la eficiencia del intercambio de información entre los sectores público y privado. También depende del grado de autoridad que posean los órganos que establecen la política pública y del acceso que tengan a recursos presupuestarios que puedan destinarse al logro de los objetivos correspondientes, incluso mediante la creación y la eliminación de rentas. Sin embargo, no hay motivo para suponer que las disposiciones institucionales necesarias para aplicar políticas más ortodoxas (como una rápida liberalización y privatización) sean menos exigentes que las que se requiere adoptar para aplicar políticas de apoyo dinámicas.

Instituciones multilaterales y gobernanza a nivel mundial

El grado considerable, que sigue en aumento, de interdependencia global en las relaciones económicas del mundo contemporáneo justifica firmemente la necesidad de un sistema sólidamente estructurado de gobernanza económica a nivel mundial. Las políticas económicas nacionales centradas en sí mismas, si no se contrarrestan, pueden provocar efectos acumulativos. Por otra parte, la interdependencia económica mundial ofrece una oportunidad a los dirigentes de los países económicamente poderosos para adoptar deliberadamente políticas de empobrecimiento de los vecinos. Pueden sentirse tentados a utilizar políticas comerciales, macroeconómicas, financieras o cambiarias para lograr determinados objetivos económicos nacionales -como lograr fines mercantilistas o retrasar el ajuste de desequilibrios internos o externos- que pueden dañar los resultados económicos de otros países. En ausencia de disciplinas y cooperación multilaterales, la adopción de medidas de retorsión por los países que resultan afectados negativamente puede desembocar en inestabilidad y perturbaciones en las relaciones económicas internacionales, con consecuencias desfavorables para todos los países.

Pero para que esa acción colectiva a nivel mundial sea aceptable para todas partes debe ser el resultado de un proceso de consultas basado en la participación plena, voluntaria y en condiciones de igualdad de todas las partes interesadas. La percepción de que las disciplinas multilaterales tienen un alcance excesivamente amplio y limitan el logro de los objetivos legítimos de desarrollo nacional depende en grado elevado de las características estructurales y el nivel de desarrollo de la economía de cada país. No existe un único punto de equilibrio cuantificable entre las disciplinas multilaterales y la autonomía de la política nacional que pueda aplicarse a todos los países o a todas las esferas de actividad económica.

El régimen multilateral de comercio administrado por la Organización Mundial del Comercio contribuye a la certidumbre y previsibilidad del comercio internacional, ya que ofrece un marco para la realización ordenada y regulada del comercio internacional, con frenos y contrapesos, arbitraje de las diferencias entre Estados y determinación de las sanciones aplicables. Ese régimen ha sufrido presiones cada vez más intensas para ampliar el número de sectores regulados por disciplinas multilaterales y avanzar hacia el establecimiento de un marco regulatorio homogéneo. Sin embargo, es improbable que esos cambios puedan tener suficientemente en cuenta las asimetrías existentes entre los diferentes agentes de la economía mundial. A fin de evitar una parálisis de las negociaciones multilaterales, que tendría consecuencias negativas sobre los avances sustanciales que las disciplinas multilaterales en el ámbito del comercio internacional han logrado hasta ahora, el régimen de comercio multilateral debe ser por completo no excluyente y tener un grado suficiente de flexibilidad para acomodar los intereses y necesidades de todos sus miembros.

¿Cómo puede progresar el régimen multilateral de comercio?

Habrá que llevar a cabo más deliberaciones y negociaciones para explorar la gama de opciones existentes de establecimiento de un nuevo marco o nuevas directrices de la OMC en relación con el trato especial y diferenciado. Convendría, probablemente, que esa labor partiera del reconocimiento de que el trato especial y diferenciado aplicable a los países en desarrollo tiene como objeto corregir los desequilibrios estructurales más que el otorgamiento de concesiones. Desde esa perspectiva, y en el espíritu de una asociación mundial para el desarrollo, los países desarrollados deberían convenir en el establecimiento de un nuevo marco o de nuevas directrices en relación con el trato especial y diferenciado sin recibir concesión alguna a cambio.

Las diferencias entre los países en sus características estructurales o en sus planteamientos de política económica pueden ser tenidas en cuenta de dos modos. El primero es adoptar un enfoque específico respecto de cada país que dé a los países miembros la opción de no aplicar determinadas normas y compromisos, dependiendo de sus prioridades nacionales concretas. Esta flexibilidad permitiría a los países en desarrollo reivindicar cierta libertad en la aplicación de las disciplinas multilaterales de modo consecuente con la política de logro de los objetivos de desarrollo que tenga cada uno de ellos. La principal desventaja de ese criterio es que daría como resultado un régimen de comercio con múltiples categorías, lo que violaría la norma básica de no discriminación y complicaría la adhesión al régimen vigente basado en el consenso. Asimismo, ese criterio corre el riesgo de provocar una proliferación de acuerdos específicos, con disciplinas que podrían ir más allá del alcance deseado por los países en desarrollo durante muchos años. Conforme a ese criterio los países que elijan no aplicar determinadas normas no disfrutarán de las ventajas de las disciplinas multilaterales vigentes y quizás no puedan renegociarlas una vez que decidan firmar un acuerdo específico.

El segundo modo es adoptar un enfoque específico respecto de cada país que establezca criterios para la concertación de acuerdos individuales en los que se establecerían las bases para determinar si los países miembros podrían no aplicar durante un período limitado de tiempo las disciplinas negociadas. Como en el caso del primer modo, la elección de este segundo modo establecería una diferenciación entre los países en desarrollo, pero en este caso la diferenciación se basaría en criterios objetivos. Los criterios utilizados y los niveles concretos elegidos se establecerían en negociaciones en que se determinaría un equilibrio entre las necesidades de un país y el posible daño infligido a otros miembros al no aplicarse la norma correspondiente.

Esos modos de diferenciación se han reseñado con el único objetivo de indicar algunas soluciones posibles. Las deliberaciones y negociaciones multilaterales pueden muy bien ofrecer otras soluciones, pero independientemente de la opción que se elija, es necesario que se tenga presente la amplia disparidad de características estructurales y de planteamientos de política económica que existen entre los numerosos países miembros de la OMC, así como la consiguiente necesidad de una mayor flexibilidad.

Asimetrías en la gobernanza económica mundial

Para lograr un equilibrio apropiado entre dar espacio a las políticas nacionales y respetar las disciplinas y compromisos internacionales no sólo es necesario reforzar la dimensión de desarrollo del sistema multilateral de comercio sino también mejorar la gobernanza mundial de las relaciones monetarias y financieras internacionales. En la actualidad, ese equilibrio no está asegurado debido sobre todo a dos asimetrías. La primera es que, contrariamente a la estructura institucional existente en el comercio internacional, los acuerdos monetarios y financieros vigentes en el plano internacional no están integrados en un sistema multilateral basado en normas que aplique una serie concreta de principios básicos a todos los participantes. Esta asimetría tiene efectos negativos particularmente fuertes sobre los países en desarrollo, porque las políticas monetarias y financieras nacionales centradas en sí mismas pueden tener efectos mucho más perjudiciales que los provocados por las políticas de comercio o relacionadas con el comercio. La segunda asimetría es que las normas y compromisos multilaterales que regulan las relaciones económicas internacionales son, en términos jurídicos, igualmente vinculantes para todos los participantes, mientras que, en términos económicos, tienden a tener en cuenta las necesidades de los países desarrollados.

Conjuntamente, esas dos asimetrías dan como resultado normas y prácticas internacionales que están dirigidas a aumentar la integración económica en una serie de sectores fundamentales para los intereses y prioridades de los países desarrollados, y a reducir el grado de libertad de las políticas económicas nacionales en sectores fundamentales para la industrialización y la convergencia económica de los países en desarrollo. De ese modo, en términos cualitativos, y desde la perspectiva del desarrollo, el alcance de las disciplinas multilaterales en la realidad vigente de la gobernanza económica mundial parece ser excesivamente reducido en el ámbito de las relaciones monetarias y financieras internacionales, mientras que puede ser excesivamente amplio en el ámbito del comercio internacional.

Esto es así debido a que el rápido avance de la globalización en las relaciones monetarias y financieras no ha ido acompañado de una transformación igualmente rápida de las normas y disciplinas monetarias y financieras internacionales. Sobre todo, el sistema actual carece de acuerdos institucionales para hacer que se aplique la disciplina multilateral en materia de tipos de cambio. Hasta principios de los años setenta, el sistema de Bretton Woods obligaba a los bancos centrales a intervenir en los mercados cambiarios a fin de mantener dentro de un margen estrecho la estabilidad del tipo de cambio y de limitar los movimientos especulativos de capitales a corto plazo que se habían demostrado tan perjudiciales en el período de entreguerras. Mediante el establecimiento de bandas estrechas de fluctuación del tipo de cambio, el sistema

de Bretton Woods limitaba la capacidad de los gobiernos para manipular los tipos de cambio de sus monedas. Estos arreglos institucionales permitían al sistema mantener un equilibrio entre la autonomía de la política nacional por una parte y las disciplinas multilaterales por otra. El sacrificio de la autonomía monetaria formal se veía compensado por la estabilidad en los mercados financieros y por una mayor previsibilidad en el comercio internacional y en las decisiones conexas relativas a las inversiones en capital fijo.

El Convenio Constitutivo del FMI contenía disposiciones para que los países miembros pudieran llevar a cabo modificaciones de los tipos de cambio a fin de prevenir o corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin tener que recurrir a medidas "perniciosas para la prosperidad nacional o internacional" (art. 1). En muchos casos, esas medidas iban acompañadas de recursos financieros suficientes para que los países afectados pudieran hacer frente a sus obligaciones, lo que permitía suavizar las presiones del ajuste. Sin embargo, a raíz de la desaparición del sistema de Bretton Woods de regulación de los tipos de cambio, el equilibrio entre la financiación y el ajuste en las situaciones de crisis se fue perdiendo gradualmente. La provisión de liquidez para permitir a los países hacer frente a sus dificultades en los pagos era a menudo insuficiente, a la vez que el FMI comenzaba a imponer amplios requisitos de ajuste de las políticas macroeconómicas e incluso estructurales.

En la actualidad, el FMI puede intervenir en la política cambiaria de un país únicamente si ese país solicita apoyo financiero del Fondo, quedando entonces sujeto a la condicionalidad del FMI. Por el contrario, en los casos en que se celebran negociaciones sobre los tipos de cambio de las monedas más importantes, dichas negociaciones se llevan a cabo fuera del FMI, principalmente en las reuniones del Grupo de los Siete o en conversaciones bilaterales entre los principales países industrializados. De hecho, la institución encargada de promover la estabilidad de los tipos de cambio y de prevenir un desequilibrio excesivo y prolongado en los pagos no tiene capacidad para imponer disciplinas válidas en relación con las políticas de los países que son responsables de los mayores desequilibrios externos y cuya volatilidad en materia de tipos de cambio tiene las más amplias repercusiones -negativas- sobre la economía internacional. La supervisión de las políticas llevada a cabo por el FMI está limitada principalmente a sus miembros más pobres, que deben solicitar recursos financieros al Fondo debido a que carecen de acceso a fuentes de financiación privadas, y, ocasionalmente, a las economías de mercado emergentes que sufren perturbaciones en los mercados financieros y crisis financieras. Como resultado de esto, la mayor parte de los ajustes en caso de desequilibrios externos se concentra en un grupo de países en desarrollo y de países en transición, a pesar de que la fuente de esos desequilibrios puede encontrarse en el mundo desarrollado.

La falta de un marco financiero que funcione bien en una economía globalizada hace necesario el establecimiento de un nuevo método multilateral de regulación del precio internacional más importante: el tipo de cambio. Hace falta disponer de una institución nueva o reformada que cree un sistema de tipos de cambio estables a fin de dar mayor previsibilidad al intercambio comercial, sobre la base de un trato más simétrico de todos los países que sean miembros de ella. El objetivo principal de esa institución sería evitar crisis financieras sistémicas mediante una estrecha vigilancia de los desequilibrios comerciales y de los desajustes de los tipos de cambio tanto en los países con superávit como en los países con déficit. Separar las decisiones de supervisión de las decisiones de provisión de fondos financieros y asignar las primeras a una autoridad independiente podría mejorar su calidad, legitimidad y repercusión.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD

EL PROBLEMA SISTÉMICO DE LOS DESEQUILIBRIOS MUNDIALES

A. Crecimiento mundial

Desde 2002 los resultados de la economía mundial han tenido un efecto muy positivo en el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, y han facilitado el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. La producción mundial continuó su expansión en 2005, con una tasa de crecimiento del 3,6%, y se prevé que en 2006 siga aumentando a un ritmo similar. Los elevados precios del petróleo y las materias primas industriales, la tendencia a aplicar políticas monetarias más restrictivas y las turbulencias de los mercados financieros no han tenido aún una repercusión negativa importante en el crecimiento mundial. Sin embargo, el riesgo de que se produzca una disminución del ritmo de crecimiento es cada vez mayor.

Todas las regiones se beneficiaron de la reactivación de la economía mundial que se viene registrando desde 2002, si bien la expansión de las economías en transición ha perdido algo de impulso desde 2004. Los países en desarrollo, incluidos muchos de los países más pobres, han registrado una constante y fuerte demanda de productos básicos, aunque algunos de ellos también han tenido que hacer frente al aumento del costo del petróleo y de las demás materias primas importadas (véase un análisis de los precios y la relación de intercambio de los productos básicos en el anexo 1 del

presente capítulo). Por otra parte, siguen produciéndose grandes desequilibrios en los resultados de la economía mundial, lo que exige cautela en relación con las perspectivas de los próximos años, ya que la corrección de esos desequilibrios podría tener graves repercusiones para los países en desarrollo.

Los propios países en desarrollo han contribuido en cierta medida a marcar el ritmo de crecimiento mundial, con una dinámica de fuertes inversiones y una tasa de crecimiento general del 6% aproximadamente en todo ese grupo de países. Ha contribuido a ese resultado, en particular, el rápido crecimiento registrado en China y la India, no sólo por su peso estadístico en tanto que grandes economías sino también porque sirven de motor para el comercio de manufacturas dentro de Asia. Además, su rápido crecimiento, junto con su uso cada vez más intensivo de energía y metales¹, ha mantenido la demanda internacional de una amplia gama de productos básicos. La inflación se ha mantenido controlada pese a que algunos países han reducido o incluso eliminado las subvenciones a los precios de la energía. En este marco de inflación moderada, las políticas macroeconómicas han seguido siendo flexibles y la demanda interna en los países en desarrollo ha contribuido cada vez más al crecimiento del producto interno bruto (PIB).

Cuadro 1.1

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL, 2001-2006^a

(Variación porcentual anual)

Región/país	1990-2000 ^b	2001	2002	2003	2004	2005 ^c	2006 ^d
Todo el mundo	2,9	1,5	1,8	2,7	4,1	3,6	3,6
Países desarrollados	2,5	1,2	1,2	2,0	3,1	2,7	2,7
de los cuales:							
Japón	1,1	0,4	0,1	1,8	2,3	2,7	2,8
Estados Unidos	3,5	0,8	1,6	2,7	4,2	3,5	3,1
Unión Europea	2,2	1,9	1,2	1,2	2,5	1,6	2,3
de los cuales:							
Unión Europea-15	2,2	1,9	1,1	1,1	2,3	1,4	2,2
Zona euro	2,1	1,8	0,9	0,8	2,1	1,3	2,0
Francia	2,0	2,1	1,2	0,9	2,3	1,2	2,1
Alemania	1,8	1,2	0,1	-0,2	1,6	0,9	1,8
Italia	1,6	1,8	0,4	0,3	1,2	0,0	1,0
Reino Unido	2,7	2,2	2,0	2,5	3,2	1,7	2,3
Europa sudoriental y CEI	-4,3	5,9	5,2	7,2	7,9	6,3	6,0
CEI	-5,0	6,2	5,3	7,8	8,2	6,8	6,3
Europa sudoriental	-1,0	4,8	4,8	4,5	6,6	4,6	4,8
Países en desarrollo	4,9	2,6	3,8	5,1	7,0	6,2	6,2
Países en desarrollo, excluida China	4,0	1,4	2,6	3,9	6,2	5,3	5,3
América Latina	3,2	0,3	-0,8	2,0	5,7	4,4	4,6
África	2,7	3,7	3,4	4,7	5,1	5,3	5,9
Asia	6,3	3,6	6,1	6,5	7,9	7,2	7,0
Asia occidental	3,9	-0,2	3,9	5,0	7,3	5,7	5,1
Asia oriental y meridional	7,0	4,5	6,5	6,8	8,0	7,4	7,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *UNCTAD Handbook of Statistics* en línea; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES); y fuentes nacionales. Previsiones para 2006: DAES, *World Economic Situation and Prospects as of mid-2006*.

a Los cálculos se basan en el PIB a precios constantes en dólares de 2000.

b Promedio.

c Estimaciones preliminares.

d Previsiones actualizadas en mayo de 2006.

Como consecuencia, se prevé que el crecimiento económico en Asia oriental y meridional, que en 2005 fue superior al 7%, registre tasas similares en 2006 (cuadro 1.1). Otras regiones en desarrollo también seguirán creciendo a un ritmo relativamente rápido. Para 2006 podría alcanzarse una tasa de crecimiento del 4,6% en América Latina y el 6% en África y la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En Asia occidental, el crecimiento se mantendrá probablemente en torno al 5% incluso si el volumen de producción de petróleo no pueda seguir aumentando al mismo ritmo que en años anteriores. Gracias a una política monetaria no sujeta a sistemas cambiarios insostenibles, toda América Latina ha logrado transmitir un estímulo externo a la economía nacional sin que se vuelvan a producir tendencias

inflacionistas. El PIB real per cápita de la región aumentará de manera significativa por tercer año consecutivo. Esta recuperación se vio acompañada de una disminución significativa del desempleo; la tasa de desempleo pasó del 11% en 2002 al 9,1% en 2005.

Otra característica notable de la evolución de la economía mundial ha sido la capacidad de muchos países africanos de mantener tasas de crecimiento elevadas desde 2003. El crecimiento regional se ha ido acelerando cada año desde 2003, y la tasa de crecimiento prevista para el 2006 en el África subsahariana (sin incluir Nigeria y Sudáfrica), que se espera se sitúe en el 6,6%, es la más elevada de las subregiones después de Asia oriental. En varios

países, el aumento de los ingresos estatales tras la subida de los precios de algunos productos de exportación parece haber repercutido en la economía nacional aumentando el gasto interno sin provocar una mayor inflación.

Los países desarrollados mantendrán un crecimiento económico de entre el 2,5 y el 3%. En los Estados Unidos se espera que la aplicación de una política monetaria más neutral, la probable contención de la subida de los precios de la vivienda y los efectos de los elevados precios de la energía desaceleren el consumo privado y la inversión en el segundo semestre de 2006. Las exportaciones de los Estados Unidos han repuntado ligeramente

desde 2003, aunque siguen a la zaga de las importaciones. En Europa occidental sucede lo contrario ya que pese a una modesta recuperación de la demanda interna, las exportaciones siguen siendo el motor del crecimiento de la producción en las principales economías. En el Japón el largo período deflacionario parece haber llegado a su fin; el crecimiento del PIB se mantendrá estable en el 2,8% y la demanda interna se está recuperando, tras un vertiginoso aumento de las exportaciones durante los últimos cuatro años. No obstante, el fin previsible de una política monetaria expansionista y las medidas de consolidación fiscal podrían moderar el rápido crecimiento registrado en el último trimestre de 2005 y el primero de 2006.

B. Turbulencias en los mercados financieros

Recientemente ha habido indicios de una creciente volatilidad en los mercados de valores, productos básicos y divisas, así como en las corrientes de capital a corto plazo procedentes de algunos mercados emergentes, elementos que constituyen algunos de los ingredientes de las crisis financieras del pasado. El dólar es extremadamente vulnerable, y los inversores internacionales parecen estar nerviosos por la persistencia de los desequilibrios mundiales y los aumentos del tipo de interés. Tras años de calma, en los que aumentaron las entradas de capital privado en los mercados emergentes, existe el nuevo riesgo de que el capital especulativo se retire de la noche a la mañana. De hecho, varios países en desarrollo han experimentado un fuerte recorte en los precios de los valores bursátiles, y las monedas de algunos mercados emergentes han sufrido una aguda caída frente al dólar, el euro, el yen y las monedas estrechamente vinculadas a éstas.

Sin embargo, estas turbulencias se limitan únicamente a algunas zonas determinadas y a una

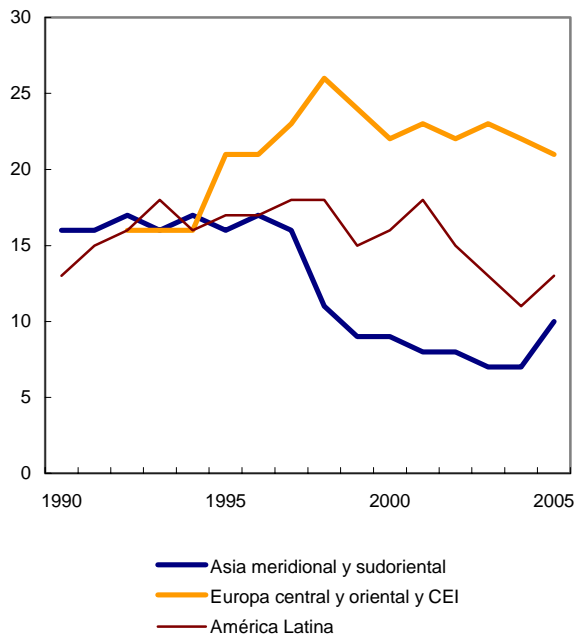
serie de países con déficit por cuenta corriente bastante elevados. No hay casi ningún indicio de que se esté acercando una crisis financiera grave, comparable a las crisis que se produjeron en Asia o en América Latina hace unos diez años. Si se toma la cuenta corriente como indicador de la vulnerabilidad externa, la mayoría de las economías de mercado emergentes son al parecer menos vulnerables que cuando se produjeron las graves crisis de las dos últimas décadas. En general, la situación de los países en desarrollo es mucho mejor hoy día que antes de las graves crisis de los años noventa.

En 1996, la cuenta corriente de un grupo de 22 países de Asia meridional y sudoriental arrojó un ligero déficit (-1,2% del PIB) tras registrar constantes superávits durante toda una década. Se registraron déficits en 17 de esos 22 países. En 1998, un año antes de la crisis, el déficit tradicional de América Latina había aumentado al 4,5%, y los 19 países de esa región registraban déficit por cuenta corriente (gráfico 1.1). Cuando se inició la crisis de la deuda a principios de los años ochenta el déficit se aproximaba al 6%.

Tras años de calma, en los que aumentaron las entradas de capital privado en los mercados emergentes, existe el nuevo riesgo de que el capital especulativo se retire de la noche a la mañana.

Gráfico 1.1

NÚMERO DE ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN CON DÉFICIT POR CUENTA CORRIENTE EN ALGUNAS REGIONES, 1990-2005



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2006.

Nota: El número de nuevos países de Europa central y oriental y la CEI que presentaron información aumentó de 24 a 25 en 1995, y a 27 en 1998. Asia meridional y sudoriental comprende el grupo de países de Asia oriental y meridional, sin incluir Macao (China) y la República Popular Democrática de Corea.

En cambio, en 2005 el grupo de países de Asia meridional y oriental registró un amplio superávit de su cuenta corriente (4,6% del PIB), y sólo 10 de esos 22 países acumularon déficit, si bien ese número había descendido a 7 en 2004. La región de América Latina en conjunto también arroja un superávit del orden del 1,3% del PIB, y únicamente algunos países pequeños de América Central presentan déficit por cuenta corriente significativos. El grupo de países más vulnerables a la fuga de capitales y las tensiones financieras se encuentra en Europa central

y oriental y la CEI. Durante los últimos diez años, 21 países de los 25 que componen esa región (sin incluir a la Federación de Rusia y Kazajistán, los principales exportadores de hidrocarburos) registraron déficit por cuenta corriente relativamente elevados y estables de entre el 5 y el 6% del PIB.

Durante el segundo trimestre de 2006 varios países de Europa oriental y algunas otras economías emergentes se vieron afectados por turbulencias financieras y registraron pérdidas de sus valores bursátiles (entre ellos Hungría, Letonia, Lituania, Rumania, Sudáfrica, Turquía y Ucrania) o el valor de sus divisas (como en el caso de Hungría, Sudáfrica y Turquía), mientras que el diferencial de interés de su deuda internacional aumentó de forma moderada. En algunos casos estos acontecimientos muestran semejanzas con el ciclo especulativo clásico de las crisis sufridas en Asia, América Latina y Rusia². En el contexto de la lucha contra la inflación, los tipos de interés a corto plazo relativamente elevados atrajeron corrientes de capital a corto plazo que provocaron la apreciación nominal y real de la moneda, aumentaron el crédito interno y crearon burbujas de precios en los mercados financieros; en un determinado momento, las divisas sobrevaloradas incrementaron el déficit por cuenta corriente, lo que hizo aumentar el nerviosismo de los inversores y la vulnerabilidad de la economía a las salidas repentinas de capital. Hasta el momento esas turbulencias financieras se han contenido, pero algunos observadores señalan la existencia de un importante riesgo de contagio debido a que varios países se ven afectados por las mismas vulnerabilidades y tienen acreedores comunes (Roubini y Menegatti, 2006).

No obstante, excepto en el caso de las economías mencionadas, en las que se registran déficit por cuenta corriente relativamente elevados, el riesgo de que se produzca una crisis financiera mundial originada en los países en desarrollo es relativamente pequeño. La mayoría de los países afectados por crisis anteriores han procurado no poner en peligro la situación beneficiosa provocada por una cierta infravaloración de la moneda o por precios de exportación elevados, y han protegido el superávit de la cuenta corriente que han podido generar como consecuencia de la devaluación y la recesión.

C. El carácter sistémico de los desequilibrios mundiales

1. *Distintas perspectivas de los desequilibrios externos*

Pese a los crecientes excedentes de la cuenta corriente en los países en desarrollo, no es posible explicar de manera concluyente los desequilibrios mundiales sin examinar detenidamente la relación entre los Estados Unidos, por un lado, y un pequeño número de países muy excedentarios como el Japón, Alemania, China y los principales exportadores de petróleo (gráfico 1.2), por otro. No obstante, las autoridades económicas y los expertos aún no se han puesto de acuerdo sobre la propia naturaleza y la gravedad de esos desequilibrios, ni mucho menos sobre las políticas necesarias para aplicar un enfoque multilateral destinado a corregirlos. Será imposible encontrar una solución si no se adopta un enfoque global en el que se especifiquen los posibles riesgos derivados de los amplios déficit y superávit de la cuenta corriente de los principales actores.

En general, no es fácil explicar de manera concluyente la balanza por cuenta corriente. Pero más allá de los enfoques tradicionales elegidos en el pasado para tratar de explicar las corrientes comerciales, en el debate actual ni siquiera está claro si los desequilibrios de la cuenta corriente provienen principalmente de la balanza comercial o de la balanza de capital. Una de las teorías sostiene que las corrientes comerciales son las principales responsables de esos desequilibrios, y subraya el hecho de que, por definición, una balanza por cuenta corriente muestra la diferencia entre las entradas y los gastos en concepto de bienes y servicios

comercializados en el ámbito internacional y los pagos netos en concepto de rentas. La otra teoría, que hace más hincapié en las corrientes de capital, se centra en el hecho de que desde una perspectiva nacional, la balanza por cuenta corriente siempre equivale exactamente a la diferencia entre el ahorro nacional y la inversión interna. Si bien debe aclararse de entrada que esas identidades *ex post* no pueden por sí mismas explicar o indicar una dirección de causalidad, se toman como punto de partida para realizar análisis divergentes que conducen a distintas recomendaciones de política.

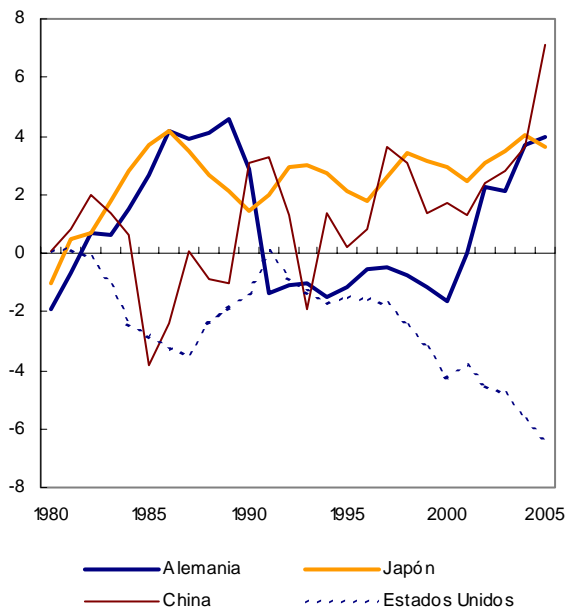
Según la teoría que se centra en las corrientes de capital y el ahorro nacional, la decisión de ahorrar un importante porcentaje del ingreso disponible provoca un déficit de la cuenta de capital (es decir salidas netas de capital), ya que no todo ese ahorro puede utilizarse de manera productiva dentro de las fronteras nacionales. El resultado contrario, un déficit de la cuenta corriente, es la consecuencia de una mayor tendencia nacional a invertir que a ahorrar. De nuevo, esta teoría expresa una tautología ya que utiliza como explicación válida la idea de que la balanza por cuenta corriente siempre es igual a la diferencia entre el ahorro nacional y la inversión interna.

Los defensores de esta hipótesis afirman que las balanzas comerciales son básicamente el resultado de la decisión de los agentes nacionales de consumir ahora o más tarde. Por lo tanto, desde esa perspectiva, el equilibrio de la cuenta corriente no se considera un objetivo significativo de política económica de los países. Esta teoría sostiene más bien que en un mundo de mercados financieros liberalizados, el ahorro

Pueden producirse crisis imprevistas y una distorsión de los precios macroeconómicos, haciendo que países enteros pierdan competitividad y sufran graves consecuencias en el crecimiento y el empleo.

Gráfico 1.2

BALANZA POR CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB EN CHINA, ALEMANIA, EL JAPÓN Y LOS ESTADOS UNIDOS, 1980-2005



Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2006.

Nota: Los datos de Alemania previos a 1992 se refieren a Alemania Occidental.

mundial debería dirigirse siempre hacia su mejor uso. Mediante las corrientes de arbitraje que fluyen de los países con superávit de ahorro hacia países con más oportunidades de inversión rentable, la economía mundial logra una asignación de recursos más eficaz de lo que sería posible sin el libre movimiento de capital.

La explicación alternativa de los desequilibrios tiene una perspectiva mucho más amplia, ya que no se basa simplemente en una descripción de los movimientos de las importaciones y las exportaciones sino que considera que los principales motores del cambio son los vaivenes de las corrientes comerciales provocados por importantes fluctuaciones en los precios relativos de los productos y servicios comercializados y no comercializados, y por la competitividad internacional de los países. Por ejemplo, subraya el papel de los precios de los productos básicos en la evolución de las cuentas

corrientes de los productores de importantes productos básicos como el petróleo. Según esta teoría, la decisión de los hogares de ahorrar menos no afecta por sí misma a la balanza comercial si la demanda adicional puede satisfacerse mediante la producción interna competitiva. La disminución del ahorro de las familias puede compensarse mediante otras fuentes de ahorro nacional, como los beneficios de las empresas en primer lugar, pero también mediante un mayor ahorro estatal o una disminución del desahorro público debido a una mayor recaudación fiscal. Por lo tanto, en el enfoque que se centra en las causas de las corrientes comerciales, la relación entre el ahorro nacional y la balanza comercial es mucho más compleja que en el otro enfoque, ya que implica a todos los agentes pertinentes de un país y de todos los demás países, incluidas las autoridades.

En esas circunstancias pueden producirse crisis imprevistas y una distorsión de los precios macroeconómicos, como los tipos de cambio nominal y real haciendo que países enteros pierdan competitividad y sufran graves consecuencias en el crecimiento y el empleo. Por lo tanto, puede que los déficit o superávit de la cuenta corriente no sean sólo el resultado de decisiones voluntarias de agentes o grupos de agentes bien informados; esos desequilibrios pueden indicar errores generales de política o una evolución patológica en el sentido más amplio. Basándose en esa teoría, en el régimen de Bretton Woods de tipos de cambio fijos pero ajustables se consideraba que los déficit duraderos de la cuenta corriente indicaban "desequilibrios fundamentales" en el comercio internacional que hacían necesario depreciar el tipo de cambio nominal para mejorar la competitividad internacional del país en cuestión.

A mediados de los años ochenta se produjo un cambio radical en la percepción de los desequilibrios de la balanza de pagos. En consecuencia, la liberalización financiera interna de los países en desarrollo se vio acompañada de una creciente liberalización de la cuenta de capital con el fin de lograr la máxima eficacia en la asignación internacional de recursos mediante el libre juego de las fuerzas de mercado. Evidentemente, según esta perspectiva la libre circulación de capital, incluso si provocaba la entrada de corrientes netas duraderas en un país con déficit por cuenta corriente, no indicaría ningún fenómeno patológico. A principios de los años noventa ganó mucho terreno la idea que daba prioridad a las corrientes de capital y recomendaba que los gobiernos no intervinieran para regular esas corrientes ni los tipos de

cambio, no sólo en todo el mundo desarrollado sino también en un número cada vez mayor de países en desarrollo.

No obstante, las perturbaciones y las crisis financieras se convirtieron en un fenómeno concomitante natural del sistema liberalizado. Los mercados emergentes de América Latina y Europa oriental, e incluso el asiático, que gozaba de una notoria estabilidad, tuvieron que hacer frente a enormes problemas financieros tras registrar elevados y persistentes déficit por cuenta corriente (véase el gráfico 1.1). La crisis resultante y las medidas de política conexas destinadas a frenar la salida de capital tuvieron consecuencias desastrosas en las economías reales de esos países, su población y su política.

Como consecuencia, muchos países en desarrollo se alejaron del enfoque centrado en la apertura de la cuenta de capital combinada con tipos flotantes y volvieron a adoptar una posición de fuerza que disminuyera su exposición a los acontecimientos externos, limitando su dependencia de las corrientes internacionales de capital. Para lograrlo, un número significativo de países de Asia y América Latina trataron de preservar las posiciones competitivas favorables que habían logrado tras las crisis financieras y las devaluaciones, estableciendo unilateralmente una paridad fija de su moneda con el dólar a un nivel ligeramente infravalorado (véase *TDR 2004*, cap. IV). La adopción de esa medida contradice las premisas fundamentales de la posición que defiende la plena liberalización de las corrientes de capital, es decir la teoría que las

corrientes de ahorro neto no causan ningún daño y que el capital tiende a dirigirse de los países industrializados ricos en capital a los países en desarrollo con escaso capital. De hecho, desde las crisis asiáticas el capital ha estado fluyendo en la dirección contraria: muchos países en desarrollo con buenos resultados no importan ahorro neto de los países industrializados ricos, donde al parecer las oportunidades de inversión rentable están disminuyendo, sino que exportan su propio ahorro (véase UNCTAD, 2006). La realidad es que muchos países en desarrollo están acumulando un gran volumen de reservas de divisas que se invierten principalmente en valores, como bonos del Estado, en los países

ricos. De hecho, las corrientes mundiales de ahorro se dirigen principalmente hacia el país industrializado más importante y rico del planeta, los Estados Unidos, y sus bonos del Estado.

2. Los principales actores

Con unas pocas excepciones, la cuenta corriente del *Japón* ha sido excedentaria desde principios de los años ochenta. Al mismo tiempo, los resultados del Japón ponen seriamente en tela de juicio la teoría que sostiene que los desequilibrios entre el ahorro y la inversión son la causa de los desequilibrios de la cuenta corriente. Según esa teoría, el superávit de la cuenta corriente en las economías industrializadas fuera de los Estados Unidos se debe al "elevado nivel de ahorro deseado" de una población envejecida y al "bajo rendimiento previsto de la inversión nacional" (Bernanke, 2005). Si así fuera, la tasa de ahorro familiar debería haber aumentado en el Japón y el ahorro de las empresas, derivado de los beneficios, debería haber disminuido al mismo tiempo que la tasa de inversión. No obstante, ha ocurrido exactamente lo contrario: el ahorro bruto de los hogares disminuyó de manera constante en el Japón del 12% del PIB en 1998 al 6% en 2005, mientras que el ahorro de las empresas aumentó considerablemente.

Además, el ahorro estatal cayó vertiginosamente de un superávit o una contribución positiva al ahorro del 2,1% del PIB a una tasa negativa del 6% en 2005, poniendo en tela de juicio la

hipótesis generalizada de que los déficit por cuenta corriente (desahorro nacional) y los déficit presupuestarios (desahorro estatal) están relacionados. Por lo tanto, el superávit de la cuenta corriente del Japón difícilmente puede explicarse por la expansión autónoma del ahorro nacional. La explicación más convincente se basa en la competitividad de las exportaciones del Japón, debido al bajo nivel de inflación y al bajo aumento del costo unitario de la mano de obra, así como a la política del Japón de defender el valor de su moneda durante largos períodos mediante la intervención del banco central. Los efectos de la rápida expansión económica en Asia, especialmente en China, y el aumento de la renta de las in-

Muchos países con cuentas de capital abiertas se alejaron de los tipos flotantes y aplicaron políticas que les permiten controlar mejor el tipo de cambio y reducir su dependencia de las entradas de capital.

versiones netas en el extranjero, que incluso superan ahora la balanza comercial positiva, han comenzado a desempeñar un papel muy importante.

Alemania, el otro importante país industrializado con un gran superávit por cuenta corriente, tiene también una larga tradición como país excedentario. Esta tradición se interrumpió a principios de los años noventa tras la unificación (gráfico 1.2). Recientemente, la nueva tendencia excedentaria de la cuenta corriente de Alemania está estrechamente relacionada con la estrategia del Gobierno de aumentar la competitividad internacional poniendo límite al aumento de los costos unitarios de la mano de obra nacional. Desde la perspectiva alemana, la desinflación salarial ha demostrado ser muy útil para impulsar la competitividad exterior y las exportaciones netas desde que a mediados de los años noventa volviera a fijarse como objetivo de política fundamental la creación de excedentes de exportación. Como consecuencia, la balanza por cuenta corriente de Alemania ha mejorado, pasando del -1,7% del PIB en 2000 al 4,1% en 2005, mientras que sus socios comerciales más cercanos registraron una tendencia contraria.

Resulta sorprendente que Alemania, la tercera economía más importante del mundo después de los Estados Unidos y el Japón y el mayor exportador mundial, apenas participe en los intensos debates internacionales actuales sobre los desequilibrios mundiales. El enorme superávit de Alemania está oculto detrás de la posición bastante equilibrada en general de la cuenta corriente de la zona euro³. Durante los años noventa, Alemania, incluso más que el Japón, se sirvió de políticas destinadas a reducir el gasto y de los bajos aumentos del costo unitario de la mano de obra para estimular el crecimiento del PIB mediante las exportaciones. La otra cara de la moneda de esta política ha sido el bajo nivel de crecimiento de la renta nacional y la escasa demanda interna, ya que el crecimiento del empleo no compensó el escaso desarrollo de los ingresos. De esta forma, el crecimiento de las importaciones no sólo estuvo limitado por una competitividad limitada sino también por la escasa absorción nacional.

Desde 2002 el superávit de la cuenta corriente de *China* ha ido aumentando hasta alcanzar en 2005 la cifra, importante a nivel mundial, de 160.000 millones de dólares, es decir, el 7% de su PIB. Este aumento pronunciado del superávit exterior ha sido posible pese a que China está creciendo a un ritmo vertiginoso y, en tanto que principal país importador de petróleo, ha debido hacer frente a un fuerte au-

mento de su factura de petróleo. Varios factores explican la reciente mejora de la posición exterior de China, que resulta excepcional si se tiene en cuenta que algunos de sus competidores regionales directos devaluaron bruscamente sus tipos de cambio real en el contexto de las crisis asiáticas de 1997-98, mientras que China no llevó a cabo ninguna devaluación.

Este cambio estructural en China parece estar estrechamente relacionado con la inversión extranjera directa (IED). El crecimiento de la IED durante los años noventa puede considerarse una de las principales causas del rápido aumento de la competitividad de ese país. Poniendo la mira en los mercados internacionales, los inversores extranjeros que producían manufacturas en China pudieron combinar los últimos adelantos de la tecnología extranjera con una mano de obra china bien formada pero con bajo salario, lo que les permitió obtener un amplio margen de ventajas absolutas de costo. Pese al aumento considerable de los salarios nominales chinos en el sector manufacturero -entre un 12 y un 16% anual en los últimos años- los costos unitarios de la mano de obra en ese sector están disminuyendo (*TDR 2005*, cap. I, sec. E), lo que ha ocasionado una virtual explosión de la productividad del trabajo, con tasas de crecimiento de casi el 20%. Además, debido a la paridad fija del tipo de cambio nominal del renminbi con el dólar, la disminución de los costos unitarios de la mano de obra en el sector manufacturero ha provocado en la práctica una "devaluación real" masiva pero atípica en el sector manufacturero.

Es cierto que hoy día se critica mucho a China por la supuesta "infravaloración del tipo de cambio". Desde julio de 2005 China ha adoptado medidas para flexibilizar su régimen cambiario, aunque de manera muy gradual (desde esa fecha el renminbi se ha apreciado y ha pasado de estar vinculado con el dólar a un tipo del 8,28 al 8 aproximadamente en mayo de 2006). No obstante, cuando se tiene en cuenta el papel de la IED no resulta sencillo pronunciarse sobre la supuesta infravaloración del tipo de cambio de China. Cabe recordar que el renminbi se apreció respecto del dólar hasta 2001, y resistió las crisis monetarias regionales de 1997-1998. En términos nominales efectivos el renminbi se ha depreciado menos que el dólar desde 2002. El aumento de la competitividad externa provocado por un sólido crecimiento de la productividad del trabajo en un sector, junto con el crecimiento de los salarios nominales generales paralelamente al crecimiento nominal del PIB, no se consideran normalmente el resultado de una estrategia de "empobrecimiento del vecino".

Como parte de una corrección armoniosa de los desequilibrios mundiales, y ante la elevada tasa de inversión de China, los defensores del enfoque del ahorro instan a China a reducir su ahorro y a consumir más. Pero esa afirmación es difícil de entender, ya que la tasa de ahorro de los hogares, que se sitúa en el 16% (FMI, 2006), está dentro del intervalo normal, mientras que el consumo en China ha crecido en términos reales a una tasa de aproximadamente un 9% anual desde principios de los años noventa. Por otro lado, la tasa de inversión de China (inversión de capital fijo como porcentaje del PIB), que supera el 40%, es sumamente elevada. Esto menoscaba el argumento basado en la "subinversión" o la "sobreinversión" que los defensores del enfoque del ahorro tendrían que utilizar para explicar la exportación neta de capital de ese país.

Los *productores de productos básicos*, en particular los grandes productores de petróleo de la OPEP y la Federación de Rusia, constituyen otro grupo de países excedentarios que están adquiriendo una creciente importancia como contrapartida al déficit de los Estados Unidos. Los productores de petróleo ofrecen el clásico ejemplo de países con un crecimiento espectacular del superávit de la cuenta corriente a raíz de lo que consideran importantes turbulencias positivas provocadas por la subida de los precios de la energía y la mejora de la relación de intercambio. Sin duda, el auge de los precios del petróleo registrado desde 2004 no ha convertido a los productores de petróleo en exportadores netos de capital porque ellos "decidieron" ahorrar más o invertir menos conforme aumentaban sus ingresos de exportación. Más bien, en tanto que principales beneficiarios de la redistribución mundial de los ingresos obtenidos por el rápido aumento de los precios del petróleo, simplemente no han podido incrementar su gasto en importaciones a la misma velocidad a la que aumentaban sus ingresos. Básicamente, el ahorro adicional de esos países se debe a beneficios inesperados, no a la decisión de ningún agente del país de ahorrar más a partir de unos determinados ingresos.

La economía de los *Estados Unidos* se considera muy a menudo la primera y última causa de esos desequilibrios mundiales y no puede negarse que esa economía ha desempeñado un papel funda-

mental en la creación del actual desequilibrio mundial. No obstante, es discutible la opinión de que los Estados Unidos atrajeron una cantidad cada vez mayor de ahorro mundial a partir de un acervo de renta o ahorro mundial. Más bien, el papel de los Estados Unidos como motor del proceso de generación de renta mundial fue la condición previa para la creación de esos ahorros, correspondientes al aumento del superávit por cuenta corriente en otros países. El papel propulsor del crecimiento mundial que tiene la economía de los Estados Unidos ha hecho que ese país se convierta en el principal demandante de capital mundial.

En el reciente Informe Económico del Presidente se describió el desequilibrio externo de los Estados Unidos como un "superávit de la cuenta de capital", provocado principalmente por la diferencia entre el ahorro nacional y la inversión interna tanto en los Estados Unidos como en el resto del mundo. Según ese informe, algunas de las principales economías son exportadores netos de capital ya que "su oferta de ahorro nacional es superior a las oportunidades nacionales de inversión": el Japón y Alemania debido a la disminución de las tasas de inversión; China y la Federación de Rusia debido al aumento de la tasa de ahorro. Desde esa perspectiva, las entradas de capital en los Estados Unidos reflejan, por un lado, la baja tasa de ahorro nacional y, por otro, varios factores de fortaleza de la economía, a saber un elevado crecimiento de la producción y la productividad y un entorno empresarial favorable que propicie la "competitividad mundial". Por lo tanto, "en principio, los Estados Unidos pueden seguir recibiendo corrientes netas de capital (y acumulando déficit por cuenta corriente) indefinidamente, siempre y cuando utilicen esas corrientes de capital para promover el crecimiento futuro y contribuir a que los Estados Unidos sigan siendo un destino atractivo para la inversión extranjera" (*Economic Report of the President 2006*: 144, 146).

También aquí la teoría alternativa concede más importancia a los resultados comerciales y se centra en la pérdida de competitividad de la industria de los Estados Unidos, con la excepción significativa de los sectores de alta tecnología (Aglietta, 2005). El hecho de que la producción industrial únicamente creciera un 5% entre 2000 y 2005 en los Estados

Es discutible la opinión de que los Estados Unidos atrajeron una cantidad cada vez mayor de ahorro mundial a partir de un fondo común de renta o ahorro mundial.

Unidos, mientras que el consumo de bienes duraderos aumentó más de un 30% durante ese mismo período, indica que el motivo no es que los consumidores estadounidenses estén ahorrando poco, sino que están consumiendo demasiados productos importados.

La relación causal entre el ahorro nacional y la balanza comercial es un fenómeno bastante complejo. El saldo de la balanza por cuenta corriente no viene determinado únicamente por las "decisiones" de los agentes públicos o privados de un país, sino más bien por todos los elementos que intervienen en las decisiones de ahorrar o gastar dentro y fuera del país en cuestión. No es fácil por lo general atribuir los resultados de esta compleja interacción a las "decisiones en materia de ahorro" de un grupo determinado de actores de un país determinado. Existen interdependencias sumamente importantes. Si los hogares ahorran más puede que disminuya el ahorro público y de las empresas. Del mismo modo, debido a las interacciones del comportamiento en materia de ahorro en los distintos sectores de un país, el resultado de la balanza externa no puede atribuirse simplemente a decisiones independientes en uno de esos sectores.

3. *¿Corrección benigna o maligna de los desequilibrios mundiales?*

Los desequilibrios mundiales que se observan actualmente son en buena medida el reflejo y la consecuencia de carencias sistémicas fundamentales. La más importante de esas carencias es la falta de un sistema financiero multilateral viable. En la coyuntura actual, el hecho de que las carencias sistémicas de la economía mundial aún no hayan desembocado en una deflación generalizada, sino "únicamente" en los mencionados desequilibrios, se debe sobre todo a la flexibilidad y al pragmatismo de la gestión de política macroeconómica de los Estados Unidos. Pero incluso con el pragmatismo de la política macroeconómica de los Estados Unidos, la estructura mundial de producción, comercio y finanzas se ha vuelto precaria. China, basándose en la paridad fija del renminbi y el dólar establecida desde hace tiempo, se ha transformado en una especie de caldera posterior de la locomotora

que impulsa el crecimiento de los Estados Unidos. Tras las crisis de Asia y América Latina, cada vez más países en desarrollo han seguido una pauta de ajuste análoga mediante la estabilización de sus tipos de cambio a un nivel relativamente bajo, la obtención de superávit considerables por cuenta corriente y la acumulación de grandes cantidades de reservas en dólares.

Si bien esta práctica está considerada de modo general como no óptima, en muchos aspectos representa al único modo viable que tienen los países en desarrollo para adaptarse con éxito a las deficiencias sistémicas que afectan actualmente a la economía mundial, es decir, la ausencia de obligaciones simétricas entre los países que acumulan superávit y los que acumulan déficit. No es sorprendente que la estrategia de infravaloración combinada con intervención prevalezca sobre todo entre los países en desarrollo que se han visto afectados por crisis monetarias en los últimos años, tras una anterior liberalización de sus respectivos sistemas financieros y cuentas de capital. Después de haber aprendido a base de cometer errores que la dependencia de las entradas de capital supuestamente benignas rara vez tiene éxito como estrategia de desarrollo sostenible, un número creciente de países en desarrollo han pasado a utilizar una estrategia alternativa basada en la acumulación de superávit en la balanza comercial como motor de la inversión y el crecimiento. Esa estrategia les exige defender las posiciones competitivas logradas tras las crisis financieras, pero también presupone que al menos un país de la economía mundial acepte un déficit correspondiente de la balanza comercial.

El problema es que los Estados Unidos pueden haber recibido una sobrecarga al haber asumido la función de motor del crecimiento mundial durante demasiado tiempo. Hasta el momento ese país ha podido hacer caso omiso de su desequilibrio exterior ya que éste no ha desembocado en un conflicto grave para su política de mantenimiento del pleno empleo y la estabilidad de los precios. Pero la posibilidad de que ese conflicto se produzca constituye en sí misma un importante riesgo. Otro es la preocupación cada vez mayor en todo el mundo, incluso entre los participantes en los mercados financieros, de que ese desequilibrio exte-

El problema es que los Estados Unidos pueden haber recibido una sobrecarga al haber asumido la función de motor del crecimiento mundial durante demasiado tiempo.

rior siga aumentado. No es probable que la tasa de ahorro personal en los Estados Unidos disminuya otros 5 puntos porcentuales durante la próxima década ni que se permita que el déficit presupuestario se deteriore otro 6% más del PIB. En ese caso la economía mundial dejará de contar con el estímulo en favor del desarrollo al que se había acostumbrado en los últimos 15 años.

La posibilidad de que se produzca una desaceleración de la economía de los Estados Unidos es cada vez más probable. Puede que esto lleve a una nueva depreciación del dólar, que ayudaría a recuperar la competitividad y, junto con la desaceleración económica, reequilibraría la economía de los Estados Unidos. Lamentablemente, debido a la actual estructura del crecimiento mundial y a su enorme dependencia del estímulo de la demanda de los Estados Unidos, se teme que una desaceleración significativa del crecimiento en ese país se extienda y amplifique del mismo modo que lo hicieron los impulsos positivos durante todos estos años. Esto podría paralizar fácilmente el impulso hacia el desarrollo y la reducción de la pobreza logrado por los países en desarrollo en los últimos años sin que esos países hayan cometido falta alguna.

La causa principal de la carga mundial soportada por los Estados Unidos, que se está haciendo difícil de gestionar, no es el aumento del número de países en desarrollo que acumulan superávit por cuenta corriente. Más bien, la gravedad y urgencia de la cuestión guarda principalmente relación con el hecho de que otros países industrializados, como el Japón y Alemania, podrían haber contribuido en mayor medida a reducir los desequilibrios mundiales. Sus enormes superávits externos, basados en la mejora de sus posiciones competitivas, sugieren que los avances en la competitividad que necesitan alcanzar los Estados Unidos deberían obtenerse principalmente a expensas de esos países. Ese proceso se vería notablemente facilitado si en esas economías aumentase la demanda

interna en vez de mantenerse estancada, como lo ha estado durante tanto tiempo.

El papel de China en una corrección benigna de los desequilibrios mundiales es diferente del de esos dos países. Desde el inicio de los años noventa, la demanda interna de China y sus importaciones han registrado un fuerte crecimiento y el país ha desempeñado una función fundamental de difusión y sostenimiento del impulso del crecimiento en el mundo en desarrollo, un proceso al que no se deben poner trabas. Por lo tanto, la revaluación del renminbi debe seguir llevándose a cabo a cabo gradualmente, y no de modo abrupto, teniendo debidamente presentes las consecuencias regionales. De modo análogo a China, los países productores de petróleo sólo han comenzado recientemente a desempeñar un papel importante en los desequilibrios mundiales. De manera general, los productores de petróleo deben utilizar la evolución favorable de la relación de intercambio para propiciar la inversión y la diversificación de su estructura de producción. Si persiste el elevado nivel de los precios del petróleo, ese factor podría contribuir a una corrección benigna de los desequilibrios mundiales debido a un crecimiento más fuerte de la demanda interna junto con un aumento de los ingresos y los gastos orientados hacia la inversión social y física con miras a diversificar la economía.

Lo que hace falta para lograr una corrección benigna de los desequilibrios mundiales es adoptar una iniciativa multilateral responsable más ejercer presiones sobre el mundo en desarrollo. Un esfuerzo macroeconómico internacional bien coordinado aumentaría considerablemente las posibilidades de que los países más pobres consolidaran sus recientes avances en el crecimiento. En ausencia de un esfuerzo de esa índole, los países en desarrollo deben defender sus posiciones estratégicas de ventaja competitiva y utilizar las condiciones monetarias que aún son favorables para invertir más y reducir su deuda exterior.

El Japón y Alemania podrían haber contribuido en mayor medida a reducir los desequilibrios mundiales.

D. Tipos de interés reales bajos: el exceso de ahorro mundial frente a las condiciones monetarias mundiales

1. ¿Un exceso de ahorro?

En el modelo económico que atribuye los desequilibrios de la cuenta corriente a las decisiones independientes de los hogares, la solución al problema de los desequilibrios mundiales está estrechamente relacionado con el problema del "ahorro demasiado elevado" en los países que acumulan superávit. Desde esa perspectiva, el supuesto excedente del ahorro frente a la inversión se refleja también en los tipos de interés reales históricamente bajos. De hecho, los tipos de mercado a largo plazo y los tipos oficiales a corto plazo han sido sorprendentemente bajos en los últimos años en los países desarrollados y los países en desarrollo. Los observadores (por ejemplo Bernanke, 2005; FMI, 2005) que atribuyen ese fenómeno a un "exceso de ahorro mundial" sostienen que mientras que la oferta de ahorro ha aumentado considerablemente, la demanda de ahorro, o lo que es lo mismo, la inversión, no ha alcanzado el mismo ritmo de crecimiento que la oferta, o incluso ha disminuido. Por lo tanto, el exceso de oferta en los mercados de capital provocó la reducción observada en los tipos de interés a nivel mundial.

Esta hipótesis refuta la teoría de que los desequilibrios mundiales se deben al escaso ahorro de los Estados Unidos y sostiene que los responsables son los países que acumulan excedentes. Según este argumento, el aumento de las exportaciones de capital (ahorro extranjero negativo) de varios países con excedentes de ahorro del mundo industrializado y en

desarrollo se han reflejado de manera pasiva en el aumento de las importaciones de capital (ahorro extranjero positivo) de los Estados Unidos, permitiendo a ese país importar más bienes y servicios de los que exporta y acumular un déficit de la cuenta corriente. El aumento de los superávit de la cuenta de capital en las estadísticas de la balanza de pagos a tipos de interés bajos se considera una prueba del excedente de ahorro mundial.

Sin embargo, a nivel mundial y desde una perspectiva *ex post*, implícita en el enfoque de la balanza de pagos ya que se centra en las variables *ex post* observadas en las estadísticas, el ahorro no puede ser superior a la inversión. El exceso visible del ahorro frente a la inversión en los países que registran un superávit de la cuenta corriente implica el correspondiente exceso de inversión frente al ahorro en los países que arrojan un déficit por cuenta corriente. Un exceso de ahorro *mundial* es un despropósito. Al vincular los desequilibrios visibles de la

cuenta corriente con tipos de interés bajos a nivel mundial, los defensores de la hipótesis del exceso de ahorro mundial identifican las variables visibles *ex post* con los planes de los inversores y los ahorristas en modelos de previsión absoluta de los futuros ingresos.

Desde luego, el equilibrio entre el ahorro y la inversión a nivel mundial no descarta la posibilidad de que se

produzcan desequilibrios regionales: el actual debate sobre los desequilibrios mundiales trata precisamente de ello. Pero el aumento de los superávit de la cuenta corriente (o el exceso de ahorro nacional) no

Si el "exceso de ahorro" puede explicar los tipos de interés más bajos en las economías con superávit, la "escasez de ahorro" simétrica en los países con déficit debería tener el efecto contrario.

puede producirse sin que surjan al mismo tiempo déficit correspondientes de la cuenta corriente (o escasez de ahorro nacional) en otras partes. El aumento del superávit de la cuenta corriente en un país, sea debido a una disminución de las inversiones o una debilidad más general de la demanda, una depreciación de la moneda o una mejora de la competitividad por otros motivos, o bien a un aumento de los ingresos debido a la mejora de la relación de intercambio, únicamente puede producirse si la demanda es lo suficientemente fuerte en otras partes como para generar los ingresos a partir de los cuales puede obtenerse el ahorro del país con superávit de la cuenta de capital en primer lugar. Y si el "exceso de ahorro" puede explicar los tipos de interés más bajos en las economías con superávit, dentro del marco ortodoxo en que el tipo de interés es el precio que equilibra el ahorro y la inversión, la "escasez de ahorro" simétrica en los países con déficit debería tener el efecto contrario, lo que significa que la hipótesis del "exceso de ahorro" no puede explicar el bajo nivel de los tipos de interés en el principal país deficitario, los Estados Unidos (véase el anexo 2 del presente capítulo en el que se presentan los fundamentos teóricos sobre la relación entre el ahorro y la inversión).

Pero si la idea de que el exceso de ahorro baja los tipos de interés en los mercados mundiales de capital es falsa, ¿por qué han bajado los tipos de interés a niveles sin precedentes? ¿Empezarán a subir de nuevo cuando se corrijan los desequilibrios mundiales? Teniendo en cuenta experiencias anteriores ¿qué otros riesgos pueden hacer subir los tipos de interés? ¿De qué manera pueden los países en desarrollo aprovechar al máximo los tipos de interés bajos y protegerse contra una subida?

2. Política monetaria y tipos de interés

Los tipos de interés, tanto los tipos de mercado a largo plazo como los tipos oficiales a corto plazo, han sido sorprendentemente bajos en los últimos años en los países desarrollados y en desarrollo. Esto parece no ser tanto el resultado de un "exceso

de ahorro mundial" sino más bien de las condiciones monetarias a nivel mundial.

Paradójicamente, hay acuerdo general en el papel decisivo de la política monetaria en los tipos a corto plazo pero se duda en aceptar cualquier influencia de la política monetaria en los tipos a largo plazo. De hecho, la política monetaria controla directamente los tipos de interés a corto plazo para una determinada demanda de dinero en el mercado, pero la aplicación de una política monetaria restrictiva o de distensión afectará también a las condiciones financieras en general mediante el arbitraje y las expectativas, influyendo indirectamente en los tipos de interés a largo plazo. Los tipos de interés a más largo plazo pueden variar como respuesta a las decisiones de política monetaria ya adoptadas o previstas. En cualquier caso, los vínculos de arbitraje significan que el nivel de los tipos de interés se determina en última instancia mediante la política monetaria, bien la política monetaria nacional, si existe suficiente espacio de políticas, o las condiciones monetarias mundiales.

Habida cuenta de la baja inflación que existe actualmente, la disminución de los tipos de interés es sobre todo el reflejo de la presión del bajo costo y las correspondientes políticas de expansión monetaria.

Básicamente, habida cuenta de la baja inflación que existe actualmente, la disminución de los tipos de interés es sobre todo el reflejo de la presión del bajo costo y las correspondientes políticas de expansión monetaria. La situación macroeconómica en el Japón y la zona euro, así como en los países de Asia oriental y América Latina que se han visto afectados por

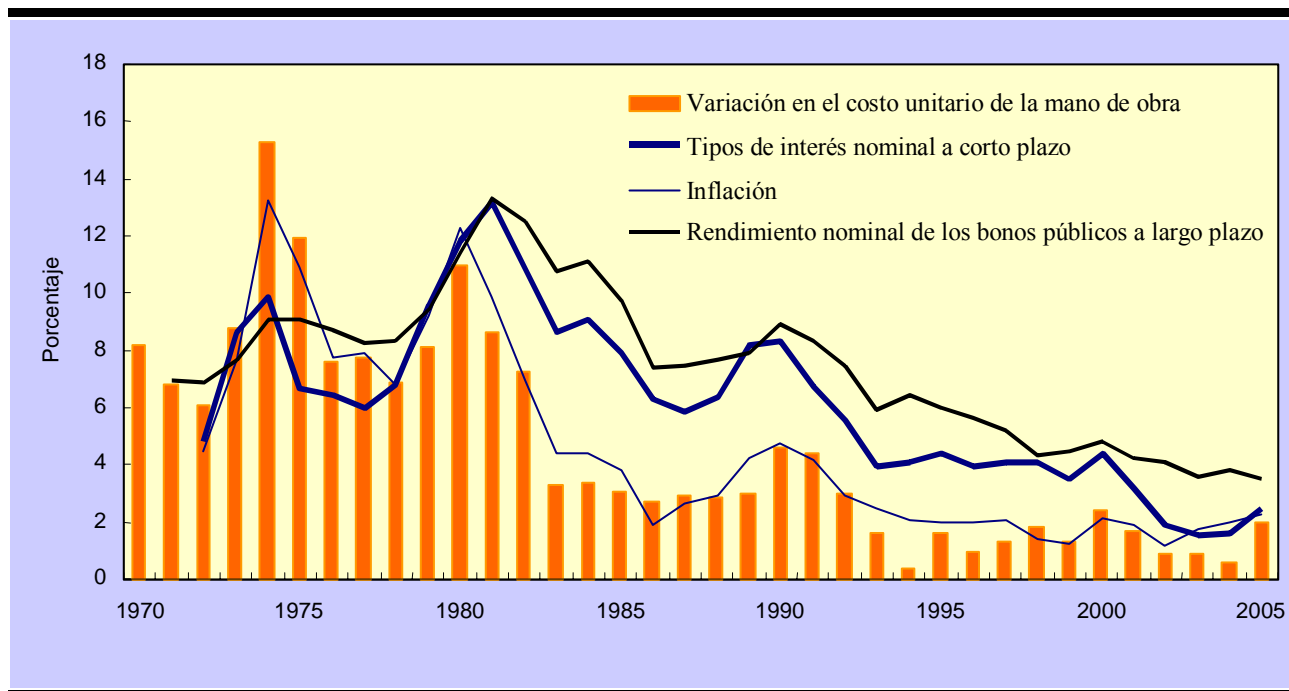
las crisis financieras, es muy importante en este contexto. En particular, la abrupta devaluación real en los países de Asia oriental tras las crisis y la expansión de la oferta industrial de China introdujeron un sesgo deflacionario en los mercados de manufacturas que hasta ahora ha compensado con creces el aumento de la presión sobre los precios ejercida en varios mercados de productos básicos. Además, el incremento de los precios del petróleo no ha menoscabado las perspectivas de inflación benignas ya que el crecimiento de los salarios se ha mantenido moderado ante las elevadas tasas de desempleo en muchos países importantes.

En resumen, los tipos de interés históricamente bajos se han debido a las políticas de gran expansión monetaria aplicadas desde principios del nuevo siglo.

Gráfico 1.3

TIPOS DE INTERÉS, INFLACIÓN Y VARIACIONES EN LOS COSTOS UNITARIOS DE LA MANO DE OBRA EN EL G7, 1970-2005

(Promedio ponderado del PIB)



Fuente: OCDE, *Economic Outlook N° 78*, diciembre de 2005; FMI, base de datos de *International Financial Statistics*; OCDE, base de datos de *Main Economic Indicators*; y fuentes nacionales para Alemania.

Nota: El costo unitario de la mano de obra es la relación entre la compensación laboral a precios corrientes y el valor añadido a precios constantes. Representa el costo de la mano de obra para producir una unidad de producción y sirve como indicador de la competitividad del costo.

La oleada de liquidez mundial ha sido provocada por la respuesta de la política monetaria a la escasa demanda en algunos países desarrollados y a la presión de los bajos costos en los mercados de trabajo.

Durante los años setenta, los tipos de interés nominales a corto plazo establecidos por los bancos centrales del G7 ascendieron al 10% e incluso alcanzaron el 13% a principios de los años ochenta; posteriormente disminuyeron a alrededor del 4% en 1993 y diez años más tarde se redujeron a menos del 2%. El panorama del rendimiento de los bonos públicos del G7 con vencimiento a diez años es muy similar: una disminución a menos del 4% en los últimos años frente al nivel máximo del 13% registrado a principios de los años ochenta (gráfico 1.3). La política monetaria restrictiva aplicada a principios de los años ochenta como respuesta a la experiencia inflacionista de la década anterior provocó una importante recesión en los países industrializados. Los efec-

tos adversos de esa política se sintieron aún más en los países en desarrollo, especialmente en varios países de ingresos medios que habían acumulado grandes cantidades de deuda en dólares a tipos de interés variable con bancos comerciales, y que eran por lo tanto especialmente vulnerables a las decisiones monetarias adoptadas por los principales países industrializados, sobre todo los Estados Unidos. Posteriormente los tipos de interés de los países desarrollados disminuyeron progresivamente; incluso durante el auge de la inversión de los años noventa, los tipos de interés siguieron siendo relativamente bajos. El tipo establecido por la Reserva Federal alcanzó un máximo de tan sólo el 6,5% en mayo de 2000, tras un ligero aumento de la inflación. Al finalizar el auge de la inversión, los tipos de interés disminuyeron de manera pronunciada. Como consecuencia de la política dinámica de expansión monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos los tipos de interés bajaron a niveles sin precedentes en

todo el mundo y la liquidez mundial aumentó, impulsada por el déficit exterior de los Estados Unidos que provocó un aumento masivo de la liquidez en otras partes.

Las tendencias monetarias en los países en desarrollo reflejaron las condiciones en los países industrializados con cierto desfase. Los tipos de interés a corto plazo establecidos por los bancos centrales en los países en desarrollo fueron bastante elevados a principios de los años ochenta, pero disminuyeron para ubicarse entre el 2 y el 10% en la mayoría de los países en desarrollo en 2005. El rendimiento de los bonos públicos a largo plazo también ha disminuido a un bajo nivel en los últimos años a medida que se reducía significativamente el diferencial de rendimiento de la deuda de los mercados emergentes con relación a la deuda del G7 respecto de todos los vencimientos. El interés de los inversores mundiales por obtener rendimiento aumentó la demanda de instrumentos de mercados emergentes de alto rendimiento, especialmente a medida que las posiciones comerciales de sus emisores y el balance general empezaban a sanearse. Este fenómeno se reforzó al utilizar las economías de los mercados emergentes la liquidez obtenida mediante la acumulación de superávit de la cuenta corriente para pagar la deuda, es decir, se redujo la oferta de lo que los inversores mundiales deseaban comprar.

También por otras razones, la teoría dominante no puede explicar los tipos de interés históricamente bajos. Según muchos observadores, la globalización ha hecho que el capital sea relativamente más escaso y la mano de obra relativamente más abundante. Esto parece ser el argumento a favor de establecer tipos de interés reales elevados con el fin de generar ahorro suficiente, lo que se considera un requisito para la rápida acumulación de capital. Sin

embargo, en la práctica los tipos de interés reales han disminuido a niveles históricamente bajos y no subido pese a la aceleración de la demanda mundial en 2004 y la aplicación gradual de políticas monetarias restrictivas por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos en junio de 2004.

Por otro lado, el aumento de la abundancia relativa de mano de obra debido a la globalización, o al menos la amenaza de que esto ocurra, parece haber contribuido a mantener controlado el incremento de los salarios y los costos unitarios de la mano de obra. Durante la actual recuperación de los países en desarrollo y los países desarrollados, los mercados laborales no han impulsado la inflación por empujón de los costos. El crecimiento de los costos unitarios de la mano de obra, el principal determinante de la inflación por empujón de los costos, se ha mantenido controlado. La amenaza por parte de la dirección de las empresas de trasladar la producción o de externalizar algunas actividades puede ser uno de los factores que explican esa moderación. Otra hipótesis es que los trabajadores y los sindicatos han aprendido que no pueden ganar la confrontación directa con los empleadores y la indirecta con los bancos centrales, en particular en el caso de una crisis en el sector del petróleo.

No obstante, cabe señalar que pese a las supuestas presiones uniformes a la baja ejercidas sobre los salarios debido a la globalización, los países industrializados con buenos resultados de exportación pero escaso PIB y bajo crecimiento del empleo, como Alemania y el Japón, han ejercido más presión sobre los salarios que los países de crecimiento más rápido con mejores resultados en el mercado laboral como los Estados Unidos y el Reino Unido, pero con malos resultados de exportación, y se han visto sometidos respectivamente a una mayor presión de los mercados laborales a nivel mundial. ■

Los trabajadores y los sindicatos han aprendido que no pueden ganar la confrontación directa con los empleadores y la indirecta con los bancos centrales, en particular en el caso de una crisis en el sector del petróleo.

Notas

- | | |
|--|---|
| <p>1 La cuestión de los factores determinantes y las consecuencias de la intensidad de utilización de materias primas en la producción, en especial en las economías asiáticas de rápido crecimiento, se analiza más a fondo en la sección B del capítulo II del <i>TDR 2005</i>.</p> <p>2 Este fenómeno se analiza en el capítulo IV del <i>TDR 2004</i>.</p> | <p>3 Por ejemplo, el FMI ya no hace referencia a Alemania o a la zona euro al evaluar el aumento de los desequilibrios mundiales: "El déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos ha seguido aumentando y se han registrado amplios superávits en los países exportadores de petróleo, China y el Japón, varios pequeños países industrializados, y otras partes del Asia emergente" (FMI, 2006: 5).</p> |
|--|---|

Bibliografía

- | | |
|---|--|
| <p>Aglietta M (2005). L'hégémonie du dollar peut-elle être contestée? In CEPIL, <i>L'économie Mondiale 2006</i>. Paris, Editions La Découverte, November.</p> <p>Bernanke B (2005). The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Remarks at the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, 14 April. Available at: www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/default.htm.</p> <p>Economic Report of the President (2006). Transmitted to the Congress in February 2006. United States Government Printing Office. Washington, DC.</p> | <p>IMF (2005). <i>World Economic Outlook</i>. Washington, DC, International Monetary Fund, September.</p> <p>IMF (2006). <i>World Economic Outlook</i>. Washington, DC, International Monetary Fund, April.</p> <p>Roubini N and Menegatti C (2006). Vulnerabilities in Central and Southern Europe, 1 June. Available at: www.rgemonitor.com.</p> <p>UNCTAD (2006). <i>World Investment Report 2006</i>. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.11, New York and Geneva.</p> <p>UNCTAD (various issues). <i>Trade and Development Report</i>. United Nations publication, New York and Geneva.</p> |
|---|--|

Anexo 1 del capítulo I

LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO

1. El auge de los precios de los productos básicos desde 2002

Desde 2002, los productores de productos básicos de muchos países en desarrollo se han beneficiado de la subida de los precios de la mayor parte de sus productos. El índice de precios de la UNCTAD relativo a los productos básicos no energéticos aumentó en un 44,8% entre 2002 y 2005 en dólares corrientes (cuadro 1.A1). Aunque se incrementaron los precios de todos los grupos de productos básicos, este movimiento ascendente fue impulsado principalmente por el grupo de los minerales, minerales metalíferos y metales, cuyos precios se incrementaron en casi un 100% durante ese período. Los precios de los productos básicos energéticos también aumentaron vertiginosamente, en particular los del petróleo crudo, que subieron en un 114%. A principios de 2006, los precios nominales de los metales y minerales, como el cobre, el níquel y el zinc, y los del petróleo crudo alcanzaron niveles récord. Los precios de algunas materias primas agrícolas, como el café, el arroz, el azúcar y el caucho natural también han experimentado un alza considerable en los últimos años¹.

En 2005, los precios de los productos básicos, a excepción de las semillas oleaginosas y los aceites vegetales, siguieron aumentando, aunque a tasas inferiores a las de 2004. Esto refleja la ligera corrección de principios de año, que respondía a la previ-

sión de que el auge de los precios de los productos básicos llegaría a su nivel máximo. Sin embargo, hubo un repunte de los precios en el segundo semestre que se prolongó hasta 2006 (gráfico 1.A1). Por lo tanto, en términos reales, los precios de los productos básicos se han mantenido por encima de la tendencia a largo plazo, aunque siguen estando muy por debajo de los niveles que alcanzaron en los años setenta y principios de los ochenta. En 2005, el índice de precios reales de todos los productos básicos se situó en el 56,6% del promedio observado en el período 1973-1981 y apenas en el 39% del nivel máximo alcanzado en 1974. En cuanto a los grupos de materias primas agrícolas, hasta la fecha incluso los precios nominales están por debajo de los niveles máximos anteriores (gráfico 1.A2).

El auge de los precios de los productos básicos es el resultado de la combinación de una fuerte demanda mundial, una respuesta de la oferta más lenta de lo previsto y, en los últimos meses, bajos niveles de existencias de varios productos básicos. Además, la presión al alza sobre los precios de estos productos se ha intensificado con las cuantiosas inversiones de los mercados financieros en productos básicos como activos financieros. El año 2005, a diferencia de los dos años anteriores, se caracterizó por el efecto del tipo de cambio del dólar en los

Cuadro 1.A1

PRECIOS MUNDIALES DE PRODUCTOS PRIMARIOS, 2000-2005

(Cambio porcentual respecto al año anterior)

Grupo de productos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005 ^a
Todos los productos^b	1,7	-3,6	0,8	8,1	19,4	12,1	44,8
Todos los productos (en DEG)^b	5,1	0,2	-0,8	-0,2	13,1	12,5	27,0
Alimentos y bebidas tropicales	-0,1	0,4	0,4	2,3	13,2	8,8	26,0
<i>Bebidas tropicales</i>	-15,4	-20,6	11,7	6,2	6,4	25,5	41,8
Café	-25,1	-29,0	4,7	8,7	19,8	43,8	87,2
Cacao	-22,1	22,7	63,3	-1,3	-11,8	-0,7	-13,5
Té	6,8	-20,2	-9,5	8,4	2,1	9,1	20,8
<i>Alimentos</i>	2,1	2,8	-0,5	1,9	13,9	7,2	24,4
Azúcar	30,4	5,6	-20,3	2,9	1,1	37,9	43,6
Carne de vacuno	5,6	10,0	-0,3	0,4	17,8	4,1	23,2
Maíz	-2,8	1,1	10,4	6,5	5,0	-12,0	-1,6
Trigo	3,4	9,0	16,6	-0,7	6,8	-1,4	4,5
Arroz	-18,2	-15,3	11,0	4,1	23,1	17,1	50,1
Bananos	-2,3	38,8	-9,6	-28,7	39,9	9,9	9,5
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	-20,3	-6,4	24,9	17,4	13,2	-9,5	20,3
Habas de soja	5,0	-7,5	8,6	24,1	16,1	-10,4	29,2
Materias primas agrícolas	3,1	-3,9	-2,4	19,8	9,9	7,1	41,0
Pielés y cueros	11,2	5,5	-2,9	-16,8	-1,7	-2,1	-19,9
Algodón	11,5	-19,0	-3,6	37,2	-3,3	-11,6	17,2
Tabaco	-3,7	0,0	-8,2	-3,5	3,6	1,5	1,4
Caucho	7,9	-14,1	33,1	41,7	20,3	15,2	96,3
Maderas tropicales en rollo	3,7	6,4	-10,5	20,1	19,2	0,3	43,6
Minerales, minerales metalíferos y metales	12,4	-10,8	-2,7	12,4	40,7	26,2	99,6
Aluminio	13,8	-6,8	-6,5	6,0	19,8	10,6	40,6
Fosfato mineral	-0,4	-4,6	-3,3	-5,9	7,8	2,5	4,0
Mineral de hierro	2,7	4,5	-1,1	8,5	17,4	71,5	118,5
Estaño	0,6	-17,5	-9,4	20,6	73,8	-13,2	81,8
Cobre	15,3	-13,0	-1,2	14,1	61,0	28,4	135,9
Níquel	43,7	-31,2	14,0	42,2	43,6	6,6	117,6
Mineral de tungsteno	12,1	45,5	-41,8	18,0	22,9	120,7	220,1
Plomo	-9,7	4,9	-4,9	13,8	72,0	10,2	115,7
Zinc	4,0	-21,0	-12,1	5,1	29,1	27,9	73,7
Oro	0,1	-2,9	14,4	17,3	12,6	8,7	43,5
Petróleo crudo	55,6	-13,3	2,0	15,8	30,7	41,3	113,9
<i>Pro memoria:</i>							
Manufacturas^c	-4,8	-2,2	0,7	8,7	7,7	2,8	20,3

Fuente: UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*, varios números; y División de Estadística de las Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística*, varios números.

Nota: En dólares corrientes, a menos que se indique otra cosa.

a Cambio porcentual entre 2002 y 2005.

b Excluido el petróleo crudo.

c Valor unitario de exportación de los productos manufacturados de los países desarrollados.

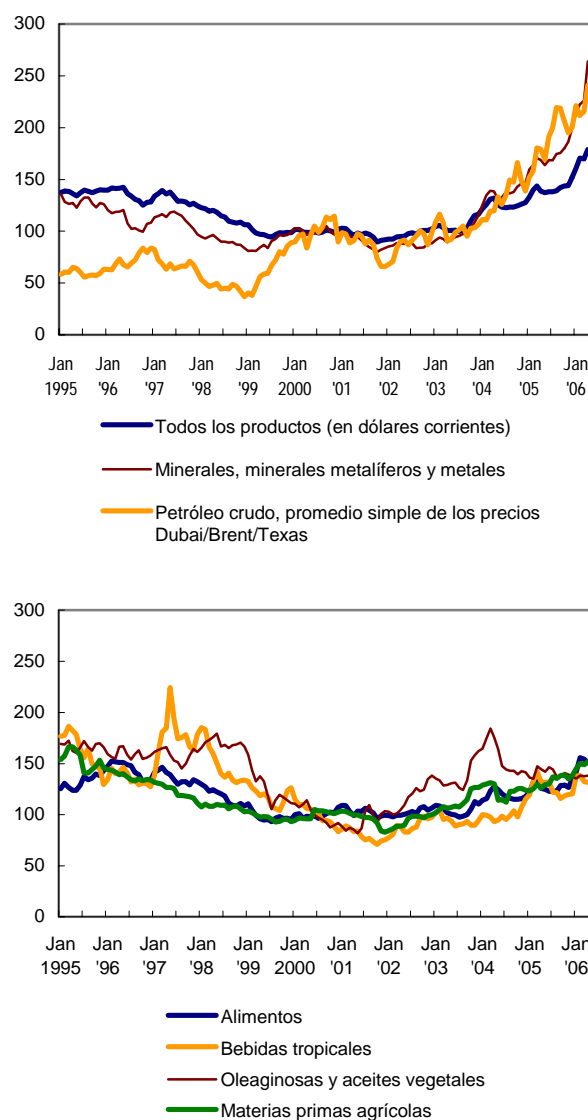
precios de los productos básicos. El incremento de los precios de los productos básicos expresados en dólares en el período 2002-2004 también podría explicarse en parte por la depreciación del dólar, ya que, en general, los precios de los productos básicos varían en el sentido opuesto al que sigue el tipo de cambio del dólar. La depreciación del dólar trajo consigo un aumento mucho menor, o la caída, de los precios de los productos básicos expresados en las otras monedas principales. En el curso del año 2005, el dólar se apreció, aunque el promedio de la variación del tipo de cambio fue muy similar al que se observó en 2004. Sin embargo, esto no vino acompañado de un debilitamiento de los precios de los productos básicos expresados en dólares; el índice de precios de productos básicos, expresados en derechos especiales de giro (DEG), aumentó en un 12,5% en 2005, lo cual se aproxima al incremento del 12,1% en dólares corrientes (cuadro 1.A1).

En general, los precios de los productos básicos tienen un comportamiento cíclico, en el que se alternan los auges y las caídas. Esto está reflejado en el gráfico 1.A1, que muestra la evolución de los precios mensuales de los productos básicos desde la última vez que alcanzaron un nivel récord, en 1996-1997. La crisis de los productos básicos que siguió fue particularmente aguda, pues la crisis financiera asiática reforzó la contracción de la demanda que se produjo en todo el mundo. La posterior inversión de la tendencia fue propiciada por el dinamismo y el crecimiento convergente de la economía china. En los sectores de las materias primas industriales y de la energía, este comportamiento cíclico está sujeto a la influencia de la demanda y relacionado con la actividad industrial y económica mundial. En el caso de los productos básicos agrícolas, las variaciones se producen sobre todo por el lado de la oferta y en algunos casos (por ejemplo el de los cultivos distintos de los arbóreos), en los que la oferta tarda menos en reaccionar a los incrementos de precios, los ciclos pueden ser más cortos. A menudo los precios de los productos agrícolas están sujetos a la influencia de factores externos, como las condiciones meteorológicas, las enfermedades de las plantas y las plagas. Por ejemplo, últimamente han subido los precios del café porque en los principales países productores la producción fue inferior a la prevista. Esto se debe a que las cosechas sufrieron las consecuencias de una sequía y luego fuertes lluvias en Viet Nam, de huracanes en los países de América Central y de una sequía y una disminución del rendimiento en el Brasil.

Gráfico 1.A1

ÍNDICES MENSUALES DE PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS POR GRUPO DE PRODUCTOS, 1995-2006

(Índices, 2000 = 100)



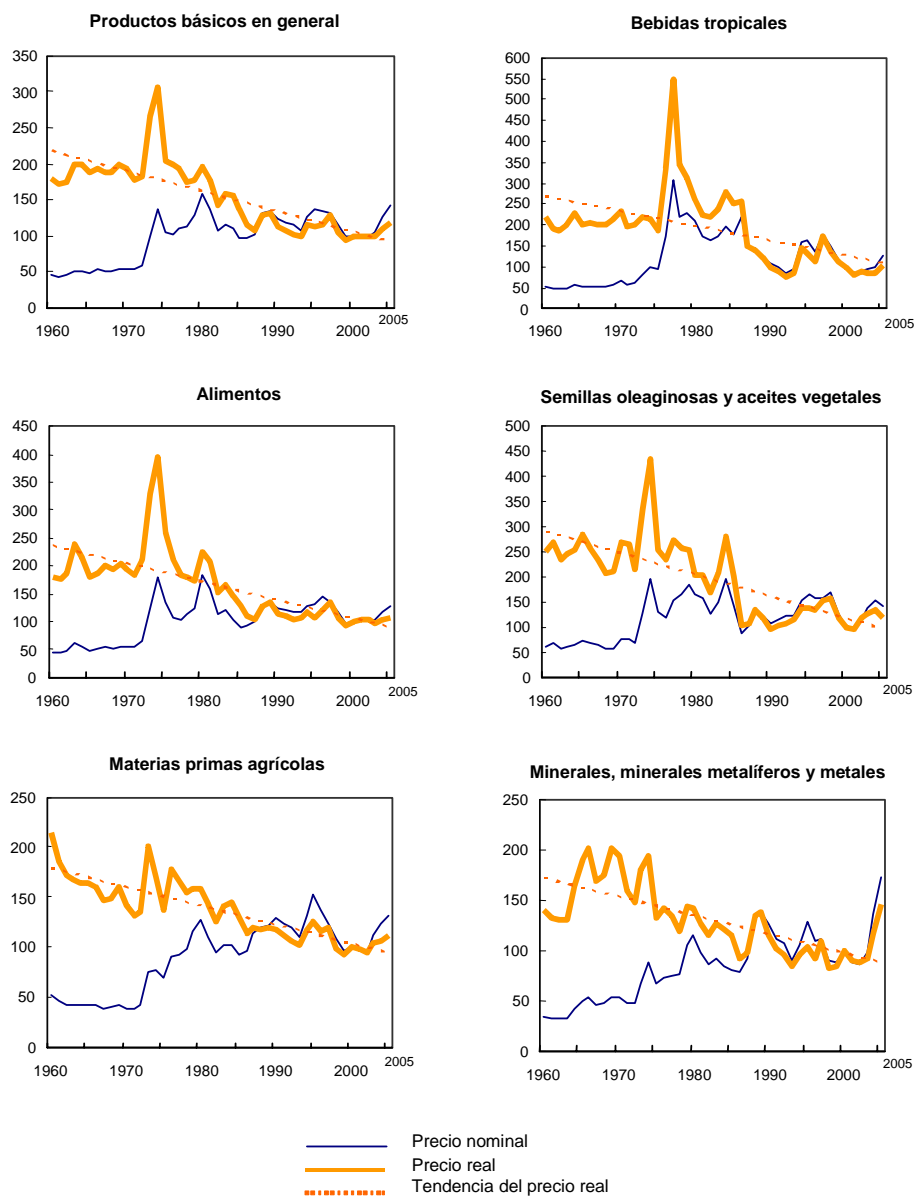
Fuente: UNCTAD, *Boletín de precios de productos básicos*, varios números.

Ante los niveles relativamente altos en que se sitúan actualmente los precios de los productos básicos, los analistas tienen opiniones divergentes en cuanto a la fase del ciclo de los productos básicos en que se encuentran los mercados e incluso en cuanto

Gráfico 1.A2

PRECIOS NOMINALES Y REALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS NO ENERGÉTICOS^a, POR GRUPO DE PRODUCTOS BÁSICOS, 1960-2005

(Índices, 2000 = 100)



Fuente: UNCTAD, *Boletín de precios de productos básicos*, varios números; y División de estadística de las Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística*, varios números.

^a Los precios reales se han deflactado por el valor unitario de exportación de los productos manufacturados de los países en desarrollo.

Cuadro 1.A2

**AUMENTO DEL CONSUMO DE DETERMINADOS PRODUCTOS BÁSICOS:
CHINA Y EL RESTO DEL MUNDO, 2002-2005**

(En porcentaje)

	Incremento del consumo			Contribución de China al incremento del consumo	Parte de China en el consumo mundial	
	China	Otros países	Mundo		2002	2005
	2002-2005					
Cobre	31,6	3,4	8,6	67,3	18,3	22,2
Algodón	59,5	3,0	19,6	89,2	29,4	39,2
Caucho natural	46,6	11,9	18,0	45,2	17,4	21,6
Aceite	32,0	5,8	7,5	27,6	6,4	7,9
Habas de soja	49,9	5,2	10,9	58,7	12,8	17,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Oilseeds: World Markets and Trade*, mayo de 2006, Comité Consultivo Internacional del Algodón, *World Cotton Situation*, 9 de mayo de 2006; Economist Intelligence Unit (EIU), *World Commodity Forecasts*, enero de 2005 y abril de 2006; Grupo Intergubernamental de Estudio sobre el Cobre, *Copper Bulletin*, abril de 2006; y Organismo Internacional de Energía, *Oil Market Report*, abril de 2006.

a la naturaleza del ciclo mismo. Algunos analistas sostienen que el ciclo actual no difiere en nada de los anteriores y que, dado que las expectativas con respecto a los precios varían, éstos empezarán a bajar en el curso del año entrante, tendencia que se reforzará a más largo plazo con la llegada a los mercados de la nueva producción. Otros analistas consideran que los precios de los productos básicos permanecerán altos por mucho tiempo e incluso que seguirán subiendo en vista de que las necesidades de materias primas de China y otros países emergentes están en constante crecimiento. Otro factor que corrobora esta opinión es el largo tiempo que debe transcurrir antes de que se vean los frutos de las inversiones en combustibles, metales y minerales.

La vigorosa demanda actual de productos básicos se sustenta en el fuerte crecimiento económico a nivel mundial, en particular en las economías asiáticas emergentes, como China y la India, y también en los Estados Unidos. Su demanda externa también ha estimulado el crecimiento de la producción en muchos otros países desarrollados y países en desarrollo. Además, se observan indicios de recuperación económica en el Japón y en la zona del euro. En los últimos tres años, China ha experimentado un crecimiento rápido sostenido, que se ha mantenido en una media anual del 10%, con una tasa similar prevista para 2006. El dinamismo del crecimiento de

China es el resultado de su rápido proceso de industrialización y urbanización, que se ha visto acompañado de altos niveles de inversión y construcción en los sectores de la vivienda y la infraestructura. En 2005, la producción industrial creció en un 11,4% y la tasa de inversión fija bruta fue del 44,4% del PIB (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2006). China, al igual que varios otros países en desarrollo en rápido proceso de industrialización, tiene una fuerte demanda de productos básicos, especialmente porque se encuentra en una fase de desarrollo caracterizada por un consumo creciente de energía, metales y materias primas. Asimismo, el aumento del nivel de vida acarreará un incremento de la demanda de importación de alimentos, en particular por la superficie limitada de tierra cultivable en ese país. Así pues, China se ha convertido en un protagonista clave de muchos mercados de productos básicos, como consumidor y como productor, y ejerce una gran influencia en los precios (véase el *TDR 2005*, cap. III). El cuadro 1.A2 muestra la influencia que tiene en los mercados mundiales el crecimiento del consumo en China. Aunque se prevé que la demanda china de productos básicos se mantenga alta durante cierto tiempo todavía, el futuro de los precios de los productos básicos seguirá dependiendo en gran medida de la evolución de la economía mundial. Por lo tanto, la evolución de los precios de los productos básicos estará estrechamente vinculada con la manera

Recuadro 1.A1**LAS MODALIDADES CAMBIANTES DE LA ESPECULACIÓN CON
LOS PRODUCTOS BÁSICOS**

Las actividades de especulación siempre han sido parte integrante de los mercados de productos básicos. Las bolsas de futuros de productos básicos, que suelen ser los puntos de referencia naturales del comercio físico de mercancías, contribuyen al proceso de formación de los precios y proporcionan protección contra los riesgos derivados de los movimientos inciertos y adversos de los precios (operación de cobertura), no podrían funcionar sin la especulación. En condiciones normales, son importantes las actividades especulativas de los distintos participantes, con diferentes opiniones en cuanto a la evolución del mercado y los precios, pues contribuyen a aumentar la eficacia financiera y la del mercado (por ejemplo, el arbitraje¹) y aumentan la liquidez del mercado. Sin embargo, es posible que en los últimos tres años los cambios de las modalidades de especulación con los productos básicos hayan distorsionado la curva de rendimientos (que representa la relación existente entre los precios a corto plazo y a largo plazo) y afectado el funcionamiento de los sectores de productos básicos. Es importante señalar que mientras que en los años noventa la mayoría de los participantes intervenían directamente en la producción o el comercio de productos básicos, o tenían intereses directamente vinculados con ellos, últimamente han cobrado protagonismo los especuladores que no tienen intereses en el sector de los productos básicos y utilizan instrumentos financieros exóticos.

Antes, la mayor parte de las actividades de especulación se relacionaban sobre todo con los sectores y el comercio de mercancías físicas y el objetivo de los especuladores era ya sea adquirir acciones de empresas relacionadas con los productos básicos (con una perspectiva a más largo plazo), ya sea colocar fondos directamente en futuros sobre productos básicos. Aunque se observaban algunas presiones y manipulaciones en los mercados de productos básicos, la correlación entre los precios al contado y a futuro solía ser bastante estrecha pues siempre se podía, en última instancia, entregar físicamente las mercancías a la bolsa misma. Esta particularidad limitaba el alcance, la duración y la magnitud de la especulación en este campo, pues el objetivo de los inversores no era, en general, comprar o vender una carga de, por ejemplo, cacao o cobre. Pero hace cierto tiempo que las perspectivas de los mercados de productos financieros tradicionales son sombrías, por lo que los productos básicos se han convertido en una clase de activos atractiva, pues se los considera diferentes de las acciones, bonos y otros valores convencionales, y, por lo tanto, útiles para diversificar las carteras. Así pues, los inversores que buscaban tanto un bajo nivel de correlación con las clases de activos tradicionales como retornos superiores a la media², repentinamente decidieron destinar ingentes recursos financieros a mercados de productos básicos comparativamente estrechos. En la industria minera el rendimiento de los valores llegó al 25% en 2005, frente al 19% en 2004 y el 6% en 2002, con lo cual las acciones en la minería se han vuelto muy atractivas para los inversores³. Además de comprar más acciones en multinacionales relacionadas con los productos básicos (sobre todo empresas del sector minero y energético), los especuladores parecen haber preferido las estrategias indirectas para no correr el riesgo de verse obligados a negociar en el mercado físico. Para ello, los inversores, y en particular los fondos de cobertura, colocan grandes sumas de dinero en índices basados en productos básicos, que tienen las características de los activos financieros tradicionales. Alrededor de 200.000 millones de euros están actualmente invertidos en productos básicos a nivel mundial, y la mitad de ellos en índices de productos básicos⁴. Este fenómeno se debe más a factores macroeconómicos y financieros que a los mecanismos fundamentales de la oferta y la demanda de productos básicos en sí. Ese apetito por los instrumentos financieros basados en productos básicos ha sido estimulado sobre todo por tipos de interés bajos y un crecimiento económico relativamente vigoroso en todo el mundo. Además, entre los especuladores está muy arraigada la opinión, sustentada en estudios analíticos, de que entre los instrumentos financieros basados en los productos básicos y los demás valores existe una correlación negativa. Se han formulado estrategias alcistas simples, por ejemplo sobre la base de curvas de mercado invertido o "*backwardation*" (situación en que los precios de entrega en un futuro cercano son superiores a los precios de entrega en un futuro lejano). El principio que guía las inversiones en un índice de productos básicos consiste en concertar un contrato a término y cerrarlo cuando llega a su vencimiento. Esas

Recuadro 1.A1 (continuación)

inversiones no sólo exacerban la volatilidad de los precios⁵, sino que introducen también una asimetría en el mecanismo de formación de los precios⁶. Además, crean un riesgo sistémico, puesto que las decisiones de la mayoría de los protagonistas están sincronizadas⁷. El segundo trimestre de 2006 es una buena ilustración de este fenómeno, pues varios mercados de productos básicos se alejaron simultáneamente de una situación de mercado invertido⁸.

La tendencia reciente de tratar los productos básicos como activos financieros ha afectado de diversas maneras a los distintos interesados. En primer lugar, grandes corrientes especulativas han sustentado a grandes empresas mineras y del sector de la energía, dándoles recursos para invertirlos en exploración y en la ampliación de sus capacidades de producción y dándoles al mismo tiempo una ventaja comparativa con respecto a compañías más pequeñas que interesan menos a los inversores (sobre todo porque sus acciones se consideran demasiado especulativas, incluso para los especuladores y porque su capitalización total es demasiado pequeña para permitir inversiones significativas). En segundo lugar, la mayor inestabilidad de los precios ha hecho que a los productores y empresas agrícolas y mineros les resulte más difícil planificar sus actividades, en particular cuando se trata de productos básicos que tardan unos cuantos años en ser producidos y en llegar al mercado. En tercer lugar, a causa del alto riesgo de base, a los productores les resulta cada vez más difícil cubrirse, puesto que se ha destruido la correlación "normal" entre los precios físicos y futuros por lo menos temporalmente. La evolución futura dependerá de si se mantiene el apetito por la especulación con productos básicos cuando las políticas monetarias de los bancos centrales se hagan más restrictivas y los tipos de interés aumenten en todo el mundo, particularmente porque los productos básicos están demostrando tener una correlación anormalmente positiva con los valores convencionales. En esas condiciones, los productos básicos podrían no ser tan atractivos para los especuladores como lo han sido últimamente.

¹ El arbitraje se puede definir como una actividad "de bajo riesgo", centrada en las anomalías de la fijación de precios. Hay varios tipos de arbitraje: el arbitraje espacial (entre dos mercados) y el arbitraje entre los mercados al contado y los mercados de futuros y entre los distintos vencimientos de los contratos de futuros. También hay arbitraje entre diferentes instrumentos financieros (por ejemplo entre opciones con diferentes precios de ejercicio, o entre futuros, opciones de venta y de compra).

² En 2005 el rendimiento de los índices de productos básicos y las acciones relacionadas con los productos básicos se situó alrededor del 48,10%, y en el periodo 2003-2005, alrededor del 103,82%.

³ PricewaterhouseCoopers, "Mine, let the good times roll: Review of global trends in the mining industry", junio de 2006.

⁴ En Francia, las inversiones especulativas en instrumentos financieros relacionados con productos básicos representaron 3.160 millones de euros en el segundo trimestre de 2006, lo cual significa un incremento del 676% en comparación con 1998 (*Le Monde, Dossier économie, Matière première, pourquoi les marchés perdent leurs repères?* 13 de junio de 2006; y *Les Echos, La correction sur les métaux suscite des questions sur sa profondeur*, 13 de junio de 2006).

⁵ Fuentes del sector financiero comúnmente estiman que hasta un tercio del movimiento de precios de algunos productos básicos ha sido causado por la especulación (comunicación personal).

⁶ Según Hansen (2006), el inconveniente de la nueva generación de índices es que sólo aprovechan las tendencias al alza de los precios y descuidan el considerable riesgo de que bajen los precios, riesgo que corren los inversores pasivos cuando invierten en productos básicos.

⁷ Los especuladores institucionales a menudo utilizan los mismos análisis técnicos y los mismos programas informáticos y tienden a ingresar o salir de los mercados al mismo tiempo, pues tienen una propensión a negociar en la misma dirección. Esto ocurrió cuando el modelo del fondo Long Term Capital Management causó problemas en los mercados en 1998.

⁸ Un ejemplo de ello es el mercado del cobre (y hasta cierto punto el del zinc), en el que el diferencial de precios al contado a tres meses disminuyó de 250 dólares en julio-septiembre de 2005 a menos de 20 dólares en abril-junio de 2006.

en que se resuelvan los desequilibrios mundiales. Las consecuencias de una corrección que implicara una recesión podrían ser devastadoras para los mercados de productos básicos, en particular los metales.

En lo que respecta a la oferta, la presión al alza sobre los precios de productos básicos ha sido el resultado de la lenta respuesta de la producción al incremento de la demanda, en particular la demanda de energía, metales y minerales. Hay indicios de que los productores han adoptado planes de inversión más prudentes que en los anteriores auges de los precios de los productos básicos (FMI, 2006: Morrison, 2006a; y Banks, 2005a). Este bajo nivel de las inversiones se debe en parte a que los productores preveían una corrección de los precios hacia niveles más parecidos a sus niveles históricos y temían que se volviera a producir un largo período de precios bajos, como fue el caso a fines de los años noventa. Además, dadas las difíciles condiciones de los mercados, las perturbaciones en la oferta causadas por ejemplo por conflictos laborales en el sector de la minería, como la huelga de Codelco -el primer productor de cobre del mundo- que tuvo lugar en Chile a principios de 2006 (*Financial Times*, 2006)², tuvieron repercusiones considerables en los precios. El aumento de los precios también se ha debido al incremento de los costos de producción, acarreado por el aumento de los costos de la energía, en particular en el caso del aluminio, y la necesidad de realizar exploraciones en zonas más alejadas y explotar yacimientos más profundos (Banks, 2005c y 2006). Los presupuestos de exploración minera siguieron aumentando en 2005, a una tasa del 34%. Desde 2002, año en que se situaron en su nivel más bajo en el último decenio, han aumentado en un 168% (Metals Economics Group, 2006). Es probable que la situación del mercado de metales mejore conforme vaya entrando la producción derivada de esas inversiones. Sin embargo, en muchos casos la expansión de la producción podría tardar mucho y variará según el metal.

El precio del petróleo crudo ha experimentado subidas particularmente marcadas, y ha seguido incrementándose en 2005 y 2006, pasando de 24,9 dólares por barril en 2002 a 53,4 dólares por barril en 2005 y 68,6 dólares en mayo de 2006³. Este incremento ha tenido repercusiones en la evolución de los precios de otros productos básicos, pues ha afectado los costos de producción y ha producido un efecto de sustitución. Por ejemplo, los precios del azúcar han subido en parte a causa del aumento de la demanda de etanol, que es una fuente alternativa de

energía, en particular en el Brasil. La demanda de caucho natural también ha aumentado considerablemente a consecuencia del incremento de los precios del caucho sintético de sustitución.

En fecha más reciente, los precios del petróleo han alcanzado niveles récord a consecuencia de la incertidumbre geopolítica en Asia occidental, las interrupciones del suministro en Nigeria a raíz de los conflictos internos en ese país y la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. A pesar del fuerte crecimiento de la demanda de petróleo en los últimos años, los mercados mundiales del petróleo no son deficitarios. En 2005, la oferta mundial de petróleo superó la demanda mundial en 0,5 millones de barriles al día (OIE, 2006). Sin embargo, causa preocupación el hecho de que la capacidad de oferta excedentaria sea limitada y de que cualquier perturbación del suministro tenga graves consecuencias para los precios. Por lo tanto, los precios del petróleo se ven afectados fundamentalmente por la posibilidad de que se produzcan futuras limitaciones de la oferta y por temor de que la oferta no logre satisfacer una demanda cada vez mayor. El papel de los especuladores es determinante en el aumento de los precios del petróleo.

Más allá del contexto material de la oferta y la demanda de los productos básicos, los precios de estos productos han traído consigo mayores inversiones de distintos actores de los mercados financieros, como los fondos de cobertura, los fondos de pensiones, los fondos de inversión y las compañías de seguros. Ha aumentado el interés por los productos básicos como activos porque se prevé una depreciación del dólar y porque los productos básicos permiten defenderse de la inflación, y diversificar las carteras de inversiones, y porque actualmente su rendimiento supera el de los valores convencionales. También se debe al alto nivel de liquidez que existe en los mercados financieros internacionales y a los tipos de interés relativamente bajos a nivel mundial. El incremento de las inversiones en los productos básicos observada en 2005 se refleja en el 8,1% de crecimiento del volumen mundial de futuros y opciones sobre productos básicos agrícolas, productos energéticos y metales no preciosos (Burghardt, 2006b)⁴. Según Morrison (2006b), "los fondos de inversión que siguen los índices de productos básicos, como el Goldman Sachs Commodity Index, han pasado de 5.000 millones de dólares a principios del decenio a 80.000 millones de dólares hoy en día". En comparación con este aumento, de 16 veces, el incremento del valor de las exportaciones mundiales

Cuadro 1.A3

**EXPORTACIONES TOTALES Y EXPORTACIONES DE COBRE EN LOS PRINCIPALES
PAÍSES EXPORTADORES DE COBRE, 2002-2005**

(En millones de dólares y porcentaje)

	Exportaciones totales		Exportaciones de cobre		Participación porcentual del cobre en las exportaciones totales		Contribución del cobre al incremento de las exportaciones totales
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002-2005
	<i>(Millones de dólares)</i>				<i>(Porcentaje)</i>		
Chile	17.053,5	38.860,8	6.323,2	18.305,6	37,1	47,1	54,9
Perú	7.713,9	17.247,1	1.187,1	3.360,1	15,4	19,5	22,8
Zambia	916,0	2.095,0	521,4	1.449,3	56,9	69,2	78,7

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en: Serie de Indicadores del Banco Central de Chile, que se puede consultar en: www.bcentral.cl/esp/infoeconomica/seriesindicadores/; Series Estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú, que se pueden consultar en: www1.bcrp.gob.pe/VariablesFame/csm_01.asp; Bank of Zambia, Quartely Media Briefing, 13 de abril de 2006; y FMI, Zambia: 2005 Article IV Consultation, enero de 2006.

de productos primarios fue del 33% entre 2001 y 2004 (base de datos sobre estadísticas del comercio de productos de las Naciones Unidas, UN COM-TRADE). Sin embargo, el problema de la especulación es que, a diferencia de las inversiones a largo plazo, los fondos de cobertura especulativos podrían decidir de repente recoger sus utilidades y retirarse de los mercados de productos básicos, con lo cual éstos se vuelven mucho más vulnerables⁵. Por ejemplo, en mayo y junio de 2006 hubo varios casos de inversores financieros que decidieron vender productos básicos por temor a que aumentara la inflación y que siguieran subiendo los tipos de interés en los Estados Unidos. En el recuadro 1.A1 se describen las modalidades cambiantes de la especulación con productos básicos

El aumento de los precios de los productos básicos ha contribuido a reequilibrar considerablemente las cuentas externas de muchos países en desarrollo, en particular los que todavía dependen mucho de los productos primarios. Estas mejoras varían en función de la importancia de cada producto básico en los ingresos por exportaciones de los diferentes países y la evolución de los precios de cada producto básico. Por ejemplo, con el aumento repentino del 136% de los precios del cobre entre 2002 y 2005, se ha multiplicado por tres el valor de las exportaciones de cobre de Chile, primer productor mundial de ese mineral, que representan la cuarta parte de la

producción minera total y alrededor de la mitad de las exportaciones de minerales de cobre y sus concentrados, en volumen (Grupo Intergubernamental de Estudio sobre el Cobre, 2006). Esto significa que el valor total de las exportaciones de Chile se multiplicó por 2,3 en tres años; la parte correspondiente al cobre en el total de las exportaciones pasó del 37,1 al 47,1% y la parte correspondiente a la explotación de este mineral con respecto al PIB pasó del 5,8% en 2002 al 13,9% en 2005, en precios corrientes. Este último aumento se debe casi por completo al aumento del precio, puesto que en precios constantes, la parte de la explotación del cobre con respecto al PIB se ha mantenido estable. Así pues, los elevados precios del cobre han contribuido considerablemente al crecimiento económico de Chile, que fue de más del 6% en 2004 y 2005⁶. El mismo tipo de razonamiento se aplica a los otros dos importantes países exportadores de cobre, el Perú y Zambia, en los que la tasa de crecimiento del PIB se ha situado en promedio en el 5,2% en los últimos tres años. En el cuadro 1.A3 se presenta una estimación de la contribución del cobre al incremento total del valor de las exportaciones de esos tres países entre 2002 y 2005.

Otro ejemplo de las repercusiones considerables que pueden tener las fluctuaciones de los precios de los productos primarios para algunos países es lo que ha ocurrido con el café, que fue el más afectado por la crisis de los productos básicos que se

produjo a fines de los años noventa y a principios del decenio de 2000. El valor de las exportaciones mundiales de café, producto básico que se produce principalmente en países en desarrollo, aumentó en un 68% entre 2002 y 2005 (Dubois, 2006). Aunque los recientes incrementos de los precios han permitido una ligera recuperación de los países productores de café, en muchos de ellos, el valor de las exportaciones de ese producto sigue siendo por debajo de los niveles registrados a mediados y finales de los años noventa.

Obviamente, el grado en que los países exportadores de productos básicos sigan beneficiándose de esta bonanza dependerá de cómo evolucionen la oferta y la demanda de los diferentes productos básicos. Existiría el riesgo de una contracción de la demanda si una posible corrección de los desequilibrios mundiales actuales causara una recesión, lo que tendría efectos negativos en el crecimiento económico mundial. En todo caso, como la oferta también debería aumentar en respuesta a las difíciles condiciones de los mercados, habrá una ligera corrección de los precios. Esto significa que aunque los

precios podrían mantenerse durante un tiempo por encima de su tendencia a la baja a largo plazo, es improbable que permanezcan en su nivel actual. Pero en cualquier caso, los países exportadores de productos básicos cometerían una imprudencia estratégica si descuidaran la necesidad de diversificar sus exportaciones e introducir cambios estructurales, porque, entre otros motivos, cuando los ingresos procedentes de las exportaciones dependen de metales e hidrocarburos no renovables, los ingresos adicionales y los beneficios económicos que se obtienen de una explotación acelerada de esos recursos naturales no pueden sostenerse durante mucho tiempo. Además, el sector manufacturero presenta mayores oportunidades de creación masiva de empleos y generación de valor agregado que el sector primario. Por lo tanto, los beneficios para los países en desarrollo dependerán también de su capacidad de destinar los ingresos adicionales que obtengan de las exportaciones de productos básicos a la diversificación y la industrialización. Al reducir su dependencia de los productos básicos, sus ingresos por exportaciones se harán menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios de productos básicos.

2. Repercusiones de la evolución de los precios de los productos básicos en la relación de intercambio

La importancia de que los beneficios del incremento de los ingresos procedentes de las exportaciones de productos básicos se trasladen a la formación interna de capital para fomentar la industrialización y reformas estructurales también es evidente cuando se examina la evolución reciente de los mercados internacionales de productos básicos desde el punto de vista de la relación de intercambio. La evolución de la relación de intercambio ha tenido repercusiones considerables en el rendimiento económico de varios países en desarrollo en los últimos años.

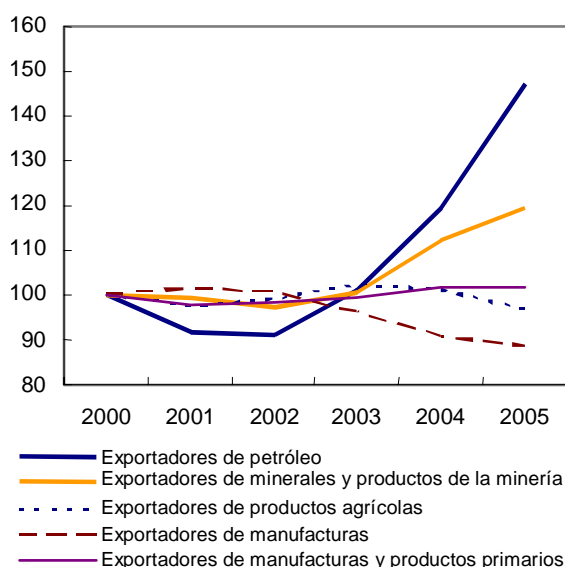
Desde 2003, la relación de intercambio ha experimentado grandes variaciones: los países expor-

tadores de petróleo y productos de la minería han obtenido ganancias sustanciales, mientras que los que exportan sobre todo manufacturas e importan materias primas, en particular petróleo, han sufrido pérdidas (gráfico 1.A3). Los cambios fueron menores para los países que exportan sobre todo manufacturas pero también algunos productos primarios, como el Brasil, Malasia, México, Sudáfrica y Viet Nam. Los exportadores de productos básicos agrícolas son los que mayores variaciones de la relación de intercambio han experimentado, debido a las grandes diferencias en los movimientos de precios de determinados productos y también en el lugar que ocupa el petróleo en sus importaciones: mientras que

Gráfico 1.A3

RELACIÓN DE INTERCAMBIO DE TRUEQUE NETO PARA DETERMINADOS PAÍSES EN DESARROLLO, 2000-2005^a

(Índices, 2000 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, en base a la base de datos UN COMTRADE; Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Bureau of Labor Statistics, base de datos *Import/Export Price Indexes* (www.bls.gov/mxp/home.htm); Aduanas del Japón, base de datos *Trade Statistics* (www.customs.go.jp); FMI, base de datos *International Financial Statistics*; UNCTAD, *Boletín de precios de productos básicos*, varios números; y CEPAL, base de datos *Estadísticas de Balanza de Pagos*.

^a Estimaciones preliminares.

algunos de los países de este grupo se han beneficiado, otros han registrado pérdidas; por ejemplo, en 2005, la relación de intercambio mejoró para los exportadores de café pero se deterioró para los exportadores de algodón como Benin y Burkina Faso, y los exportadores de soja como la Argentina y el Uruguay. Por lo tanto, la relativa estabilidad del promedio de la relación de intercambio correspondiente a este grupo oculta las grandes variaciones que se observan cuando se considera a los países por separado.

Los cambios en la relación de intercambio tienen una repercusión directa en el ingreso nacional de un país, lo cual puede tener efectos secundarios en el consumo o la inversión en ese país. Sin embar-

go, el incremento del ingreso nacional derivado de una relación de intercambio más favorable puede verse en parte contrarrestado por un aumento de las remesas de utilidades en los países en que las empresas transnacionales controlan gran parte de las actividades de exportación. Esas remesas figuran en la contabilidad nacional como pagos a factores en el extranjero⁷. El cuadro 1.A4 muestra cómo los cambios en la relación de intercambio y los pagos por concepto de ingresos han afectado directamente el ingreso nacional de diferentes grupos de países en desarrollo y, por lo tanto, cómo han podido afectar indirectamente la demanda y el crecimiento de esos países.

Entre 2003 y 2005, el deterioro de la relación de intercambio de los exportadores de manufacturas (es decir, la mayoría de las economías de Asia oriental y meridional) significó para este grupo de países una pérdida de ingreso relativa de alrededor del 1% del PIB por año. Sin embargo, este deterioro no necesariamente supone pérdidas absolutas en términos

Cuadro 1.A4

EFFECTO EN EL INGRESO NACIONAL DISPONIBLE DE LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO Y EN LOS PAGOS NETOS POR INGRESOS EN DETERMINADOS GRUPOS DE PAÍSES EN DESARROLLO, PROMEDIO CORRESPONDIENTE A 2003-2005

(Porcentaje del PIB)

	Efectos de los cambios en la relación de intercambio	Efectos de los pagos netos por ingresos	Efecto neto
África	2,1	-0,9	1,2
América Latina	1,4	-0,8	0,6
Asia oriental y meridional	-1,0	0,1	-0,9
Asia occidental	5,9	0,4	6,3
Exportadores de manufacturas	-0,8	0,0	-0,8
Exportadores de petróleo	6,7	-0,5	6,2
Exportadores de minerales y productos de la minería	3,2	-2,2	1,0
Otros exportadores de productos básicos	0,2	-0,6	-0,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos común de la División de Estadística de las Naciones Unidas; FMI, base de datos *Balance of Payments Statistics*; CEPAL, *Estadísticas de Balanza de Pagos*; EIU, *Country Forecast*, varios números; fuentes nacionales; y estimaciones de la UNCTAD del valor unitario y el volumen de las exportaciones e importaciones.

reales de producción e ingreso, si se acompaña de un incremento de la productividad y una expansión del volumen de exportaciones.

Las consecuencias de los cambios de la relación de intercambio varían mucho entre los exportadores de productos básicos. Los exportadores de petróleo obtuvieron, en promedio, unos ingresos extraordinarios equivalentes al 6,7% de su PIB, lo cual incrementó considerablemente su ingreso nacional. En algunos países, en particular los países subsaharianos exportadores de petróleo, hubo mayores salidas de capital por concepto de remesas de utilidades y pago de intereses de la deuda externa, lo cual contrarrestó una buena parte de esas ganancias extraordinarias. En cambio, en Asia occidental, donde la producción de petróleo está controlada en mayor medida por empresas estatales, las salidas por concepto de remesas de utilidades representaron un porcentaje mucho menor de las ganancias obtenidas de la mejora de la relación de intercambio. Además, las entradas por concepto de utilidades procedentes de activos en el extranjero, incluidas las crecientes reservas internacionales, tuvieron una influencia positiva en los pagos netos a factores. En Venezuela, la reformulación de los contratos con empresas privadas ha incrementado las ganancias percibidas por el país productor, lo cual ha tenido el efecto de crear un ingreso "neto" positivo. Otros países en desarrollo, así como algunos países desarrollados, también están revisando las condiciones de distribución de la renta. En general, el ingente incremento de los ingresos de la mayoría de los países exportadores de petróleo ha estimulado el gasto interno, tanto privado como público, y ha acelerado el crecimiento del PIB y de las importaciones.

Los ingresos de los países que exportan productos de la minería también se han incrementado considerablemente a raíz de la mejora de la relación de intercambio y ese aumento fue en promedio de

casi un 3% de su PIB entre 2003 y 2005. Sin embargo, en este grupo de países, las salidas de capitales por concepto de remesas de utilidades parecen haber sido particularmente grandes dada la gran proporción de actividades mineras que están bajo el control de empresas transnacionales y los beneficios fiscales otorgados a las empresas privadas que operan en ese sector. Se estima que el aumento de los pagos netos en el extranjero ha representado las dos terceras partes de los ingresos adicionales percibidos gracias a la relación de intercambio más favorable.

El grupo de países exportadores de productos básicos que no exportan ni petróleo ni productos de la minería, no experimentó en promedio ni ganancias substanciales ni pérdidas imputables a la relación de intercambio, y el efecto negativo de los pagos netos a factores en su ingreso nacional se debió sobre todo a los pagos de intereses sobre el monto relativamente alto de deuda externa acumulado por muchos de los países de este grupo.

En resumen, un gran número de países en desarrollo se han visto favorecidos por la evolución de la relación de intercambio y en el caso de muchos otros, que registraron pérdidas debido al deterioro de la relación de intercambio, las pérdidas fueron compensadas por mayores volúmenes de exportación. El consiguiente incremento de los ingresos reales ha sido sustancial para los exportadores de combustibles, metales y minerales, lo cual se refleja en un aumento del gasto interno de esos países. Para este grupo de países, la consiguiente mejora del saldo presupuestario y de la balanza de pagos posibilitó la adopción de políticas más orientadas hacia la expansión económica. Los países exportadores de productos primarios que no son ni petróleo ni productos de la minería parecen haber sido los más vulnerables, en particular los que dependen en gran medida de un número reducido de productos de exportación y de la importación de combustibles. ■

Notas

- 1 Para un análisis más detallado de la evolución a corto plazo de los precios, por producto, véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas/UNCTAD, 2006.
- 2 Para más detalles, véase Banks, 2005b.
- 3 Promedio simple de Dubai/Brent/Texas (UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos de la UNCTAD*, diferentes números).
- 4 Esto corresponde a un incremento del 12,9% para los productos básicos agrícolas, un aumento del 9,58% para los productos energéticos, y una disminución del 6,87% para los metales no preciosos. Esto último tal vez se deba a la corrección del mercado observada a principios de 2005, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, hay señales de que la especulación se aceleró a finales de 2005 y a principios de 2006.
- 5 Para un análisis más detallado del reciente interés de los inversores por los productos básicos agrícolas, véase *Financial Times*, 2005; Acworth, 2005; Banks, 2005d; y Russell-Walling, 2005.
- 6 Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, en base a las Series de Indicadores del Banco Central de Chile: www.bcentral.cl/esp/infoeconomica/series/indicadores/index_aeg.htm.
- 7 Para un análisis más detallado de las ganancias y pérdidas a raíz de la evolución de la relación de intercambio y su distribución, véase el *TDR 2005*, cap. III.

Bibliografía

- Acworth W (2005). Going long on commodities. *Futures Industry Magazine*, May/June.
- Banks J (2005a). Are high prices boosting mine production? *Ringsider eNewsletter*, 2, London Metal Exchange, Autumn.
- Banks J (2005b). Striking while the non-ferrous is hot. *Ringsider eNewsletter*, 2, London Metal Exchange, Autumn.
- Banks J (2005c). Growing energy costs remain a hidden problem for the base metals sector, *Ringsider eNewsletter*, 3, London Metal Exchange, Winter.
- Banks J (2005d). Friend or foe? *Ringsider Metals Yearbook 2005*, London Metal Exchange.
- Banks J (2006). Production costs supporting base metals prices, *Ringsider eNewsletter*, 4, London Metal Exchange, Spring.
- Burghardt G (2006). Annual volume survey—9,899,780,283 contracts traded. *Futures Industry Magazine*, March/April.
- Dubois P (2006). Improving market conditions for coffee producers: the experience of ICO. Presentation at the WTO Committee on Trade and Development, Geneva, 11 May.
- Financial Times* (2005). World commodities. Business Reports, 22 November.
- Financial Times* (2006). Copper hits high on Codelco strike, 5 January.
- Hansen MA (2006). The alternative appeal of commodities structured products. *Swiss Derivatives Review*, 31, Summer.
- ICSG (2006). *Copper Bulletin*, 13 (4). International Copper Study Group, April.

- IEA (2006). *Oil Market Report*. Paris, International Energy Agency, April.
- IMF (2006). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- Metals Economics Group (2006). *World Exploration Trends*. A special report from the Metals Economics Group for the Prospectors and Developers Association of Canada International Convention, Toronto, 4–7 March.
- Morrison K (2006a). Commodity prices look set to spiral even higher, *Financial Times*, 10 April.
- Morrison K (2006b). Global investors push up prices. *Financial Times*, 10 April.
- National Bureau of Statistics of China (2006). Statistical communiqué of The People's Republic of China on the 2005 National Economic and Social Development, 28 February.
- Russell-Walling E (2005). Commodities as a new institutional asset class, *Ringsider Metals Yearbook 2005*, London Metal Exchange.
- UN-DESA/UNCTAD (2006). *World Economic Situation and Prospects*. New York, United Nations.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*, United Nations publication, New York and Geneva.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL DEBATE SOBRE EL AHORRO Y LA INVERSIÓN

1. Introducción

A pesar de los intensos estudios realizados durante decenios, todavía resultan relativamente misteriosas las fuerzas subyacentes que impulsan el desarrollo y la convergencia económica. Sólo pueden darse por descontados algunos hechos, como el papel esencial que desempeñan la acumulación de capital y las mejoras en la tecnología. La estrecha correlación entre el crecimiento global y el crecimiento de las inversiones resulta evidente, como lo es el simple hecho de que ningún país ha pasado nunca del crecimiento impulsado por la agricultura al crecimiento impulsado por la industria sin una gran expansión de la innovación y las inversiones. Aún prosigue el debate sobre los principales factores determinantes de la inversión y son pocas las opiniones convergentes en el frente académico.

Se ha hablado mucho de las condiciones necesarias para las inversiones. Evidentemente, en las sociedades primitivas y en la isla de Robinson Crusoe nadie podría invertir sin reducir previamente el consumo de la comida y el agua disponibles. Pero ¿significa esto que en las sociedades más altamente desarrolladas las personas deben empezar por ser ahorrativas y reducir sus gastos para poder invertir, o que cuanto más se ahorra más se invierte? Aunque fuera así, ¿por qué ciertas sociedades relativamente poco ahorrativas prosperan mientras que otras con mucha menor propensión al consumo se quedan atrás? ¿Cuáles son las condiciones suficientes para un crecimiento impulsado por la inversión?

2. La controversia

La teoría del ahorro y la inversión es hasta la fecha bastante rudimentaria. Todavía está centrada en la fragmentación más o menos compleja de una identidad. El producto interior bruto de una economía cerrada (o la mundial) se divide en una parte que es consumida inmediatamente (durante el período de producción) y otra que es guardada para consumirla más adelante. En el caso de una economía cerrada se cumple esta premisa, a saber, que el ahorro es igual a la inversión (véase el recuadro 1.A2).

Para una sola economía abierta que disponga de ahorro nacional y externo (siendo este último el correlato lógico de un déficit por cuenta corriente), la identidad del ahorro y la inversión viene dada por la equivalencia entre la inversión total y el ahorro externo y nacional. Por consiguiente, de acuerdo con la opinión ortodoxa imperante durante los últimos 20 años, "si el ahorro no alcanza para la inversión deseada... los extranjeros tendrán que asumir la diferencia, adquiriendo así derechos sobre el ingreso o la producción nacional" (Obstfeld y Rogoff, 1996). O, como dice Krugman: "El déficit exterior *debe* (cursiva original) tener como contrapartida un excedente de inversión interna en relación con el ahorro interno, por lo que resulta natural buscar las fuentes del déficit en un cambio autónomo de la tasa de ahorro nacional" (Krugman, 1992: 5).

Ese tipo de afirmaciones atribuye a la identidad un sentido de causalidad, dando al "ahorro" un papel específico y rector en el proceso. Sin embargo, detrás de esas identidades se plantea la cuestión esencial de la causalidad. Cabe preguntarse si el hecho de que -desde un punto de vista *ex post*- haya surgido una brecha entre el ahorro y la inversión en un solo país constituye un indicio de una decisión "autónoma" de un agente económico de alguno de los países implicados. ¿Pueden realizarse los planes de un grupo de actores sin tener en cuenta la interacción sumamente compleja con los planes de otros

actores y las variaciones de precios y cantidades en un marco de incertidumbre acerca del futuro? ¿Es posible explicar los distintos resultados posibles y las múltiples relaciones causales en una "sociedad abierta" sobre la base de los juicios *a priori* basados en previsiones perfectas de los modelos sobre el ahorro y la inversión "deseados", entendiéndose por "sociedad abierta" aquella que no evoluciona según un curso intertemporal predeterminado y que está abierta a las influencias y las turbulencias internacionales?

Evidentemente, separar el consumo y la inversión entre ciertos grupos de actores como los hogares, las administraciones públicas o "el resto del mundo" no añade información acerca de la causalidad de la identidad. Ésta sigue siendo una simple definición. Para darle contenido informativo, hay que definir las variables que determinan los cambios del ahorro, el consumo y la inversión y, por consiguiente, el producto (ingreso) del conglomerado regional que se examina, junto con los de todas las regiones vecinas. Además, esa identidad contable no aporta ninguna indicación acerca de la eficiencia del proceso que conduce a la igualdad *ex post* entre el ahorro y la inversión, y, por consiguiente, no puede considerarse como una condición de equilibrio sin nombrar expresamente los factores que equilibran y su papel en el proceso de ajuste.

La fragilidad del enfoque ortodoxo queda patente al aplicarlo concretamente a los cambios del comportamiento de los agentes económicos de una economía sujeta a incertidumbre objetiva, es decir, una economía cuyos agentes económicos saben muy poco del futuro; una economía expuesta a embates imprevisibles. Por ejemplo, si aumenta de repente la tasa de ahorro de los hogares, las administraciones públicas u otros países, como los productores de petróleo, las empresas, frente a la disminución de la demanda y la caída de los beneficios, si no disponen

de información más sistémica que la relativa a la caída de la demanda, reaccionarán reduciendo la inversión.

Según el enfoque ortodoxo, sólo en el supuesto de que esperen que después haya un mayor crecimiento a raíz del aumento del ahorro podrán reaccionar "correctamente". Por consiguiente, en ese marco teórico, incrementarían su gasto inversor *a causa de* la caída de la demanda. Simplemente financiarían el aumento de la inversión con préstamos con interés en lugar de hacerlo con fondos propios (flujo de caja, beneficios). El mecanismo para efectuar esta extraordinaria transición es la caída de los tipos de interés. Naturalmente, en ese marco teórico, la disminución de los beneficios corrientes no afecta negativamente a las expectativas de beneficios, porque, de lo contrario, ni siquiera la disminución de los tipos de interés induciría resultados positivos.

Las consecuencias de este enfoque son paradójicas: tras un aumento de la tasa de ahorro de los hogares, las empresas pueden obtener el mismo nivel de beneficios que si no hubiese variado el consumo. Pero ahora tendrán que invertir más que antes -exactamente la suma que antes gastaban los consumidores y que ahora ahorran- a pesar de la caída de la demanda final. Por consiguiente, piden créditos con interés para cubrir la falta de beneficios derivada de la disminución del consumo, lo que significa que en este caso los inversores demandan en el mercado de capitales una suma adicional que habrían obtenido "gratis" si los hogares o las administraciones públicas hubiesen gastado tanto como antes.

Si se comparan ambos casos se observa claramente que la situación con mayores ahorros es menos ventajosa que aquella caracterizada por un menor ahorro de los hogares, ya que los fondos que necesitan las empresas para obtener una determinada tasa de beneficios son más caros que antes. En otras palabras, las empresas deben invertir más que antes, aunque ya hayan acumulado invendidos, los cuales representan una inversión involuntaria, o disminuya la utilización de la capacidad productiva. Sólo suponiendo que -incluso en condiciones económicas adversas- los inversores procuran ante todo mantener el nivel de beneficios, hay un resultado positivo a largo plazo, ya que se invierte en esa economía una suma mayor que antes y la tasa de crecimiento a largo plazo es más alta, al menos según algunos modelos de crecimiento económico.

Sólo aceptando *a priori* el supuesto de unos beneficios constantes o nulos puede explicarse la dinámica del sistema exclusivamente en términos de decisiones de distribución intertemporal del consumo privado a medida que los inversores y los empresarios se ajustan pasivamente a cualesquiera decisiones microeconómicas de los hogares sin arriesgar los valores de equilibrio del modelo o su estabilidad intrínseca. En otras palabras, esa economía no se guía exclusivamente por las decisiones autónomas de los consumidores; el modelo supone unos empresarios totalmente reactivos que nunca tienen en cuenta la coyuntura económica cuando deciden invertir. Por el contrario, consideran generalmente que la mala coyuntura es prueba de que se producirá una mejora segura (prevista) en el futuro.

A las autoridades económicas de todos los países se les plantea la cuestión de si deben basarse en ese modelo o más bien cuestionar su capacidad para captar el ingrediente más importante de la vida económica diaria, a saber, el rol que juegan el tiempo y la información disponible en la secuencia de decisiones que los agentes económicos toman en condiciones de incertidumbre objetiva acerca del futuro. En un mundo de dinero e incertidumbre, la decisión de ahorrar más y consumir menos puede entrañar graves repercusiones para el comercio de bienes antes de afectar al mercado de capitales. La decisión de "no cenar hoy" (Keynes, 1936: 210) deprime inmediatamente la actividad de las empresas que preparan cenas sin estimular automáticamente ninguna otra actividad.

Así pues, cualquier secuenciación realista permitiría ver que el "ahorro" de los empresarios disminuye exactamente y *uno actúa* en la misma medida en que aumenta el ahorro de los hogares (o que disminuye el desahorro público o aumenta el ahorro externo -o que disminuye los déficit públicos o aumenta el déficit por cuenta corriente). Este es el motivo de que el declive histórico de la tasa de ahorro de los hogares del mundo industrializado que comenzó a principios de los años noventa (la tasa de ahorro de los países del G7 casi se redujo a la mitad, cayendo de alrededor del 9% en 1992 al 4,5% en 2005) tenga como contrapartida un aumento histórico, del 8,5 al 11,5% del ahorro de las empresas. De ahí que el espíritu de ahorro de los hogares no sea una virtud *per se*, sino que deba analizarse en el contexto de todas las demás formas de ahorro de otros agentes, incluido el de las empresas.

Recuadro 1.A2**DOS MODELOS PARA ELEGIR**

La teoría del ahorro y la inversión ha sido sumamente sencilla hasta ahora. Si Y es el producto interior bruto y el ingreso de una economía cerrada (o la mundial), evidentemente el producto total (o la renta) puede dividirse en una parte C que es consumida inmediatamente (en el período de producción) y una parte I (o S) que no se consume y por consiguiente se invierte o se guarda para incrementar el producto Y en una etapa posterior (la inversión bruta total es la suma de la inversión fija y las variaciones de las existencias). Podemos expresar el producto o la renta mediante la fórmula:

$$Y = C + I, \text{ o } Y = C + S$$

Y "encontramos" lo que se supuso en el caso de la economía cerrada, esto es que:

$$S = I$$

Una economía abierta con comercio internacional puede disponer de ahorro nacional (S_n) y ahorro externo (S_f), siendo este último el correlato del déficit por cuenta corriente, en caso de que exista. De ahí que:

$$S_n + S_f = I$$

El reciente debate académico no se ha centrado en el fundamento filosófico del concepto de $I = S$, sino que volvió simplemente a utilizar de manera acrítica las identidades que caracterizaron el debate en los años veinte del siglo pasado. Ello a pesar del hecho de que hace unos 70 años, en sus "ecuaciones fundamentales" de la "Teoría pura del dinero", primer volumen de su "Tratado sobre el dinero", Keynes aclaró la lógica inherente del planteamiento clásico. La famosa igualdad entre ahorro e inversión es cierta si el observador describe la situación de una economía desde un punto de vista *ex post*, o si la economía analizada está en situación de perfecto equilibrio. Esto último quiere decir una economía estacionaria, en la que el ingreso real es constante y donde no hay incentivos para que los empresarios cambien el nivel de actividad vigente, puesto que los beneficios son nulos. En todos los demás casos, incluidos el desarrollo y la convergencia, no es la ecuación $S = I$ la que determina el curso de los acontecimientos, sino otra ecuación:

$$Q = I - S$$

Siendo Q las ganancias o pérdidas de los empresarios, es decir, el ingreso residual, que en gran medida rige la dinámica del sistema de mercado (Keynes, 1930: 136 a 138). En ese marco teórico, cualquier acto de ahorro individual de sectores distintos de los empresariales (gobiernos, hogares o el resto del mundo) reduce los beneficios, el ahorro de las empresas, porque disminuye la demanda efectiva del sector empresarial en conjunto.

Esto implica que en un marco teórico de incertidumbre, de ingresos variables y de beneficios flexibles, la intención de los particulares de aumentar su ahorro en términos absolutos pueda fracasar porque los futuros ingresos que se obtengan al final del período pueden ser inferiores a los esperados en un principio. Aun si los hogares lograran aumentar la relación entre el ahorro y los ingresos reales (la tasa de ahorro), la cantidad absoluta de ingresos ahorrados (e invertidos) puede ser inferior, ya que el

denominador de la tasa de ahorro, el ingreso real, puede haber caído al disminuir la demanda y los beneficios, induciendo una caída de las inversiones.

La lógica económica del ahorro y la inversión en el contexto internacional es la misma que en el plano nacional. En un entorno no estacionario, todo aumento del gasto (incremento de la posición deudora neta de un sector) aumenta los beneficios y todo aumento del ahorro (posición acreedora neta) reduce

Recuadro 1.A2 (continuación)

La diferencia entre los dos modelos es destacable y, desgraciadamente, con mucha frecuencia no queda debidamente reflejada en la teoría del desarrollo o la teoría económica en general. Si son los beneficios Q la principal fuerza que equilibra el ahorro y la inversión, el marco teórico cambia de manera fundamental y ya no puede describirse con arreglo al antiguo modelo del mercado de capitales perfecto. En palabras del propio Keynes: "Los teóricos clásicos se asemejan a los geómetras euclidianos en un mundo no euclidiano..." (Keynes, 1936: 16). En su examen de "la teoría clásica del interés" (Keynes, 1936: 14 a 18) concluye que la teoría clásica es "... deficiente porque no ha podido aislar correctamente las variables independientes del sistema. El ahorro y la inversión son los resultados y no los factores determinantes del sistema" (Keynes, 1936: 183).

Es desconcertante observar que el análisis académico predominante del problema del desarrollo rechaza en gran medida el enfoque dinámico, confundiendo con una teoría keynesiana estática, muy disminuida. Ros (2001: 8) dice muy claramente que "no debemos confundir estos problemas de desarrollo con los problemas de la demanda efectiva estudiados por Keynes. No se pierde gran cosa, por ejemplo, con aceptar la ley de Say al observar las diferencias de renta de los países... las diferencias en la utilización de los recursos representan una fracción minúscula de las grandes diferencias de renta per cápita en todo el mundo". Obviamente, en una afirmación como ésta se plantea precisamente la cuestión equivocada. Lo que se debe explicar no es la diferencia de renta *per se*, sino por qué algunos países tienen la capacidad para iniciar un proceso de crecimiento autónomo y otros no la tienen. El resultado de esos procesos dinámicos indicará si los países avanzan hacia la convergencia económica o se quedan atrás; pero -y esto no se tiene en cuenta al abordar fenómenos aparentemente de corto plazo- los procesos están inextricablemente entrelazados con los problemas de demanda y con la intervención de política a largo y a corto plazo.

Si se da por buena la ley de Say "la oferta crea su propia demanda" y se analizan los procesos del desarrollo como si el ahorro siempre se ajustara automáticamente a las inversiones, se soslaya el más difícil de los problemas económicos. Al contrario de las interpretaciones actuales, J. S. Mill (1909) y, en su misma línea, J. A. Schumpeter (1954) consideraban la ley de Say como una simple norma de comportamiento racional de los agentes económicos a largo plazo. En su interpretación, la ley de Say sencillamente afirma que las necesidades de las personas no restringen la oferta porque no tienen límites precisos. Con este argumento se pretendía refutar las teorías sobre la saturación de las necesidades que estaban entonces bastante difundidas. David Ricardo en su obra "Principios de economía" de 1814, ya lo expuso de este modo: "Si la gente dejara de consumir dejaría de producir" (Ricardo, 1814: 293). De ahí que la ley de Say no excluya el tipo de hechos que alteran el proceso de desarrollo económico de manera tan fundamental, a saber los impactos del lado de la demanda de la economía, incluidos los derivados del deterioro de las condiciones monetarias.

los beneficios. El hecho de que el acto de ahorrar o invertir ocurra en un lugar u otro, o de que los beneficiarios (o los agentes perjudicados) estén en el país donde se originó el impacto o en otros países, no influye en el curso de los acontecimientos. La decisión de un determinado grupo de agentes económicos (privados o públicos, nacionales o extranjeros) de gastar una cantidad menor de su ingreso corriente (o de ahorrar más) disminuye los beneficios y el crecimiento. Por el contrario, una caída del ahorro

externo puede conllevar, en lugar de una caída de la inversión, mayores beneficios y más inversión en el plano interno.

Si se produce un déficit por cuenta corriente, o un aumento de la "entrada de ahorro del extranjero" después de impactos negativos en el mercado de bienes, por ejemplo, por el deterioro de las relaciones de intercambio o por una apreciación real dura-dera de la moneda, la apreciación real hará que

disminuyan directamente los ingresos de las empresas si las cuotas de mercado están protegidas por una estrategia de fijación de precios según el mercado. Si las empresas tratan de defender su margen de beneficios, resulta inevitable una caída de las cuotas de mercado y, en general, un giro deficitario en la cuenta corriente. El aumento de las entradas netas de ahorro externo, asociado lógicamente a un aumento de las importaciones netas (más importaciones o menos exportaciones) no puede en modo alguno compensar la caída de los beneficios globales ni ayudar al país a invertir más que antes. Si el proceso causante de ese giro en la cuenta corriente reduce el ingreso real de la economía en cuestión (destruyendo los beneficios u otros ingresos que influyen en los beneficios) no será posible comparar la situación antes y después del giro simplemente observando las corrientes de capital de manera aislada. En ese caso, un aumento de las entradas netas de capital indica un cambio negativo.

Generalmente, y esto es algo que a menudo se olvida en la disputa teórica entre los dos modelos, el

ajuste del ahorro a la inversión en el mundo real va cargado de todo tipo de conmociones exógenas. Es posible que no haya caída de los tipos de interés si la política monetaria combate la subida de precios derivada de un impacto negativo del lado de la oferta, como sucedió cuando se dispararon los precios del petróleo en el mundo industrializado en los años setenta y últimamente. Es posible incluso que los tipos de interés aumenten durante una baja cíclica, si los mercados financieros imponen a un país en desarrollo tipos de interés más altos al aumentar el riesgo de suspensión de pagos. Los efectos negativos que tiene el descenso de la demanda privada en los beneficios pueden verse agravados por una política fiscal procíclica en los países en desarrollo si "los mercados" esperan una reducción rápida del déficit público (véase el "juego de la confianza" en el capítulo IV de este *Informe*). Una sobrevaluación del tipo de cambio real puede alterar el proceso de ajuste obligando a una reacción procíclica de la política monetaria o imponiendo directamente condiciones monetarias procíclicas.

3. Las opciones de políticas según el marco teórico

Los dos enfoques teóricos tienen consecuencias políticas completamente distintas. En el modelo dinámico de beneficios flexibles los efectos de la mundialización, la apertura de los mercados y de las intervenciones de política pueden tener un efecto enorme en los resultados generales de crecimiento y empleo. Por el contrario, el modelo de beneficios fijos no requiere tanto margen de maniobra para la política económica y, cuando considera las opciones de política económica, éstas son exactamente contrarias a las planeadas según el modelo de beneficios flexibles.

Para las autoridades económicas de un país en desarrollo es de sumo interés saber en qué modelo se basan las recomendaciones de política que se les formulan. Con frecuencia se aduce que se puede elegir racionalmente entre los dos modelos y que la

política económica de los países en desarrollo puede optar por tipos de interés flexibles en vez de por beneficios e ingresos reales flexibles:

Bajo uno de los enfoques, se considera que el ahorro es el resultado de elegir entre el consumo presente o el futuro. Los individuos comparan su coeficiente de preferencia temporal con el tipo de interés y distribuyen su consumo para maximizar la utilidad. El tipo de interés es el mecanismo esencial que equilibra el ahorro y la inversión. El otro enfoque observa una estrecha relación entre el ingreso corriente y el consumo, con el ahorro como elemento residual. Según este punto de vista, el ahorro y la inversión están equilibrados principalmente por las variaciones del ingreso, teniendo menos efecto el tipo de interés (FMI, 1995: 73).

Es importante tener presente que "la maximización de la utilidad" del modelo de beneficios fijos se refiere a un objetivo para la sociedad en cuestión totalmente distinto de "la generación de ingresos" del modelo de beneficios flexibles. La distribución del consumo en el tiempo puede maximizar la utilidad en un sentido muy estrecho y estático en un marco teórico sin comportamiento empresarial, es decir, si la economía se limita a moverse sobre la frontera del consumo o sigue un curso de crecimiento predeterminado. La maximización de la utilidad en un entorno dinámico que permita, por ejemplo, monopolios transitorios, nuevas soluciones tecnológicas e inversión empujará hacia el exterior la frontera de la producción (y por ende del consumo) incrementando el producto potencial más allá de los medios creados por el ahorro previsto de los hogares.

Si el ingreso real de la "sociedad abierta" se aborda como una variable en la que pueden influir las políticas y los factores exógenos a nivel micro y macro, la identificación de variables que "igualen" sin brusquedades ahorro e inversión acaba por "resolver" el problema suponiendo que ha desaparecido¹. La aplicación estricta de la idea de que el tipo de interés es el mecanismo que equilibra el ahorro y la inversión implica que el ingreso real (el producto) de la economía en cuestión es o bien constante o crece a unas tasas que las intervenciones de política no pueden modificar sistemáticamente. En ese modelo la dinámica de la sociedad está incluida por definición, ya que los agentes económicos disponen de previsiones perfectas acerca del futuro y de información completa acerca de su entorno económico. ¿Es posible explicar con este enfoque los ciclos, las turbulencias no anticipadas y -sobre todo- el desarrollo impulsado por una innovación empresarial no anticipada y por las decisiones política?

La comparación de los dos modelos sugiere que las variaciones de la renta son tan eficaces para equilibrar el ahorro y la inversión como las variaciones de los tipos de interés. Los "instrumentos" de modificación del ingreso real y una variación de los tipos de interés sólo pueden considerarse alternativas si se supone que la tasa de crecimiento de la renta real no puede verse afectada por ningún tipo de actividad empresarial o de política económica (*non-equilibrium*). Pero entonces el debate es vano desde el principio. Por consiguiente, los gobiernos tienen que determinar si su política económica se basará en la idea de la inversión inducida por el ahorro entendido como atesoramiento, o en la idea de la inversión inducida por el ahorro engendrado por los beneficios que generen ahorro.

Obviamente, en función del modelo utilizado por las autoridades económicas, las estrategias de política económica de los países en desarrollo son totalmente distintas y reflejan distintos grados de necesidad para definir los márgenes de maniobra de la política nacional. Según el modelo ortodoxo, el ajuste de la inversión al ahorro es un proceso automático que, sin que intervengan el gobierno ni el banco central, aporta resultados óptimos en términos de crecimiento y empleo. En el otro modelo, las empresas pueden registrar beneficios o pérdidas extraordinarios y la economía es intrínsecamente inestable. En este caso, es necesaria la intervención del gobierno o del banco central para estimular la inversión, ya que es posible que los tipos de cambio flexibles no basten para estabilizar la economía y que todo el proceso se vea afectado por choques exógenos negativos.

Si la política económica tiene por objetivo principal la variación (aumento) del ingreso, aquella debe centrarse en un proceso en que los planes de inversión sobrepasan regularmente los planes de ahorro. En ese marco, incluso si se mantiene el incentivo privado para "ahorrar en el sentido de atesorar", toda la economía puede crecer vigorosamente. Los "ahorros" correspondientes al aumento de las inversiones son fruto de la inversión que en primer lugar se "financia" mediante la liquidez creada por créditos bancarios basados en la política expansiva del banco central. El aumento de la inversión estimula el crecimiento de los beneficios, a medida que aumentan las rentas de monopolio temporal del sector empresarial. Estos beneficios constituyen el ahorro macroeconómico necesario desde un punto de vista *ex post* para "financiar" las inversiones adicionales. Según este enfoque, que podría denominarse de beneficios flexibles, "obtener beneficios superiores a cero es el resorte del cambio... en el mundo moderno... Mediante la alteración de la tasa de beneficios en determinados sentidos se puede inducir a los empresarios a producir un producto en lugar de otro, y alterando la tasa de beneficios en general se los puede modificar el promedio de sus ofertas de remuneración de los factores de producción" (Keynes, 1930: 141)².

De ahí que, en un marco de incertidumbre y constante desviación de la ficción de la competencia perfecta, los cambios en el mercado de bienes y capital conduzcan a ajustes de la cantidad y del beneficio más que a ajustes de los precios. Cuando hay movilidad de la mano de obra o los salarios están determinados de manera que el mercado laboral se

rige por la ley del precio único, lo que significa que los salarios de los diferentes niveles de calificación son una variable determinada para cada empresa, las empresas compiten a través de sus diferentes resultados de productividad. En general, una innovación o un nuevo producto ocasionan una disminución relativa de los costos laborales unitarios de la empresa innovadora. La disminución del coste puede repercutir en una reducción del precio, incrementando la cuota de mercado de la empresa, o bien puede aumentar directamente los beneficios de la empresa si no varían los precios.

En ese marco teórico la respuesta de las cantidades y los beneficios no refleja una "rigidez" patológica de los precios y los salarios sino que más bien introduce el principal ingrediente de los sistemas de mercado del mundo real, a saber, la lucha por las ventajas temporales absolutas de las empresas. En su dimensión intertemporal esta lucha se refiere a la combinación de una mayor productividad con salarios determinados. En su dimensión internacional se trata de una combinación de salarios más bajos y de una productividad fijada en un nivel elevado (*TDR 2004*, anexo I del capítulo IV).

En un marco teórico en que las empresas no tienen la misma productividad, los precios de los productos intermedios y los salarios vienen determinados para una empresa concreta pero los beneficios son flexibles. Considerado desde el punto de vista opuesto, si los precios y los salarios reaccionaran con flexibilidad ante eventos concretos a nivel de empresa, los beneficios serían rígidos. En un marco dinámico en el cual los precios y los salarios son determinados por el mercado, la flexibilidad de los beneficios individuales sería el volante y la inversión el vehículo que hace avanzar a la economía a través del tiempo. En este marco, los actores principales no son una rama de la actividad económica, una región particular o un Estado, y cualquier análisis que se centre en dichas entidades pasando por alto a la función de los beneficios y del espíritu empresarial no captará el proceso de desarrollo dinámico.

Básicamente, el enfoque basado en el ahorro aduce exactamente lo contrario. Este modelo prevé que los impactos derivados del comercio o la tecnología queden amortiguados por una reacción flexible de los precios o los salarios, mientras que las cantidades no reaccionan tanto y pueden incluso mantenerse constantes. Los beneficios no reaccionan ante las turbulencias, ya que, por principio, el sistema de

competencia perfecta siempre tiende a evitar cualquier variación de los beneficios. Según este enfoque, el aumento de las importaciones de los países en desarrollo hace que caigan los salarios y los costos laborales unitarios del Norte y, por consiguiente, los precios de los productos nacionales se ajustan al abaratamiento de las importaciones. Sólo se puede evitar que aumente el desempleo estirando la estructura salarial entre los trabajadores con distintas cualificaciones y entre las ramas de producción y las empresas expuestas a la nueva competencia y las que no lo están.

Las diferencias fundamentales entre ambos modelos pueden observarse claramente en el caso de la inversión extranjera directa (IED). En el modelo ortodoxo, el capital sale de los países con salarios altos hacia otros con salarios bajos para reducir la cantidad de capital necesario y el costo global, utilizando en los últimos una tecnología más intensiva en mano de obra. Según el otro modelo, la relocalización de la producción en países con salarios bajos casi siempre se hace trasladando la tecnología intensiva en capital del país con salarios altos hacia un lugar con salarios bajos. Así pues, la relocalización no está determinada por la menor cantidad de capital y la reducción de los costos totales de capital sino por la oportunidad de obtener una renta de monopolio temporal, que será mayor cuanto menor sea el nivel salarial del país importador de capital y cuanto menores sean sus tasas de crecimiento global de la productividad y los salarios.

En conclusión, en un entorno realista de precios, salarios y beneficios, no son vanos los intentos de la política económica de mejorar los resultados del crecimiento y de procurar la convergencia con los países desarrollados. El enfoque basado en el ahorro, preferido por la corriente predominante de la teoría económica, es engañoso. Cuando los mercados no ofrecen automáticamente tasas de crecimiento del ingreso real y de convergencia positivas y estables, resulta más pertinente que nunca para el desarrollo del sistema en su conjunto la visión dinámica, que destaca el incentivo de las rentas de monopolio temporal para los inversores pioneros. El enfoque ortodoxo, que se centra en primer lugar en la decisión de los consumidores de "distribuir el consumo en el tiempo" en condiciones de previsibilidad perfecta, ofrece una versión elegante del equilibrio de los mercados de Walras pero no capta en absoluto los principales aspectos de las economías modernas. ■

Notas

- 1 Un tipo de afirmación común a muchos autores es "In equilibrium, sin embargo, el tipo de interés mundial iguala el ahorro mundial a la inversión mundial" (Obstfeld y Rogoff, 1996: 31). Pero, dado que el ahorro y la inversión siempre son idénticos
- 2 *ex post*, la noción de equilibrio, y el correspondiente rol equilibrante del tipo de interés son engañosos. Es la posición que la UNCTAD ha denominado en muchos informes sobre el comercio y el desarrollo el "nexo entre el beneficio y la inversión".

Bibliografía

- IMF (1995). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- Keynes JM (1930). A Treatise on Money-The Pure Theory of Money. In: Moggridge D, ed. (1973), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. V. London and Basingstoke, Macmillan.
- Keynes JM (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. In: Moggridge D, ed. (1973), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. VII. London and Basingstoke Macmillan.
- Krugman P (1992). Exchange Rates and the Balance of Payments. In: *Currency and Crises*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Mill JS (1909). *Principles of Political Economy*. In: Ashley WJ, ed. (1976), *Reprints of Economic Classics*. Fairfield, NJ, Augustus M. Kelley.
- Obstfeld M and Rogoff K (1996). *Foundations of International Macroeconomics*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Ricardo D (1814). Principles of Political Economy. In: Sraffa P, ed. (1951), *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Cambridge University Press.
- Ros J (2001). *Development Theory and the Economics of Growth*. University of Michigan Press.
- Schumpeter JA (1954). *History of Economic Analysis*. New York, Oxford University Press.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.

Capítulo II**EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO:
MÁS ALLÁ DEL CONSENSO DE MONTERREY****A. Introducción**

Las reformas de política emprendidas por los países en desarrollo en los decenios de 1980 y 1990 estuvieron fuertemente influenciadas por las instituciones financieras internacionales, que dieron prioridad a la estabilización y la liberalización. Mediante sus actividades de préstamo y con el apoyo político de los principales países industrializados, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial pudieron ejercer una influencia considerable en el diseño y la aplicación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo de los países en desarrollo. El nuevo programa de políticas, que vino a denominarse "Consenso de Washington", evolucionó con el tiempo e incorporó nuevos elementos en respuesta a los decepcionantes resultados de los programas de reforma y a las críticas que surgieron del debate sobre políticas internacionales.

Los elementos que se añadieron a los programas estándar de reformas se referían principalmente a las consecuencias sociales del ajuste y a los requisitos institucionales para el éxito de las reformas, aspectos que inicialmente se habían descuidado. Las actividades de sensibilización realizadas por varias organizaciones internacionales y de la sociedad civil pusieron de relieve la cuestión de la pobreza en el mundo en desarrollo, y sus vínculos con las políticas de ajuste en una economía internacional en proceso de mundialización empezaron a recibir una atención cada vez mayor a principios de los años noventa.

Eso culminó en la formulación de los objetivos de desarrollo del Milenio en la Cumbre de las Naciones Unidas de 2000. La convicción cada vez más firme de que los gobiernos nacionales debían sentir como propias las reformas dio lugar a una modificación del diseño operacional de los programas de reforma en los países de baja renta. Además, con el reconocimiento de que las restricciones externas dificultaban el éxito de las reformas normativas, la comunidad internacional redobló sus esfuerzos a fin de establecer una alianza mundial para el desarrollo. Eso dio lugar a ambiciosas iniciativas de alivio de la deuda, nuevos compromisos de aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) bilateral y la búsqueda de nuevas fuentes de financiación internacional para el desarrollo.

En este capítulo se argumenta que, si bien las distintas modificaciones a los paquetes estándar de reformas dieron más importancia a la creación de instituciones específicas para los países en desarrollo, no entrañaron un cambio fundamental en la orientación del programa de reformas. Se mantuvo la convicción de que el mejoramiento de la asignación de factores mediante la liberalización del mercado y la apertura al comercio y la financiación internacionales serían la clave para resolver los problemas de los países en desarrollo al fortalecer su capacidad productiva, aumentar la productividad y acelerar la modernización tecnológica.

El presente capítulo no tiene por objeto hacer una evaluación exhaustiva de todo el material publicado sobre el tema. Su propósito es, en cambio, reseñar la evolución de la línea de pensamiento dominante en el ámbito de las estrategias de desarrollo desde principios de los años ochenta, y su influencia en la formulación práctica de políticas teniendo en cuenta las consecuencias que tuvo para la acumulación de capital, el aumento de la productividad y el progreso tecnológico. En él se examina cómo los diversos ajustes al programa de reformas se reflejan en las distintas iniciativas adoptadas por las Naciones Unidas desde el inicio del nuevo milenio, sin lograr, no obstante, reducir las diferencias de ingresos entre la mayoría de los países en desarrollo y los países desarrollados. A pesar de las reformas y adiciones introducidas a las políticas estándar prescritas para los países en desarrollo, la filosofía dominante de las políticas de desarrollo, centrada en el aumento de la eficacia mediante el mejoramiento de la asignación

El programa estándar de reformas se creó con el convencimiento de que el mejoramiento de la asignación de factores mediante la liberalización del mercado y la apertura al comercio y la financiación internacionales sería la clave para resolver los problemas de los países en desarrollo.

de factores determinado por el mercado, no ha cambiado. La experiencia de los últimos 25 años ha demostrado que la dependencia exclusiva del libre juego de las fuerzas del mercado no es suficiente para lograr el ritmo y la estructura de las inversiones productivas y los avances tecnológicos necesarios para un crecimiento convergente y una erradicación sostenida de la pobreza. Se ha prestado una atención insuficiente a la adopción de políticas gubernamentales activas a favor de la diversificación y una industrialización dinámica que tengan en cuenta las limitaciones, las posibilidades y las capacidades de cada país. El presente capítulo concluye con recomendaciones para una reorientación más fundamental de las reformas normativas tanto a nivel nacional como internacional con miras a fortalecer la acumulación de capital, la innovación y el aumento de la productividad en los países en desarrollo, que son condición previa para una mejor integración en la economía mundial y para la reducción de las diferencias de ingresos entre países ricos y pobres.

B. La emergencia del "Consenso de Washington"

Las políticas de desarrollo de los últimos 25 años han estado forjadas en su mayor parte por las soluciones normativas prescritas por las instituciones financieras internacionales. Su influencia sobre los países en desarrollo empezó a aumentar considerablemente a principios de los años ochenta, tras el notable incremento de los déficit en cuenta corriente de muchos países en desarrollo durante la década anterior. En el caso de los países que tenían acceso a los mercados financieros internacionales, esos déficit se financiaron inicialmente mediante préstamos de esos mercados; los países más pobres, que no gozaban de tal acceso, tuvieron que recurrir a pres-

tamos oficiales, lo cual acentuó su dependencia de la financiación extranjera y condujo a una rápida acumulación de la deuda externa. Cuando los Estados Unidos pasaron a aplicar una agresiva política monetaria de desinflación, a partir de 1978, los tipos de interés del dólar registraron un fuerte aumento, lo cual incrementó el costo de su deuda externa acumulada; mientras tanto, sus ingresos procedentes de las exportaciones se resintieron de la caída de la demanda mundial.

A raíz del aumento de los déficit en cuenta corriente, el uso del crédito del FMI por los países

en desarrollo aumentó drásticamente, ya que los bancos comerciales no estaban dispuestos a mantener su ritmo de préstamo. En 1982, el FMI asumió el papel rector en la gestión de la crisis de la deuda, que afectaba a muchos países en desarrollo muy endeudados con los bancos comerciales. El número de programas financiados por el FMI aumentó de un promedio anual de 10 durante el decenio de 1970 a 19 en 1980 y a 33 en 1985 (Jespersen, 1992). Cuando se hizo evidente que en la mayoría de los casos el horizonte a corto plazo de los programas de estabilización era inadecuado para lograr una solución duradera del problema, el FMI estableció, en marzo de 1986, el Servicio de Ajuste Estructural (SAE) para los países de baja renta. Posteriormente, en noviembre de 1987, creó el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) para ofrecer asistencia adicional en lo relativo a la balanza de pagos, mediante la Asociación Internacional de Fomento (AIF), a los países de baja renta que reunían las condiciones necesarias y que se enfrentaban a problemas crónicos de la balanza de pagos. El crédito por conducto del SRAE estaba concebido para apoyar amplios ajustes y reformas, lo cual se reflejaba en las estrictas condiciones ligadas a los préstamos, en particular los ingredientes estándar de los paquetes de estabilización del FMI: reducción del gasto público, políticas monetarias restrictivas y ajuste de los tipos de cambio. Sin embargo, había también condiciones estructurales, como la liberalización de las importaciones, la privatización y la desregulación de la economía nacional.

Las políticas de ajuste estructural daban prioridad a una mayor estabilidad macroeconómica, a la reducción del papel del Estado, a una mayor dependencia del libre juego de las fuerzas del mercado y a una rápida apertura a la competencia internacional.

Como señalaron Schadler y otros (1993: 9), la estrategia en que se basaba el programa de reforma estructural consistía en fortalecer la situación financiera del sector público y reducir la injerencia del gobierno en la asignación de recursos, con el objetivo de contener la inflación y alcanzar el equilibrio fiscal y en cuenta corriente. Sin embargo, no se abordaba la cuestión de cómo incrementar la capacidad productiva para aumentar las exportaciones y crear empleo, lo cual habría requerido una combinación más equilibrada de medidas fiscales y monetarias (Lipumba, 1995: 38). Si bien es cierto que las imprudentes políticas nacionales de los años setenta contribuyeron en muchos países a una mayor vulnerabilidad a las conmociones externas, la propia crisis

de la deuda fue provocada por factores mundiales. Aun así, se adoptó el planteamiento de examinar individualmente cada caso al tratar de resolver los problemas, con el convencimiento de que los fallos de los gobiernos eran la única causa de la crisis y que la disciplina de mercado evitaría tales fracasos en el futuro.

Anteriormente, en 1979, el Banco Mundial, que antes había centrado sus actividades crediticias en la financiación de proyectos de inversión, había respondido a las dificultades de los países en desarrollo introduciendo préstamos de ajuste estructural, formulados para ayudar a los países a superar obstáculos estructurales, más que cíclicos, al ajuste de la balanza de pagos. Al igual que los programas del FMI, los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial daban prioridad a una mayor estabilidad macroeconómica, pero también a la reducción del papel del Estado, a una mayor dependencia del libre juego de las fuerzas del mercado y a una rápida apertura a la competencia internacional, que se consideraban fundamentales para realizar el potencial de crecimiento. Las políticas prescritas por el Banco para lograr esos objetivos consistían en la liberalización del comercio y de la asignación de divisas, la desregulación de los precios y los tipos de interés, la reducción de la intervención del sector público en la comercialización agrícola, la privatización de las empresas públicas y la reestructuración del gasto público.

Las operaciones del FMI ayudaron a los países prestatarios en sus esfuerzos para mantenerse al día en los pagos de servicio de la deuda y mantener un nivel mínimo de importaciones esenciales, pero las condiciones ligadas a los préstamos por las instituciones financieras internacionales restringían las opciones de políticas que podían utilizarse para apoyar la inversión destinada al fomento de la capacidad. La concertación de un acuerdo con el FMI se convirtió pronto en condición previa para la reestructuración de la deuda, y la voluntad de los prestamistas bilaterales o privados de ofrecer nuevos préstamos a los países en desarrollo pasó a depender cada vez más del grado de ajuste de las políticas económicas de esos países a los paquetes estándar de

reformas que propugnaban el Banco y el Fondo. Por este motivo, los programas de ajuste estructural no sólo determinaron las políticas económicas de los países que tenían que recurrir al crédito de las instituciones financieras internacionales, sino que también llegaron a ser ampliamente aceptados como el paquete estándar de reformas para los países que revisaban sus estrategias de desarrollo a fin de lograr una mayor integración en una economía internacional en proceso de mundialización.

En 1989 se acuñó el término "Consenso de Washington" para dar nombre al conjunto estándar de políticas prescritas por las instituciones con sede en Washington (Williamson, 1990). Inicialmente formuladas para América Latina, las políticas posteriormente se hicieron extensivas a países en desarrollo de otras regiones, y desde principios de los años noventa, también a las economías en transición. Además de los enumerados más arriba, otros elementos normativos que los defensores del Consenso consideraban adecuados eran las reformas fiscales para reducir los tipos impositivos marginales y ampliar la base imponible, la apertura a la inversión extranjera directa (IED) y la protección de los derechos de propiedad¹. Aunque el término "Consenso de Washington" fue objeto de varias interpretaciones y tergiversaciones, se convirtió en un punto de referencia para el debate sobre las políticas de desarrollo².

Esta orientación de la política marcó un giro con respecto al pensamiento y la práctica del desarrollo que habían dominado los anteriores decenios. En otros tiempos se había propugnado un papel más central para las políticas gubernamentales y el sector público en la dirección del proceso de desarrollo. Por este motivo, hasta finales de los años setenta, las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo se basaban en un sector público sólido y en la intervención estatal y la regulación por el Estado de la actividad económica. Muchos países adoptaron diversos mecanismos de control de los precios y de intervención estatal en la asignación de recursos, con el objetivo de encaminar el proceso económico hacia resultados que, según se consideraba, atendían las principales necesidades sociales y humanas y las exigencias del desarrollo a largo pla-

zo. A menudo, se consideraba necesaria la propiedad estatal de las empresas a falta de una masa crítica de empresarios capitalistas privados. Además, se consideraban necesarios ejercer control sobre el sector financiero y regular la asignación de créditos en ausencia de un sistema eficaz de intermediación financiera y de mercados financieros con suficiente profundidad, y para garantizar que el sector financiero atendiera las necesidades de la economía real y se ajustara a los objetivos nacionales.

El diagnóstico de "fallos del mercado" y la inherente inestabilidad de los mercados había ofrecido una importante base teórica para justificar la necesidad de políticas gubernamentales que corrigieran tales disfunciones. Eso dio lugar a una mayor intervención del Estado, no sólo como proveedor de infraestructura y servicios sociales sino también como inversor capitalista en industrias de importancia estratégica, y como fuente de financiación para la inversión privada. Este enfoque fue adoptado en las políticas económicas y sociales de los países en desarrollo y también en muchos países desarrollados. Sin dejar de ajustarse a los principios del mercado, estos últimos también habían conferido un papel primordial a varias formas de intervención estatal: desde el

El enfoque del desarrollo del Consenso de Washington significó dejar de dar prioridad a la acumulación de capital para pasar a depender casi exclusivamente de un mejoramiento de la asignación de factores generado por las fuerzas del mercado.

apoyo activo al sector privado en la reconstrucción industrial de la posguerra y la propiedad pública de sectores de importancia estratégica, como el bancario, el del suministro de energía y el de los transportes, hasta toda una gama de medidas normativas para respaldar actividades económicas y sectores concretos que se consideraban importantes para la seguridad económica nacional, una distribución socialmente aceptable de la renta, el mantenimiento de un alto nivel de empleo y el cumplimiento de otros objetivos fundamentales. Las políticas económicas de los países desarrollados y los países en desarrollo seguían bajo la influencia de la gran depresión y la experiencia de que los agentes descentralizados del sector privado, en su búsqueda del beneficio propio, no habían generado automáticamente el equilibrio del pleno empleo y el crecimiento sostenido.

En los países en desarrollo, el desencadenamiento de un proceso de industrialización era la principal preocupación de la política económica. En

América Latina, durante la gran depresión y la segunda guerra mundial, manufacturas antes importadas que se habían vuelto difíciles de adquirir fueron sustituidas por la producción nacional. Partiendo de esa base, posteriormente se adoptaron políticas deliberadas para promover la industrialización orientada hacia el interior, como la protección del comercio, los subsidios y préstamos dirigidos y la creación de empresas estatales. La mayoría de los economistas de esa época especializados en el desarrollo consideraban que la acumulación de capital era el proceso central que hacía posibles todos los demás aspectos del crecimiento y la transformación económica (Cairncross, 1955)³. La importancia de la iniciativa empresarial, los progresos técnicos y la innovación, así como de la educación y la formación profesional, gozaba de un claro reconocimiento, pero también se consideraba necesario que el "Estado impulsor del desarrollo" asumiera el papel rector. Desde esta perspectiva, la reorientación de las políticas de ajuste estructural y el enfoque respecto del desarrollo del Consenso de Washington significaron dejar de dar prioridad a la acumulación de capital para pasar a depender casi exclusivamente del potencial de fomento de la eficacia de un mejoramiento de la asignación de factores generado por el libre juego de las fuerzas del mercado.

La antigua ortodoxia de las estrategias de desarrollo centradas en el Estado, con su alto nivel de intervencionismo, dirigismo estatal y proteccio-

nismo, se consideró culpable de las distorsiones del mercado y a la consiguiente asignación ineficiente de los recursos y bajo rendimiento de las economías en desarrollo. El nuevo enfoque recomendaba la privatización, la desregulación y la liberalización financiera y comercial encaminada no sólo a mejorar los incentivos para una asignación más eficaz de los recursos, sino también a reducir la necesidad de la intervención discrecional del Estado. Aunque había fallos del mercado atribuibles a factores externos, al suministro de bienes públicos, a la existencia de información imperfecta y asimétrica, y a una competencia imperfecta y mercados incompletos, se consideraba que la intervención en las políticas apenas se podía justificar, ya que las consecuencias de los errores gubernamentales se consideraban mucho más graves que las de las disfunciones del mercado. Igualmente importante fue el hecho de que el conjunto estándar de políticas de reforma supuso un giro de la perspectiva nacional del desarrollo hacia la orientación externa, la determinación de los precios por los mercados mundiales y, a pesar de la problemática experiencia de la segunda mitad de los años setenta, una mayor dependencia de las entradas de capital extranjero. Así pues, el fomento de la eficacia en la asignación de los recursos trató de obtenerse mediante la liberalización y la desregulación a nivel nacional y mediante la apertura a la competencia a nivel mundial, como lo subraya la importancia otorgada a la liberalización del comercio y a la IED.

C. El resultado de las reformas ortodoxas

El rendimiento de los países que realizaron reformas ortodoxas, como las economías en transición en los años noventa, raramente estuvo a la altura de las grandes expectativas creadas. Resultó especialmente decepcionante en comparación con el de las economías que habían seguido estrategias alternativas, en particular las nuevas economías industrializadas (NEI) del Asia oriental, en rápida expansión (*ICD 2003*, cap. IV). El crecimiento anual medio del PIB en esas economías fue superior al 7% durante todo el período de 1980 a 1996. En China fue incluso más elevado, ya que el promedio anual

superó el 10% entre 1980 y 2000. América Latina, por otro lado, registró un crecimiento anual medio del PIB del 1,8% en los años ochenta y del 3,3% en los noventa, y el crecimiento anual medio del África subsahariana no superó el 2% en ninguno de los dos decenios. Además, la fuerte recesión que sufrieron ambas regiones en comparación con los años sesenta y setenta estuvo acompañada de una inestabilidad mucho mayor. En contraste, el crecimiento se mantuvo siempre elevado en Asia, lo que se debió a una menor inestabilidad que en los decenios precedentes (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1

**CRECIMIENTO DEL PIB EN DETERMINADOS PAÍSES Y REGIONES
EN DESARROLLO, 1960-2004**

(Variación porcentual anual media)

Región/país	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2004
África	5,4	4,9	4,4	3,8	2,2	2,6	1,1	3,4	3,9
África subsahariana, excl. Sudáfrica	3,9	3,9	3,9	1,9	1,7	3,2	1,5	3,7	4,2
América Latina	4,6	5,8	6,6	5,1	0,5	1,8	3,6	2,8	1,5
Asia oriental	5,0	7,5	6,8	7,6	7,1	8,2	8,8	4,9	6,2
China	2,1	5,3	5,1	6,1	11,0	7,8	12,9	8,5	9,4
NEI de primer nivel	8,0	9,8	8,3	9,0	7,1	9,1	7,3	4,2	3,8
Asia meridional	4,5	4,9	2,3	3,6	5,3	5,9	5,0	5,3	5,7
India	4,2	4,9	2,4	3,0	5,3	6,6	5,3	5,8	6,1
Países en desarrollo	4,8	6,0	6,4	5,1	2,9	4,3	5,4	4,1	4,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, varios números; División de Estadística de las Naciones Unidas, base de datos sobre las principales cifras de las cuentas nacionales; y Provincia china de Taiwán, *Macro-Economics database* (Base de datos sobre macroeconomía).

Nota: Los cálculos se basan en el PIB en dólares constantes de 1995.

En América Latina, las políticas de estabilización del decenio de 1980 ayudaron a controlar la inflación, que a menudo se había convertido en hiperinflación, y a lograr un grado razonable de disciplina monetaria y fiscal. Sin embargo, las políticas prescritas fueron pronto objeto de críticas en razón del rendimiento globalmente decepcionante de las economías a las que se habían aplicado, especialmente en lo relativo a la dinámica del crecimiento y la formación de capital. Además, pronto se hizo evidente que los programas tenían repercusiones sociales indeseables. La renta per cápita de América Latina se redujo en un promedio del 0,3% anual entre 1980 y 1990 (cuadro 2.2), y la distribución de la renta se deterioró, en algunos países de forma dramática. El declive de la producción industrial, combinado con la compresión del sector público, entrañó un fuerte aumento del desempleo manifiesto y de las actividades del sector no estructurado, así como un amplio deterioro de las condiciones de trabajo, junto con una importante caída de los salarios reales y un aumento notable de la pobreza (Calcagno, 2001). En el decenio de 1990 se asistió a una cierta recuperación con respecto a la anterior "década perdida", pero el crecimiento no regresó a los niveles registrados antes de la crisis de la deuda y la pobreza se mantuvo al mismo nivel.

En África, la renta per cápita disminuyó en un promedio del 0,4% en los años ochenta, y posteriormente casi ningún país volvió a tener el ritmo de cre-

cimiento de las décadas anteriores, aunque se aplicaron programas de ajuste estructural durante muchos años. De los 15 países que el Banco Mundial había señalado como países en estado crónico de ajuste en 1993, sólo 3 fueron calificados de países de crecimiento vigoroso por el FMI al final del decenio. En los casos en que mejoró el crecimiento, los avances pudieron atribuirse en su mayor parte a circunstancias especiales que no guardaban relación con las políticas de ajuste estructural (*TDR 1998*, segunda parte, cap. I, cuadro 34). Al igual que en América Latina, la ejecución de los programas estuvo acompañada del deterioro de los indicadores sociales: el porcentaje de la población que vivía con menos de 1 dólar al día en los países menos adelantados (PMA) de África aumentó constantemente a partir de la segunda mitad de los años sesenta, de un promedio del 55,8 al 64,9% en el período de 1995-1999 (UNCTAD, 2002: cuadros 19 y 20). Las estimaciones de la secretaría de la UNCTAD para 20 PMA, entre ellos 17 de África, en relación con los efectos de los programas del SAE y el SRAE sobre la pobreza indican que, al comparar los tres años anteriores y posteriores a la adopción de los programas, la incidencia general de la pobreza aumentó en casi un punto porcentual (UNCTAD, 2002: cuadro 40). A medida que se intensificaba la frustración con los resultados de los programas de ajuste, ganaba terreno la opinión de que los programas de ajuste estructural eran parte del problema, más que de la solución, en la crisis del desarrollo de África (Lipumba, 1995: 52).

Cuadro 2.2

CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA EN DETERMINADOS PAÍSES Y REGIONES EN DESARROLLO, 1960-2004

(Variación porcentual anual media)

<i>Región/país</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1975-1980</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1985-1990</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2004</i>
África	2,8	2,2	1,6	0,9	-0,7	-0,2	-1,5	1,0	1,6
África subsahariana, excl. Sudáfrica	1,3	1,2	1,1	-1,0	-1,2	0,2	-1,3	1,1	1,8
América Latina	1,7	3,1	4,0	2,7	-1,6	-0,2	1,9	1,2	0,1
Asia oriental	3,0	4,7	4,4	5,9	5,4	6,4	7,5	3,8	5,3
China	0,3	2,6	2,8	4,6	9,5	6,1	11,7	7,5	8,7
NEI de primer nivel	5,0	7,2	6,1	7,1	5,5	8,0	6,1	3,2	3,2
Asia meridional	2,2	2,5	0,0	1,4	2,9	3,6	2,8	3,3	4,0
India	1,9	2,5	0,1	0,9	3,1	4,4	3,3	4,0	4,5
Países en desarrollo	2,5	3,4	3,9	2,9	0,7	2,2	3,5	2,4	2,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, varios números; División de Estadística de las Naciones Unidas, base de datos sobre las principales cifras de las cuentas nacionales; y Provincia china de Taiwán, *Macro-Economics database* (Base de datos sobre macroeconomía).

Nota: Véase el cuadro 2.1.

Hay opiniones divergentes sobre las causas del fracaso, y las distintas experiencias sugieren que existe una relación compleja entre diferentes factores internos y externos⁴. Una de las principales causas por las cuales los programas de reforma no cumplieron las expectativas fue probablemente que en la mayoría de los casos se iniciaron durante una situación de crisis, cuando el ajuste interno tomó el camino de la deflación. Para ello fue necesario endurecer la política fiscal y monetaria a fin de reducir la inflación, mientras el crecimiento de la demanda mundial era insuficiente para otorgar el necesario estímulo de expansión. Además, a menudo las medidas adoptadas para hacer frente a las conmociones externas agravaron la presión sobre las cuentas fiscales (por ejemplo, por la repercusión de la devaluación monetaria en el valor en moneda nacional del servicio de la deuda y en los costos de las importaciones para la inversión pública). Las medidas de rescate del sector financiero y la nacionalización de la deuda externa privada con garantía pública también representaron una pesada carga adicional para las finanzas públicas (*TDR 1989*, cap. IV). A raíz de la presión para lograr un rápido ajuste fiscal, fue necesario recortar considerablemente el gasto social y en infraestructura productiva. Las políticas de estabilización perjudicaron la inversión y frenaron el proceso de acumulación de capital, y en algunos casos incluso lo invirtieron. Además, la imposición

de medidas de austeridad dio lugar a graves conflictos sociales, lo cual contribuyó a la creciente inestabilidad.

Los defensores de las políticas ortodoxas atribuyeron los resultados insatisfactorios a una aplicación deficiente, en parte debido a que los gobiernos y otras partes interesadas en los países donde se realizaban las reformas no las sentían como propias. Además, el rigor de las condiciones y la similitud de los programas de reforma en los distintos países hacía que a menudo resultara difícil para las autoridades nacionales obtener el apoyo necesario de grupos e instituciones locales para su ejecución. En 1994, el Banco Mundial reconoció oficialmente que la eliminación de las distorsiones de los mercados de productos y factores no bastaría, por sí sola, para encaminar a los países hacia un crecimiento sostenido que favoreciera la reducción de la pobreza, y que ello requeriría mejores políticas económicas y una mayor inversión en capital humano, infraestructuras y fomento institucional, así como una mejor gobernanza (Banco Mundial, 1994: 2). Sin embargo, el banco no modificó su definición de las "buenas políticas económicas" otorgando una mayor importancia a las medidas de política macroeconómicas y sectoriales encaminadas a fortalecer la inversión privada productiva.

En la mayoría de los países, la crisis se vio perpetuada por restricciones externas que se hicieron cada vez más gravosas al abrirse unilateralmente economías al comercio y la financiación internacionales en el contexto de los programas de ajuste estructural. El rápido ritmo de la liberalización del comercio en muchos países en desarrollo hizo que aumentara el déficit comercial que acompaña a cualquier tasa de crecimiento, añadiéndose a las dificultades de pago y a la creciente dependencia de las entradas de capital. Puesto que en las economías abiertas con tipos de cambio flexibles los tipos de interés y de cambio no se pueden utilizar como instrumentos de política independientes, los esfuerzos para atraer entradas de capital entrañaron una espiral de incremento de los tipos de interés y de apreciación del tipo de cambio. Ello afectó negativamente los resultados comerciales y favoreció unas entradas de capital cada vez más especulativas. En muchos países en desarrollo y economías de mercado emergentes, el consiguiente aumento del capital dificultó la acumulación, y la pérdida de la competitividad dio lugar a una reducción de los salarios reales. Al mismo tiempo, las corrientes de capital atraídas por los elevados intereses generaron una expansión del crédito, un auge del consumo y burbujas especulativas, que, a falta de instituciones sólidas de regulación y supervisión de las finanzas, fueron motivo de inestabilidad y crisis financieras (Eatwell y Taylor, 2002).

Contrariamente a las expectativas ortodoxas de que la reducción del déficit del sector público atraería la inversión privada en masa y de que la disminución de la presencia estatal en la actividad económica desencadenaría una nueva ola de iniciativas empresariales privadas, la inversión privada no se recuperó. Se había previsto que habría una "pausa de la inversión" inmediatamente después de las reformas, pero la situación persistió en razón de las obvias incoherencias que existían entre los diversos elementos del paquete estándar de reformas. En éste no se prestaba suficiente atención a la importancia de

unas condiciones monetarias favorables para la inversión privada, o a la complementariedad de la inversión pública y privada, o al hecho de que la participación del Estado, que se había reducido drásticamente, garantizaba a menudo el suministro de bienes y servicios que los actores privados no estaban dispuestos a producir, pero que creaban importantes externalidades positivas para una amplia gama de actividades productivas (*TDR 1993*, caps. II y III).

En los países de América Latina, las políticas macroeconómicas más favorables a la inversión se vieron limitadas inicialmente por la urgente necesidad de luchar contra la inflación, y más tarde por la necesidad de mantener el atractivo para las corrientes de capital externo en un contexto de crecientes déficit en cuenta corriente, como se explica en el capítulo IV del presente *Informe*. En África, la dependencia de las corrientes de capital privado era menos pronunciada que en América Latina, pero la caída de los precios de las exportaciones de productos primarios en razón del escaso aumento de la demanda mundial hasta principios del nuevo milenio y el consiguiente deterioro de la relación de intercambio y el poder adquisitivo de las exportaciones fueron los factores que más dificultaron la acumulación de capital y el incremento de la producción. A falta de financiación externa para compensar el deterioro de la relación de intercambio, el ajuste tuvo que adoptar la forma de una estricta compresión de las importaciones y una fuerte caída de la inversión.

Como resultado de esos factores, la proporción de la inversión en el PIB de América Latina, que había sido en promedio del 25% durante los años setenta, se había reducido al 18% para principios de los años noventa, recuperándose para situarse en torno al 20% a finales de ese decenio (gráfico 2.1; y *TDR 2003*, cap. IV). Las políticas estándar encaminadas a mejorar la asignación de factores tampoco lograron una recuperación de la inversión en el África subsahariana: la proporción media de la inversión en el

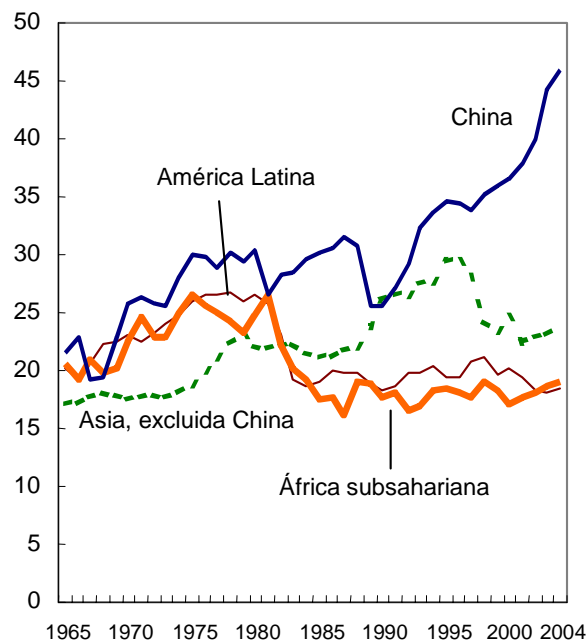
La inversión privada siguió deprimida, contrariamente a las previsiones de que la disminución de la presencia estatal en la actividad económica desencadenaría una nueva ola de iniciativas empresariales privadas.

Las políticas promovidas con miras a lograr "precios relativos correctos" a nivel microeconómico fracasaron, porque en demasiados casos los precios se establecieron incorrectamente a nivel macroeconómico.

Gráfico 2.1

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN DETERMINADAS REGIONES EN DESARROLLO Y CHINA, 1965-2004

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2005.

Nota: América Latina incluye la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú, el Uruguay y Venezuela. Asia incluye China, la India, Indonesia, Malasia, el Pakistán, Filipinas, la República de Corea, Tailandia, la Provincia china de Taiwán y Turquía.

PIB cayó del 24% en los años setenta al 17% a principios de los noventa, nivel del cual apenas se ha recuperado hasta la fecha. Este ajuste a la baja repercutió principalmente en la inversión pública, pero, contrariamente a lo previsto, eso no atrajo inversiones privadas "en masa". De hecho, la proporción de la inversión privada en el PIB permaneció a un nivel más bajo a finales de los años noventa del que se había alcanzado en los setenta.

En esas circunstancias, la formación de capital en la mayoría de las economías de América Latina y África no pudo responder al aumento de la necesidad de mejorar la productividad y fomentar la innovación tecnológica, que son requisitos básicos para el éxito de las estrategias de desarrollo orientadas a la exportación. Por consiguiente, esas economías no estaban en condiciones de asumir el desafío que suponía abrirse a los mercados internacionales y exponer a los productores nacionales existentes y potenciales a la competencia internacional. En América Latina y en el África subsahariana eso significó un crecimiento y un cambio estructural lentos, pero en algunos casos entrañó también la desindustrialización (*TDR 2003*, cap. VI)⁵. Entre 1980 y 1990, la parte del PIB correspondiente a la producción manufacturera cayó del 17,4 al 14,9% en el África subsahariana y del 28,2 al 25% en América Latina. En 2000, la parte correspondiente a las manufacturas se encontraba al mismo nivel en el África subsahariana, pero en América Latina había descendido más todavía, al 17,8%.

Las políticas promovidas con miras a lograr "precios relativos correctos" a nivel microeconómico fracasaron, porque en demasiados casos los precios se establecieron incorrectamente a nivel macroeconómico (esto es, los tipos de interés real y los tipos de cambio reales). Eso significó que no se crearon más incentivos para la inversión, la innovación y la diversificación de la producción, a pesar de la retirada del gobierno y la liberación de las fuerzas del mercado. En realidad, dieron lugar a una mayor inestabilidad de los precios macroeconómicos clave debido a los continuos fallos del mercado, resultantes por ejemplo de la asimetría de la información y de una selección adversa en los mercados financieros, así como de la ordenación secuencial indebida de la liberalización de los mercados de productos y de factores en un entorno de instituciones débiles. Incluso en casos en que se generaron incentivos microeconómicos, la falta de incentivos macroeconómicos, las limitaciones estructurales y las deficiencias institucionales les impidieron crear una

respuesta vigorosa de la oferta. Y, al margen de los beneficios que pudieron haber generado, la liberalización y la desregulación no produjeron un crecimiento más rápido, sino que dieron lugar a una desigualdad creciente.

Tras más de un decenio de reformas liberalizadoras, las dificultades de pago en muchos países siguieron siendo tan graves como antes, y las economías llegaron a ser incluso más dependientes de la financiación externa en sus esfuerzos para lograr las tasas de crecimiento necesarias para abordar sus profundos problemas de pobreza y subdesarrollo. En América Latina, el crecimiento anual fue un 3% inferior durante los años noventa que durante los setenta, mientras que los déficit comerciales como

porcentaje del PIB permanecieron a un nivel constante. En el África subsahariana, el crecimiento disminuyó y los déficits aumentaron. Sin embargo, a pesar de la falta de éxito, el "consenso" del decenio de 1990 se aferró firmemente a la idea de que no había alternativa posible a esas políticas.

Entretanto, los éxitos en materia de desarrollo se produjeron cuando las soluciones prescritas que se ajustaban al Consenso de Washington tuvieron un efecto limitado en las políticas nacionales o no las influyeron, especialmente en las economías del Asia oriental. Sus tasas medias de crecimiento fueron superiores al 8% anual durante muchos años, y hasta la crisis de finales de los años noventa, se evitó la imposición de políticas por parte de las instituciones financieras internacionales.

Las economías del Asia oriental, que aplicaron un enfoque más selectivo y gradual a la liberalización que los países en desarrollo que se ajustaron a la agenda de reformas ortodoxa, lograron un crecimiento más estable y rápido. También consiguieron integrarse con éxito en las relaciones comerciales internacionales sobre la base de una acumulación sostenida de capital a un alto nivel y una apertura controlada y gradual a los mercados internacionales (*TDR 1999*, cap. IV). Existen opiniones divergentes acerca del papel que desempeñaron respectivamente las fuerzas del mercado y la intervención estatal en esos ejemplos de éxito, pero no cabe ninguna duda de que las políticas y las insti-

tuciones adaptadas a la historia y las condiciones de cada país cumplieron una importante función⁶.

El espectacular descenso que experimentaron las economías del Asia oriental a finales de los años noventa se produjo porque los gobiernos no lograron gestionar la integración en los mercados mundiales de capital con la misma prudencia y reflexión estratégica que habían adoptado anteriormente para administrar la liberalización del comercio. Como había sucedido antes en otros países, especialmente en América Latina, la apertura de la cuenta de capital dejó a las economías de la región más vulnerables a las turbulencias financieras. En 1997, las salidas masivas de capital provocaron una crisis financiera, que dio lugar a la inter-

vencción del FMI y a la aplicación de sus paquetes estándar de reformas en varios países afectados por la crisis. Aunque se combinaron con una asistencia financiera masiva, los programas de ajuste dieron lugar a una fuerte recesión y a un aumento drástico de la pobreza. Inevitablemente, esto hizo poner en duda el diagnóstico del FMI antes y después de

la crisis y, por consiguiente, la idoneidad de las políticas prescritas. Sin embargo, gracias a la resistencia estructural del sector productivo y a la sólida implantación de sus exportadores en los mercados mundiales, la mayoría de esos países se recuperaron rápidamente tras una fuerte devaluación real, y pusieron fin a su colaboración con el FMI.

Los éxitos en materia de desarrollo se produjeron cuando las soluciones prescritas que se ajustaban al Consenso de Washington tuvieron un efecto limitado en las políticas nacionales o no las influyeron.

D. Reformas de segunda generación y reducción de la deuda

1. Nuevo enfoque de la pobreza y las instituciones

Los decepcionantes resultados de las reformas políticas de los años ochenta y noventa, y las críticas surgidas del debate internacional sobre políticas

hicieron que en los años noventa se reconociera que el paquete inicial de reformas debía sustituirse por medidas destinadas a mitigar los efectos sociales negativos de esas reformas.

Después de casi dos décadas en que se consideró prioritaria la reforma de los precios en los mer-

cados de productos y los mercados laboral y financiero, así como en el comercio exterior, se reconoció que para que las políticas tuvieran resultados satisfactorios era necesario saber qué se podía esperar del mecanismo de mercado en los países en desarrollo, o como señaló Rodrik (1999: 2): "la aplicación de la teoría de la economía neoclásica a las sociedades en desarrollo sirvió para revelar las bases institucionales de las economías de mercado"⁷. Por lo tanto, el programa de políticas ampliado que se fue modificando durante los años noventa se centró en las instituciones de países concretos y en la buena gobernanza, dando prioridad a la lucha contra la corrupción, para aumentar la eficacia de las instituciones estatales y las instituciones no relacionadas con el mercado (Hayami, 2003). El fortalecimiento de los derechos de propiedad se consideró un elemento institucional fundamental para resolver el problema de la escasez de inversiones. Además, el programa de políticas ampliado, denominado a menudo el "posconsenso de Washington" (Stiglitz, 1998) o las "reformas de segunda generación" (Kuczynski y Williamson, 2003), puso de relieve la reducción de la pobreza y la mitigación de sus efectos como objetivos inmediatos de las políticas de desarrollo que exigen la participación directa del gobierno⁸.

La nueva atención prestada a la salud, la educación y la infraestructura se debió también en parte a la idea de que el desarrollo no se limita al crecimiento económico, un concepto que se generalizó en los años noventa (Cornia, Jolly y Steward, 1987; Sen, 1999).

Esta idea se manifestó también mediante la creación del índice de desarrollo humano, utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1993 como medida estándar de bienestar humano, y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995, en la que se prometió abordar como principales objetivos de desarrollo la lucha contra la pobreza, el pleno empleo y el fomento de la integración social.

No cabe duda de que las instituciones de apoyo ejercen una gran influencia en el funcionamiento de los mercados y que la acumulación de capital guarda una estrecha relación con la consolidación de los derechos de propiedad. No obstante, al considerarse que las deficiencias institucionales fueron el

principal motivo de que las políticas del Consenso de Washington no cumplieran sus promesas, no se prestó la debida atención a las deficiencias de los principios básicos de esas políticas y su fundamento teórico. La calidad de las instituciones de los países en desarrollo no fue mayor en décadas anteriores cuando los resultados de crecimiento fueron más satisfactorios. Del mismo modo, la reducción de la pobreza no era un objetivo totalmente nuevo en las políticas de desarrollo, ya que desde principios de los años setenta había sido un objetivo establecido por el Banco Mundial (Hayami, 2003: 58); no obstante, el enfoque de ajuste estructural inicial suponía de manera implícita que la reducción de la pobreza sería un efecto de filtración del crecimiento.

El objetivo de las reformas orientadas al mercado era mejorar la eficacia y los resultados económicos, lo que aumentaría el crecimiento y los niveles generales de vida al desplazar los recursos, que antes se destinaban a productos ineficaces y no comercializados y a sustitutos de importaciones, hacia actividades de exportación gracias a las nuevas inversiones y al aumento de la productividad. Esto sería

posible mediante la apertura a las corrientes de capital. Se esperaba que el proceso de reestructuración inducido por una mayor apertura a la competencia internacional provocara únicamente un desplazamiento temporal, seguido de una rápida reabsorción de la fuerza laboral en actividades en las que la economía tenía mayores ventajas comparativas. La pobreza se reduciría de manera espontánea mediante el

aumento de la eficiencia en la asignación del trabajo y el crecimiento de los ingresos. Como en la mayoría de los países el crecimiento resultó insuficiente para siquiera lograr un mínimo de alivio de la pobreza y la reasignación más eficaz de recursos se produjo a un ritmo inferior al de la destrucción de actividades ineficaces, los objetivos se reorientaron hacia políticas que abordaran directamente el problema de la pobreza. La suposición implícita de que los factores de crecimiento y los efectos del comercio, la integración financiera y la liberalización del mercado son independientes de la pobreza y la distribución de las rentas, o que únicamente tienen un efecto temporal sobre ellos, se reflejó en la reorientación del planteamiento general; el nuevo enfoque añadió políticas sociales a las medidas estándar de liberali-

Los decepcionantes resultados de las reformas políticas hicieron que se reconociera que el paquete inicial de reformas debía sustituirse por medidas destinadas a mitigar los efectos sociales adversos.

zación y a las operaciones del FMI y el Banco Mundial (Berg y Taylor, 2000).

En 1990 el Banco Mundial ya había observado la necesidad de crear fondos sociales especiales, los cuales, debido a diversos factores, entre ellos la limitada financiación, la mala selección de objetivos y el establecimiento de un calendario inadecuado, únicamente contribuyeron de forma marginal a reducir la pobreza y a contrarrestar las variaciones adversas en la distribución de las rentas (Cornia, 1999: 132). La introducción de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en 1995 representó un importante avance en la lucha contra la pobreza al reconocer que las políticas de estabilización y ajuste ejercían, al menos de forma temporal, un efecto negativo en los pobres, que podía mitigarse mediante redes de protección social y programas de gasto con objetivos concretos.

Este enfoque subsanó también otra deficiencia de las anteriores políticas de ajuste al fortalecer la participación activa, por un lado, mediante una reorientación de las condiciones impuestas y, por otro, mediante la revisión de los procedimientos para la ejecución de los programas. Las autoridades nacionales de los países en desarrollo han de elaborar los DELP con una amplia participación de la sociedad civil, incluidas las empresas y los representantes de los pobres, pero esos documentos deben ser aprobados por el Banco Mundial y el FMI. En ese mismo contexto, y en el marco de la reorientación de objetivos hacia medidas que aborden directamente la incidencia de la pobreza, el FMI sustituyó su Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). La preparación y ejecución de los DELP pasó a ser una condición necesaria para beneficiarse del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados (Iniciativa Ampliada para los PPME) del FMI y el Banco Mundial (véase la sección C del

capítulo III) y acceder al Crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza establecido por el Banco Mundial en 2001. Las donaciones bilaterales, los préstamos en condiciones favorables y el alivio de la deuda también estuvieron estrechamente relacionados con las políticas y estrategias de reducción de la pobreza.

Si se compara con las condiciones del SRAE, el proceso de los DELP confiere a los países más autonomía para crear redes de protección social y preparar programas de gasto específicos, pero no para formular sus políticas macroeconómicas y sus estrategias de desarrollo. En relación con esas estrategias, los gobiernos tienen poca autonomía para establecer otras formas de reducir la pobreza más centradas en la aplicación de medidas que favorezcan el crecimiento de la producción y la creación de empleo. Por lo que respecta a los contenidos de ajuste macroeconómico y estructural de los DELP, no se ha producido ningún cambio importante respecto del tipo de asesoramiento normativo propugnado en los anteriores programas de ajuste estructural (UNCTAD, 2002; ODI, 2001).

El enfoque de los DELP da prioridad a la reasignación de los recursos fiscales existentes a esferas que pueden tener un impacto directo en el bienestar de los pobres. Esa reasignación responde a un imperativo ético y puede ayudar en cierta forma a solucionar los problemas sociales más acuciantes, aunque las expectativas de que logre erradicar de manera prolongada la pobreza son limitadas. Pese al efecto positivo que el gasto social tiene en el bienestar, puede que no se logre una reducción real de la pobreza mientras las políticas macroeconómicas y de ajuste sigan apuntando en la dirección opuesta y generando impulsos que dificultan la formación de capital y provocan cambios regresivos en la distribución de las rentas. El Banco Mundial indicó que "la mayoría de los beneficiarios consideran que la iniciativa se centra demasiado en los sectores sociales, y muy poco en el crecimiento y la "creación de riqueza"" (Banco Mundial, 2003: 46).

Se reorientaron los objetivos hacia políticas que abordaran directamente el problema de la pobreza.

El alivio de los síntomas de la pobreza puede provocar correlaciones negativas intertemporales si el gasto público se desvía de objetivos de desarrollo más amplios que tengan una repercusión más duradera sobre las causas.

Es posible que la nueva prioridad de los DELP por lograr resultados rápidos, mediante la orientación del gasto público hacia ámbitos como la atención primaria a la salud y la educación, no tenga un efecto duradero en la pobreza mientras el cambio estructural siga siendo lento y no se acumule el capital suficiente para impulsar el crecimiento y crear empleo productivo. Si bien el crecimiento de la producción no basta por sí solo para mejorar el nivel de vida de todos los sectores sociales, es probable que sea una condición necesaria para la reducción sostenida de la pobreza. De hecho, el crecimiento y la reducción sostenida de la pobreza parecen depender fundamentalmente de las mismas fuerzas y políticas que conducen a la reestructuración productiva, la acumulación de capital y el aumento de la productividad. Desde esta perspectiva, la aplicación de políticas coordinadas para el desarrollo de la capacidad en nuevas actividades industriales, con miras a aumentar la eficiencia y reducir los efectos adversos de la supresión de empleos, también puede erradicar la pobreza en su origen. Por lo tanto, los DELP pueden dar lugar a importantes correlaciones negativas en la medida en que el alivio de los síntomas suponga desviar el gasto público de objetivos de desarrollo más amplios que tendrían una repercusión más duradera en las causas, como los mencionados en el capítulo V del presente *Informe*.

2. Alivio de la deuda y proliferación de la condicionalidad

En un principio se trató de solucionar la crisis de la deuda de los años ochenta mediante renegociaciones específicas según las circunstancias. A finales de esa década se reconoció que el éxito de las reformas de políticas y el ajuste estructural también estaba supeditado a las limitaciones financieras externas, lo que explicó la introducción del Plan Brady, que abordó los problemas relacionados con el servicio de la deuda de los países en desarrollo de ingresos medios. El plan representó un importante cambio en el enfoque de la resolución de estos problemas, que de la aplicación de políticas destinadas a generar grandes superávits comerciales pasó a centrarse en políticas destinadas a reducir la carga de la deuda y mejorar el acceso de los países deudores a los mercados internacionales de capital con miras a refinanciar sus deudas. Tras años en los que las instituciones financieras internacionales insistieron en un enfoque por países para hacer frente a la deuda pendiente que se había generado simultáneamente en muchos países a

principios de los años ochenta, el Plan Brady representó un esfuerzo internacional para solucionar la crisis de la deuda. El plan tenía como objetivo "desahogar" a los gobiernos deudores al permitirles dirigir parte de sus pagos del servicio de la deuda hacia usos más productivos, lo que a su vez les permitiría en último término poner fin a sus problemas relacionados con la deuda.

Asimismo, a través de la Iniciativa PPME puesta en marcha en 1996 se apoyaron las reformas de política en los países más pobres que habían contraído deudas con organismos oficiales. Así pues, se reconoció que los problemas de la deuda en esos países suponían un importante obstáculo para su rápido crecimiento, y que sus causas tenían, al menos en parte, un carácter sistémico. La Iniciativa PPME avanzó lentamente, debido en gran medida a que en muchas ocasiones los países más pobres no tenían la suficiente capacidad institucional y administrativa para cumplir las condiciones establecidas.

Las iniciativas internacionales destinadas a resolver el problema de la deuda de los países en desarrollo mejoraron el contexto para la aplicación de políticas de desarrollo orientadas al crecimiento. Se amplió la flexibilidad en el ámbito fiscal para apoyar el desarrollo económico y social en el ámbito nacional, así como el margen para la importación de bienes de capital y tecnologías fundamentales para lograr un proceso de crecimiento dinámico y una integración comercial satisfactoria. No obstante, en muchos casos la reducción de la deuda ha tenido una repercusión limitada en la situación de liquidez de los países beneficiarios, sobre todo cuando los pagos por servicio de la deuda ya estaban retrasados antes del alivio de la deuda (véase también la sección C del capítulo III). Por lo tanto, en la mayoría de los países, el alivio de la deuda oficial ha de completarse con el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), en la medida de lo posible mediante donaciones a los países más pobres, con objeto de aumentar la capacidad del Estado para proveer bienes públicos e infraestructura esenciales. Esto también contribuiría a evitar una nueva acumulación de deuda y a mantener la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo en los países en los que no es posible lograr una formación de capital más rápida sin que las importaciones de capital y bienes intermedios sean superiores a los posibles ingresos de exportación.

Las iniciativas para el alivio de la deuda también contribuyeron a perpetuar los elementos clave

del paquete ortodoxo de reformas y el Consenso de Washington mediante el establecimiento de condiciones y la mayor dependencia de los tipos de cambio y los resultados de la balanza de pagos de la coyuntura del mercado. Si bien había un consumo general en que los nuevos préstamos ofrecidos por las instituciones financieras internacionales y el alivio de la deuda oficial debían estar sujetos a ciertas condiciones, en la práctica esas condiciones fueron objeto de crecientes críticas a lo largo de los años, no sólo debido a su tendencia deflacionaria, sino también a su proliferación y alcance cada vez mayor (Goldstein, 2000; Kapur y Webb, 2000; y Buira, 2003).

La proliferación y el alcance cada vez mayor de la condicionalidad han sido objeto de crecientes críticas a lo largo de los años.

El objetivo inicial de las condiciones impuestas por las instituciones de Bretton Woods era proteger su integridad financiera y preservar el carácter renovable de sus recursos. Pero a medida que se ampliaban las operaciones del FMI y el Banco Mundial en los países en desarrollo, esas condiciones se hicieron más rigurosas y complejas, y abarcaron esferas comprendidas no sólo en el ámbito de acción de otras organizaciones internacionales sino también de las estrategias nacionales de desarrollo. La condicionalidad se amplió aún más con las "reformas de segunda generación", abarcando cuestiones de gobernanza política y económica.

Entre los años setenta y ochenta se duplicó el promedio de condiciones estructurales aplicadas a una amplia gama de esferas de política, como el comercio y las finanzas, las empresas públicas y la privatización, e incluso las instituciones del mercado laboral y las redes de protección social. A finales de los años noventa era necesario cumplir más de 50 condiciones de política estructural para poder beneficiarse de un programa característico del Servicio Ampliado del Fondo y entre 9 y 15 condiciones en el caso de programas de derechos de giro. El número de criterios de ejecución estructurales de los programas del FMI destinados a los tres países asiáticos afectados por la crisis de 1997 fue cuatro veces superior al promedio de todos los programas del Fondo durante el período 1993-

Las condiciones estructurales suponen cambios permanentes en la legislación y las instituciones, y circunscriben las políticas de manera tal que puede ser muy difícil y oneroso revertirlas.

1999, lo que dio lugar a afirmar que existía la "tentación de servirse de las crisis monetarias para forzar la aplicación de reformas institucionales y estructurales fundamentales en los países" (Feldstein, 1998).

Según la definición rigurosa de la condicionalidad utilizada por Kapur y Webb (2000: 5-7), el número de condiciones ligadas a los préstamos concedidos por las instituciones de Bretton Woods a finales de los años noventa varió entre 15 y 30 para el África subsahariana, y entre 9 y 43 para las demás regiones. Si se interpreta la condicionalidad de una manera más amplia, esas cifras se sitúan entre 74 y 165 en el caso del África subsahariana y entre 65 y 130 para las demás regiones.

Muchos observadores, tanto dentro como fuera de las instituciones de Bretton Woods, han puesto en tela de juicio la eficacia de la condicionalidad para evitar el fracaso de las políticas y mejorar los resultados económicos⁹. Los datos muestran que la proliferación de las condiciones estructurales en los años ochenta y noventa hizo disminuir el grado de cumplimiento de los programas (Mussa y Savastano, 1999). Y lo que es más importante, se ha producido una escasa correlación entre el cumplimiento y los resultados económicos. Por ejemplo, basándose en el cumplimiento de las políticas recomendadas, incluida la introducción de importantes cambios institucionales, el Banco Mundial identificó en 1993 un grupo de 15 países del África subsahariana que aplicaron el ajuste a rajatabla. Sin embargo, los resultados económicos posteriores de esos países fueron bastante decepcionantes. Sólo tres de ellos figuraron entre los

países que según el FMI consiguieron buenos resultados hacia finales de los años noventa. En otras palabras, la mayoría de los países con mayor ritmo de crecimiento en el África subsahariana durante la segunda mitad de los años noventa no se encontraban entre los países con un mayor grado de cumplimiento de los criterios de ejecución cinco

años atrás, mientras que la mayoría de los países que, según los criterios del Banco Mundial, se esperaba que aplicaran sólidas políticas no figuraban entre los países que posteriormente obtuvieron los mejores resultados (*TDR 1998*: 124-125 y cuadro 34).

El uso extendido de condiciones estructurales en los programas de préstamos del Fondo se considera de manera general una violación de sus propias directrices sobre condicionalidad establecidas en 1979. Esas directrices indican explícitamente que los criterios de ejecución deben limitarse a las variables macroeconómicas, y que únicamente pueden relacionarse con otras variables en casos excepcionales cuando sus consecuencias macroeconómicas son importantes. Como indicó un antiguo director de investigación del FMI, el objetivo de esas directrices es hacer la condicionalidad "menos perturbadora al limitar el número de criterios de ejecución, subrayar su carácter macroeconómico, limitar los casos para revisión y reducir al mínimo las condiciones previas. No obstante, esas disposiciones restrictivas no han impedido que se refuerce la condicionalidad en todas

las direcciones que las directrices trataban de bloquear" (Polak, 1991: 53-54)¹⁰.

Las condiciones macroeconómicas se formulan a niveles agregados, como el volumen de ajuste del gasto público o los agregados monetarios, sin especificar qué partidas deberían verse afectadas, dejando esto a discreción de las autoridades nacionales. La condicionalidad se justificaría como un instrumento para la gestión del riesgo por parte del prestamista (Kapur y Webb, 2000: 1-2), pero no limitaría de manera permanente el espacio de las políticas de desarrollo. Las condiciones estructurales son por naturaleza distintas ya que suponen cambios permanentes en la legislación y las instituciones, y limitan las políticas de manera que su modificación puede ser muy difícil y onerosa¹¹.

E. Los objetivos de desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey

Tras varias conferencias internacionales importantes celebradas durante la década de los noventa, en las que se abordó de una u otra forma la cuestión de la pobreza y sus repercusiones sociales y humanas, la expresión de la inquietud internacional en relación con el problema persistente de la pobreza culminó en la elaboración de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). De los ocho objetivos, siete han de lograrse en el ámbito nacional, con el apoyo de la comunidad internacional. Únicamente el objetivo 8 -fomentar una asociación mundial para el desarrollo- añade una dimensión internacional al programa. La formulación de los ODM por parte de los Jefes de Estado y Gobierno en

la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en 2000 refleja el grado de descontento con los progresos en materia de desarrollo y el revés experimentado en la lucha contra la pobreza en el marco de las condiciones políticas de las dos últimas décadas. Es también una respuesta a la necesidad de lograr un enfoque realmente mundial que disminuya las grandes y crecientes diferencias de rentas y niveles de vida al comenzar el nuevo milenio. El objetivo 8 tiene varias metas subsidiarias, en las que se reconoce implícitamente el papel del entorno externo y la responsabilidad compartida de los países desarrollados en relación con la consecución de los otros siete objetivos.

No existe consenso sobre qué condiciones internas son necesarias para alcanzar un nivel adecuado de inversión productiva y qué papel pueden desempeñar las políticas nacionales para mejorar esas condiciones.

Recuadro 2.1**EL CONSENSO DE MONTERREY SOBRE POLÍTICAS FAVORABLES AL DESARROLLO**

En enero de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Monterrey (México) con el objetivo de hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo. En el documento final, el Consenso de Monterrey, acordaron varias medidas principales para erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible. Se prestó especial atención al papel fundamental que desempeñan las inversiones en el crecimiento y el desarrollo y a las políticas de apoyo a la inversión (Naciones Unidas, 2002).

El Consenso de Monterrey reconoce el importante papel de la acumulación de capital para el desarrollo y señala que en la "búsqueda... del crecimiento, la eliminación de la pobreza y el desarrollo sostenible, nos enfrentamos con la imperiosa necesidad de crear las condiciones internas necesarias para... mantener un nivel adecuado de inversiones productivas y mejorar el capital humano" (párr. 10), y que "un entorno nacional propicio es fundamental para... aumentar la productividad (y) estimular al sector privado" (párr. 10), sin indicar qué constituye un entorno propicio.

Al indicar que es necesario "reestructurar el gasto público de modo que no desplace las inversiones privadas productivas" (párr. 15), y que "las inversiones en servicios básicos de infraestructura económica y social, servicios sociales y protección social... son fundamentales para lograr que la población... se adapte mejor a los cambios de la situación económica y pueda aprovechar las oportunidades que surjan" (párr. 16), el Consenso de Monterrey pone de manifiesto la complementariedad de la inversión pública y privada para el desarrollo de la capacidad local. El paquete estándar de reformas no tuvo en cuenta este aspecto de la participación estatal en la actividad económica hasta mediados de los años noventa; durante muchos años las finanzas públicas se fueron reduciendo y en muchos casos desaparecieron las antiguas instituciones que prestaban servicios sociales.

Por último, el Consenso de Monterrey señala la necesidad de "un buen sistema de intermediación financiera" para fomentar las inversiones productivas (párr. 17), abordando de esa manera una importante limitación que dificulte una mayor formación interna de capital en muchos países en desarrollo, agravada por la liberalización financiera y la desreglamentación. No obstante, como muestra la experiencia de los actuales países desarrollados, se necesitan muchos años para lograr un buen sistema de intermediación financiera. Por lo tanto, se plantea la cuestión de qué opciones están disponibles para el gran número de países que han de recorrer aún un largo camino para lograr ese sistema. En ausencia de un sistema desarrollado de intermediación financiera privada sería aconsejable que esos países no esperaran a que las fuerzas del mercado generaran un sistema de ese tipo sino que

Las metas del objetivo 8¹² que repercuten directamente en la orientación de las políticas económicas y las estrategias de desarrollo son: promover "un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio"; "encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo"; "elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo"; y "en colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías".

El resultado de la posterior Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Consenso de Monterrey de 2002, puede considerarse un complemento programático de los ODM. En él se reconoció que la capacidad de los países en desarrollo para lograr esos objetivos depende en gran medida de factores externos. En particular, se expresó preocupación por la constante disminución general de la AOD durante los años noventa. Al inicio del nuevo milenio, la AOD total prestada por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como porcentaje de su ingreso nacional bruto (INB) combinado se situó en el 0,22% aproximadamente,

Recuadro 2.1 (continuación)

deberían identificar los instrumentos de política pública viables a nivel nacional que, por un lado acelerarían su desarrollo y, por otro, proporcionarían capital de riesgo para fortalecer el sector productivo de la economía.

El texto del Consenso de Monterrey mencionado da muestra de la considerable atención prestada en la Conferencia a la necesidad de mejorar las condiciones para la inversión interna, aunque las conclusiones políticas teniendo en cuenta los 20 años anteriores fueron bastante vagas. El documento presta una mayor atención a la IED, encomiando así los principios del posconsenso de Washington. Cinco párrafos del Consenso de Monterrey tratan la cuestión de la inversión interna, limitándose a formular recomendaciones generales, mientras que siete tratan la cuestión de la IED y ofrecen una serie de recomendaciones mucho más concretas, en especial con relación a las medidas destinadas a atraer la IED. El Consenso de Monterrey sugiere que

para atraer corrientes de capital productivo y estimularlas, es necesario que los países perseveren en sus esfuerzos por crear condiciones transparentes, estables y previsibles para la inversión, con disposiciones para hacer cumplir los contratos y hacer valer los derechos de propiedad, en el marco de políticas macroeconómicas racionales e instituciones que permitan que las empresas, tanto nacionales como internacionales, funcionen de manera eficiente y rentable (párr. 21).

El documento recuerda a continuación a los gobiernos de los países en desarrollo que:

es preciso tomar medidas especiales en esferas prioritarias, como la política económica y los mecanismos de reglamentación para promover y proteger las inversiones, y en lo que respecta al desarrollo de los recursos humanos, las disposiciones para evitar la doble tributación, la buena administración empresarial, las normas de contabilidad y la promoción de condiciones que fomenten la competencia. También pueden ser importantes otros mecanismos (párr. 21).

Por último, el párrafo 22 señala la necesidad de que:

las instituciones internacionales, regionales y nacionales de los países de origen proporcionen créditos de exportación, servicios de cofinanciación, capital de riesgo y otros medios de financiación, garantías contra riesgos, servicios de movilización de asistencia, información sobre oportunidades de inversión, servicios de desarrollo empresarial, foros para facilitar los contactos comerciales y empresariales y la colaboración entre empresas de países desarrollados y en desarrollo, así como fondos para financiar estudios de viabilidad.

lo que representa un mínimo histórico (OCDE, 2006). En la Conferencia de Monterrey también se reconoció que la solución del problema de la deuda externa y los progresos en el tratamiento de cuestiones sistémicas como la coherencia y la cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales podían contribuir significativamente al desarrollo.

El Consenso de Monterrey abordó también numerosas cuestiones en las esferas del comercio y las políticas financieras y macroeconómicas para el desarrollo y señaló de manera explícita el reto al que

se enfrentan los países en desarrollo para garantizar las condiciones necesarias para alcanzar un nivel adecuado de inversión productiva. Desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo, cabe destacar que si bien el Consenso no pone en tela de juicio los efectos supuestamente beneficiosos de la apertura comercial y financiera, subraya la necesidad de que existan condiciones "internas" favorables para la inversión productiva. Sin embargo, no hay un consenso general sobre qué condiciones internas son necesarias y qué papel pueden desempeñar las políticas nacionales para mejorar esas condiciones. En ese sentido, la Conferencia de Monterrey no tuvo en

cuenta una de las principales enseñanzas que podían extraerse de más de 20 años de reformas ortodoxas, es decir, la necesidad de revisar el papel de las políticas monetarias y fiscales para estimular directamente la acumulación de capital y el crecimiento, y reconsiderar la posible contribución de las políticas sectoriales y las instituciones a la modernización tecnológica. Además, el Consenso de Monterrey presenta un significativo desequilibrio al favorecer la IED frente a la inversión nacional (recuadro 2.1). No obstante, en América Latina y África la IED no ha estado destinada en general a sectores y tecnologías capaces de generar un crecimiento y un valor añadido significativos, y sus efectos en los ingresos nacionales se han visto a menudo limitados ya que las ETN que operan en los sectores de productos comercializados utilizan frecuentemente un elevado porcentaje de insumos de importación. Las políticas de apoyo a la IED únicamente han resultado beneficiosas para el desarrollo cuando se han integrado en una estrategia más amplia de desarrollo que garantiza su complementariedad con la inversión nacional y el establecimiento de vínculos dinámicos con las actividades nacionales así como un marco normativo adecuado (*TDR 2003*, cap. VI).

El Consenso de Monterrey contribuyó a la evolución del pensamiento en materia de política de desarrollo al subrayar la necesidad de aumentar la AOD como condición previa en muchos países en desarrollo para avanzar de forma decidida hacia el crecimiento y lograr los ODM, especialmente mediante el incremento del gasto en educación, salud e infraestructura social básica. No obstante, al igual que otras nuevas iniciativas que habían "reforzado" anteriormente el paquete estándar de reformas, la Conferencia de Monterrey no desembocó en un nuevo consenso sobre un programa de política dirigido a estimular la formación de capital y el cambio estructural, dejando el despegue del proceso de crecimiento dinámico únicamente en manos de las fuerzas del mercado. El modo en que operan los mercados ejerce sin duda una gran influencia en el "entorno favorable" para el desarrollo económico, aunque también existen diversos tipos de factores externos. Sin embargo, las políticas centradas en "lograr los precios correctos" han limitado el margen de maniobra de los gobiernos para adoptar políticas activas en relación con esos factores externos, que en muchos casos será de suma importancia para las decisiones en materia de inversión (véanse los capítulos V y VI del presente *Informe*).

F. Más allá del Consenso de Monterrey

En un plano más práctico, y prestando más atención a la función de los gobiernos, el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas¹³ de 2005, titulado *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (conocido también como *Informe Sachs*), constituye un nuevo paso en la misma dirección (Proyecto del Milenio, 2005). Como su propio título indica, el *Informe* se centra fundamentalmente en la inversión y, de hecho, más en la inversión interna que en la IED. Esto se debe principalmente a que se abordan los problemas de los países de bajos ingresos cuyo acceso a la IED es muy reducido y a que no se puede confiar demasiado en que la IED

ayude a resolver los problemas sociales y a reducir la pobreza. Por tanto, en el informe se defiende firmemente el incremento substancial de la inversión pública con el fin de conseguir un crecimiento más rápido y socialmente aceptable, y se propone financiar el aumento de las inversiones mediante una combinación de mayores impuestos internos y un incremento considerable de la financiación externa oficial, especialmente en forma de subvenciones.

Tras la Cumbre del Milenio y de la Conferencia de Monterrey, ya ha habido varios gobiernos de países desarrollados que se han comprometido a aumentar gradual y considerablemente su AOD.

Recuadro 2.2

ECONOMIC GROWTH IN THE 1990S - LEARNING FROM A DECADE OF REFORM**CITAS DEL INFORME DEL BANCO MUNDIAL**

- "Puede ser necesario emprender actividades orientadas al crecimiento, por ejemplo, en relación con la convergencia tecnológica o el estímulo para asumir riesgos con el fin de lograr una acumulación más rápida." (10)
- "Hay muchas formas de conseguir la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización interna." (12)
- "En función del contexto, políticas distintas pueden producir el mismo efecto y una misma política puede tener efectos diferentes." (13)
- "El efecto de las instituciones, al igual que el de las políticas, depende del contexto." (13)
- "El papel de las políticas industriales activistas sigue siendo controvertido, aunque es probable que haya sido importante." (83)
- "Los datos disponibles indican que las restricciones impuestas a las corrientes de capital a corto plazo pueden ser un factor que interviene en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica basada en los resultados en los países en desarrollo." (116)

Fuente: Banco Mundial, *Economic Growth in the 1990s - Learning from a Decade of Reform*, Washington, DC, 2005.

Esto concuerda con el llamamiento lanzado por la UNCTAD en 2000 de que se duplicara la AOD destinada al África subsahariana, basándose en la estimación de que se necesitaría una entrada neta de capital de al menos 10 mil millones de dólares de los EE.UU. más al año durante aproximadamente una década con el fin de impulsar a los países de la región hacia una vía de crecimiento que les permita reducir progresivamente la brecha que hay entre sus ingresos y los de los países más avanzados (UNCTAD, 2000, sección E). La UNCTAD había sostenido que la duplicación de las entradas oficiales de capital combinada con políticas concebidas para hacer más eficaces las inversiones podría dar lugar a un crecimiento más acelerado que, en el plazo aproximado de un decenio, reduciría tanto el déficit de recursos de la región como su dependencia de la ayuda. Estimaciones posteriores del Banco Mundial, la Comisión Económica para África (CEPA) y otras entidades confirmaron la necesidad de duplicar la ayuda para ayudar a poner en marcha el proceso de desarrollo en países y sectores que no conseguían atraer inversiones privadas y que no podían permitirse contraer importantes empréstitos de fuentes co-

merciales. Los principales donantes han admitido la necesidad de aumentar la ayuda y, desde 2002, se han lanzado varias iniciativas a tal efecto, que el *Informe Sachs* también respalda. Algunas de ellas son la propuesta de crear una entidad financiera internacional o una tasa aeroportuaria especial destinada a financiar los gastos de salud en los países más pobres. Estas iniciativas son un reflejo de los verdaderos esfuerzos que está haciendo la comunidad internacional por reforzar la alianza mundial para el desarrollo (véase también la sección C del capítulo III más adelante).

En el *Informe Sachs* se reconoce la importancia de las políticas e instituciones nacionales específicas para cada país en el proceso de desarrollo¹⁴, redescubriendo así una importante función para el Estado en la esfera del desarrollo. En cierta medida, esto implica reorientarse y alejarse del enfoque ortodoxo del pasado, según el cual el desmantelamiento de un sector público "ineficaz" era el requisito previo más importante para desencadenar la actividad económica privada. Sin embargo, en el *Informe* no se presenta ningún enfoque nuevo para hacer frente

al problema de la insuficiencia de la formación de capital y de crecimiento. En consonancia con las propuestas de política de las "reformas de segunda generación", en el *Informe Sachs* también se definen las inversiones en salud, educación e infraestructura básica para alcanzar los ODM. Al sugerir que en los países extremadamente pobres deberían armonizarse los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) con los ODM, en el *Informe Sachs* se vuelve a abogar implícitamente por la aplicación de los tipos de políticas nacionales y por el mismo recurso a la "mano invisible" que orienten la toma de decisiones privadas sobre la asignación y acumulación de recursos que caracterizaron a las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, así como a la época posterior al Consenso de Washington.

También en 2005 el Banco Mundial publicó un estudio sobre el crecimiento económico en el decenio de 1990 (*Economic growth in the 1990s - Learning from a Decade of Reform*), en el que se reconocen una serie de errores y deficiencias del enfoque anterior relativo a las políticas de ajuste estructural y se extraen de ellas enseñanzas aplicables a la concepción de estrategias de desarrollo (recuadro 2.2)¹⁵. En primer lugar, se sugiere que "las reformas deben ir más allá del aumento de la eficacia para fomentar el crecimiento", ya que el crecimiento económico también "supone la transformación estructural, la diversificación de la producción, el cambio, la asunción de riesgos por los productores, la corrección de los fallos del gobierno y del mercado, así como cambios en las políticas e instituciones". Indica además que "pueden ser necesarias actividades orientadas al crecimiento, por ejemplo, en relación con la convergencia tecnológica o el estímulo para asumir riesgos con el fin de lograr una acumulación más rápida" (Banco Mundial, 2005, págs. 10 y 11).

En segundo lugar, se reconoce que no hay un conjunto de políticas acertadas que sirva para todos los casos: "Hay muchas formas de conseguir la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización interna... En función del contexto, políticas distintas pueden producir el mismo efecto y una misma política puede tener diferentes efectos" (Banco Mundial, 2005, págs. 11 y 13). Por ejemplo, se admite que para conseguir la estabilidad macroeconómica quizá merezca la pena considerar la posibilidad de imponer restricciones a las corrientes de capital porque "a pesar de los argumentos teóricos a favor

de la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, no hay pruebas concluyentes de crecimiento y es evidente que aumenta la volatilidad" después de abrir la cuenta de capital (Banco Mundial, 2005, pág. 17). Si bien resaltan la importancia de la función de las instituciones, los autores del estudio del Banco Mundial también destacan que es necesario diversificar el desarrollo institucional porque "el efecto de las instituciones, al igual que ocurre con las políticas, depende del contexto" (Banco Mundial, 2005, pág. 13). En tercer lugar, en el estudio del Banco Mundial se reconoce que "las funciones clave que han de cumplirse en los procesos de crecimiento sostenido son la acumulación de capital, la eficacia en la asignación de recursos, el progreso tecnológico, y la distribución de los beneficios del crecimiento", y que "el papel de las políticas industriales activistas sigue siendo controvertido, aunque es probable que haya sido importante" (Banco Mundial, 2005, págs. 83 y 85) en las experiencias de crecimiento y convergencia económica que han tenido éxito¹⁶.

Así pues, el informe citado del Banco Mundial da testimonio de la creciente incertidumbre que rodea al compromiso con el Consenso de Washington, en particular sus versiones posteriores. Sin embargo, probablemente es una exageración interpretar ese estudio como un "replanteamiento radical de las estrategias de desarrollo" (Rodrik, 2006, pág. 7) porque el paradigma básico sigue prácticamente intacto. Los autores no van muy lejos en su redefinición de la función de las políticas públicas en apoyo de la acumulación de capital y del cambio tecnológico. Esto se debe probablemente a que mantienen su escepticismo con respecto a la capacidad de los gobiernos nacionales para ejecutar políticas discrecionales efectivas. La experiencia de los años noventa les lleva a sugerir que "no se puede prescindir totalmente de la facultad discrecional del gobierno, así que es importante encontrar formas de aplicarlo eficazmente" (Banco Mundial, 2005, pág. 14). No cabe duda de que una intervención discrecional del gobierno más eficaz debe ser parte de un programa amplio de reformas, pero el estudio del Banco Mundial sugiere que esto debe limitarse a ciertas actividades "que abarcan desde la regulación de las empresas de servicios públicos y la supervisión de los bancos hasta la oferta de infraestructura y servicios sociales". Por tanto, excluye las medidas de apoyo directo para fomentar la acumulación de capital, o las políticas sectoriales para facilitar la diversificación y mejorar la estructura de producción y la integración estratégica en el sistema de comercio internacional.

G. Hacia una reorientación fundamental de las políticas¹⁷

Más allá del balance y de las propuestas que figuran en el *Informe Sachs*, y de cómo las enseñanzas de *Learning from a Decade of Reform* se traducen en reformas efectivas, será necesario analizar la amplia gama de instrumentos de política que los distintos países en desarrollo tienen a su disposición para remediar la debilidad general de la formación de capital privado, del crecimiento de la productividad y de la mejora tecnológica. Por ejemplo, en el *Informe Sachs* se considera que el ahorro de los hogares es la fuente más importante para financiar las inversiones, pero no se señala cómo puede generarse dicho ahorro ni en qué medida el aumento del ahorro conllevaría una menor absorción interna y, por tanto, una falta de incentivos para la inversión y la creación de empleo, especialmente en el

sector de productos no comercializables. En este contexto, es posible que los incentivos para la autofinanciación de la inversión por parte de las empresas y el uso productivo de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales sean mucho más importantes que el ahorro de los hogares, que sólo es un elemento del ahorro nacional (Akyüz y Gore, 1994). Por ejemplo, puede ser importante al respecto la concepción del régimen fiscal. En el *Informe Sachs*, el régimen fiscal se considera únicamente una posible fuente de los ingresos fiscales necesarios para financiar un aumento de la inversión pública, mientras que se pasa por alto la importancia fundamental del diseño de dicho régimen para la estructura de incentivos y, por tanto, para la propensión a

invertir en distintas actividades de producción y comercio.

Las diversas experiencias entre los países en desarrollo, así como los datos facilitados a este respecto en el estudio del Banco Mundial (*Learning from a Decade of Reform*) indican que se necesitan políticas públicas más proactivas que fomenten la acumulación de capital y el aumento de la productividad no sólo para que la integración en las relaciones económicas internacionales sea provechosa sino también como base para lograr mejoras sostenidas en el bienestar y los ingresos de todos los grupos de población.

Las reformas basadas en el mercado que se han realizado en la mayoría de los países en desarrollo desde principios de los años ochenta no han hecho realidad las promesas de sus defensores. No ha sido posible combinar un aumento de estabilidad macroeconómica y un equilibrio externo con tasas de crecimiento lo suficientemente elevadas como para cerrar la brecha de ingresos con respecto a países más avanzados, reduciendo al mismo tiempo la pobreza y capacitando a los ciudadanos. En parte, esto se debe probablemente a las deficiencias del modelo de las realidades sociales y económicas del mundo en desarrollo que ha constituido la base del programa de reforma clásico. En ese modelo se ha sobrevalorado el impacto que tendrían en el crecimiento los aumentos de la eficiencia obtenidos al dejar en manos de las fuerzas autónomas

Se necesitan políticas públicas más proactivas que fomenten la acumulación de capital y el aumento de la productividad no sólo para que la integración en las relaciones económicas internacionales sea provechosa sino también como base para lograr mejoras sostenidas en el bienestar y los ingresos de todos los grupos de población.

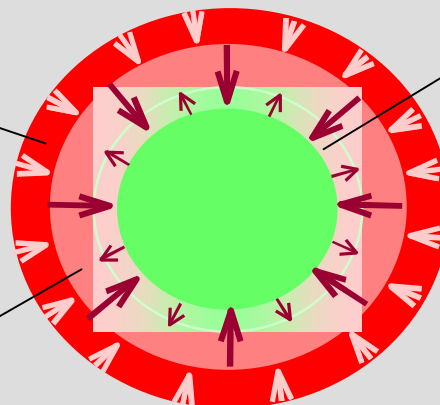
Recuadro 2.3**APERTURA ECONÓMICA Y AUTONOMÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES**

La apertura económica no sólo implica la eliminación de barreras al movimiento de bienes y servicios, dinero y capital, y mano de obra y tecnología, sino también la integración en los sistemas e instituciones internacionales de gestión económica. Con frecuencia, ambos procesos se han superpuesto y reforzado mutuamente. Por una parte, la liberalización de los mercados ha reducido el número de instrumentos con que cuentan los encargados de formular las políticas, prácticamente de la misma forma que la soberanía política se ve circunscrita por el aumento de las disciplinas multilaterales. Por otro lado, las normas y prácticas multilaterales en general han restado influencia a los instrumentos normativos nacionales sobre los objetivos de política nacional promoviendo la liberalización y una mayor integración en los mercados mundiales. Con el diagrama que figura a continuación se pretende ilustrar el posible impacto de la apertura en la autonomía de las políticas nacionales a pesar de los posibles efectos positivos de la integración comercial.

IMPACTO DE LA APERTURA ECONÓMICA EN LA AUTONOMÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES

Reducción *de facto* de la autonomía de las políticas nacionales mediante la liberalización

Reducción *de jure* de la autonomía de las políticas nacionales debido a las normas y disciplinas multilaterales



Aumento de la autonomía de las políticas nacionales debido a la participación en las normas y disciplinas multilaterales

del mercado los ajustes de los precios relativos. Lo mismo ha ocurrido con el efecto de "concentración" de la inversión privada debido a la reducción de la actividad económica del Estado. En parte este fracaso puede deberse también a una política macroeconómica excesivamente deflacionaria, sobre todo porque los ahorros no son, como se supone, tan sensibles a la subida de los tipos de interés y la inversión privada no aumenta en respuesta al mayor ahorro de los hogares (véase también el anexo 2 del capítulo I).

Sin embargo, la explicación puede encontrarse en parte en el limitado número de instrumentos normativos a disposición de los encargados de formular políticas en el marco del paradigma del desarrollo de los últimos 25 años. Como se señala en las secciones anteriores del presente capítulo, buena parte del esfuerzo de reforma liberal respaldado internacionalmente "tenía por objeto introducir políticas que limitaran la intervención de las autoridades nacionales en las estrategias de crecimiento" (Banco Mundial, 2005, pág. 14). De hecho, como demuestran Tinbergen

Recuadro 2.3 (conclusión)

Este diagrama muestra que, si bien en el proceso de integración en el sistema económico mundial, la autonomía de las políticas de los países en desarrollo está limitada en dos niveles, se pueden obtener importantes beneficios de este tipo de integración, ya que hay otros países que también tienen restringida la autonomía de sus políticas:

- i) La liberalización de los mercados y la eliminación de las restricciones a los movimientos transfronterizos de bienes y servicios, dinero, capital y mano de obra menoscaba la autonomía *de facto* de las políticas, así como la influencia de los instrumentos de política nacional sobre los objetivos de las políticas macroeconómicas y de desarrollo, como se muestra en el círculo exterior del diagrama. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la apertura de la cuenta de capital reduce la autonomía de la política monetaria nacional, o cuando la apertura al mercado internacional reduce la eficacia de las medidas de apoyo sectoriales como instrumento de la política de distribución de ingresos.
- ii) Las normas, obligaciones y disciplinas multilaterales, así como los compromisos dimanantes de los acuerdos bilaterales reducen el control soberano *de jure* sobre los instrumentos normativos, como se refleja en el segundo círculo del diagrama. Esto ocurre, por ejemplo, cuando las condiciones impuestas por las instituciones financieras multilaterales para recibir asistencia reducen la autonomía de los gobiernos para determinar el monto y la estructura del gasto público, o cuando la adhesión a la OMC restringe el margen de protección contra las importaciones mediante la aplicación de aranceles.
- iii) Tal pérdida de autonomía de las políticas puede compensarse en cierta medida con los beneficios que pueden obtenerse mediante la participación en el sistema de normas y disciplinas multilaterales, como indica el tercer círculo. Ejemplos de dichos beneficios son las repercusiones que puede tener un mejor acceso a los mercados externos en la eficacia de las políticas nacionales destinadas a aumentar la capacidad de oferta y la productividad en determinados sectores, o los beneficios de la supervisión multilateral de los tipos de cambio para orientar las políticas monetarias hacia la consecución de objetivos nacionales. Y puede darse la situación ideal de ejercer algún tipo de influencia sobre la selección y el diseño de las normas y disciplinas multilaterales, lo que puede ayudar a salvaguardar, si no promover, los intereses nacionales.

La medida en que la apertura económica influye en la autonomía de las políticas de un determinado país, y la medida en que la pérdida de autonomía en un ámbito puede compensarse con los beneficios obtenidos en otro, dependerá de la naturaleza de las normas y disciplinas que, a su vez, dependen de la forma en que éstas se crean y se adaptan a una situación en evolución. El punto de equilibrio dependerá en gran medida de la situación específica de cada país. En principio, este patrón es válido para todos los países, aunque es probable que los países con menor poder de negociación en los procesos internacionales y con menos peso económico en la economía mundial sufran una mayor reducción neta de la autonomía de sus políticas que los que tienen mayor influencia. Por tanto, hay "un grado óptimo de apertura" (Bhaduri, 2005) para cada país en el que se maximizan los beneficios netos de la integración.

(1956) y Hansen (1967), un problema fundamental al que se enfrentan los responsables de formular políticas es que no siempre hay un número suficiente de instrumentos eficaces para alcanzar todos los objetivos que desean conseguir porque, formalmente, se necesitan tantos instrumentos para ejecutar una política como objetivos linealmente independientes. Esto puede conducir a la incompatibilidad de objetivos y generar dificultades para formular políticas sistemáticas, incluso en una economía que no está sometida a presiones externas

Por ejemplo, la desregulación de los mercados financieros nacionales reduce la capacidad de las autoridades monetarias para controlar las condiciones de crédito mediante instrumentos como los umbrales máximos para los tipos de interés bancarios, o las restricciones sobre el volumen y el destino de los créditos. Análogamente, a medida que aumenta la integración en los mercados mundiales mediante la eliminación de las restricciones al movimiento de bienes y servicios, dinero y tecnología, disminuye el número de instrumentos de política. Esto se debe a

que las influencias externas sobre los objetivos de las políticas nacionales son cada vez mayores y las concesiones entre los objetivos internos y externos se intensifican. Por ejemplo, no sería posible controlar la tasa de interés y el tipo de cambio a la vez que se mantiene la libre circulación de capitales. En un régimen de cuenta de capital abierta, tanto el tipo de cambio como la tasa de interés son posibles instrumentos de política, pero en realidad sólo uno de los dos puede utilizarse independientemente¹⁸. Desde esta perspectiva, la apertura económica no sólo supone la eliminación de barreras al movimiento de bienes y servicios, dinero y capital, mano de obra y tecnología, sino también un compromiso con las obligaciones y la aceptación de las normas fijadas por los sistemas e instituciones internacionales de gestión económica, debilitando de esta manera el control que ejercen las políticas nacionales sobre las variables económicas internas y los objetivos de desarrollo (recuadro 2.3).

La autonomía de la política económica nacional suele definirse en función de la eficacia con que los instrumentos normativos nacionales influyen en los objetivos nacionales¹⁹. Esta autonomía está coartada incluso en una economía cerrada dado que el control oficial de los instrumentos de política no se traduce automáticamente en el control pleno de los objetivos nacionales. Varios factores explican esta limitación *de facto*: en primer lugar, las relaciones entre las variables de los instrumentos y de los objetivos suelen ser inestables y, a veces, puede que los conocimientos y la información sobre tales relaciones no sean suficientes. En segundo lugar, pueden hacerse concesiones con respecto a la eficacia de los distintos instrumentos, así como a los objetivos perseguidos, y puede que no sea posible alcanzarlos simultáneamente con los instrumentos disponibles. Ello puede suceder en numerosas áreas de política, por ejemplo, cuando se trata de establecer un equilibrio entre el

Para hacer frente a los desafíos de las economías en desarrollo abiertas, el margen para la formulación de políticas nacionales tendrá que ampliarse más allá de lo que se ha considerado aceptable con arreglo al Consenso de Washington.

pleno empleo y la estabilidad de los precios, entre el crecimiento y la distribución de los ingresos o, más en general, entre la eficacia y la equidad. En tercer lugar, los instrumentos normativos sólo pueden usarse dentro de ciertos límites, o bien están coartados por ciertas decisiones de política tomadas en el pasado que podrían restringir el espacio de políticas disponible en el presente. Por ejemplo, los tipos de interés nominales pueden bajarse hasta un cierto límite - como sucedió en el Japón hace unos años- o la intervención discrecional en la política fiscal puede verse limitada por las obligaciones del servicio de una deuda acumulada a lo largo de los años (Akyüz, 2006a).

Este desfase entre la soberanía *de jure* de la política económica nacional y el control *de facto* del desarrollo económico nacional se amplía en función de la apertura económica, con consecuencias similares²⁰. Mientras que la liberalización externa limita la autonomía política al debilitar el control *de facto* sobre el desarrollo económico nacional, la incorporación en los sistemas e instituciones internacionales de gestión económica hace lo propio reduciendo la soberanía *de jure* de la política económica nacional. Por ejemplo, hay poca diferencia entre la pérdida de autonomía para utilizar los aranceles como medio de frenar las importaciones a causa de las normas y compromisos en el marco de la OMC por un lado, y la pérdida de la capacidad para utilizar el tipo de cambio como instrumento eficaz para realizar ajustes externos debido a la liberalización de la cuenta de capital, por otro.

Para que los países en desarrollo alcancen los objetivos de desarrollo del Milenio, y se reduzca la brecha entre los ingresos de las naciones ricas y

pobres, esos países tendrán que crecer a un ritmo mucho más rápido que en los últimos 25 años. Por tanto, para hacer frente a los desafíos de las econo-

Podrían sacarse conclusiones aleccionadoras no sólo de los casos de convergencia económica de Asia oriental que han tenido éxito, sino también de las prácticas normativas que sentaron las bases del desarrollo del sector privado en casi todas las actuales economías de mercado desarrolladas.

mías en desarrollo asiáticas, el margen de las políticas tendrá que ampliarse más allá de lo que se ha considerado aceptable en el programa del Consenso de Washington. En este contexto, podrían sacarse conclusiones no sólo de los casos de convergencia económica de Asia oriental, que han tenido éxito, sino también de las prácticas normativas que sentaron las bases del desarrollo del sector privado en casi todas las actuales economías de mercado desarrolladas, especialmente en relación con los instrumentos empleados y los objetivos intermedios perseguidos para mantener un proceso de crecimiento dinámico (véase, por ejemplo, Chang, 2002). Pueden citarse como elementos centrales de estas estrategias acertadas las políticas macroeconómicas propicias para las inversiones, el uso de una amplia gama de instrumentos fiscales y de regulación para fomentar la acumulación de capital, la mejora tecnológica y el cambio estructural, así como la existencia de instituciones eficaces para respaldar y coordinar las actividades de los sectores público y privado.

Entretanto, y como resultado de decisiones de política, la globalización ha seguido avanzando, si bien sus efectos para el desarrollo y la distribución de los ingresos, tanto entre los países como dentro de ellos, depende de la gestión económica mundial y de las políticas nacionales. En este contexto, deben formularse políticas activas en apoyo del desarrollo económico y la industrialización, y sus instrumentos deben adaptarse a una estrategia orientada al exterior. A su vez, tal estrategia puede nutrirse de la integración en los sistemas internacionales financieros y de comercio, siempre que las políticas nacionales y las normas y procedimientos que rigen estos sistemas sean coherentes.

Dado que en forma general se ha aceptado que la alianza mundial para el desarrollo constituye un imperativo de política para el nuevo milenio, los instrumentos normativos apropiados en el plano nacional deberían complementarse por otros que operen y sean controlados en el plano internacional. Algunos ejemplos son la AOD para mejorar la distribución de los ingresos mundiales, la coordinación de las políticas macroeconómicas internacionales para gestionar la demanda mundial, o las medidas

colectivas mundiales que adopten la forma de disciplinas multilaterales concebidas para maximizar las externalidades positivas resultantes de la interdependencia, y minimizar las negativas. La disciplina multilateral es un tipo de medida colectiva mundial por la que los gobiernos se avienen voluntariamente a reducir la soberanía de manera recíproca sometiendo sus políticas en ámbitos específicos a ciertas normas con la esperanza de que este tipo de acción reporte un beneficio neto.

Una estrategia orientada hacia el exterior puede nutrirse de la integración en los sistemas internacionales financieros y de comercio, siempre que las políticas nacionales y las normas y procedimientos que rigen estos sistemas sean coherentes.

De hecho, la interdependencia es la principal razón de ser de las disciplinas multilaterales porque genera externalidades, efectos derivados y oportunidades de arbitraje. Por ejemplo, una crisis financiera en un país puede extenderse a otros países por el efecto dominó, incluso a economías con políticas saneadas y bases sólidas.

Las normas financieras laxas o las políticas fiscales excesivamente liberales pueden dar lugar a un arbitraje regulador y a la migración de empresas a expensas de países con normas más prudentes o sistemas fiscales progresivos. En esos casos, el principal objetivo de las disciplinas multilaterales sería evitar las externalidades negativas o minimizar los "males" públicos universales²¹. Pero la cooperación y la disciplina multilaterales también pueden ayudar a maximizar los bienes públicos universales. Por ejemplo, puede que los países sean reacios a embarcarse en la liberalización unilateral del comercio, incluso aunque crean que podría aumentar su eficiencia, por temor a sus efectos negativos en la balanza de pagos, la demanda agregada y el empleo, pero pueden ser capaces de hacerlo colectivamente asegurándose recíprocamente el acceso a los mercados²². Otro bien público universal que puede obtenerse gracias a las disciplinas multilaterales es la mayor estabilidad del sistema financiero internacional. Esto ahorraría a la política monetaria nacional la tarea de estabilizar las corrientes de capital y los tipos de cambio confiriendo así una flexibilidad adicional para que la política macroeconómica se oriente hacia la mejora del entorno para la inversión interna y el cambio tecnológico.

Un argumento adicional en favor de las políticas en el plano internacional es que, con la apertura al comercio internacional, las condiciones de la de-

manda externa se han convertido en condicionantes cada vez más importantes de las decisiones nacionales en materia de inversión. El crecimiento de la producción y el empleo requieren una expansión de la demanda, tanto a nivel agregado como a nivel de los sectores que son los motores en un proceso de crecimiento dinámico. Si bien no debería infravalorarse el potencial de los mercados internos para apoyar la diversificación y la industrialización desde el lado de la demanda en un contexto macroeconómico adecuado, en la mayoría de los países en desarrollo la diversificación y la industrialización de muchos sectores implican una fuerte orientación hacia el

exterior porque los mercados internos son demasiado pequeños para generar las economías de escala necesarias para que la producción industrial sea viable. La necesidad de recurrir a la demanda externa para crecer y crear empleo es mayor cuanto menor es el mercado interno y mayor el grado de apertura. Por tanto, las políticas aplicadas en otros países y la competencia con los productores de otros países pasan a ser elementos codeterminantes del crecimiento. Así pues, unas normas y regulaciones multilaterales adecuadas en el comercio y las finanzas pueden ser enormemente beneficiosas para iniciar y mantener un proceso de crecimiento dinámico en los países en desarrollo, en la medida en que aseguran el acceso a mercados de otros países, reducen el alcance de la competencia desleal y logran la estabilidad de las condiciones monetarias y financieras externas.

Actualmente hay dos asimetrías en los acuerdos multilaterales que merecen especial atención. En primer lugar, el comercio internacional está organizado en torno a un sistema basado en normas, con ciertos principios centrales que se aplican a todos los participantes, pero no ocurre así en el caso del dinero y las finanzas internacionales. La importancia de esta asimetría es enorme porque los efectos derivados adversos y los arbitrajes generados a nivel internacional por las políticas monetarias y financieras nacionales centradas en sí mismas pueden ser mucho más perjudiciales que los creados por las políticas comerciales relacionadas con el comercio, especialmente en los países en desarrollo (véase el capítulo IV del *TDR 2004*). En segundo lugar, hay asimetría entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto a la medida en que las normas y prácticas multilaterales constriñen la autonomía de las políticas. La deci-

sión de qué aspectos de las interacciones económicas internacionales deberían incluirse en las disciplinas multilaterales y qué normas y prácticas deberían establecerse en los ámbitos sujetos a tales disciplinas no es neutral en lo que se refiere a la forma en que se

satisfacen las necesidades de las trayectorias de desarrollo de los países industriales y los países en desarrollo, incluso cuando se aplican reglas de juego equitativas. En el actual escenario internacional los países más avanzados influyen más en estas decisiones que los países en desarrollo²³. La ausencia de un sistema basado en normas en la esfera del dinero y las finanzas es una dimensión de tal asimetría ya que permite

a los países desarrollados, que influyen desproporcionadamente en las condiciones monetarias y financieras mundiales, escapar de la disciplina multilateral, a la vez que permite que se ejerza una enorme influencia sobre los países más débiles a través de las condiciones vinculadas a los préstamos multilaterales concedidos por las instituciones de Bretton Woods. Otra dimensión es la existencia de normas y reglamentos a favor de la libre circulación de bienes industriales, dinero, capital y empresas, que favorecen a los países avanzados pero no a la mano de obra, los productos agrícolas o la tecnología, ámbitos que podrían reportar mayores beneficios a los países en desarrollo.

En el plano nacional, deberían considerarse otros instrumentos de política para ayudar a los posibles productores nacionales, o a los ya existentes, en sus esfuerzos por integrarse en el sistema de comercio internacional, así como para alcanzar y mantener la competitividad en un proceso dinámico. Cabe citar como ejemplos de tales instrumentos de política nacional los instrumentos fiscales más flexibles, como las inversiones públicas o las subvenciones en la parte de gastos del presupuesto público, y los impuestos o aranceles en la parte de ingresos. Sin embargo, el éxito de estos instrumentos también depende de la manera en que las políticas monetarias y la gestión de la cuenta de capital moldeen el entorno macroeconómico. Asimismo, en el plano nacional, varios instrumentos no monetarios heterodoxos, como una política de ingresos, podrían liberar a la política monetaria y fiscal de la tarea de lograr la estabilización interna, mientras que las políticas sectoriales (que también ofrecen muchas posibilidades para la cooperación regional) podrían formar parte de la consiguiente estrategia de mejora.

Hay una asimetría entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto a la medida en que las normas y prácticas multilaterales constriñen la autonomía de las políticas.

Al escoger los instrumentos de política nacionales es necesario tener en cuenta el hecho de que en un proceso dinámico de cambio estructural, las metas e instrumentos de la política económica deben evolucionar con el tiempo. Por ejemplo, tras el objetivo de diversificar la producción primaria vendrá habitualmente una mayor diversificación hacia las manufacturas, así como la modernización industrial y la diversificación hacia los servicios industriales, aunque no todos los países seguirán exactamente el mismo patrón. O es posible que ciertas actividades económicas merezcan una forma de apoyo estatal específica para el país en una fase inicial prometedora, pero que una vez que las actividades hayan madurado ya no se justifique la ayuda y sea necesario, en algún momento durante su retirada progresiva, prestar apoyo mediante programas sociales y de rehabilitación patrocinados por el Estado. Al mismo tiempo, puede que determinadas actividades nuevas y prometedoras sean dignas de la ayuda destinada a industrias incipientes. Análogamente, las distintas formas de intervención estatal para la asignación de créditos destinados a financiar el desarrollo empresarial y el cambio estructural puede disminuir con el tiempo a medida que el sector financiero aumenta y mejora su capacidad para la intermediación de capital riesgo que, a su vez, puede ser una meta de las políticas públicas activas. Por tanto, se necesitará un enfoque pragmático destinado a solucionar los problemas que surjan en el proceso de consecución de los objetivos nacionales. Esto exige una enorme flexibilidad en el proceso de formulación de políticas, en particular en la selección y aplicación de los instrumentos de política²⁴.

Ampliar el alcance de los instrumentos de política más allá de lo que se consideraba aceptable con arreglo al paradigma de desarrollo de los últimos 25 años no sólo permitiría perseguir objetivos adicionales, sino que también incrementaría el número de posibles combinaciones de instrumentos que, en muchos casos, serán decisivos para el éxito o el fracaso de una estrategia. Por ejemplo, es poco probable que el gasto público para investigación y desarrollo estimule el crecimiento cuando los resultados de esas actividades no se traducen en una innovación del producto o de la producción, especialmente cuando las condiciones monetarias o de financiación para la inversión no sean favorables.

En un proceso dinámico de cambio estructural, las metas e instrumentos de la política económica deben evolucionar con el tiempo.

Análogamente, las medidas que mejoran la productividad en la agricultura no traerán consigo una aceleración significativa del crecimiento y el alivio de la pobreza si los trabajadores rurales que a la larga serán despedidos no pueden ser absorbidos por la producción industrial porque las evoluciones del tipo de cambio obstaculizan las exportaciones. Estos ejemplos ilustran un aspecto clave de las experiencias de convergencia económica, a saber "la conexión entre la macropolítica y la política estructural, donde los vínculos entre las políticas sectoriales, el comercio y el crecimiento macroeconómico contribuyeron notablemente al dinamismo económico" (Bradford, 2005, pág. 14). Además, las capacidades administrativa e institucional son un elemento clave que determina la eficacia con la que pueden aplicarse los instrumentos de política existentes.

Es posible que el reforzamiento de las normas y reglamentos multilaterales por un lado, y las políticas nacionales que fomentan la acumulación de capital, así como la integración estratégica en la economía mundial, por otro, no siempre sean fáciles de conciliar porque la elaboración de políticas en el plano internacional tiene que servir a los intereses de muchos países. Con el fin de lograr la coherencia entre las políticas nacionales e internacionales, en particular el establecimiento de normas y reglamentos, cada conjunto de políticas tiene que concebirse sin olvidar sus repercusiones para los demás. Si bien las opciones de las políticas nacionales quedarán circunscritas por las políticas internacionales, estas últimas deberían elaborarse de tal forma que permitan aplicar los instrumentos nacionales con un margen y una flexibilidad máximos. Esto es especialmente cierto en el caso de los países en que el crecimiento y el desarrollo se ven gravemente obstaculizados por la incapacidad de sus gobiernos para usar instrumentos normativos indispensables para su feliz integración en los sistemas internacionales de comercio y finanzas.

En los siguientes capítulos del presente *Informe* se presentan distintas políticas públicas activas destinadas a promover la inversión y el progreso tecnológico en pro de un proceso dinámico de crecimiento y cambio estructural que se beneficie de la integración en la economía mundial, en vez de verse limitado por ella. ■

Notas

- 1 Existe un gran volumen de material publicado que explica, justifica o critica el Consenso de Washington. Entre las contribuciones más recientes cabe destacar a Kanbur, 1999; Naim, 2000; Rodrik, 2006; y Williamson, 2000 y 2002a.
- 2 En palabras de Williamson, que fue quien introdujo el término, el Consenso de Washington se refería tanto al ente político del Congreso y de los altos funcionarios de la Administración como al ente tecnócrata de las instituciones financieras internacionales, los organismos económicos del Gobierno de los Estados Unidos, la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal y los centros de estudio (Williamson, 2002b: 1). Añadió que el propio Washington, naturalmente, no practicaba siempre lo que predicaba a los foráneos. Cabe agregar que el Consenso también incluía a los principales bancos internacionales y a la mayoría de los gobiernos de los países acreedores.
- 3 En el *TDR 2003*, especialmente en los capítulos IV y V, figura un análisis detallado de la relación entre la acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural.
- 4 Resulta difícil establecer un vínculo causal sólido entre elementos individuales del programa de reforma, como la liberalización del comercio, y los resultados con respecto al crecimiento y la distribución de la renta, no sólo en razón de la compleja relación que existe entre cada elemento de las reformas sino también porque los efectos de los diversos elementos y las medidas de estabilización ejercen una influencia mutua. Las polémicas que se refieren a la relación entre comercio y crecimiento se examinan, por ejemplo, en Srinivasan y Baghwati (1999) y Krueger (1998), por un lado, y en Rodrik (1998) y Ocampo y Taylor (1998), por otro lado.
- 5 En términos del concepto schumpeteriano de "destrucción creativa" como motor de la economía capitalista, la estrategia supuso aplicar un enfoque de "destrucción inicial" a la transformación económica y estructural. La liberalización del comercio tenía por objeto "liberar" los recursos productivos que se venían dedicando a actividades "ineficaces", y se dio por sentado que luego esos recursos se utilizarían espontáneamente para actividades más eficaces. Este es el enfoque opuesto al de Schumpeter, en que la "creación" tiene el papel principal, y también se distingue de la experiencia del cambio estructural en el proceso de convergencia del Asia oriental.
- 6 Se ha publicado mucho material sobre el papel de las políticas comerciales e industriales, así como de las instituciones, en los casos de desarrollo satisfactorio del Asia oriental. Véanse, por ejemplo, Akyüz, 1999; Amsden, 1989; Bradford, 1994; Chowdhury e Islam, 1993; Rodrik y otros, 1994; y el Banco Mundial, 1993. Las lecciones que cabe extraer de la experiencia del Asia oriental también se han examinado ampliamente en anteriores *TDR*, en particular el *TDR 1989*, primera parte, cap. V; el *TDR 1994*, segunda parte, cap. I; el *TDR 2002*, cap. III; y el *TDR 2003*, caps. IV y V.
- 7 Según Rodrik, "tres tipos de acontecimientos dispares hicieron que los reformadores incluyeran directamente las instituciones en su programa de trabajo. El primero fue el desastroso fracaso de la reforma de los precios y la privatización en Rusia debido a la falta de mecanismos de apoyo jurídicos, normativos y políticos. El segundo fue el prolongado descontento provocado por las reformas orientadas al mercado en América Latina y la creciente toma de conciencia de que esas reformas apenas habían prestado atención a los mecanismos de seguridad social y las redes de protección social. El tercero y más reciente es la crisis financiera asiática que ha demostrado que la liberalización del mercado financiero sin que existan regulaciones financieras supone una invitación al desastre" (Rodrik, 1999: 3).
- 8 El término "reformas de segunda generación" se refiere a un conjunto de reformas, que no están claramente normalizadas, pero que aportan nuevos elementos a lo establecido de manera general en el Consenso de Washington: mejora de la gobernanza empresarial, lucha contra la corrupción, aumento de la flexibilidad del mercado laboral, adhesión a los acuerdos de la OMC, introducción de códigos y normas financieras, apertura prudente de la cuenta de capital, aplicación de regímenes cambiarios no intermedios, garantía de la independencia del banco central incluyendo objetivos directos de inflación, establecimiento de redes de protección social, y reducción de la pobreza orientada a objetivos concretos.

- 9 Véanse, por ejemplo, Stiglitz, 2002b: cap. 2; Gilbert, Powell y Vines, 1999: 616-619; Ocampo, 2001: 13-14; International Financial Institutions Advisory Commission Report, 2000: 43-62; y Kapur y Webb, 2000.
- 10 Para responder a las crecientes críticas, el FMI publicó nuevas directrices en 2002 (FMI, 2005), aunque no abordó el problema fundamental del carácter perturbador de la condicionalidad estructural. Véase también FMI/OEI, 2005.
- 11 Un ejemplo es la liberalización del comercio, que desde los años ochenta ha pasado a ser un componente fundamental de la supervisión y la condicionalidad del FMI. Por lo general se reconoce que la liberalización unilateral del comercio llevada a cabo principalmente en los países de ingresos bajos que trabajan en el marco de programas del Fondo supone una desventaja para esos países en las negociaciones comerciales multilaterales (OMC, 2004). Los países que llevan a cabo una liberalización unilateral no adquieren de manera automática derechos en la OMC frente a otros países, pero pueden ser responsables si es necesario adoptar medidas en el contexto de los programas del Fondo que violan sus obligaciones en el marco de la OMC.
- 12 Las metas son: a) desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, lo que incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional; b) atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza; c) atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo; d) encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo; e) en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo; f) en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo; g) en colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- 13 El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas se creó en 2002 como órgano consultivo independiente encargado de buscar estrategias para alcanzar los ODM, especialmente en países que se considera que se han desviado del camino hacia el progreso. En el *Informe Sachs* se resumen los análisis elaborados por los diez grupos de tareas creados en el marco de ese proyecto.
- 14 En el *Informe Sachs* hay diez recomendaciones en materia de medidas políticas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio: 1) los gobiernos de países en desarrollo deben adoptar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM suficientemente ambiciosas para alcanzar las metas de dichos objetivos; 2) las estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM deben ofrecer un marco para reforzar la gobernanza, promover derechos humanos, hacer participar a la sociedad civil y promover el sector privado; 3) los gobiernos de países en desarrollo deben preparar y ejecutar las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM mediante procesos transparentes y amplios, en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado nacional y los asociados internacionales; 4) los donantes internacionales deben identificar por lo menos una docena de países que están en la "vía rápida" respecto de los ODM para un incremento rápido de escala de la AOD en 2015; 5) conjuntamente, los países desarrollados y los países en desarrollo deben poner en marcha un grupo de iniciativas ("Quick Wins") para salvar y mejorar millones de vidas y para promover el crecimiento económico; 6) los países en desarrollo deben alinear sus estrategias nacionales con iniciativas regionales similares y debe aumentarse el apoyo directo de donantes para proyectos regionales; 7) los países de ingresos altos deben incrementar la AOD del 0,25% del PNB del donante en 2003 al 0,44% en 2006 y al 0,54% en 2015 para apoyar los ODM, en particular en países de bajos ingresos, y el alivio de la deuda debe ser más amplio y generoso; 8) los países de altos ingresos deben abrir sus mercados a las exportaciones de países en desarrollo y ayudar a los países menos adelantados (PMA) a aumentar su competitividad en materia de exportaciones mediante inversiones en infraestructura de importancia crítica relacionada con el comercio, incluyendo electricidad, carreteras y puertos; 9) los donantes internacionales deben movilizar el apoyo a las actividades globales de investigación científica y de desarrollo para atender a las necesidades especiales de los pobres en las esferas de la salud, la agricultura, la gestión ambiental, la energía y el clima; 10) el Secretario General de las Naciones Unidas y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deben reforzar la coordinación de la labor de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en apoyo de los ODM, a nivel de la sede y a nivel de país.
- 15 Asimismo, en un informe del Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial publicado en marzo de 2006, se llegó a la conclusión de que el apoyo prestado por el Banco al comercio durante

- más de 20 años ayudó a abrir mercados, "pero no fue tan eficaz como se había esperado en lo que respecta al estímulo de las exportaciones y el crecimiento, y al alivio de la pobreza". Por consiguiente, en el informe se propone que "si se desea que los países en desarrollo obtengan mayores beneficios de la liberalización del comercio, es necesario combinar mejor las reformas con las inversiones, el establecimiento de instituciones y las medidas para mitigar los efectos adversos" (Banco Mundial/IEG, 2006. Comunicado de prensa disponible en la dirección www.worldbank.org/ieg/trade/docs/press_release_trade_evaluation.pdf).
- 16 Si se desea consultar un examen de los efectos positivos de la política industrial en Asia oriental, así como una crítica metodológica de las pruebas cuantitativas que no consiguen detectar tales efectos, véase Rodrik y otros, 1994; y Wade, 1996.
- 17 Esta sección se basa en gran parte en Akyüz, 2006b.
- 18 En Bryant, 1980, cap. 2, figura una distinción entre los instrumentos de política posibles y reales.
- 19 La distinción entre instrumentos y objetivos constituye la base teórica de la política económica, expuesta por primera vez por Tinbergen, 1952; véase también Hansen, 1967; y Bryant, 1980, cap. 2.
- 20 El impacto de la apertura en la autonomía de las políticas se explica ya en Tinbergen, 1956; véase también Cooper, 1968. Para una distinción entre control *de facto* sobre el desarrollo nacional y soberanía *de jure* de la política económica nacional, véase Bryant, 1980, caps. 10 a 12.
- 21 La interdependencia genera para determinados países oportunidades de utilizar políticas comerciales, macroeconómicas, financieras o cambiarias para alcanzar ciertos objetivos nacionales, como la aceleración del desarrollo industrial o la creación de empleo a expensas de los demás. Esto podría dar pie a que los afectados adopten medidas normativas como represalia. Si no hay disciplinas y cooperación multilaterales, este proceso puede fácilmente generar inestabilidad y problemas en las relaciones económicas internacionales, dejando a todos los países en una situación aún peor. En política económica, el logro de la estabilidad económica internacional como bien público mundial parece ser una de las razones más poderosas por las que se necesita la disciplina multilateral.
- 22 La importancia cada vez mayor de las externalidades internacionales asociadas a la creciente interdependencia entre los países ha hecho que se amplíe el concepto de bienes públicos universales y que aumente el interés público por que se proporcionen tales bienes, lo que suele requerir una acción colectiva mundial. La seguridad mundial, la estabilidad económica y financiera internacional, el medio ambiente mundial, el conocimiento, la asistencia humanitaria y la salud de la humanidad suelen incluirse ahora entre los bienes públicos universales; véase Kaul y otros, 1999; Phillips y Higgott, 1999; Stiglitz, 2002a; y Kaul y otros, 2003.
- 23 La necesidad de reforzar la voz y la participación de los países en desarrollo en la gestión económica mundial se ha señalado en seis párrafos del Consenso de Monterrey: párrafos 8, 38, 53, 57, 62 y, con más detalle, en el párrafo 63.
- 24 Al parecer, este es el razonamiento que sustenta la teoría de Rodrik (2004, pág. 3) de que "el análisis de la política industrial no debe centrarse en los *resultados* de la política (que intrínsecamente son imposibles de conocer *ex ante*) sino en que el *proceso* de política sea correcto. Hay que preocuparse por la forma en que... los agentes públicos y privados se unen para resolver problemas en la esfera productiva... y no por el hecho de si el instrumento adecuado para la política industrial es, por ejemplo, el crédito dirigido o las subvenciones para la investigación y el desarrollo".

Bibliografía

- Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development - New Perspectives*. London, Portland, OR, Frank Cass.
- Akyüz Y (2006a). From liberalization to investment and jobs: Lost in translation. Paper prepared for the International Labour Organization, Geneva.
- Akyüz Y (2006b). Multilateral disciplines and the question of policy space. Mimeo. Forthcoming.
- Akyüz Y and Gore C (1994). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. UNCTAD Discussion Paper 91. Geneva, UNCTAD.
- Amsden A (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Berg J and Taylor L (2000). External liberalization, economic performance, and social policy In: Taylor L, ed., *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Bhaduri A (2005). Toward the optimum degree of openness. In: Gallagher K, ed., *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London, Zed Books.
- Bradford Jr CI (1994). The East Asian development experience. In: Grilli E and Salvator D, eds., *Economic Development: Handbook of Comparative Economic Policies*, 4. London, Greenwood Press.
- Bradford Jr CI (2005). Prioritizing economic growth: Enhancing macroeconomic policy choice. G-24 Discussion Paper no. 37, New York and Geneva, UNCTAD, April.
- Bryant RC (1980). *Money and Monetary Policy in Interdependent Nations*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Bryant RC (2003). *Turbulent Waters. Cross-Border Finance and International Governance*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Buira A (2003). An Analysis of IMF Conditionality. G-24 Discussion Paper no. 22. New York and Geneva, UNCTAD.
- Cairncross AK (1955). The place of capital in economic progress. In: Dupriez LH, ed., *Economic Progress. Papers and proceedings of a round table organized by the International Economic Association*. Louvain, Belgium.
- Calcagno AF (2001). Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. In: Sader E, ed., *El ajuste estructural en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 75-97.
- Chang HJ (2002). *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- Chowdhury D and Islam I (1993). *The Newly Industrializing Economies of East Asia*. London, Routledge.
- Cooper RN (1968). *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. New York, McGraw Hill for the Council on Foreign Relations.
- Cornia GA, Jolly R and Stewart F (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford, Clarendon Press.
- Cornia GA (1999). Social funds in stabilization and adjustment programmes. *International Monetary and Financial Issues for the 1990s, XI*. United Nations publication, sales number E.99.II.D.25, New York and Geneva.
- Feldstein H (1998). Refocusing the IMF. *Foreign Affairs*, 77 (2): 20-33, March/April.
- Eatwell J and Taylor L (2002). *International Capital Markets*. New York and Oxford, Oxford University Press.
- Gilbert C, Powell A and Vines D (1999). Positioning the World Bank. *Economic Journal*, 109 (459): 598-633.
- Goldstein M (2000). IMF structural programs. Paper prepared for the NBER Conference on Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies. Woodstock, Vermont. October 19-21. Available at: www.iie.com.
- Gore C (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28 (3): 780-804.
- Hansen B (1967). *Lectures in Economic Theory, Part II: the Theory of Economic Policy and Planning*. Lund, Sweden.

- Hayami Y (2003). From the Washington Consensus to the post-Washington Consensus: Retrospect and prospect. *Asian Development Review*, 20 (2): 40-65.
- International Financial Institution Advisory Commission Report (Meltzer Report) (2000). Washington, DC, March.
- IMF (2005). Review of the 2002 Conditionality Guidelines - Selected Issues. March 4. Washington, DC.
- IMF/IEO (2005). Evaluation of structural conditionality in IMF-supported programs. Issues paper for an evaluation of the Independent Evaluation Office, Washington, DC, May. Available at: www.imf.org/External/NP/ieo/2005/sc/051805.pdf.
- Jespersen E (1992). External shocks, adjustment policies and economic and social performance. In: Cornia GA, van der Hoeven R and Mkandawire T, eds., *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. Basingstoke, United Kingdom, Macmillan.
- Kanbur R (1999). The strange case of the Washington Consensus: a brief note on John Williamson's 'What should the World Bank think about the Washington Consensus?' Ithaca. July. Available at: <http://people.cornell.edu/pages/sk145>.
- Kapur D and Webb R (2000). Governance-related conditionality of the International Financial Institutions. G-24 Discussion Paper no. 6. United Nations, New York and Geneva, August.
- Kaul I, Grunberg I and Stern MA, eds., (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- Kaul I, et al., eds., (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Krueger AO (1998). Why trade liberalization is good for growth. *The Economic Journal*, 108 September: 1512-1522.
- Kuczynski PP and Williamson J, eds., (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- Lipumba N (1995). Structural adjustment policies and economic performance of African countries. *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, V. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.3, New York and Geneva: 35-64.
- Mussa M and Savastano M (1999). *The IMF Approach to Economic Stabilization*. IMF Working Paper 99/104. Washington, DC, 13 September.
- Naim M (2000). Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign Policy*, 118, Spring. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Ocampo JA (2001). Recasting the international financial agenda. G-24 Discussion Paper no. 13. New York and Geneva, UNCTAD.
- Ocampo JA and Taylor L (1998). Trade liberalization in developing economies: Modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution. *The Economic Journal*, 108, (450): 1523-1546, September.
- OECD (2006). Aid from members. Reference DAC Statistical Tables. Available at: www.oecd.org/dac/stats/dac/reftables.
- Overseas Development Institute (ODI) (2001). *PRSP Institutionalization Study: Final Report*. Submitted to the Strategic Partnership for Africa, London.
- Phillips N and Higgott R (1999). Global governance and the public domain: Collective goods in a Post-Washington Consensus era. CSGR Working Paper 47/99, University of Warwick.
- Polak JJ (1991). The changing nature of IMF conditionality. Princeton Essays. *International Finance*, no. 184. Princeton, Princeton University.
- Rodrik D (1998). Globalization, Social Conflict and Economic Growth. *Journal of Development Perspectives*, 6: 87-105.
- Rodrik D (1999). Institutions of high-quality growth: What they are and how to acquire them. Paper prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington, DC, 14 October. Available at: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms.
- Rodrik D (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Discussion Paper no. 4767, Centre for Economic Policy Research, London. November.
- Rodrik D (2006). *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?* Paper prepared for the *Journal of Economic Literature*. Available at: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>.
- Rodrik D et al. (1994). *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington, DC, Overseas Development Council.
- Schadler S et al. (1993). Economic adjustment in low-income countries: experience under the Enhanced Structural Adjustment Facility. IMF Occasional Paper, no. 106. Washington, DC, June.
- Sen AK (1999). *Development as Freedom*. New York, Alfred A. Knopf.
- Srinivasan TN and Bhagwati J (1999). Outward-orientation and development: Are revisionists right? Economic Growth Center, Discussion Paper 806. New Haven, CT, Yale University, September.
- Stiglitz JE (1998). More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus. The WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 January.
- Stiglitz JE (2002a). Globalization and the logic of institutional collective action: Re-examining the Bretton Woods institutions. In: Nayyar D, ed., *Governing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Stiglitz JE (2002b). *Globalization and its Discontents*. New York, WW Norton & Company.
- Tinbergen J (1952). *On the theory of economic policy*. Amsterdam, North Holland.
- Tinbergen J (1956). *Economic Policy: Theory and Design*. Amsterdam, North Holland.
- UNCTAD (2000). *Economic Development in Africa: Capital Flows and Growth in Africa*. United

- Nations document UNCTAD/GDS/MDPB/7, New York and Geneva.
- UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* United Nations publication, sales no. E.02.II.D.18, New York and Geneva.
- UNCTAD (2005). *UNCTAD Handbook of Statistics 2005*. United Nations publication, sales number E/F.05.II.D.29, New York and Geneva.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- United Nations (2002). Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico, 18-22 March. United Nations document A/CONF.198/11, New York.
- UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (Sachs Report)*. London and Sterling, VA, Earthscan.
- Wade R (1996). Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective. *New Left Review*, 217: 3-36.
- Williamson J, ed., (1990). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, DC, Institute for International Economics.
- Williamson J (2000). What should the World Bank think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, 15 (2): 251-264, August.
- Williamson J (2002a). Did the Washington Consensus fail? Outline of remarks at the Center for Strategic and International Studies. Washington, DC, Institute for International Economics, 6 November.
- Williamson J (2002b). What Washington means by policy reform. Update of chapter 2 of *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, DC, Institute for International Economics, November. Available at: www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- World Bank (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. New York, Oxford University Press.
- World Bank (2003). *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative*. Operations Evaluation Department. Washington, DC.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC.
- World Bank/IEG (2006). *Assessing World Bank Support for Trade 1987-2004: An IEG Evaluation*. Independent Evaluation Group. Washington, DC.
- WTO (2004). *Coherence in global economic policymaking and cooperation between the WTO, the IMF and the World Bank*. WT/TF/COH/S/9. Geneva, World Trade Organization.

CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LOS FACTORES EXTERNOS DEL DESARROLLO

A. Introducción

Los factores externos del desarrollo siguen dependiendo de los resultados del crecimiento, los cambios cíclicos y estructurales y las decisiones de política económica de los países desarrollados. En los últimos años, el crecimiento rápido y sostenido de los dos países en desarrollo más poblados, China y la India, ha conferido una dimensión adicional a ese aspecto de la interdependencia. Si bien por su dinámica de crecimiento las dos grandes economías asiáticas cada vez ejercen mayor influencia en otros países en desarrollo, éstas a su vez dependen en gran medida de los cambios cíclicos y estructurales que se producen en los países industrializados.

Los efectos del surgimiento de China y la India como protagonistas clave de la economía mundial en las pautas de la globalización y las perspectivas de otras economías en desarrollo se examinaron en detalle en el *TDR 2005*. La medida en que el incremento de la producción y las importaciones de China y su fuerza de exportación influyan en los factores externos del desarrollo de otros países en los próximos años dependerá no sólo de China, sino también de la manera en que se corrijan los desequilibrios mundiales, como se expone en el capítulo I del presente *Informe*. Además de la evolución de la demanda de los países industrializados y las repercusiones del crecimiento de China y la India, en los factores externos del desarrollo en general también influyen los cambios estructurales en otras esferas,

como los acuerdos comerciales internacionales, la deuda y el entorno financiero externos, ámbitos estos en donde se materializa la contribución de los países desarrollados a la asociación mundial para el desarrollo. En el presente capítulo se examinan varias de esas esferas, que han experimentado grandes cambios en los dos últimos decenios.

Es ampliamente compartida la opinión de que la creación de mejores oportunidades de exportación puede contribuir de manera significativa al desarrollo económico y al alivio de la pobreza. Por lo tanto la sección B del presente capítulo comienza examinando la naturaleza y el alcance de la mejora de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo en los últimos 15 años, a raíz de la liberalización del comercio en los países con los que comercian los países en desarrollo, la evolución de las condiciones de entrada a los mercados y las medidas no arancelarias, y los cambios de la demanda de importaciones vinculada a los ingresos en los mercados de sus principales socios comerciales.

Un factor que ha inhibido las inversiones y el crecimiento en muchos países en desarrollo ha sido su sobreendeudamiento. Reconociendo el carácter restrictivo y sistémico del problema de la deuda, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales han emprendido diversas iniciativas para tratar de resolver ese problema, en parte me-

dian­te la asistencia para el alivio de la deuda. Los progresos realizados en esta esfera, en particular gracias a la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del Banco Mundial y el FMI, y su relación con la evolución reciente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se examinan en la sección C. Aunque la AOD sigue siendo un elemento clave en la asociación mundial para el desarrollo, su cuantía es menor a la de las corrientes de capitales privados y las remesas de los migrantes. Éstas se han convertido en una fuente de divisas cada vez más importante para muchos países en desarrollo, superando las corrientes de AOD por un margen cada vez más grande y planteando interrogantes acerca del efecto que podrían tener en el desarrollo de los países receptores, como se expone en la sección D del presente capítulo.

Otra característica importante de la economía mundial de los últimos decenios es el incremento de la inversión extranjera directa (IED) y el fenómeno conexo de la internacionalización de la producción de las empresas transnacionales. Varios países en desarrollo y países con economías en transición han

sido receptores de este aumento de las corrientes y progresivamente participan en redes internacionales de producción. De hecho, algunos de ellos se están convirtiendo en fuentes cada vez más importantes

de IED para otros países en desarrollo. Por lo tanto, la IED y la internacionalización de la producción crean nuevas oportunidades para los países en desarrollo y los países con economías en transición, y estos países deberán tener en cuenta dichas oportunidades al elaborar sus estrategias de desarrollo. Pero los encargados de formular políticas deberán también hacer frente a nuevos desafíos que

consisten en conciliar los intereses del sector privado con los objetivos económicos y las prioridades de desarrollo nacionales. En ese marco, en la sección E se examinan en detalle la evolución y la estructura de la IED en los países en desarrollo en el último cuarto de siglo, las posibilidades de la IED como medio para intensificar el crecimiento y la transformación estructural en los países receptores y lo que todo ello implica para las políticas encaminadas a reforzar la contribución de la IED al proceso de desarrollo. El capítulo termina con un resumen de las conclusiones.

Los factores externos del desarrollo dependen principalmente de los resultados del crecimiento, los cambios cíclicos y estructurales y las decisiones de política económica de los países desarrollados, pero el crecimiento de China y la India ha conferido una dimensión adicional a esa interdependencia.

B. Oportunidades de exportación de los países en desarrollo

Es ampliamente compartida la opinión de que la creación de mejores oportunidades de exportación puede contribuir de manera significativa al desarrollo económico y al alivio de la pobreza. En el Consenso de Monterrey (párr. 26) se hace hincapié en el papel que podría desempeñar el "comercio internacional como promotor del desarrollo" y se afirma que "un sistema comercial multilateral abierto a la participación de todos basado en normas, no discriminatorio y equitativo, junto con una liberalización real del comercio puede estimular apreciablemente el desarrollo en todo el mundo y beneficiar a los países en todas las etapas de desarrollo".

En esta sección se procura evaluar la mejora de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo en los últimos 15 años. Las condiciones externas necesarias para incrementar las exportaciones de los países en desarrollo son, entre otras, las siguientes: i) la liberalización del comercio en los socios comerciales de países que son los países en desarrollo, mediante negociaciones comerciales multilaterales o la adopción de medidas unilaterales o regionales para darles mayor acceso a los mercados; ii) la eliminación de las barreras de entrada a los mercados y otras medidas no arancelarias (MNA); y iii) el aumento de la demanda de importaciones en los mercados de los socios comerciales de los países en desarrollo generado por un incremento de los ingresos¹.

1. Las condiciones de acceso a los mercados

a) Acceso a los mercados después de los acuerdos de la Ronda Uruguay

Aunque los países en desarrollo comercian cada vez más unos con otros (*TDR 2005*, cap. IV),

las condiciones de acceso a los mercados en los países desarrollados siguen siendo uno de los principales factores determinantes de sus oportunidades de exportación². No fue sino hasta el comienzo de la Ronda Uruguay que los principales sectores y productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, como la agricultura, los textiles y las prendas de vestir, pasan a formar parte de las negociaciones comerciales multilaterales. Sin embargo, hasta la fecha, sólo se han logrado modestas mejoras en el acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo³. Se siguen aplicando niveles altos de protección contra productos que son producidos sobre todo por países en desarrollo, como los productos manufacturados intensivos en mano de obra o los productos primarios.

Un análisis de la evolución de la estructura arancelaria después de la Ronda Uruguay, entre 1994 y 2005 (cuadro 3.1) muestra que los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo son los que están sujetos a las barreras arancelarias más altas en el mercado de los países desarrollados⁴:

- Los aranceles que se aplican a los productos agrícolas y los productos manufacturados intensivos en mano de obra, entre ellos los textiles, las prendas de vestir, el calzado, el cuero y los artículos de viaje, son más altos que los que se aplican a manufacturas que no suponen una utilización intensiva de mano de obra.
- En general, los países desarrollados aplican aranceles medios más altos a los productos de países en desarrollo que a aquellos de otros países desarrollados, lo que indica que existe discriminación contra las exportaciones de los países en desarrollo. Esto es particularmente cierto en el caso de las manufacturas intensivas en mano de obra.

Cuadro 3.1

ARANCELES EFECTIVAMENTE APLICADOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO POR DETERMINADOS GRUPOS DE PRODUCTOS EN 1994 Y 2005

(Porcentajes)

<i>Productos y mercados</i>	<i>Regiones exportadoras</i>											
	<i>Promedio simple</i>						<i>Promedio ponderado</i>					
	<i>1994</i>		<i>2005</i>		<i>Cambio porcentual</i>		<i>1994</i>		<i>2005</i>		<i>Cambio porcentual</i>	
	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>
<i>Todos los productos</i>												
Países desarrollados	5,43	5,73	2,54	3,80	-53,2	-33,7	3,32	4,47	1,29	2,12	-61,1	-52,6
Países en desarrollo	18,83	19,96	9,14	9,87	-51,5	-50,6	13,15	14,71	5,85	4,88	-55,5	-66,8
<i>Productos agrícolas</i>												
Países desarrollados	5,09	3,11	5,19	3,02	2,0	-2,9	4,88	2,83	2,98	2,48	-38,9	-12,4
Países en desarrollo	19,92	18,98	15,55	11,59	-21,9	-38,9	11,20	14,04	12,62	12,12	12,7	-13,7
<i>Manufacturas</i>												
Países desarrollados	5,49	6,21	2,28	3,94	-58,5	-36,6	3,25	5,18	1,14	2,39	-64,9	-53,9
Países en desarrollo	18,76	20,13	8,52	9,68	-54,6	-51,9	13,65	16,83	5,13	4,38	-62,4	-74,0
<i>Manufacturas intensivas en mano de obra</i>												
Países desarrollados	9,35	11,59	4,94	8,44	-47,2	-27,2	8,90	11,19	4,33	9,32	-51,3	-16,7
Países en desarrollo	26,07	26,74	11,95	13,86	-54,2	-48,2	23,55	31,96	6,92	7,33	-70,6	-77,1
<i>Otras manufacturas</i>												
Países desarrollados	4,56	3,81	1,64	2,13	-64,0	-44,1	2,98	2,83	1,03	0,88	-65,4	-68,9
Países en desarrollo	17,85	18,47	8,06	8,60	-54,8	-53,4	13,36	14,31	5,10	4,03	-61,8	-71,8

Fuente: UNCTAD, base de datos del Sistema de análisis e información comercial (TRAINS) y Solución comercial integrada mundial (WITS).

Nota: Las cifras corresponden al año más cercano para el que se dispone de datos

- Entre 1994 y 2005, los países desarrollados redujeron el promedio ponderado de los aranceles aplicados a las importaciones provenientes de otros países desarrollados en mayor medida que los correspondientes a las importaciones provenientes de países en desarrollo. Esta diferencia entre niveles de reducción arancelaria es particularmente pronunciada en el caso de los productos agrícolas y las manufacturas intensivas en mano de obra.
- Los tipos arancelarios más altos son los que se aplican a las manufacturas intensivas en mano de obra. La aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) dio lugar a la reducción paulatina de los contingentes en el comercio internacional de esta categoría de productos, que culminó con su eliminación total a partir del 1° de enero de 2005⁵. Pero el ATV no tuvo ningún efecto en los aranceles, que siguen siendo mucho más altos para los textiles y las prendas de vestir que para otras manufacturas que exportan los países en desarrollo.

Los valores arancelarios medios ocultan la verdadera magnitud de la protección que se aplica contra las exportaciones de los países en desarrollo. Los productos que los países en desarrollo tienen particular interés en exportar a menudo están sujetos a aranceles específicos, crestas arancelarias y progresividad arancelaria en el mercado de los países desarrollados. En el caso de los aranceles específicos no *ad valorem* de monto fijo, comúnmente aplicados a los productos agrícolas, el nivel de protección aumenta cuando caen los precios internacionales. Este tipo de aranceles brinda un mayor grado de protección contra las exportaciones más baratas de los países en desarrollo. Además, la proporción de aranceles específicos tiende a aumentar con el grado de transformación de los productos. En los países de la Cuadrilateral⁶, más del 30% de los renglones arancelarios de la agricultura contienen aranceles no *ad valorem* de ese tipo (Aksoy, 2005).

Las crestas arancelarias⁷ se aplican sobre todo a productos agrícolas y manufacturas intensivas en

mano de obra. Entre 1994 y 2005, las crestas arancelarias internacionales aplicadas por países desarrollados a las exportaciones de países en desarrollo aumentaron en más del 13%, y los valores arancelarios máximos correspondientes pasaron del 800 al 1.235%. Las crestas arancelarias sobre las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo a los países desarrollados aumentaron a más del doble durante este período, lo cual representó el 29% del total de las crestas arancelarias en 2005. Las crestas arancelarias correspondientes a las manufacturas intensivas en mano de obra, que en 2005 representaron casi el 90% del total correspondiente a las exportaciones manufacturadas, aumentaron en un 10,5% entre 1994 y 2005 (Base de datos TRAINS, UNCTAD).

Las exportaciones de los países en desarrollo también sufren el efecto negativo de la progresividad arancelaria en los países desarrollados⁸, que se aplica extensamente a todos los productos alimentarios procesados. Elamin y Khaira (2003) observan que la progresividad arancelaria es más pronunciada en el caso de productos como la carne, el azúcar, la fruta, el café, el cacao y los cueros y pieles, que a muchos de los países en desarrollo más pobres les interesa exportar.

Las ayudas internas y las subvenciones a la exportación de productos agrícolas son otras formas de protección a la agricultura. Se ha progresado poco en la reducción de esas formas de protección en los países de la OCDE, pero se han dado pasos positivos hacia el otorgamiento de ayuda desconectada de la producción. Según la OCDE (2005), el nivel de ayuda a los productores de la OCDE sigue siendo alto y ha cambiado poco desde mediados de los años noventa, pasando de una media del 37% de los ingresos brutos de los agricultores en el período 1986-1988 a una media del 30% en el período 1995-1997, y sin grandes variaciones desde entonces. La ayuda total a la agricultura disminuyó del 2,3% del PIB en el período 1986-1988⁹ al 1,2% del PIB en el período 2002-2004. En términos absolutos, el total estimado de la ayuda aumentó de una media de 305.000 millones de dólares en el período 1986-1988 a 378.000 millones en 2004, y se

Aunque las condiciones más favorables de acceso a los mercados de los países desarrollados han mejorado ligeramente las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, esas condiciones siguen discriminando a los países en desarrollo.

estima que la ayuda a los productores aumentó de 243.000 millones de dólares a 279.000 millones de dólares.

Cada uno de los tres pilares de protección repercute de distinta manera en el comercio de productos agrícolas, siendo el acceso al mercado el más afectado¹⁰. En general, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación causan menos distorsión en el comercio que las medidas en frontera. Sin embargo, es sabido que la ayuda interna distorsiona considerablemente el comercio de ciertos productos básicos como el azúcar y el algodón. Además, las subvenciones a las exportaciones son de poca importancia si se las compara con la ayuda interna a la agricultura, que sí distorsiona el comercio (Hufbauer y Schott, 2006)¹¹. Por lo tanto, incluso una reducción drástica de las subvenciones a las exportaciones, que de las formas de protección a la agricultura antes mencionadas son las que menos distorsionan el comercio, podría no tener consecuencias significativas para las oportunidades de exportación de los países en desarrollo¹².

En conclusión, aunque las condiciones más favorables de acceso a los mercados de los países desarrollados han mejorado ligeramente las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, en el sistema comercial multilateral las condiciones siguen discriminando a los países en desarrollo.

b) Acceso a los mercados en virtud de acuerdos comerciales regionales y bilaterales

Además de la evolución del sistema comercial multilateral, los países en desarrollo podrían mejorar sus oportunidades de exportación utilizando acuerdos comerciales regionales y acuerdos de comercio preferencial no recíprocos con los países desarrollados. El número de acuerdos comerciales regionales y su importancia en el comercio mundial se han incrementado considerablemente en los últimos años¹³. El instrumento más utilizado por los países desarrollados para otorgar a los países en desarrollo un acceso preferencial no recíproco a los mercados es el sistema generalizado de preferencias (SGP), en virtud del cual determinados productos procedentes de países en desarrollo gozan de aranceles inferiores a los tipos arancelarios de la nación más favorecida. Los PMA gozan de un trato especial y preferencial para una gama más amplia de productos, así como mayores reducciones arancelarias. En 2005 se revisó

el SGP de la UE y se lo simplificó, reorganizándolo en tres regímenes: un régimen general que abarca una gama de productos más amplia, un nuevo régimen llamado "SGP plus" destinado a economías particularmente vulnerables con necesidades especiales de desarrollo y que han ratificado varios convenios internacionales sobre desarrollo sostenible y buena gobernanza, y el régimen "Todo menos armas" (TMA). Algunos sistemas de preferencias se centran más específicamente en determinados países. Por ejemplo, por medio de la iniciativa TMA, emprendida por la UE en 2001, se permite el acceso libre de derechos a las importaciones de todos los productos de los países menos adelantados, sin restricciones cuantitativas de ningún tipo, excepto armas y municiones. En 2000, con la Ley de los Estados Unidos para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), se enmendó el régimen SGP básico en favor de determinados países africanos subsaharianos, permitiendo el acceso libre de derechos de una gama mucho más amplia de productos, incluidos los textiles y las prendas de vestir.

Aunque se esperaba que los países beneficiarios de las preferencias incrementarían los ingresos procedentes de la exportación y fomentarían la diversificación, la experiencia demuestra que los países en desarrollo, en particular los más pobres, no han podido beneficiarse plenamente de ellas. Los PMA no las utilizan íntegramente y una parte significativa de sus exportaciones no entra en el régimen de preferencias. Por ejemplo, en 2003 se estimó que los sectores de las economías de los PMA que dependían del acceso preferencial a los mercados representaban un 33% de los ingresos totales en divisas de esos países (UNCTAD, 2005a). Además, el uso actual de las preferencias comerciales está concentrado sólo en unos pocos países y sus productos (UNCTAD, 2003). Por ejemplo, en 2005, el petróleo representaba más del 92% de las importaciones con arreglo a la Ley AGOA (incluidas las del régimen SGP) a los Estados Unidos¹⁴.

La subutilización de las preferencias y lo limitado de los beneficios que se han obtenido de ellas se deben a la incertidumbre acerca de los programas correspondientes, las normas de origen restrictivas, una cobertura de productos insuficiente y las limitaciones de la capacidad de oferta. Además, muchos de los productos que a los países en desarrollo más les interesa exportar se consideran "sensibles" y están por lo tanto excluidos de los sistemas de preferencias. Por ejemplo, el SGP de los Estados Unidos abarca sólo un 50% de los renglones arancelarios y

no incluye artículos como textiles, relojes, calzado, bolsos de mano, maletas, artículos de acero, productos de vidrio y equipos electrónicos (Amiti y Romalis, 2006). Con arreglo a la iniciativa TMA, se hacen excepciones temporales en lo que se refiere al arroz, el azúcar y el banano, pero las restricciones al acceso a los mercados se irán eliminando paulatinamente entre 2006 (para el banano) y 2009 (para el arroz y el azúcar).

Además de los acuerdos preferenciales no recíprocos, para los países en desarrollo que no están incluidos en general en los sistemas de preferencias, algunos tratados de libre comercio pueden brindar mejores condiciones de acceso a los mercados que los acuerdos multilaterales. Sin embargo, la reciprocidad que caracteriza esos tratados muchas veces exige a los países en desarrollo hacer concesiones que van más allá de sus obligaciones multilaterales; es decir, no se aplica el principio de la "reciprocidad no plena" de los acuerdos multilaterales ni el carácter no recíproco de los sistemas de preferencias como el SGP, la iniciativa TMA y la Ley AGOA. Muchos acuerdos bilaterales van más allá del comercio de bienes y abarcan las esferas de los servicios, la inversión y la competencia, que los países desarrollados han tratado de incorporar en los programas de comercio internacional, pero con poco éxito¹⁵.

c) *Nuevas oportunidades de exportación que podrían nacer de la liberalización del comercio multilateral*

Los beneficios resultantes de una reducción mundial de los obstáculos al acceso a los mercados se evalúan a menudo mediante modelos de equilibrio general computable. Éstos permiten medir el incremento del bienestar¹⁶ que se obtiene del aumento de la eficiencia y de los efectos de la liberalización del comercio en las relaciones de intercambio. Los resultados de esas simulaciones se basan en gran medida en supuestos más bien restrictivos¹⁷, por lo que se deben interpretar con prudencia dado que sólo pueden dar una idea general, y no proyecciones precisas, del efecto que tiene la liberalización del comercio en diferentes sectores y regiones del mundo. Además, esos modelos a menu-

do interpretan erróneamente la diferencia entre dos estados de equilibrio tomándola por el paso de uno a otro (Akyüz, 2005).

Los modelos de equilibrio general computable se utilizaron extensamente para hacer estimaciones de los beneficios que resultarían de la Ronda Uruguay de negociaciones de la OMC. No obstante, los beneficios reales de la Ronda han sido muy inferiores a las estimaciones previas (Panagariya, 1999), lo que ha contribuido a aumentar el escepticismo de los países en desarrollo acerca de las estimaciones de los beneficios que podrían obtener de las negociaciones comerciales multilaterales. En los últimos años, se han incluido en varios estudios distintas estimaciones elaboradas en base a modelos de equilibrio general computable, a fin de evaluar los beneficios potenciales de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha¹⁸. En un estudio reciente del Banco Mundial elaborado por Anderson, Martin y van der Mensbrugge (2005)¹⁹, los resultados de las estimaciones de los beneficios generales de la liberalización del comercio son considerablemente inferiores a los de simulaciones previas realizadas por el Banco Mundial y publicadas justo después del inicio de la Ronda de Doha (Banco Mundial, 2002). Las simulaciones previas se hicieron con datos de 1997, mientras que en el estudio posterior se utilizaron datos de 2001, que reflejaban con mucha más fidelidad las condiciones actuales de la economía mundial²⁰. De hecho, si se comparan los resultados que se obtuvieron al utilizar esa base de datos actualizada con los de estudios anteriores, se observa una disminución de la participación estimada de los países en desarrollo en dichos beneficios (van der Mensbrugge, 2005: fig. 1)²¹.

Si bien Anderson, Martin y van der Mensbrugge (2005: 385) llegan a la conclusión de que "hay mucho que ganar de la liberalización del comercio de mercancías, especialmente de los productos agrícolas, [que probablemente se producirá después de Doha] y la parte de los beneficios que corresponderá a los países en desarrollo será desproporcionadamente grande (en comparación con su participación en la economía mundial)", un análisis más profundo de los posibles beneficios para los países en desarrollo lleva a una conclusión menos optimista. En valores per cápita, los

El incremento de las importaciones y de los ingresos que se espera obtener de la Ronda de Doha parece ser modesto y estar concentrado en unos pocos países.

beneficios mundiales de 96.000 millones de dólares que se obtendrían para 2015 como resultado de Doha²² serían de sólo 3,13 dólares al año, o el equivalente de menos de 1 centavo de dólar por día para los que viven en los países en desarrollo (Ackerman, 2005). De manera análoga, como porcentaje del PIB, según esta hipótesis se llegaría a un aumento general del ingreso de sólo el 0,16% en los países en desarrollo.

Entre los países en desarrollo, se observa un alto grado de concentración de los beneficios en términos de bienestar. Después de Doha, lo más probable es que sólo seis países (Argentina, Brasil, China, India, Indonesia y Tailandia) reciban el 73,3% de los beneficios totales de los países en desarrollo. Sólo el Brasil obtendría el 22,4% de los beneficios totales de los países en desarrollo. En cambio, algunos países, como Bangladesh, México y Viet Nam saldrían perdiendo.

Por sector de actividad económica, las reformas en la agricultura representarían la mayor parte de los beneficios potenciales mundiales que se obtendrían de la liberalización del comercio multilateral (63%). Además, si se analizan los efectos por instrumento de políticas, se observa que casi todos los beneficios en términos de bienestar derivados de la liberalización de la agricultura se deberían a la reducción de los obstáculos al acceso a los mercados. De los otros dos pilares de las negociaciones comerciales multilaterales (es decir la eliminación de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación), se obtendrían sólo ganancias módicas. La liberalización del sector de la agricultura en los países desarrollados podría incluso perjudicar a ciertos países en desarrollo, en particular los que importan alimentos, porque podría dar lugar a un aumento del precio de estos productos.

En cuanto a los efectos comerciales esperados, según las estimaciones de Anderson, Martin y van der Mensbrugghe (2005), después de Doha se puede prever que para 2015 las exportaciones totales de los países en desarrollo aumenten en 78.000 millones de dólares, lo cual representaría alrededor del 37% del incremento estimado del total de las exportaciones mundiales. Si se consideran los diferentes sectores, alrededor del 55% del incremento mundial correspondería a las exportaciones de manufacturas (sin contar los textiles y las prendas de vestir), el 26% a las exportaciones de productos agrícolas y alimentos y el 19% a los textiles y manufacturas. En los países en desarrollo, la mayor parte del incre-

mento de las exportaciones correspondería a los productos agrícolas y alimentos (53%). Los textiles y las prendas de vestir representarían el 32% del incremento de las exportaciones de esos países, mientras que las demás manufacturas sólo constituirían el 15%. Estos resultados contrastan con los de los países desarrollados, en que el sector manufacturero, sin contar los textiles y las prendas de vestir, representaría más del 77% del incremento de las exportaciones.

El aumento estimado del total de las exportaciones de los países en desarrollo se concentra en unos pocos países, en particular China en el caso de las manufacturas y el Brasil en el de los productos agrícolas. Por ejemplo, los resultados de las simulaciones realizadas por Polaski (2006: 42-43) indican que la liberalización basada en el marco establecido en la Declaración Ministerial de la Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró en Hong Kong (China) en diciembre de 2005 "daría lugar en la mayor parte de los países en desarrollo de Asia oriental y meridional a un aumento de sus exportaciones de productos manufacturados y equipos electrónicos, intensivos en mano de obra, y de sus importaciones de productos manufacturados intermedios y productos intensivos en capital. En el Brasil y la Argentina, la considerable disminución de las exportaciones de manufacturas estaría compensada por las exportaciones de alimentos y productos agrícolas. Sin embargo, varios de los países en desarrollo más pobres sufren una disminución general de sus exportaciones, en particular de productos intensivos en mano de obra y alimentos procesados".

En un estudio de próxima publicación, Fernández de Córdoba y Vanzetti muestran que en cualquiera de las situaciones hipotéticas probables de liberalización del acceso al mercado de productos no agrícolas a raíz de las negociaciones de la Ronda de Doha, determinados sectores económicos sufrirán considerables presiones de ajuste en materia de empleo y una caída de producción. Por ejemplo, según los resultados de sus simulaciones, la aplicación ambiciosa de una fórmula de tipo suizo llevaría a una caída de la producción en Asia meridional del 36% en el sector automotor, exceptuando a la India, y del 14% en el sector de aparatos electrónicos; en México, la producción de textiles disminuiría en un 15% y la de prendas de vestir en un 20%, y el sector de metales no ferrosos de la India sufriría una caída de la producción del 25%. Se han reconocido los posibles costos de ajuste asociados a la liberalización del comercio y la distribución desigual de las

ganancias que se obtendrían de nuevas oportunidades de exportación, lo que ha dado lugar a la iniciativa de "Asistencia para el Comercio", que prevé un aumento de la asistencia internacional relacionada con el comercio a los países en desarrollo (FMI y Banco Mundial, 2005).

Aunque las cifras mencionadas anteriormente no son proyecciones precisas del aumento de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, podría resultar útil ponerlas en perspectiva comparándolas con proyecciones correspondientes a otras variables relacionadas con el sector externo, como las corrientes de AOD y las remesas de los migrantes. Según Anderson, Martin y van der Mensbrugghe (2005), a raíz de la Ronda de Doha, en el año 2015 las exportaciones anuales totales de los países en desarrollo habrán aumentado en 78.000 millones de dólares y las exportaciones anuales de los países en desarrollo hacia los países desarrollados en 62.000 millones de dólares. Esto se debe comparar con corrientes de AOD que, según estimaciones, en 2010 habrán aumentado en unos 50.000 millones de dólares gracias a nuevos compromisos de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OCDE, 2006: cuadro 2), y con las remesas de los migrantes que, según estimaciones recientes del Banco Mundial²³ (Banco Mundial, 2005), en 2015 habrán aumentado en 100.000 millones de dólares respecto del 2005. En vista de las comparaciones antes mencionadas, los beneficios derivados de las exportaciones, resultado esperado de una conclusión fructífera de la Ronda de Doha, serían, una vez más, relativamente modestos²⁴.

2. Medidas no arancelarias (MNA)

La reducción de las barreras arancelarias de los últimos años ha traído consigo un aumento de la utilización de las medidas no arancelarias, sobre todo las medidas técnicas²⁵. Se trata de normas y reglamentos técnicos que pueden ser de cumplimiento obligatorio o facultativo y pueden ser aplicados por el gobierno o el sector privado. En principio, las medidas técnicas responden a objetivos de política legítimos en materia de seguridad y protección de la

salud de las personas, y también de defensa del medio ambiente²⁶. Los problemas surgen cuando el propósito de esas medidas técnicas va más allá de los objetivos legítimos de las políticas de protección. Algunos países pueden abusar de ellas estratégicamente utilizándolas como instrumento de política comercial, de modo que en realidad se convierten en una forma disfrazada de proteccionismo puesto que restringen injustamente las importaciones y por lo tanto discriminan a los productores extranjeros y favorecen a los nacionales.

La cuantificación de las MNA, y en particular de sus repercusiones en el comercio, resulta una tarea ardua, pues son difíciles de definir y detectar. Se las puede medir de diferentes maneras pero ninguna parece ser del todo satisfactoria²⁷. Una manera posible de ilustrar la importancia creciente de las medidas técnicas, obtenida de la base de datos TRAINS de la UNCTAD, es contar los renglones arancelarios afectados por cada tipo de MNA y calcular la distribución porcentual para todos los países

de los que se disponía de datos a fines de 1994 y 2004. Los resultados muestran que la utilización de medidas técnicas aumentó casi al doble, pasando del 31,9 al 58,5% en esos diez años. Últimamente hay una mayor tendencia a utilizar las medidas técnicas y las medidas cuantitativas relacionadas con ellas (medidas no significati-

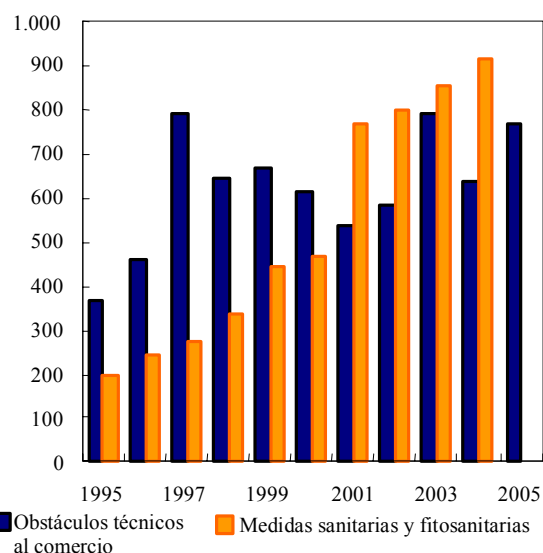
vas), cuya aplicación pasó del 55,3 al 84,8%, observándose una disminución en la utilización de todas las demás medidas (medidas significativas) del 44,7 al 15,2% (UNCTAD, 2005b). Así pues, diez años después de la conclusión de la Ronda Uruguay, se observa que se han multiplicado por siete los requisitos en materia de pruebas y de certificación exigidos en virtud de reglamentos oficiales (UNCTAD, 2006a).

Otra prueba del aumento de la utilización de las medidas técnicas es el número de obstáculos técnicos al comercio y de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que han sido objeto de notificaciones a la OMC desde 1995. Como se puede ver en el gráfico 3.1, el número de notificaciones de obstáculos técnicos al comercio acusa un ligero aumento, pero no en el mismo grado que el número de notificaciones de MSF. El análisis de las notificaciones dirigidas por los países en desarrollo al Grupo de

La reducción de las barreras arancelarias de los últimos años ha traído consigo un aumento de la utilización de medidas no arancelarias.

Gráfico 3.1

NOTIFICACIONES A LA OMC RELATIVAS A OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO Y MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DESDE 1995



Fuente: WTO, 2006; and Pay, 2005.

negociación sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas del programa de trabajo de Doha muestra también que de todas las MNA, el mayor número de notificaciones se refería a obstáculos técnicos al comercio. Junto con las notificaciones de MSF, representan más del 55% de todas las notificaciones (Flies y Lejarraga, 2005). El número de controversias que tienen que ver con los obstáculos técnicos al comercio y las MSF también podría considerarse un indicador de la utilización de medidas técnicas como obstáculos al comercio. Sin embargo, como los países en desarrollo carecen de la capacidad necesaria para litigar, ese número puede corresponder a una subestimación. Esto demuestra que si bien puede resultar relativamente fácil evaluar la frecuencia con que se utilizan las medidas técnicas, no es fácil medir el grado en que restringen el comercio²⁸. En general, para ello sería necesario hacer un examen caso por caso²⁹. Las

encuestas a las empresas, que constituyen otra manera de evaluar la importancia de las MNA, indican que las medidas técnicas, un obstáculo importante a las exportaciones, son las que con más frecuencia se denuncian³⁰.

En los últimos 25 años, las medidas antidumping han constituido el obstáculo más generalizado al comercio internacional. Existe el peligro de que el recurso cada vez más frecuente a las medidas antidumping menoscabe la previsibilidad y la aplicación no discriminatoria de las políticas comerciales que se han logrado formular en rondas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales. El número de investigaciones antidumping se incrementó considerablemente durante los años noventa, y la composición de los países iniciadores de casos antidumping, así como de los que fueron objeto de investigaciones antidumping, cambió radicalmente³¹. El número de casos antidumping iniciados por año aumentó a más del doble entre finales de los años ochenta y finales de los años noventa, llegando a un máximo de 364 casos en 2001, para luego disminuir a 191 en 2005³². Hasta principios de los años noventa, las medidas antidumping eran utilizadas sobre todo por los países desarrollados. De hecho, los llamados "usuarios tradicionales" (entre ellos Australia, el Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos) representaban más del 80% del total de casos antidumping. Pero en los últimos años ha aumentado el número de investigaciones iniciadas por la Argentina, el Brasil, la India, México, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía, del grupo de "usuarios nuevos", que pasó a representar entre el 50 y el 60% del total, mientras que a principios de los ochenta era casi inexistente.

En los últimos 25 años, las medidas antidumping han constituido el obstáculo más generalizado al comercio internacional.

El creciente número de investigaciones y de usuarios de medidas antidumping ha ido acompañado de un aumento del número de países objeto de acusaciones de *dumping*. Si se hace un análisis por país se observa un aumento del número de países asiáticos objeto de investigaciones antidumping, que del 30% a finales de los años ochenta pasó a más del 70% en 2005. China se ha convertido en el país más investigado y en 2005 fue objeto de alrededor del 30% de todas las investigaciones antidumping.

La mayor parte de las investigaciones conciernen los sectores de los metales comunes y qui-

mico, que representaron casi la mitad del total de las investigaciones realizadas entre 1995 y 2005. Otros sectores en los que hay muchas investigaciones son los de los productos de plástico y caucho, la maquinaria, los aparatos eléctricos y electrónicos, los textiles y la pasta y el papel.

Los exportadores de países en desarrollo son particularmente vulnerables a los efectos adversos de las medidas antidumping porque a menudo acababan de ingresar en los mercados internacionales y por tanto están más expuestos a la incertidumbre y la imprevisibilidad de las relaciones comerciales internacionales que los exportadores ya bien establecidos. También carecen del conocimiento especializado, las capacidades financieras y el equipamiento técnico adecuado para defender eficazmente sus intereses en una investigación antidumping.

3. El crecimiento de la demanda de importaciones de los socios comerciales de los países en desarrollo

Dado que los países participan cada vez más en el comercio mundial, las oportunidades de exportación de un país en desarrollo dependen en gran medida de los resultados económicos de sus socios comerciales. En este contexto, las oportunidades de exportación de un país dependen de la importancia de sus relaciones comerciales con países de alto rendimiento y del peso económico, de la propensión importadora y la tasa de crecimiento del ingreso agregado de sus socios comerciales.

Para determinar qué países en desarrollo han estado en mejores condiciones para beneficiarse de una fuerte demanda de importaciones de sus socios comerciales, el primer paso consiste en medir la ponderación de las exportaciones. Estos coeficientes se pueden utilizar para calcular las variaciones del promedio ponderado de las oportunidades de exportación de cada país en desarrollo causadas por cambios en la situación económica de sus socios comerciales. Se pueden obtener una serie de datos interesantes al medir la ponderación de las exportaciones (es decir la parte correspondiente a cada socio comercial

Las oportunidades de exportación de un país dependen en gran medida de los resultados económicos de sus socios comerciales.

Cuadro 3.2

PAÍSES EN DESARROLLO CON LA CONCENTRACIÓN MÁS ALTA DE EXPORTACIONES A UN SOLO DESTINO, 2000-2004

Exportador	Destino	Parte del mercado del país de destino
México	Estados Unidos	88,9
República Dominicana	Estados Unidos	80,1
Trinidad y Tabago	Estados Unidos	67,7
Sudán	China	67,4
Nicaragua	Estados Unidos	66,8
El Salvador	Estados Unidos	65,9
Mozambique	Países Bajos	64,6
Venezuela	Estados Unidos	63,8
Gabón	Estados Unidos	59,1
Camboya	Estados Unidos	55,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD sobre la base del FMI, *Direction of Trade Statistics*, octubre de 2005.

en el total de las exportaciones de un país en desarrollo) correspondientes a tres intervalos de cinco años sucesivos en el período 1990-2004, utilizando una muestra de 91 países en desarrollo exportadores que realizaron el 99,7% del total de las exportaciones de los países en desarrollo en el período 2000-2004.

En primer lugar, la mayor parte de los países en desarrollo dependen de un número limitado de países destinatarios de sus exportaciones. En el período 1990-2004, los cinco socios comerciales más importantes de los países en desarrollo representaron en el total de sus exportaciones una media del 66,9%. Este alto grado de concentración cambió poco durante ese período, pues las cifras correspondientes a los tres subperíodos de cinco años fueron las siguientes: 67,7% (1990-1994), 65,8 (1995-1999) y 67,2% (2000-2004)³³. No obstante, esos promedios ocultan grandes variaciones. Mientras los cinco destinos principales absorbieron alrededor del 95% de las exportaciones totales de un grupo de países en particular (México en los últimos diez años, pero también Brunei Darussalam, la República Dominicana, la República Democrática del Congo y el Iraq), absorbieron sólo alrededor del 40% de las exportaciones totales de otros países (incluidos, en los últimos diez años,

Cuadro 3.3

**PRINCIPALES MERCADOS PARA LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES EN
DESARROLLO Y NÚMERO DE PAÍSES EN DESARROLLO PARA LOS QUE
SON SUS MERCADOS PRINCIPALES**

1994		1999		2004	
Estados Unidos	33	Estados Unidos	40	Estados Unidos	40
Japón	11	Japón	9	China	9
Francia	7	Francia	5	Japón	8
Italia	5	Italia	5	Francia	3
Brasil	4	Brasil	3	India	3
Alemania	4	China	3	Italia	3
Reino Unido	3	India	3	Países Bajos	3
Australia	2	Reino Unido	3	Brasil	2
Bélgica y Luxemburgo	2	Australia	2	Sudáfrica	2
China	2	Provincia china de Taiwán	2	Tailandia	2
Federación de Rusia	2	Alemania	2		
Arabia Saudita	2	Arabia Saudita	2		
España	2	Sudáfrica	2		
Tailandia	2	España	2		

Fuente: Véase el cuadro 3.2.

Nota: Incluye todos los países en desarrollo con un promedio agregado de exportaciones equivalente al 99,7% de las exportaciones totales de los países en desarrollo durante el período 2000-2004 y de los que se dispone de datos completos (es decir, 90 países en 1994 y 91 en 1999 y 2004). El cuadro sólo recoge los países que eran el principal destino de las exportaciones de al menos dos países en desarrollo en los años respectivos.

Bahrein, el Líbano, la India, la República Unida de Tanzania, Viet Nam y Zambia). Lo que es tal vez más importante, para algunos países en desarrollo, en el período 2000-2004, la gran mayoría de las exportaciones se destinaron a un solo país (cuadro 3.2). México encabeza esa lista, pues casi el 90% de sus exportaciones se destina a los Estados Unidos. Muchos de los países en desarrollo geográficamente cercanos a los Estados Unidos envían una parte muy importante de sus exportaciones a ese mercado. Debe tenerse presente, sin embargo, que esos resultados, así como los que se indican más abajo, se basan en datos sobre las exportaciones expresados en términos de valor bruto. Esto significa que se tienen datos inflados para los países cuyas exportaciones tienen gran contenido de importación debido a que, por ejemplo, participan activamente en las redes internacionales de producción³⁴. Muchos de los países que figuran en el cuadro 3.2 tienen acceso preferencial a los mercados de los Estados Unidos; esto incluye los acuerdos de contratación externa.

En segundo lugar, una observación general del principal destino de las exportaciones de cada país en desarrollo revela varias características importantes (cuadro 3.3). Primero, como es de esperarse, las economías grandes están a la cabeza de la lista. Esto vale tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo que fueron el destino principal de las exportaciones de países en desarrollo. Sin embargo, la importancia del Japón, y en particular de las grandes economías desarrolladas europeas, ha disminuido en los últimos diez años (lo cual refleja su mediocre rendimiento económico en ese período)³⁵, mientras que se ha incrementado la importancia de los Estados Unidos y los países en desarrollo de rápido crecimiento -sobre todo China, pero también la India- como principales socios comerciales de los países en desarrollo³⁶. Segundo, la importancia ya considerable de los Estados Unidos como principal destino de las exportaciones de países en desarrollo a mediados de los años noventa ha seguido aumentando en los últimos años y ese país

Cuadro 3.4

CLASIFICACIÓN DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO CON EL MAYOR Y EL MENOR AUMENTO DE LAS OPORTUNIDADES DE EXPORTACIÓN DERIVADAS DEL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA MUNDIAL DE IMPORTACIONES, 1990-2004

1990-1994	1995-1999	2000-2004
Las 15 economías en desarrollo con mayor aumento de las oportunidades de exportación		
México	México	México
Angola	República Dominicana	República Dominicana
Honduras	Angola	Camboya
República Dominicana	Gabón	El Salvador
Venezuela	Honduras	Venezuela
Costa Rica	Venezuela	Gabón
Trinidad y Tabago	Macao (China)	Macao (China)
Ecuador	Jamaica	Guatemala
Nepal	Guatemala	Angola
Congo	Bangladesh	Trinidad y Tabago
Panamá	Sri Lanka	Honduras
Filipinas	Nicaragua	Iraq
Nigeria	Filipinas	Panamá
Gabón	Colombia	Colombia
Macao (China)	Trinidad y Tabago	Nicaragua
Las 15 economías en desarrollo con menor aumento de sus oportunidades de exportación		
Jordania	Jordania	Togo
Iraq	Benin	Paraguay
Benin	Togo	Benin
Líbano	Paraguay	Senegal
Malí	Senegal	Uganda
Cuba	Líbano	Líbano
Togo	Cuba	Mozambique
Paraguay	Malí	Cuba
Camboya	Yemen	Zambia
Mongolia	Sudán	Malí
Kenya	Kenya	Yemen
Myanmar	República Popular Democrática de Corea	República Popular Democrática de Corea
Zambia	Mozambique	Papua Nueva Guinea
Bahrein	Uruguay	República Islámica del Irán
Senegal	República Árabe Siria	República Unida de Tanzania

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en *Direction of Trade Statistics*, octubre de 2005, del FMI; COMTRADE, Naciones Unidas, y varios números del *Manual de Estadísticas* de la UNCTAD.

Nota: Los cálculos se basaron en una muestra de 94 países en desarrollo cuya exportación media agregada en 2000-2004 equivalía al 99,7% de las exportaciones totales de los países en desarrollo; debido a que faltan datos sobre el peso de las exportaciones en algunos de esos países, la muestra abarcó 90 países en 1990-1994 y 1995-1999, y 91 países en 2000-2004. La clasificación se hace en función de la variación en las oportunidades de exportación.

es ahora el principal destino de las exportaciones de casi la mitad de los países en desarrollo de la muestra. Como se mencionó anteriormente, la proximidad geográfica es un factor determinante, lo que explicaría por qué la mayoría de los países en desarrollo cuyas exportaciones tienen como destino principal los Estados Unidos están en América Central y del Sur. El número de países de América Central y del Sur cuyas exportaciones se destinan principalmente a los Estados Unidos prácticamente no ha cambiado. También ha sido el destino principal de las exportaciones de los grandes exportadores africanos de combustibles (como Angola, el Gabón y Nigeria) durante todo el período 1990-2004. Entre 1994 y 1999 ese destino cobró una importancia temporal para varios países asiáticos (como por ejemplo Camboya, el Iraq, Myanmar y Nepal). Además, en 2004 los Estados Unidos fueron el destino principal de las exportaciones de algunos otros exportadores africanos de combustibles (por ejemplo Argelia y la Guinea Ecuatorial)³⁷.

Varios factores afectan el tipo de repercusión que tiene el rendimiento económico de los socios comerciales en las oportunidades de exportación de un país. Un primer grupo de factores se puede describir como los que determinan si dos países forman una "buena pareja". Esos factores, entre los cuales están la distancia geográfica (elemento que tiene mucha influencia en los costos comerciales), la coincidencia entre la composición de las exportaciones de un país y la composición de las importaciones de otro país, y la competitividad del exportador, en comparación con otros países que exportan el mismo abanico de productos, se reflejan en las exportaciones ponderadas que se mencionaron anteriormente. Un segundo grupo de factores determina la medida en que los cambios en el rendimiento económico de un socio comercial influyen en las oportunidades de exportación de un país. Esta influencia se refleja en el peso económico relativo del socio comercial (determinado por su participación en el ingreso mundial total)³⁸, el cambio en las actividades económicas del socio comercial (medido por la tasa de crecimiento del ingreso agregado del país, en dólares constantes), y la proporción de las importaciones del socio con respecto a su PIB, que indica su propensión importadora y la elasticidad de sus precios de importación.

Habida cuenta de esos dos grupos de factores, en el cuadro 3.4 figuran los 15 países en desarrollo cuyas oportunidades de exportación han acusado la evolución más favorable y los 15 cuyas oportuni-

dades de exportación han evolucionado de la manera menos favorable, a raíz de los cambios en las condiciones económicas mundiales durante el período 1990-2004. Cabe destacar tres aspectos de ese cuadro. Primero, sólo un número limitado de países en desarrollo figura en el cuadro en los tres subperíodos. Entre los principales beneficiarios están las economías de países de América Central y del Sur, geográficamente próximos a los Estados Unidos, así como Angola, el Gabón y Macao (China). Entre los que menos se beneficiaron están cuatro países africanos³⁹, así como Cuba, el Líbano y el Paraguay. Segundo, en cada uno de los tres períodos de cinco años, más de la mitad de los principales beneficiarios son los que están geográficamente cerca de los Estados Unidos, mientras que la otra mitad está compuesta de economías pequeñas cuyas exportaciones se concentran sobre todo en los combustibles o las prendas de vestir. Algunas de las economías que menos se han beneficiado tienen como principal socio comercial a un pequeño país vecino (por ejemplo el Líbano y Siria, Uganda y Kenya), o su principal producto de exportación es un producto primario cuyo precio se ha mantenido en niveles bajos durante largos períodos (por ejemplo, el algodón en el caso de Benin, Malí y el Togo; el café en el de Uganda; el cobre en el caso de Zambia; y el azúcar en el caso de Cuba). En la medida en que las fluctuaciones de los precios de los productos básicos determinan la evolución de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, el incremento reciente de los precios de esos productos ha traído consigo una mejora considerable de sus oportunidades de percibir mayores ingresos por concepto de exportaciones. Por último, en los tres subperíodos, los Estados Unidos fueron el principal destino de las exportaciones de los 15 principales beneficiarios, exceptuando a Nepal, cuyas exportaciones se destinaron principalmente a Alemania en el período 1990-1994. Los 15 países en desarrollo menos beneficiados tienen una amplia gama de socios comerciales y el principal destino de sus exportaciones ha cambiado con frecuencia.

En el cuadro 3.4 figuran los resultados de esta primera evaluación de los cambios en las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, que dependen en gran medida del peso económico de los principales socios comerciales de éstos. Si se hace una segunda evaluación, que en el cálculo no toma en cuenta las variables del peso económico y de la propensión importadora, y si se calcula la mejora de las oportunidades de exportación que resulta de los

cambios en las condiciones de ingresos mundiales sólo en base a la participación en los mercados de exportación y el crecimiento del ingreso agregado de los socios comerciales, la importancia de los países en desarrollo aumenta considerablemente, en particular de China, pero también de otros países asiáticos como Malasia, Tailandia y la Provincia china de Taiwán, pues resultan ser los socios comerciales que generan el mayor crecimiento de oportunidades de exportación. Esto se observa particularmente en el período 2000-2004, en que el principal destino de las exportaciones de nueve de los diez países en desarrollo que mostraron el mayor crecimiento de oportunidades de exportación calculado de esa manera fue un país en desarrollo, y en el caso de seis países de un total de nueve el destino fue China, como puede verse en el cuadro 3.5⁴⁰. Esta es una prueba más de la importancia creciente de China como destino de las exportaciones de los países en desarrollo, como se expuso en detalle en el *TDR 2005*.

El cuadro también muestra que los países cuyas exportaciones se destinan principalmente a los Estados Unidos tienden a presentar un alto grado de concentración de destinos de exportación. Si bien esto es indudablemente positivo mientras el principal socio comercial sea una economía grande con un crecimiento económico robusto, también aumenta en gran medida el riesgo de que el país exportador sufra los efectos adversos de los cambios en la situación económica del socio comercial. Ese riesgo se puso de manifiesto durante la crisis financiera asiática, en que las relaciones comerciales constituyeron uno de los principales mecanismos de contagio (*TDR 2004*), y también se refleja en la sensibilidad del PIB de México a los cambios en la demanda de importaciones de los Estados Unidos (véase, por ejemplo, EIU, 2005a).

El cuadro 3.5 también muestra que los países en desarrollo que más se benefician del aumento de las oportunidades de exportación producto de los cambios en la demanda mundial de importaciones (según el segundo método de evaluación) tienden a presentar tasas de crecimiento de las exportaciones considerablemente más altas. Sin embargo, el valor absoluto de las exportaciones es significativamente

más alto en el caso de los países designados aplicando el primer método (el del peso económico del principal socio comercial). Esto se debe probablemente al hecho de que la composición de las importaciones de las economías que han experimentado un crecimiento rápido en los últimos años, en particular China, es considerablemente diferente de la de las economías muy grandes, como la de los Estados Unidos. Por lo tanto, el predominio económico de los países asiáticos propulsores del crecimiento se ha convertido en un importante factor determinante de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo.

Es probable que el peso creciente de los países en desarrollo asiáticos en las importaciones mundiales también sea el principal motivo de la importancia creciente de la "antigua" economía en el dinamismo observado en los últimos años en las exportaciones de determinados productos de los países en desarrollo. Entre 2000 y 2003, último año del que se tienen datos detallados, los valores de exportación de muchos productos de la categoría de las manufacturas intensivas en tecnología de punta, y en particular los productos electrónicos de la "nueva" economía, siguieron

creciendo a un ritmo superior al promedio correspondiente a todos los productos. También se observó un considerable incremento de los valores de exportación de un número creciente de productos primarios y manufacturas que suponen un uso de tecnología de media o baja intensidad (cuadro 3.6). Aunque gran parte del dinamismo de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo (por ejemplo, diferentes

cereales, así como plata) observado en los últimos años, empezó en un nivel muy bajo, los valores de exportación de los productos básicos que más importancia tienen en la cesta de productos de exportación de dichos países (por ejemplo, el cacao, el caucho y los aceites vegetales) ha aumentado rápidamente. Entre 2000 y 2003, entre las manufacturas caracterizadas por una intensidad baja o moderada de tecnología, los valores de exportación que más rápido aumentaron fueron los de los artículos de hierro y acero, los equipos de transporte y la maquinaria.

En resumen, la evolución de la demanda de importación de los principales socios comerciales de los países en desarrollo ha tenido un efecto significativo

El predominio económico de los países asiáticos propulsores del crecimiento se ha convertido en un importante factor determinante de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo.

Cuadro 3.5

AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DEBIDO A LAS MAYORES OPORTUNIDADES DERIVADAS DEL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA MUNDIAL DE IMPORTACIONES, 2000-2004

Economía exportadora	Destinación	Destino con mayor mejora de las oportunidades de exportación, 2004 Cuota de mercado	Exportaciones		Pro memoria: Poder adquisitivo de las exportaciones 2004 (índice 2000 = 100)
			Variación media anual 2000-2004 (porcentaje)	Valor total 2004 (millones de dólares)	
Primera variante^a					
México	Estados Unidos	88,4	3,0	189.083	109
República Dominicana	Estados Unidos	80,1	8,9	1.299	121
Camboya	Estados Unidos	55,9	14,5	2.415	..
El Salvador	Estados Unidos	65,9	2,4	1.474	99
Venezuela	Estados Unidos	63,8	2,0	36.200	92
Gabón	Estados Unidos	59,7	11,4	3.970	151
Macao (China)	Estados Unidos	49,9	-2,1	2.160	..
Guatemala	Estados Unidos	53,6	1,8	2.938	98
Angola	Estados Unidos	38,0	16,6	13.550	157
Trinidad y Tabago	Estados Unidos	67,7	5,6	5.103	..
Pro memoria:					
Promedio		62,3	6,4	25.819	118
Segunda variante^b					
Mongolia	China	47,8	9,3	770	..
Sudán	China	67,4	20,7	3.778	194
Hong Kong (China)	China	44,1	6,9	259.314	135
Yemen	Tailandia	33,9	6,3	5.109	112
República Democrática del Congo	Provincia china de Taiwán	27,8	7,3	3.115	115
Omán	China	29,5	3,9	13.342	125
República Popular Democrática de Corea	China	41,8	8,9	1.035	..
Cuba	Países Bajos	22,8	-0,8	1.730	..
Malí	China	32,7	18,2	1.123	145 ^c
Myanmar	Tailandia	41,4	12,6	2.921	156
Pro memoria:					
Promedio		38,9	9,3	29.224	140
Promedio excepto Hong Kong (China)		38,3	9,6	3.658	140

Fuente: Véase el cuadro 3.4.

Nota: Véase el cuadro 3.4. La clasificación se basa en la magnitud de la mejora de las oportunidades de exportación.

a Magnitud de la mejora de las oportunidades de exportación medida en función de la cuota de mercado de exportación multiplicada por el índice compuesto del país importador (tamaño de la economía * propensión a importadoras * crecimiento del PIB).

b Magnitud de la mejora de las oportunidades de exportación medida en función de la cuota de mercado de exportación multiplicada por el crecimiento del PIB del país importador.

c 2003.

Cuadro 3.6

**PRODUCTOS DINÁMICOS DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
POR CATEGORÍA, 1995-2003**

(Número de productos)

	1995-2000		2000-2003		Pro memoria: 1995-2003	
	Crecimiento superior a la media	Crecimiento inferior a la media	Crecimiento superior a la media	Crecimiento inferior a la media	Crecimiento superior a la media	Crecimiento inferior a la media
Productos primarios	20	71	47	44	19	72
Manufacturas intensivas en mano de obra y recursos	10	25	12	23	9	26
Manufacturas intensivas en tecnología básica	6	15	18	3	7	14
Manufacturas intensivas en tecnología intermedia	18	18	27	9	25	11
Manufacturas intensivas en alta tecnología	20	23	31	12	27	16

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la base COMTRADE de las Naciones Unidas y en estimaciones de la UNCTAD.

Nota: Sobre la composición de las categorías de productos, véase *TDR 2002*, 110 a 114. El dinamismo de un producto corresponde a la tasa de crecimiento de su valor de exportación en relación con la tasa media de todos los productos.

en las oportunidades de exportación de los países en desarrollo. Desde 1995, la estructura del aumento de esa demanda también ha influido en gran medida en el dinamismo de las exportaciones de determinados productos provenientes de países en desarrollo. Por lo tanto, parece existir un vínculo muy tenue entre los cambios en las condiciones de acceso al mercado que tienen los países en desarrollo y sus oportunidades de exportación. No obstante, la experiencia muestra que incluso una ligera mejora de dichas condiciones puede redundar en una mejora sostenida de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo. En cambio, el

incremento de la demanda de los principales socios comerciales de los países en desarrollo puede aumentar significativamente sus oportunidades de exportación, pero también tiene un importante componente cíclico y por lo tanto podría resultar insostenible. Traducir esas oportunidades de exportación en un crecimiento más rápido de las exportaciones constituye un verdadero desafío para los países en desarrollo. Para ello, será necesario mejorar las condiciones de la oferta, en particular logrando un rápido incremento de la productividad y una modernización tecnológica, como se expone en el capítulo V.

C. Alivio de la deuda y asistencia oficial para el desarrollo

Se considera que para los países en desarrollo la financiación internacional de la deuda es un instrumento importante de movilización de recursos para las inversiones públicas y privadas. La financiación exterior a través de los mercados internacionales de capital o de fuentes oficiales permite a los países importar más insumos para la producción nacional de lo que normalmente les permitirían sus ingresos de exportación. Cuando la financiación exterior oficial se hace en forma de donaciones no entraña obligaciones futuras de reembolso, y por lo tanto conviene utilizarla para fines sociales y humanitarios. Por el contrario, los préstamos extranjeros entrañan obligaciones futuras de servicio de la deuda, y una cuestión esencial del análisis de la sostenibilidad de la deuda que ha sido objeto de creciente atención en los últimos años es si los países en desarrollo prestatarios podrán atender al servicio de la deuda en los plazos previstos.

Los embates exógenos pueden socavar gravemente la capacidad de un país de atender al servicio de su deuda externa.

En principio, el uso productivo de la deuda externa creará de por sí capacidad para su servicio, en la medida en que genere ingresos adicionales y divisas, gracias al aumento de los ingresos de exportación o a la menor dependencia de las importaciones. Sin embargo, la experiencia de los últimos treinta años indica que, además de las políticas internas inadecuadas, los embates exógenos como el deterioro de la relación de intercambio, el brusco aumento de los tipos de interés o los desastres naturales, pueden socavar gravemente la capacidad de un país de atender al servicio de su deuda externa. Con el rápido aumento del volumen de la deuda durante

los años setenta y ochenta, se hizo más frecuente su reescalamiento, y el análisis del problema de la deuda empezó a evolucionar, cambiando el tradicional punto de vista de que se trataba estrictamente de un problema de liquidez por la opinión de que en muchos países era un problema estructural.

En esta sección se hace un breve repaso de los importantes avances logrados en los últimos años por la comunidad internacional en la manera de afrontar los problemas de la deuda de los países más pobres, que están endeudados principal o exclusivamente con acreedores oficiales. También se presentan algunas cuestiones relativas a los problemas

de la deuda de los países de renta baja y media que tienen obligaciones con acreedores privados, y respecto de los cuales no se ha avanzado mucho en dar con soluciones satisfactorias.

1. El marco del alivio de la deuda oficial

El reescalamiento de la deuda oficial bilateral se lleva a cabo bajo los auspicios del Club de París, un grupo voluntario e informal de acreedores que coordina los acuerdos con los países deudores para solucionar las dificultades de servicio de la deuda. La incidencia de los reescalamientos del Club de París aumentó de manera extraordinaria entre los países más pobres de 1976 a 1988, período en que 24 de los países que luego fueron calificados como muy endeudados (PPME) obtuvieron 77

Cuadro 3.7

CONDICIONES Y REESCALONAMIENTOS DEL CLUB DE PARÍS

	Condiciones del Club de París	Reducción de la deuda ^a (porcentaje)	Número de reescalonamientos		Número de países deudores que participan en reescalonamientos	
			Total	PPME	Total	PPME
1956-hasta la fecha	Condiciones normales (no favorables)	-	169	68	58	27
	1976-1982	-	27	20	15	10
	1983-1990	-	101	47	43	23
Septiembre 1990-hasta la fecha	Condiciones de Houston	-	34	5	20	5
Octubre 1988-junio 1991	Condiciones de Toronto	33	28	27	20	19
Diciembre 1991-diciembre 1994	Condiciones de Londres	50	26	24	23	22
Enero 1995-hasta la fecha	Condiciones de Nápoles					
	Enero 1995-septiembre 1999	50	6	5	4	3
	Enero 1995-hasta la fecha	67	44	40	31	28
Diciembre 1996-noviembre 1999	Condiciones de Lyon	80	7	7	5	5
Noviembre 1999-hasta la fecha	Condiciones de Colonia	90	42	42	28	28

Fuente: Estimaciones de la UNCTAD, basadas en el desglose anual de los acuerdos ya concertados por los acreedores del Club de París, en www.clubdeparis.org (francés e inglés).

Nota: Los datos de los PPME corresponden a los países designados en la Iniciativa para los PPME, incluidos algunos cuya deuda se considera sostenible tras el alivio de la deuda tradicional (Angola, Kenya, Viet Nam y Yemen); no corresponden a los países recién incluidos con arreglo a la prórroga de la cláusula de extinción.

a La reducción de la deuda puede aplicarse al servicio de la deuda o al principal.

reescalonamientos: 10 de ellos como trato especial⁴¹ y 67 en condiciones normales. Estos reescalonamientos hicieron que se aplazaran los pagos del servicio de la deuda a una fecha ulterior, lo que ocasionó un aumento del volumen de la deuda (FMI, 1999).

La evolución de las condiciones concedidas por los acreedores del Club de París desde finales de los años setenta refleja que se es cada vez más consciente de que el reescalonamiento reiterado de las corrientes del servicio de la deuda no es la solución a los problemas de la deuda de los países en desarrollo (cuadro 3.7). El cambio radical se produjo con la adopción de las condiciones de Toronto en 1988, que introdujeron por primera vez una reducción del volumen de la deuda de los países pobres. Con arreglo a esas condiciones los países que cumplían los requisitos obtenían una reducción del 33% del volumen de su deuda. Durante el período de 1988 a 1991, 19 países (calificados ahora como PPME) registraron 27 reescalonamientos de la deuda según las condiciones de Toronto. Las condiciones de Houston, aprobadas en 1990, no prevenían reducciones del volumen de la deuda. Estas condiciones tenían por objeto encarar los problemas de la deuda de

los países de renta media-baja, y también se aplicaban a algunos casos de países calificados actualmente como PPME.

A pesar de las nuevas medidas, enseguida resultó evidente que no bastaban para evitar el aumento constante e insostenible del volumen de la deuda. Por consiguiente, a finales de 1991, las condiciones de Londres sustituyeron a las de Toronto, aumentando al 50% la reducción de la deuda concedida a los países que cumplían los requisitos. A pesar de esta reducción del volumen de la deuda, en los tres años siguientes otros 22 países calificados actualmente como PPME obtuvieron 24 reescalonamientos de la deuda con arreglo a las condiciones de Londres. Estaba claro que la frecuencia de los reescalonamientos no disminuía. Los esfuerzos por reducir la deuda se incrementaron de nuevo en 1994, con la aprobación de las condiciones de Nápoles que ofrecían una reducción del 67% del volumen de la deuda.

Aunque los acreedores oficiales estaban reduciendo el volumen de la deuda bilateral de los países más pobres, no había ningún mecanismo que atajara el crecimiento de la deuda multilateral, que seguía

aumentando como porcentaje de su posición de deuda externa. Enseguida se tomó conciencia de que el proceso de reescalonamiento reiterado no solucionaba el problema de sobreendeudamiento y de que sería necesario un plan más completo para poder atajar el problema de la deuda de esos países.

Por consiguiente, en 1996 se presentó la propuesta de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME en la Cumbre del G-7 en Lyon. Tenía por objeto coordinar los esfuerzos de todos los acreedores interesados, mediante una participación amplia y equitativa. La Iniciativa supuso un paso importante para tratar globalmente los problemas de la deuda de los países más pobres ya que trataba de buscar una solución duradera al problema de sobreendeudamiento reduciendo la deuda a un nivel sostenible. Una característica importante era que, por primera vez, incluía la deuda multilateral en el esfuerzo internacional de alivio de la deuda. Además, la propuesta incrementaba hasta 90% el valor actualizado neto (VAN) de la reducción del volumen de la deuda concedida por los acreedores del Club de París a los países que cumplían los requisitos con arreglo a las condiciones de Colonia. Los artífices de la Iniciativa preveían que un tratamiento simultáneo de la deuda oficial y multilateral, junto con una gran reducción del volumen de la deuda, permitirían a los PPME salir definitivamente de las reiteradas operaciones de reescalonamiento.

La justificación de la Iniciativa para los PPME era que el sobreendeudamiento influía negativamente en el crecimiento y la inversión porque las obligaciones de un elevado servicio de la deuda reducen la flexibilidad de la política fiscal y las posibilidades de la inversión pública; además, generan incertidumbre entre los posibles inversores nacionales y extranjeros acerca de la futura evolución macroeconómica y, por consiguiente, aumentan el costo de los préstamos⁴². Esto se debe a que los acreedores tienden a exigir un rendimiento marginal más elevado cuando hay incertidumbre sobre la capacidad futura de un país para asumir el servicio de la deuda. Al aumentar el costo de los préstamos, los gobiernos están menos dispuestos a realizar inversiones públicas, con los consiguientes efectos sobre la inversión privada y el crecimiento. Además, dado que los gobiernos se ven obligados a destinar recursos al servicio de la deuda retirándolos de la inver-

sión y el gasto social, la existencia de un grave endeudamiento puede socavar la capacidad de un país para perseguir los objetivos de desarrollo del Milenio. Las obligaciones del servicio de la deuda pueden crear limitaciones fiscales que distorsionan la utilización eficaz de los recursos y disminuyen la capacidad del gobierno para idear y formular una estrategia nacional de desarrollo (Moss y Chiang, 2003: 9). Por lo tanto, un principio básico de la Iniciativa para los PPME era la utilización de los fondos públicos recién liberados tras la reducción de los pagos del servicio de la deuda para aumentar los gastos sociales destinados a reducir la pobreza.

Tras diez años de aplicación, la Iniciativa para los PPME no ha logrado alcanzar todos sus objetivos. Uno de los principales obstáculos para resolver el actual problema de la deuda de los PPME y para reducir al mínimo el riesgo de que vuelvan a caer en una crisis de la deuda, sigue siendo la escasa participación de acreedores no pertenecientes al Club de París en la condonación de deudas y los litigios de algunos acreedores privados que se niegan a aceptar dicha condonación. Además, algunos prestamistas no siguen el principio del Banco Mundial de conceder préstamos en condiciones muy favorables o donaciones a los países que ya no son PPME, propiciando con ello que al cabo de unos años esos países vuelvan a tener dificultades para atender al servicio de la deuda. El proceso que permite a los países beneficiarse de la Iniciativa es largo, lento y complejo, lo que supone una carga para sus ya endebles instituciones. En el tercer trimestre de 1999 sólo siete de los países que reunían

Tras diez años de aplicación, la Iniciativa para los PPME no ha logrado alcanzar todos sus objetivos.

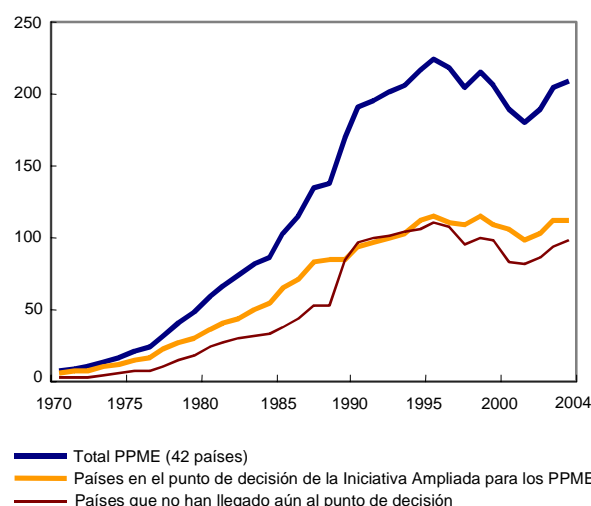
los requisitos habían llegado al "punto de decisión" - fase de la Iniciativa en que la comunidad internacional se compromete a prestar más asistencia, además del tradicional alivio de la deuda, para ayudar a los países a alcanzar los umbrales de sostenibilidad de la deuda establecidos en la Iniciativa. A finales de 1999, se amplió la Iniciativa para los PPME⁴³, y a finales de 2000, 22 países ya habían alcanzado el punto de decisión en el marco de la Iniciativa ampliada.

A pesar de estos esfuerzos, la Iniciativa siempre ha experimentado problemas de financiación, lo que ha impedido resolver los problemas de la deuda de los PPME. Si bien el conjunto de estos países ha progresado en una serie de indicadores de la deuda,

Gráfico 3.2

DEUDA EXTERNA TOTAL DE LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME), 1970-2004

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos Global Development Finance del Banco Mundial.

Nota: Entre los países que están en el punto de decisión se incluye a los 27 PPME que habían llegado al punto de decisión a fines de 2004. En el cuadro 3.A1 del presente capítulo figura una lista de dichos países.

como la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones y entre el servicio de la deuda y los ingresos públicos, varios países que han llegado al punto de culminación todavía tienen niveles de deuda insostenibles. Según estimaciones del Banco Mundial, basadas en los coeficientes de endeudamiento (al VAN de 2003), de 13 países sobre los que se dispone de datos, esos coeficientes han empeorado en 11 países y en 8 de ellos han sobrepasado los umbrales de sostenibilidad. Además, se prevé que un tercio de los países que han llegado al punto de culminación -Burkina Faso, Etiopía, Guyana, Nicaragua, Rwanda y Uganda- sobrepasarán a mediano plazo los niveles de sostenibilidad en el período inmediatamente posterior (Banco Mundial, 2006a: 18-19).

En un esfuerzo adicional por resolver el problema de la deuda de los países más pobres, en julio de 2005 el G8 anunció la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) que ofrece a los países que han llegado al punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME la condonación del 100% de su deuda con las instituciones financieras multilaterales⁴⁴. La propuesta del G8 tiene por objeto completar el proceso de alivio de la deuda de los PPME liberando recursos adicionales para apoyar los esfuerzos de los países por cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. Se estima que la IADM reducirá la relación entre el VAN de la deuda y las exportaciones del 140% una vez aplicado el alivio para los PPME a aproximadamente el 52% (FMI y Banco Mundial, 2005b). Se prevé que la condonación de la deuda multilateral de esos países tendrá fuertes repercusiones en la carga de su sobreendeudamiento y la consecución de sus objetivos de desarrollo.

2. Alcance y efectos de la Iniciativa para los PPME

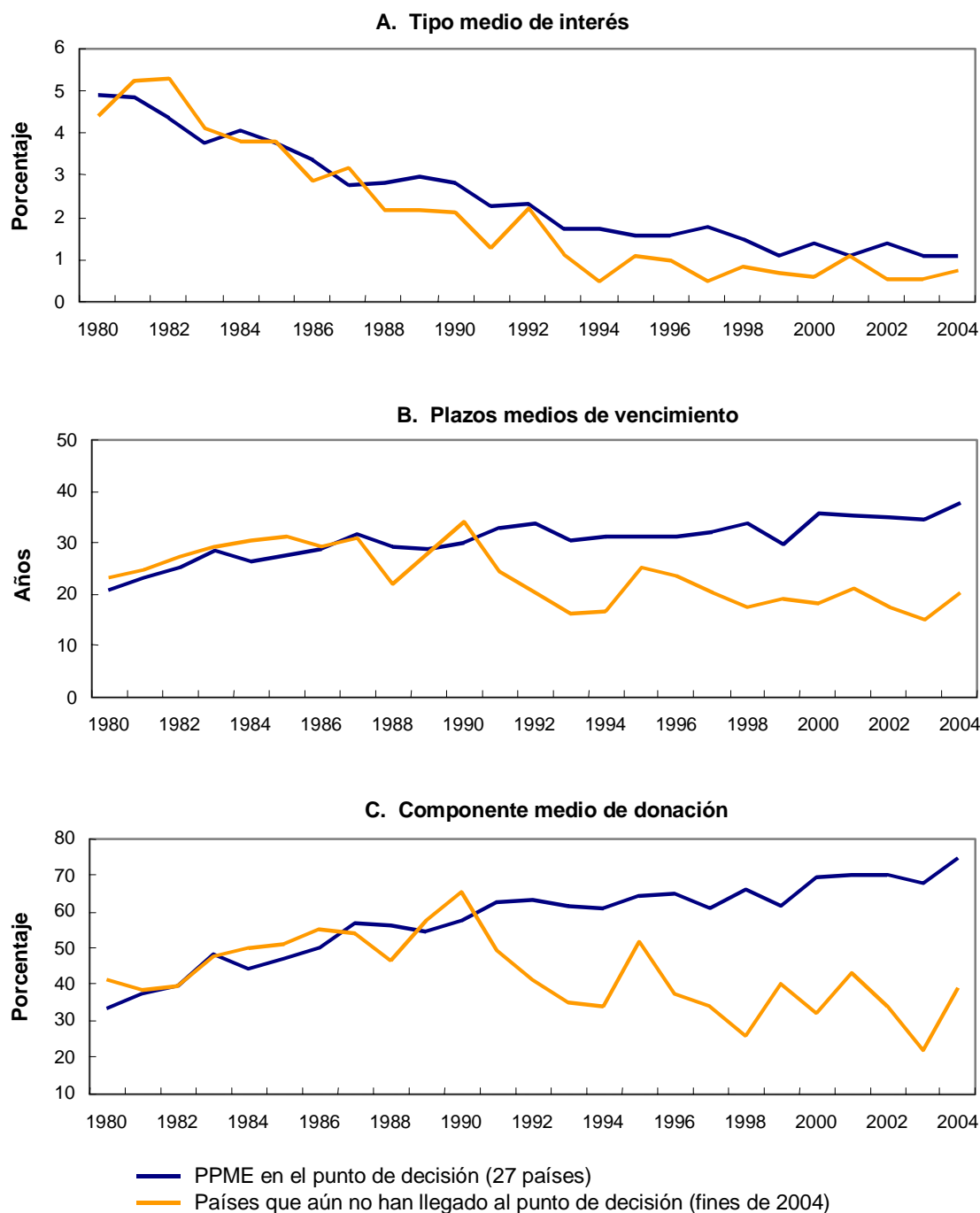
No es fácil estimar el valor del alivio de la deuda concedido a los países en el marco de la Iniciativa para los PPME y evaluar sus efectos. El alivio de la deuda puede consistir en un reescalamiento de la deuda en condiciones favorables -sin que varíe el volumen nominal de la deuda- o en distintas formas de condonación, con diversas consecuencias para las futuras obligaciones de servicio de la deuda (Chauvin y Kraay, 2005: 7-8). Detrás de determinado valor nominal de la deuda condonada hay una estructura de pago de los intereses y del

principal que determina en qué grado el alivio de la deuda nominal reducirá los futuros pagos del servicio de la deuda, y el efecto sobre éstos de la condonación de una cantidad nominal de la deuda en condiciones de favor será muy distinto de la condonación de una cantidad idéntica de deuda no sujeta a condiciones de favor.

En 2004 el volumen nominal de la deuda de los PPME que habían empezado a recibir alivio de la deuda tras alcanzar el punto de decisión en el marco de la Iniciativa ampliada, era aproximadamente el mismo que en 1996, año del lanzamiento de la Iniciativa (gráfico 3.2). No obstante, lo que resulta evidente es que de 1998 a 2001 hubo una desaceleración, e incluso una disminución, de la acumulación de deuda antes de volver a aumentar a partir de 2002. Esto podría llevar a concluir que la Iniciativa ampliada no abordó debidamente el problema de sobreendeudamiento de los países que han llegado al

Gráfico 3.3

**PPME EN EL PUNTO DE DECISIÓN: CONDICIONES DE LOS NUEVOS
COMPROMISOS DE PRÉSTAMO, 1980-2004**



Fuente: Estimaciones de la UNCTAD en base a Banco Mundial, *Global Development Finance*, mayo de 2006.

Nota: Las cifras reflejan un promedio simple. Los países que no habían llegado al punto de decisión a fines de 2004 eran: Burundi, el Congo y los países que cumplían con los requisitos para solicitar asistencia con arreglo a la Iniciativa ampliada para los PPME, como las Comoras, Côte d'Ivoire, Eritrea, Haití, Kirguistán, Liberia, Nepal, la República Centroafricana, Somalia, el Sudán y el Togo. Por falta de datos, Eritrea y Kirguistán no están incluidos en los promedios del grupo.

Cuadro 3.8

INDICADORES DE LA DEUDA DE LOS PPME QUE HAN LLEGADO AL PUNTO DE DECISIÓN, 1995-2004

(Promedio ponderado, porcentaje, si no se indica lo contrario)

	1995	2000	2004
Volumen total de la deuda externa (en miles de millones de dólares)	114,7	104,9	111,1
Volumen total de la deuda externa/ingreso nacional bruto (INB)	143,0	115,8	86,8
Deuda multilateral/volumen total de la deuda externa	34,1	41,8	57,8
Deuda en condiciones de favor/volumen total de la deuda externa	55,4	61,4	74,1
Volumen de la deuda a corto plazo/volumen total de la deuda externa	9,8	10,0	4,9
Servicio de la deuda, total a largo plazo (en miles de millones de dólares)	3,8	3,5	3,3
Servicio de la deuda/exportación de bienes y servicios	31,2	16,1	10,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la *Global Development Finance Database* del Banco Mundial; y en la base *World Economic Outlook* del FMI.

Nota: El cuadro incluye datos de los 27 PPME que llegaron al punto de decisión a finales de 2004. En el cuadro 3.A1, anexo al presente capítulo, se puede consultar la lista de los 29 países que se encuentran actualmente en el punto de decisión.

punto de decisión (enumerados en el cuadro 3.A1 anexo). Sin embargo, es importante observar que ha habido constantes mejoras de las condiciones de los nuevos préstamos a los países que habían llegado al punto de decisión a finales de 2004. Estas tendencias son evidentes en el caso del tipo de interés medio, el vencimiento medio y la proporción del componente de donación en los nuevos compromisos (gráfico 3.3). Las mejoras son más acusadas si se comparan con las condiciones aplicadas a los países considerados como posibles candidatos a recibir asistencia en el marco de la Iniciativa ampliada para los PPME. Para esos países, los nuevos compromisos tienen vencimientos medios mucho más cortos y menos componentes de donación.

En el cuadro 3.8 se ofrece una instantánea de algunos indicadores de la deuda de los 27 PPME que habían llegado al punto de decisión a finales de 2004, correspondientes a tres años seleccionados; 1995, año anterior al lanzamiento de la Iniciativa para los PPME; 2000, primer año de la Iniciativa ampliada para los PPME; y 2004, último año del que se dispone de datos. Los indicadores permiten distinguir varias tendencias. En primer lugar, ha habido una disminución constante de la relación entre la deuda total y el ingreso nacional bruto (INB), mientras que el volumen nominal de la deuda disminuyó hasta 2001, para volver a aumentar en los últimos

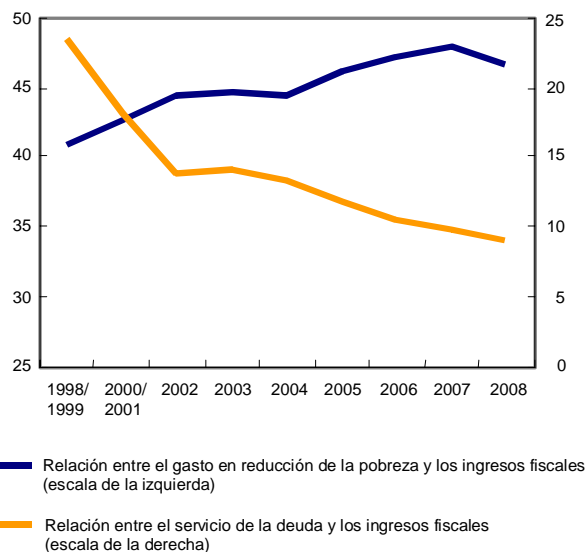
años. En segundo lugar, la carga del servicio de la deuda para el grupo en su conjunto ha disminuido, tanto en dólares corrientes como en relación con las exportaciones de bienes y servicios. No obstante, la disminución de la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones también se debe en gran medida a una considerable mejora de los resultados de las exportaciones de algunos PPME a raíz del aumento de la demanda de sus productos básicos de exportación. Y, en tercer lugar, la composición de la deuda total ha cambiado, tiende a haber una mayor proporción de deuda multilateral y en condiciones de favor y menor proporción de deuda a corto plazo.

En 1999, el FMI y el Banco Mundial introdujeron estrategias de reducción de la pobreza con las que se sintieran "identificados" los países como base de los futuros préstamos, e incorporaron el enfoque de la estrategia de reducción de la pobreza en los procedimientos de la Iniciativa ampliada para los PPME (véase también la sección D del capítulo II). Además de ofrecer alivio de la deuda para reducir el sobreendeudamiento de los PPME, la Iniciativa ampliada también pretendía dar a los países un mayor margen de maniobra fiscal que les permitiera aumentar el gasto para estimular el crecimiento económico y perseguir sus fines en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio. En principio, cuando los países llegan al punto de decisión en el

Gráfico 3.4

PPME QUE HAN LLEGADO AL PUNTO DE DECISIÓN: EL SERVICIO DE LA DEUDA Y GASTO EN REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EN PORCENTAJE DE LOS INGRESOS FISCALES, 1998-2008

(Promedio ponderado)



Fuente: FMI, *HIPC Statistical Update*, marzo de 2006.

Nota: Véase el gráfico 3.2. La relación entre el gasto en la reducción de la pobreza y los ingresos fiscales de 1998-1999 sólo corresponde a 1999. Las cifras de 1998-1999 y 2000-2001 son promedios.

marco de la Iniciativa, se espera que hayan establecido un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en que se definan objetivos a mediano y a largo plazo. Para cuando los países llegan al punto de culminación, se espera que sus estrategias de reducción de la pobreza tengan en cuenta problemas específicos y determinen sus objetivos. Éstos variarán de un país a otro, al igual que los recursos necesarios para alcanzarlos. Además, algunos objetivos que los países eligen pueden ser ajenos al ámbito de los objetivos de desarrollo del Milenio. Todos estos factores complican la medición del efecto total del alivio de la deuda y hacen que resulte aún más difícil estimar los avances comparativos.

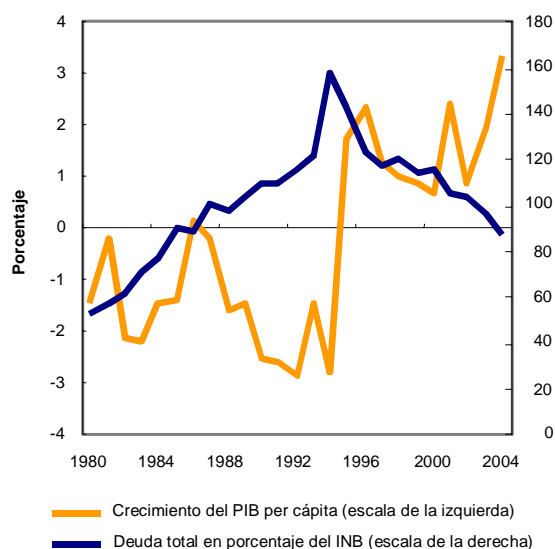
Entre los 29 países que llegaron al punto de decisión en mayo de 2006 en el marco de la Iniciativa ampliada para los PPME, ha habido un aumento del gasto destinado a la reducción de la pobreza y

una disminución del servicio de la deuda, medido en relación con los ingresos fiscales (gráfico 3.4). Esto no es sorprendente, ya que dichos gastos están previstos en el proceso de los DELP. Sin embargo, a pesar del aumento de esos gastos, los recursos adicionales derivados del alivio de la deuda aún no alcanzan el nivel necesario para que los países puedan alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Muchos países han logrado muy pocos avances en la consecución de algunos de los objetivos, y es muy probable que la mayoría de los países difícilmente alcance las metas fijadas para 2015 (cuadro 3.A2 anexo). En conjunto, los países han hecho algunos progresos con respecto al logro de los objetivos de la igualdad de género, la mejora de los servicios de saneamiento y de las tasas de mortalidad infantil, aunque los resultados individuales son muy dispares. Es evidente que para que los países puedan alcanzar las metas se necesitará un aumento considerable de la ayuda para el desarrollo.

Gráfico 3.5

PPME QUE HAN LLEGADO AL PUNTO DE DECISIÓN: CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y RELACIÓN ENTRE LA DEUDA EXTERNA TOTAL Y EL INB, 1980-2004

(Promedio ponderado)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, la base de datos común de las Naciones Unidas; y la base *Global Development Finance*, del Banco Mundial.

Nota: Véase el gráfico 3.2.

La eliminación del sobreendeudamiento es una condición necesaria, pero sin duda insuficiente para alcanzar y mantener niveles más altos de crecimiento económico a largo plazo. El lanzamiento de la Iniciativa para los PPME coincidió con una tendencia al alza en el crecimiento medio del PIB per cápita en los países que habían llegado al punto de decisión a finales de 2004, al pasar de una tasa negativa de alrededor del -2% entre 1980 y 1995 a una positiva del orden del 1,5% en 1996-2004 (gráfico 3.5). Aunque esa tendencia se registró demasiado pronto como para atribuirla a los efectos económicos de la Iniciativa para los PPME, es probable que las expectativas y la prestación real de alivio de la deuda hayan sido un factor coadyuvante. En cualquier caso, para obtener los beneficios del alivio de la deuda en materia de crecimiento y de creación de empleo, ha de prestarse la debida atención al contexto del gasto en la estrategia nacional de desarrollo del país y al efecto global que tiene la inversión (en particular en infraestructura) en el crecimiento (UNCTAD, 2004a). Además, al examinar sus perspectivas de crecimiento a largo plazo hay que tener en cuenta asimismo la vulnerabilidad de esos países a los embates exógenos, como las condiciones meteorológicas adversas, las variaciones de los tipos de cambio o las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, y el grado de diversificación de sus exportaciones. La subestimación de esa vulnerabilidad fue una de las razones del optimismo excesivo que se solía apreciar en las estimaciones de los ingresos de exportación y del crecimiento económico en el contexto de la aplicación de la Iniciativa para los PPME (USGAO, 2004). Así pues, hay que ser prudentes al hacer las proyecciones para calcular la futura sostenibilidad de la deuda.

También hay que tener presente que los indicadores tradicionales de la deuda sólo presentan un panorama parcial de las obligaciones en divisas derivadas de la financiación exterior; no reflejan la causa fundamental de muchos de los problemas de la deuda de los países en desarrollo. Dado que esos problemas suelen retrasar los avances del desarrollo económico y el cambio estructural, de manera que los países siguen siendo vulnerables a los cambios adversos del entorno exterior, es importante incorporar la gestión sistemática de la deuda en las estrategias nacionales de desarrollo. De ese modo se contribuirá a que el proceso no sólo se encamine hacia la reducción de la pobreza sino también hacia ámbitos que sostienen la diversificación, el crecimiento de la producción y el progreso tecnológico.

3. Adicionalidad del alivio de la deuda y la AOD

Aun después de haber cosechado todos los beneficios del alivio de la deuda concedidos en el marco de la Iniciativa para los PPME, los países siguen enfrentándose al problema de mantener la sostenibilidad de la deuda al tiempo que buscan la financiación adicional necesaria para perseguir los objetivos de desarrollo del Milenio. El alivio de la deuda concedida una sola vez no supondrá una solución universal a problemas estructurales más amplios y sin duda no garantizará que no se reproduzcan los problemas de la deuda.

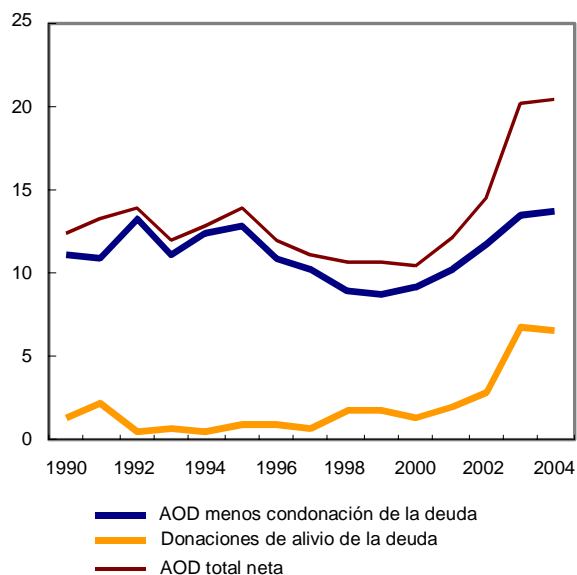
De acuerdo con la OCDE, la AOD a los países en desarrollo, incluidas las donaciones de condonación de la deuda ofrecidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) aumentaron a 106.500 millones de dólares en 2005, lo que representó un aumento del 31,4% en relación con 2004. Sin embargo, se prevé que la AOD vuelva a disminuir en 2006 y 2007, ya que el acusado aumento de 2005 se debió principalmente al alivio de la deuda extraordinariamente alto concedido al Iraq (14.000 millones de dólares) y a Nigeria (5.000 millones de dólares) y a la ayuda de emergencia a los países afectados por el *tsunami* (2.200 millones de dólares) (OCDE, 2006b).

En comparación, el costo total que supondría para los donantes asumir el déficit de financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio en el ámbito de las inversiones para todos los países de renta baja y media se estima en 73.000 millones de dólares para 2006, y aumentaría a 135.000 millones para 2015 (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005: 240). Posiblemente surjan costos adicionales, nacionales e internacionales, de asistencia de emergencia y humanitaria, desembolsos para ciencia y tecnología, mayor alivio de la deuda, aumento de las necesidades de capacidad técnica de los organismos bilaterales y multilaterales, y otras categorías de asistencia oficial para el desarrollo. En su informe, *Invirtiendo en el desarrollo* (también llamado *Informe Sachs*), el Proyecto del Milenio estima que si los países desarrollados aumentaran su AOD de 0,25% de su producto nacional bruto (PNB) en 2003 a 0,44% en 2006, y a 0,54% en 2015, se cubriría el costo que supone el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en todos los países. Además sugiere que debería ofrecerse sobre todo en forma de donaciones de ayuda al presupuesto. Cabe señalar

Gráfico 3.6

PPME QUE HAN LLEGADO AL PUNTO DE DECISIÓN: CORRIENTES DE AOD Y ALIVIO DE LA DEUDA, 1990-2004

(Miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE.

Nota: Véase el gráfico 3.2.

que este nivel de AOD es inferior al 0,7% del PNB que los donantes ya habían prometido alcanzar para 2015 en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio y de otras prioridades de asistencia para el desarrollo.

La mayoría de los PPME necesitarán más financiación en forma de donaciones para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015 sin volver a tropezar con dificultades para atender al servicio de la deuda. Sin embargo, en los casos en que hacen falta préstamos adicionales para financiar la inversión en el desarrollo, es necesario promover una actitud responsable al conceder y contraer los préstamos, y vincular el componente de donación de esos préstamos a la capacidad de pago, que en los países más pobres depende a menudo de fluctuaciones inducidas desde el exterior, en razón de su gran dependencia con respecto a los ingresos de exportación de productos básicos. En este contexto, cabe preguntarse de qué manera puede un país buscar un equilibrio adecuado entre las donaciones y los pres-

tamos en condiciones de favor, para poder cumplir sus objetivos de desarrollo sin riesgo de caer en una situación de endeudamiento exterior insostenible⁴⁵.

La ventaja evidente de las donaciones es que no conllevarán posibles problemas de servicio de la deuda más adelante, al tiempo que ofrecen recursos y margen de maniobra fiscal valiosos y necesarios para lograr los objetivos nacionales de desarrollo. Los PPME que han llegado al punto de culminación, en particular, no tendrán suficientes recursos para financiar el gasto en desarrollo sin un aumento importante de la ayuda, preferiblemente en forma de donaciones. No obstante, preocupa que una importante sustitución de los préstamos por donaciones aumente la incertidumbre con respecto a las futuras corrientes de ayuda.

Una vez finalizadas las iniciativas de alivio de la deuda, los países tendrán que buscar otros medios para financiar los objetivos de desarrollo del Milenio. La principal preocupación es que la Iniciativa para los PPME sólo aporte una pequeña contribución al alivio de las presiones presupuestarias de un gobierno. Si bien las modalidades de alivio de la deuda pueden influir en la balanza de pagos de un país (en el sentido de que el alivio del volumen de la deuda, a diferencia del alivio del servicio de la deuda, hace innecesario movilizar divisas para reembolsar al acreedor), no aligerarán la carga presupuestaria, ya que la suma previamente asignada al pago del servicio de la deuda será transferida a una cuenta especial destinada a financiar el gasto social según el DELP del país. Cuando los países hayan acumulado atrasos importantes antes de beneficiarse de la Iniciativa para los PPME, los gobiernos deberán efectuar gastos adicionales para "liquidar" los atrasos en forma de mayor gasto social. Esos gastos adicionales tendrán que financiarse reduciendo otras partidas del gasto público o buscando formas de aumentar los ingresos fiscales. Por tanto, el grado adicional de margen de maniobra fiscal que puede dar el alivio de la deuda para que el gobierno beneficiario pueda tomar medidas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y el grado en que las condiciones del programa imponen limitaciones adicionales al gasto y la inversión públicos o a las medidas de apoyo al crecimiento y el cambio estructural a largo plazo están sujetos a interpretación.

Además, el alivio de la deuda, cuyo objeto era liberar recursos para aumentar el gasto público, se basaba en el supuesto de que dicho alivio se sumaría a las corrientes de ayuda que se hubieran proporcio-

nado en ausencia de alivio de la deuda. Una vez más, la consideración de la adicionalidad en este sentido queda en gran medida sujeta a interpretación y a los supuestos que se formulen. Pero un desglose de las corrientes de AOD nominales de los miembros del CAD indica que, hasta el momento, el alivio de la deuda no ha sido totalmente adicional en el marco de la Iniciativa. Como se observa en el gráfico 3.6, para los países que llegaron al punto de decisión a finales de 2004, hubo una constante disminución de las corrientes de ayuda, una vez deducida la condonación de la deuda, tras el lanzamiento de la Iniciativa para los PPME en 1996 y hasta 2000. Esta tendencia se invirtió en 2001, con un aumento constante del nivel de ayuda. Una evaluación reciente del Banco Mundial (2006a) indica que el alivio de la deuda de los PPME fue en gran medida adicional a las transferencias no relacionadas con la deuda en el período posterior a 1999. No obstante, es importante señalar que este aumento de la AOD, menos la condonación de la deuda, sólo supuso una vuelta al nivel existente antes del lanzamiento de la Iniciativa para los PPME.

Las corrientes de AOD de los miembros del CAD, una vez deducidas las donaciones de alivio de la deuda, aumentaron más rápidamente de 2001 a 2004 para los países en desarrollo que no son beneficiarios de la Iniciativa para los PPME (55%) que para los PPME (27%) y las economías en transición de Europa sudoriental y la CEI (10%) (gráfico 3.7). Esto puede llevar a la conclusión de que el alivio de la deuda bilateral de los PPME se realizó en parte a expensas de otras corrientes de AOD al conjunto de los PPME. No obstante, una gran proporción del aumento de las corrientes de AOD, con excepción de la condonación de la deuda, hacia países distintos de los PPME se debió a un aumento sustancial de las corrientes de ayuda hacia sólo dos países con necesidades extraordinarias de reconstrucción: Afganistán e Iraq (OCDE, 2006c).

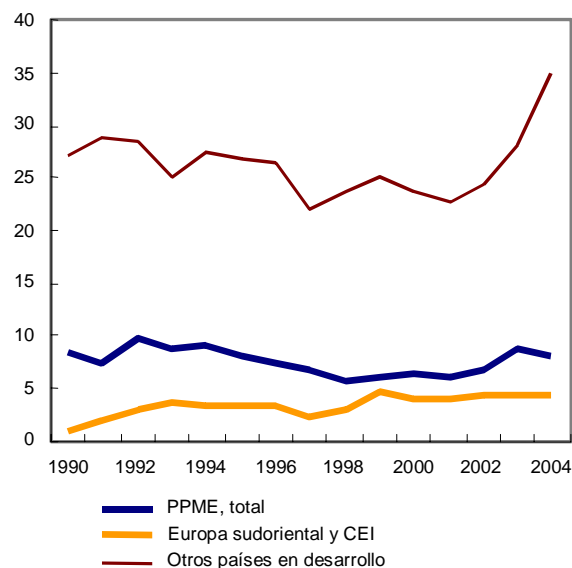
4. Problemas de deuda de los países de renta media

Además de recomendar la adopción de medidas para ayudar a los países más pobres, la Declaración del Milenio también subrayó que eran necesarias medidas nacionales e internacionales que contribuyeran a hacer más sostenible a largo plazo la deuda de los países en desarrollo de renta baja y

Gráfico 3.7

AOD MENOS ALIVIO DE LA DEUDA DE LOS MIEMBROS DEL CAD, 1990-2004

(Miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

media. Aunque el decenio de los noventa estuvo marcado por un mayor esfuerzo por solucionar los problemas de sostenibilidad de la deuda de los países más pobres, no se dedicó igual atención a los de los países de renta media. Sólo tras la suspensión de pagos de la Argentina en 2001 procuraron los acreedores privados y oficiales mejorar los mecanismos existentes para solucionar los problemas de la deuda de esos países.

En el método de Evian propuesto en 2003 se reconoce el hecho de que varios países que no son PPME también afrontan graves problemas de sostenibilidad de la deuda. Este método crea un marco de tratamiento por el Club de París de la deuda oficial de los países de renta baja y media, que no tienen derecho al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME pero que han acumulado un sobreendeudamiento similar al de los PPME. Según este método, las condiciones generales de reescalamiento de las corrientes se aplicarán a los países con problemas de liquidez, cuya deuda sea por lo demás sostenible. Para los países que están en situación de deuda insostenible, pero que siguen las

políticas aplicadas en el marco de los programas del FMI, el método de Evian permite que el Club de París dé un tratamiento global al problema de su deuda, por ejemplo reescalando las corrientes, redefiniendo el perfil de la deuda o reduciendo su volumen. También refuerza el principio del tratamiento comparable por otros acreedores, incluidos los privados.

Hasta la fecha el método de Evian sólo se ha aplicado a seis países, dos de ellos considerados en situación de deuda insostenible⁴⁶. Si bien el método de Evian no ha dado lugar a nuevas condiciones de tratamiento, el Club de París lo considera una mejora con respecto a las anteriores prácticas en materia de renegociación de la deuda con países de renta media. No obstante, el método presenta varios problemas: primero, no están claramente identificados los factores que permiten distinguir entre los problemas de liquidez y los de solvencia; segundo, el tratamiento individual de los países deudores no es totalmente transparente en cuanto a los criterios o la metodología en que se basa el tratamiento de cada caso; y, tercero, el análisis de la sostenibilidad de la deuda que sirve de base para determinar el tratamiento se centra en las políticas macroeconómicas, prestando poca atención a los vínculos entre las políticas de desarrollo y la sostenibilidad, o entre los factores de vulnerabilidad y la sostenibilidad.

Durante los años noventa hubo considerables avances en la solución de los problemas de la deuda de los años ochenta relacionados con las obligaciones contraídas con los acreedores de bancos comerciales, pero al mismo tiempo surgieron nuevos problemas de deuda que empezaron a cernirse sobre los mercados financieros a finales de la década. La mejora de la posición exterior de varios países de renta media, junto con su dependencia respecto de las entradas de capital para financiar la inversión y acelerar el crecimiento dio lugar a una rápida expansión de la emisión de bonos internacionales por los países de renta media.

Resulta más complicado solucionar los problemas del servicio de la deuda en bonos que los problemas relacionados con los préstamos sindicados internacionales, la forma de financiación exterior privada más frecuente hasta los años noventa.

Ello se debe a que en los préstamos en bonos intervienen diversos grupos de tenedores de bonos, incluidos los residentes en el país, y a que pueden emitirse en distintas jurisdicciones. En caso de crisis, será difícil lograr un acuerdo de reestructuración de la deuda ordenado y de colaboración, y los litigios agresivos de los acreedores y las negociaciones prolongadas pueden llevar al marasmo o producir un resultado que no responda a las necesidades financieras de los países deudores.

La crisis de la Argentina volvió a hacer patente la necesidad de elaborar un mecanismo internacional ordenado para solucionar el problema de la suspensión de pagos de la deuda soberana. En retrospectiva, parece que para la Argentina y los tenedores de bonos hubiera sido mejor buscar antes una solución a la crisis en el marco de una estructura consolidada y reconocida internacionalmente. El problema no es nuevo, pero desde la crisis de la deuda de los años ochenta ha habido pocos avances en la elaboración de un mecanismo acordado a nivel internacional e institucionalizado de renegociación de la deuda soberana. En el contexto de esa crisis y la lentitud con que se avanza hacia la solución de los problemas de deuda de los países endeudados con los bancos comerciales en la primera mitad de los años ochenta, en el *TDR 1986* se destacó la falta de un mecanismo justo y eficiente en el sistema financiero internacional para solucionar los problemas de la deuda soberana:

Se han logrado pocos avances en la elaboración de un mecanismo de renegociación de la deuda internacionalmente convenido e institucionalizado.

La inexistencia de un marco imparcial y bien articulado para solucionar los problemas internacionales de la deuda crea el gran peligro, que en parte ya se ha materializado, de que los deudores internacionales se vean en las dos peores situaciones posibles: pueden padecer el estigma económico y financiero de que se les considere *de facto* en quiebra, con todas las consecuencias que esto supone para su solvencia y la obtención de financiación en el futuro, y al mismo tiempo no reciben en gran parte los beneficios de la ayuda y la reorganización financieras que acompañarían una quiebra *de jure* tramitada de manera similar a la prevista en el capítulo 11 del Código de Quiebras de los Estados Unidos (*TDR 1986*, anexo del capítulo VI).

El FMI sólo empezó a acariciar la idea de un marco internacional para resolver el problema de la deuda soberana en 2002, después de varias crisis financieras en países con mercados emergentes, formulando una propuesta de un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana (MRDS) (Krueger, 2001). Paralelamente a las conversaciones acerca del MRDS, en las que se buscaba una solución reglamentada que abarcara elementos de las leyes nacionales sobre la quiebra, el FMI también apoyó la decisión de que se analizaran mejor los efectos de la incorporación de las cláusulas de acción colectiva en los nuevos bonos emitidos en los mercados emergentes. Esas cláusulas son acuerdos de cooperación que facilitan, si es necesaria, la reestructuración de la deuda contraída mediante las emisiones de bonos individuales, y son relativamente fáciles de aplicar. En los últimos años las ha utilizado un número creciente de países en desarrollo emisores y la experiencia ha demostrado que eran infundados los temores iniciales de que con la inclusión de las cláusulas en los bonos emitidos se enviaría un mensaje equivocado a los posibles inversores y se encarecerían los préstamos externos.

Sin embargo las cláusulas tienen poco en común con el marco propuesto en un principio que tenía por objeto reunir a deudores y acreedores para buscar soluciones a los problemas del servicio general de la deuda soberana, garantizar mayor transparencia y facilitar un mecanismo de solución de litigios. Así pues, queda sin resolver el problema de una renegociación ordenada de la deuda, que también garantice un reparto justo de la carga de las crisis financieras entre los acreedores y los deudores y entre el sector público y el privado. Al hacer que los acreedores privados participen en la gestión y resolución de las crisis también se contribuiría a evitarlas, ya que los acreedores tendrían que soportar los riesgos que asumen al hacer inversiones especulativas en los mercados emergentes (véase también *TDR 2001*, cap. III). A diferencia de los procedimientos indicados en las leyes nacionales de quiebra, la actual arquitectura financiera internacional todavía no garantiza la mediación independiente y el arbitraje respecto del grado de alivio de la deuda que ha de obtener un país para lograr que la situación de su deuda sea sostenible. Aún hace falta elaborar un sistema global, justo y eficiente para frente al problema de la crisis de la deuda soberana.

D. Las remesas de los migrantes

1. *Tendencias recientes de las remesas de los migrantes*

Las remesas registradas de los migrantes⁴⁷ hacia los países en desarrollo han aumentado considerablemente desde principios de los años noventa. Entre 1990 y 2004 se cuadruplicaron, convirtiéndose en una fuente de divisas cada vez más importante para esos países (gráfico 3.8). En 1990 el volumen de las remesas equivalía aproximadamente a la mitad de las entradas de AOD y casi al valor total de las entradas de IED. Posteriormente su crecimiento fue más lento, pero más constante que el de la IED, aunque más

rápido que el de la AOD, y desde 1996 supera el de la AOD en un margen cada vez mayor.

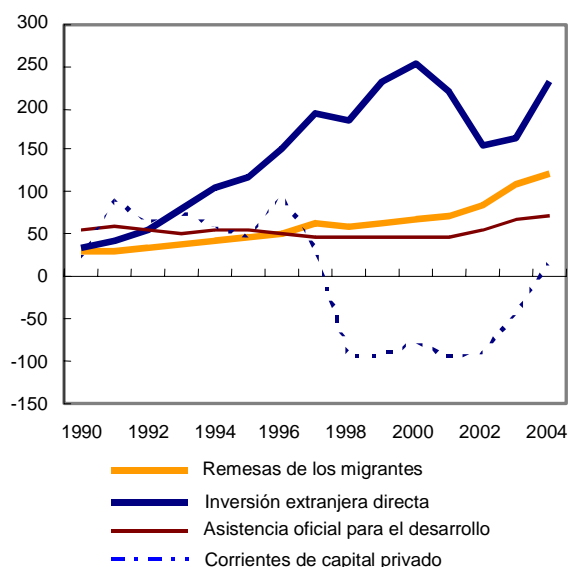
Las remesas enviadas por los migrantes a los países en desarrollo se han convertido en una fuente importante de divisas, superando a la AOD en un margen cada vez mayor.

Dado el carácter incompleto de los informes, debido principalmente al hecho de que una gran proporción de las remesas de los migrantes se transfieren a través de canales informales, se cree que su valor efectivo es muy superior al registrado en las estadísticas de la balanza de pagos. Los umbrales mínimos del registro oficial también indican que muchos países no registran todas las entradas de remesas. De hecho, se estima que las remesas no registradas representan como mínimo el 50% de las corrientes registradas (Banco Mundial 2006b: ix).

Gráfico 3.8

REMESAS DE LOS MIGRANTES Y CORRIENTES FINANCIERAS HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1990-2004

(Miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el Manual de estadísticas de la UNCTAD, en línea; Estadísticas de la balanza de pagos, del FMI, CD-ROM, junio de 2006 y en la base de datos *World Economic Outlook*, abril de 2006; base de datos OLISnet de la OCDE.

Nota: Las remesas de los migrantes abarcan los envíos de los trabajadores, la remuneración de empleados y las transferencias de capital de los migrantes; los datos de 2004 son estimaciones. Las corrientes de capital privado son las corrientes de inversiones netas de cartera y otras corrientes de capital privado.

En general, las entradas de remesas a los países en desarrollo han sido más estables que sus ingresos de exportación, las entradas de IED, otras entradas de capital privado y la AOD. A diferencia de las corrientes de capital privado, no fluctúan según el humor de los mercados de capital ni disminuyen cuando empeoran los resultados de la economía nacional de los países receptores. De hecho, las remesas siguieron aumentando al comienzo del milenio cuando la IED mostró una inestabilidad considerable ante las limitadas perspectivas de la economía mundial (gráfico 3.8). En realidad, las remesas suelen mostrar una tendencia anticíclica, ya que los remitentes tienden a incrementar las transferencias

cuando hay crisis económicas o desastres naturales en sus países de origen. Sin embargo, en cierta medida las remesas de los migrantes también se hacen con objeto de diversificar las inversiones, y en ese caso suelen funcionar de manera procíclica.

China y Filipinas son dos ejemplos de la forma en que las remesas responden a cambios drásticos en la actividad económica y en el clima de inversión de los países receptores, del mismo modo que las entradas de capital. En los últimos años las entradas de remesas en China estuvieron motivadas en parte por la especulación sobre el tipo de cambio del renminbi y han exhibido un comportamiento procíclico a causa del rápido crecimiento económico del país. Del mismo modo, las entradas de remesas en Filipinas aumentaron constantemente a medida que mejoraba el clima de inversión a comienzos de los años noventa, pero se hicieron más inestables tras la crisis financiera de finales del decenio. Las comparaciones entre países permiten observar también que en las remesas influye el clima de inversión de los países receptores (OCDE, 2003), pero, en general, las corrientes de remesas han resultado menos inestables y procíclicas que las entradas de divisas de otras fuentes (FMI, 2005b).

Otra particularidad de las remesas de los migrantes es que suelen constituir una forma de ingresos familiares adicionales en los países receptores y el gobierno ejerce poco control sobre su uso. Esto hace más difícil integrar su utilización en una estrategia de financiación del desarrollo. Por otra parte, son menos costosas para el país receptor que las entradas de divisas de otras fuentes, porque no crean obligaciones respecto del país de origen, como el pago de intereses en el caso de los títulos de deuda, la condicionalidad en el caso de las donaciones oficiales o la reexpedición de los beneficios en el caso de la IED.

La rápida expansión de las corrientes de remesas registradas desde 1990 se ha debido a tres factores. En primer lugar, la migración desde los países en desarrollo ha aumentado a raíz de la confluencia de una serie de condiciones como la escasez de mano de obra en algunas actividades en varias economías avanzadas y dinámicas (Naciones Unidas, 2006), las diferencias salariales y las disparidades demográficas entre los países de origen y de destino, así como el abaratamiento de los costos de la migración, por ejemplo del transporte. En segundo lugar, en las últimas tres décadas ha aumentado considerablemente la proporción de trabajadores calificados

y de inmigrantes con educación superior. El consiguiente aumento de su capacidad salarial también ha contribuido al crecimiento de las remesas (Burgess y Haksar, 2005). El tercer factor es puramente estadístico: en los últimos años, tanto los países receptores como los remitentes han mejorado considerablemente el seguimiento y el registro de las remesas, y, gracias a la disminución del costo de las transacciones y a los avances tecnológicos, también se ha pasado de los medios informales a los formales para efectuar las transferencias. Es probable que la proporción de remesas no registradas se haya contraído porque desde septiembre de 2001 se ejercen controles más estrictos. Además, varios países en desarrollo han modificado sus políticas de control de cambios, lo que ha permitido disminuir el valor suplementario de las divisas en el mercado negro. Así pues, aunque el valor real de las remesas quizás se haya subestimado considerablemente, es probable que el aumento interanual real de los últimos años sea menor que el indicado en los registros oficiales.

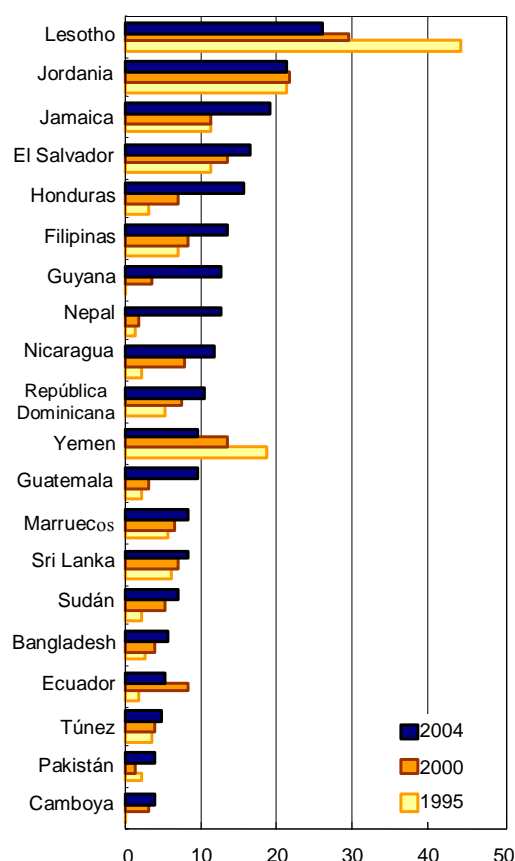
Si bien las remesas de los migrantes varían mucho de un país a otro, están repartidas de manera más equitativa entre los países en desarrollo que las corrientes de IED. Sin embargo, la entrada de remesas ha crecido mucho más rápidamente en los países de América Latina y el Caribe y en los países asiáticos en desarrollo que en África. Entre 1990 y 2004 estas corrientes se multiplicaron por un factor de 12,4 en Asia oriental y el Pacífico, por 7 en América Latina y el Caribe y por 5,6 en Asia meridional, pero sólo por 4 en el África subsahariana, donde las remesas registradas son mucho menos importantes (Banco Mundial, 2006b).

Uno de los factores que influyen en la migración y, por ende, en las remesas a los países en desarrollo es su proximidad geográfica o cultural con países que disponen de una renta per cápita muy superior. Esto explica por ejemplo el alto nivel de las remesas enviadas a México (en valores absolutos), y a Lesotho, Jordania o el Yemen (como proporción del PIB). En valores absolutos, los países que más remesas reciben son los dos países en desarrollo más poblados, China y la India. Sin embargo, en proporción con el PIB, las remesas son especialmente importantes para los países más pequeños (gráfico 3.9). En 2004, representaban más del 15% del PIB en cinco países en desarrollo y el 10% o más en diez países. En casos excepcionales (Jordania y Lesotho) las remesas representan más de una quinta parte del PIB. En algunos países pequeños, las remesas

Gráfico 3.9

PRINCIPALES PAÍSES EN DESARROLLO RECEPTORES DE REMESAS, 1995, 2000 Y 2004

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos National Accounts Main Aggregates de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas; y el CD-ROM Estadísticas de la balanza de pagos, del FMI, junio de 2006.

Nota: Al parecer, Tonga, el Líbano y Haití también reciben grandes entradas de remesas, como proporción del PIB (Banco Mundial, 2005: 90). Sin embargo, éstas no se incluyen en el total al no haberse podido contrastar los datos disponibles.

superaron con amplio margen las entradas de IED. Pero lo mismo ocurrió también en la India, donde las remesas ascendieron a 20.500 millones de dólares en 2005, casi el doble de la entrada total de inversiones de cartera y de IED juntas, que fue de 11.900 millones de dólares (EIU, 2005b).

2. Repercusiones económicas de las remesas de los migrantes

Las remesas presentan muchas facetas y pueden tener distintos efectos a nivel microeconómico y macroeconómico. Existe amplio acuerdo sobre el efecto positivo directo que tienen en el alivio de la pobreza, ya que a menudo se destinan directamente a los receptores pobres y les permiten atender a necesidades básicas de alimentación y vestido, y comprar otros bienes de consumo. Los efectos de las remesas de los migrantes en el crecimiento y el desarrollo económicos no son tan claros. Dependen de diversos factores como la forma de utilización de las remesas en los hogares que las reciben, el volumen de las corrientes de remesas a lo largo del tiempo y los motivos por los que se envían, así como la eficiencia de la intermediación financiera del país y las condiciones monetarias nacionales. La contribución al crecimiento y el desarrollo de la economía receptora será más grande cuanto mayor sea la proporción de entradas de remesas que puedan canalizarse hacia la inversión en capital físico y humano, sea directamente por las personas que las reciben o indirectamente a través de los intermediarios financieros del país receptor.

Si bien sólo se dispone de datos anecdóticos sobre la utilización real de las remesas a nivel micro, se estima que del 80 al 85% de las remesas se usan para atender a las necesidades básicas cotidianas de los hogares que las reciben (de Vasconcelos, 2005: 5). Las remesas son un seguro social importante en los momentos difíciles de las familias de bajos ingresos, y facilitan el consumo. Dado que a muchas de estas familias les resulta difícil obtener préstamos para adquirir tierras o para la construcción de vivienda, las remesas pueden desempeñar un papel importante frente a las restricciones del crédito privado y, hasta cierto punto, servir para subsanar las deficiencias del sistema financiero del país (Giuliano y Ruiz-Arranz, 2005).

Aunque las remesas generalmente aumentan los ingresos y el consumo de los hogares, a veces también se usan para invertir en operaciones de aumento de la capacidad o la productividad en la agricultura o para iniciar o ampliar las actividades de

una pequeña empresa manufacturera o de servicios. Algunos estudios indican que las remesas han permitido la capitalización de empresas propiedad de migrantes (Buch, Kuckulenz y Le Manche, 2002). Es probable que su contribución a la formación de capital aumente a la par que el nivel de la renta per cápita del país receptor: una vez cubiertas las necesidades de consumo básicas, una parte cada vez más importante de las remesas se utiliza para invertir en capital físico y humano. También hay ejemplos de actividades conjuntas de grupos de migrantes que hacen donaciones para invertir en proyectos de infraestructuras locales, como escuelas, en sus países de origen.

Es bien sabido que aunque la emigración puede aliviar la carga del desempleo y generar ingresos en forma de remesas, es costosa para el país que pierde trabajadores calificados y talento, lo que dificulta el desarrollo de las actividades manufactureras locales. Por otra parte, los emigrantes, además de enviar remesas, también pueden beneficiar a sus países de origen al regresar con nuevas capacidades profesionales y, a veces, con espíritu empresarial.

Las remesas, además de las repercusiones microeconómicas que tienen en los ingresos y el bienestar de las familias que las reciben, pueden tener efectos macroeconómicos considerables en las economías receptoras. Dado que las remesas son una importante fuente de divisas, pueden contribuir a paliar las limitaciones de balanza de pagos que sufren los países en desarrollo, de manera que un déficit comercial no genere un endeudamiento mayor. Al aportar más divisas para la adquisición de insumos importados para la producción nacional constituyen una fuente de financiación del desarrollo. No obstante, este efecto depende de la manera en que las familias destinatarias utilicen las remesas que reciben. El efecto positivo sobre la balanza de pagos quedará anulado en la medida en que las gasten directamente en bienes de consumo importados.

Se ha afirmado que los efectos positivos potenciales de las remesas de los migrantes pueden verse reducidos por su impacto en el tipo de cambio (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2004). Sin embargo, para que esto ocurra, la proporción de las remesas en las transacciones en divisas del país destinatario

Las remesas tienen repercusiones positivas directas en el alivio de la pobreza, pero sus efectos en el crecimiento económico y el desarrollo no son tan claros.

tendría que ser particularmente grande; además, el volumen de las remesas tendría que aumentar drásticamente en un período muy breve, sin que hubiera simultáneamente un aumento similar de las importaciones⁴⁸. Estas condiciones sólo pueden producirse en casos excepcionales. En general, como se indicó anteriormente, las remesas de los migrantes son la forma más estable de entradas financieras en los países en desarrollo, variando a menudo a la inversa del ciclo y acompañadas con frecuencia de cambios en las importaciones. Incluso se ha observado que en los países que reciben voluminosas corrientes de capital privado y grandes remesas, estas últimas pueden contribuir a reducir la probabilidad de cambios en la cuenta corriente y de crisis financieras (Bugamelli y Paterno, 2005).

Aparentemente, un efecto indirecto de la entrada estable y abundante de remesas de migrantes en los países destinatarios es un mejor acceso a los mercados internacionales de capitales. Las expectativas de un aumento de las futuras entradas de remesas suelen contribuir a una mayor solvencia crediticia y a mejorar la calificación de los bonos del país. Por otra parte, esto crea o refuerza la posibilidad de potenciar las repercusiones de las remesas en el desarrollo mediante la obtención de préstamos externos adicionales que permitan financiar importaciones esenciales para la diversificación, la creación de capacidad productiva adicional y el progreso tecnológico. Por otro lado, ese efecto también puede contribuir a la obtención de préstamos externos con fines no productivos, lo que haría aumentar la deuda cuyo servicio tendría que atenderse con el futuro ingreso nacional.

3. Políticas nacionales e internacionales para incrementar las repercusiones de las remesas

Las actuales tendencias demográficas mundiales y la creciente brecha entre el nivel de vida de la mayoría de los países en desarrollo y los países desarrollados apuntan a que en los próximos años se intensificará la migración de mano de obra de los países en desarrollo hacia los desarrollados. Desde el punto de vista del desarrollo a más largo plazo, las remesas deberían considerarse una fuente temporal de divisas adicionales que puede ayudar a resolver los problemas causados en un principio por la emigración. Es decir, pueden impulsar el crecimiento y

el desarrollo nacionales y generar empleo nacional cada vez más productivo.

Por consiguiente, los países en desarrollo, en especial aquellos para los cuales las remesas de los migrantes constituyen una fuente importante de divisas, deberían tratar de integrar la migración y las remesas de los migrantes en una estrategia de desarrollo más amplia. Esa estrategia podría incluir el ofrecimiento de incentivos a los migrantes o a los receptores de las remesas, a fin de que destinen esas transferencias, en la medida de lo posible, a usos productivos⁴⁹. Desde este punto de vista, las remesas tendrían un efecto similar al de las inversiones de la "diáspora", que pueden desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo. Esto se debe a que los miembros de las diásporas a menudo están mejor informados de las condiciones locales que otros posibles inversores extranjeros.

En el debate internacional sobre las políticas de desarrollo se reconoce cada vez más el potencial de las remesas de los migrantes. Se ha subrayado que para incrementar las remesas por migrante es importante reducir el costo de transferencia de las remesas y hacer más eficientes los canales de transferencia, por ejemplo, mediante una plataforma electrónica común que facilite las transferencias de remesas. Además, se puede aumentar las repercusiones de las remesas procurando consolidar el sistema financiero nacional de los países en desarrollo (Kapoor, 2004).

Otra manera de enfocar los problemas de desarrollo en relación con la emigración sería ofrecer incentivos en los países de origen para alentar a los migrantes con talento a que regresen después de varios años de trabajo en el extranjero. El regreso de esos migrantes con capacidades valiosas adquiridas en los países de destino, convertiría la "fuga de cerebros" en "obtención de cerebros". La movilidad de la mano de obra entre países, administrada internacionalmente, como elemento de la alianza mundial para el desarrollo permitiría alcanzar varios objetivos al mismo tiempo, por ejemplo: aumentar la entrada de remesas en los países en desarrollo, atender a la demanda de algunos sectores del mercado laboral internacional y lograr la "repatriación productiva" de los migrantes.

Se han formulado propuestas para "multilateralizar" las normas de inmigración como bien público mundial (Rodrik, 2001). La coordinación entre

los países de origen y los de destino, basada en acuerdos bilaterales y planes de empleo temporal de mano de obra extranjera podrían formar parte de las políticas de migración controlada. Por ejemplo, Rodrik (2004) sugirió crear un plan de movilidad temporal de la mano de obra como instrumento para estimular el desarrollo y el crecimiento en el país de origen. Según el plan, los migrantes podrían salir de sus países por un período de 2 a 5 años, y el país de origen y el de acogida ofrecerían incentivos para que volvieran al país de origen y fueran sustituidos por una nueva ronda de migrantes. Se espera que quienes vuelvan traigan algún capital, así como varios conocimientos especializados y calificaciones profesionales que podrían servir de contribución al desarrollo

La coordinación entre el país de origen y el país de destino, los acuerdos bilaterales y los planes de empleo temporal de mano de obra extranjera podrían formar parte de las políticas de migración controlada.

económico y social del país de origen. Evidentemente ese plan sólo puede funcionar si cuenta con el apoyo de diversas entidades a nivel internacional, así como a nivel nacional en el país de origen y en el de acogida. Un paso hacia una mayor movilidad internacional de la mano de obra es la propuesta del llamado modo 4 de suministro de servicios que se examina en la actual ronda de negociaciones sobre el AGCS en la OMC. Éste reconoce que un movimiento temporal regulado de personas calificadas podría ser beneficioso para el bienestar social de los países de origen y de acogida, convirtiendo la fuga de cerebros en circulación ordenada de cerebros en beneficio del desarrollo. También podría contribuir a aumentar la previsibilidad y la transparencia (UNCTAD, 2004b).

E. ¿Conviene reforzar el papel de la IED?

1. La IED en los países en desarrollo: tendencias y pautas

Las corrientes de IED a los países en desarrollo, incluidas las inversiones totalmente nuevas y las inversiones de cartera, aumentaron a un ritmo constante desde mediados de los años ochenta hasta finales de los años noventa. Aunque mantienen su nivel, se han hecho menos estables desde el cambio de milenio. Desde principios de los años noventa, la IED ha sido el principal componente de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo (UNCTAD, 2005c: 7), y en 2003 representó más de la mitad de las corrientes de recursos financieros hacia el conjunto de esos países. Todas las regiones en desarrollo han visto aumentar

El papel que pueden desempeñar las entradas de IED en las estrategias nacionales de desarrollo varía considerablemente según el país.

sus entradas de IED en los últimos 25 años (gráfico 3.10). No obstante, las corrientes hacia las distintas regiones han aumentado a distinto ritmo, lo que ha modificado la posición relativa de las distintas regiones receptoras en lo que respecta a su porcentaje del volumen de IED (gráfico 3.11).

Antes de los años ochenta, América Latina y el Caribe eran con mucho los mayores receptores de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo. Esta situación cambió cuando el crecimiento de la producción en esa región disminuyó de forma drástica y la inestabilidad macroeconómica aumentó en el marco de la crisis de la deuda de los años ochenta, mientras que varias economías de Asia oriental siguieron creciendo con rapidez e integrándose con éxito en la economía mundial.

Al aumentar las diferencias entre Asia y América Latina en cuanto a su situación macroeconómica y a la inversión interna, Asia se convirtió en la región en desarrollo receptora de IED más importante a principios de los años ochenta. Desde entonces, su importancia relativa ha seguido aumentando, ya que las condiciones favorables a la inversión tanto interna como extranjera en varios países de Asia oriental y sudoriental han atraído IED adicional. El porcentaje correspondiente a China del total de la IED ha aumentado rápidamente desde los años noventa, lo que ha hecho que el país se haya convertido a principios de este siglo en el mayor receptor de IED entre todos los países en desarrollo.

Aunque las corrientes de IED hacia América Latina fueron muy inferiores a las de Asia, su porcentaje del volumen total de IED hacia los países en desarrollo permaneció estable durante el período 1980-2004. Las corrientes de IED hacia la región aumentaron en los años noventa, en gran parte gracias a los importantes programas de privatización, pero descendieron a partir de 1999 debido a la disminución de las posibilidades de privatización y a que las condiciones macroeconómicas siguieron siendo poco propicias. Desde 2004 se ha producido una reanudación de las corrientes de IED a algunos países, impulsadas principalmente por la perspectiva de ingresos más elevados en el sector primario, en particular en las industrias extractivas.

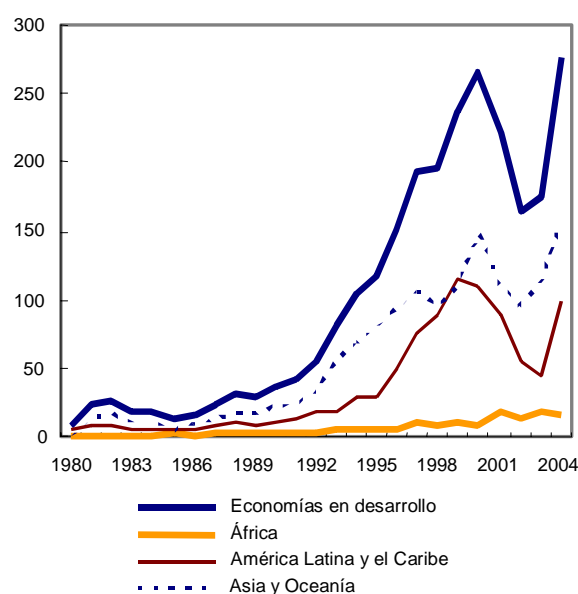
En cambio, el porcentaje correspondiente a África del volumen total de IED hacia los países en desarrollo experimentó una disminución constante desde principios de los años ochenta, aunque las entradas aumentaron de manera significativa en los años ochenta y noventa. Desde 2001, también han aumentado considerablemente las corrientes de IED hacia varios países, sobre todo exportadores de petróleo y de metales, como consecuencia de la mejora de las perspectivas en los mercados internacionales de materias primas. En general, en los últimos 25 años en África ha disminuido no sólo la IED, sino también la inversión interna, y esta última se redujo de más de un 25% del PIB a mediados de los años setenta a aproximadamente un 18% en 2000-2004 (UNCTAD, 2005d, sección B).

En los países en desarrollo han aumentado significativamente las fusiones y adquisiciones transfronterizas desde mediados de los años noventa, aunque han sido muy inferiores a las de los países

Gráfico 3.10

ENTRADAS DE IED EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR REGIONES, 1980-2004

(Miles de millones de dólares de los EE.UU.)

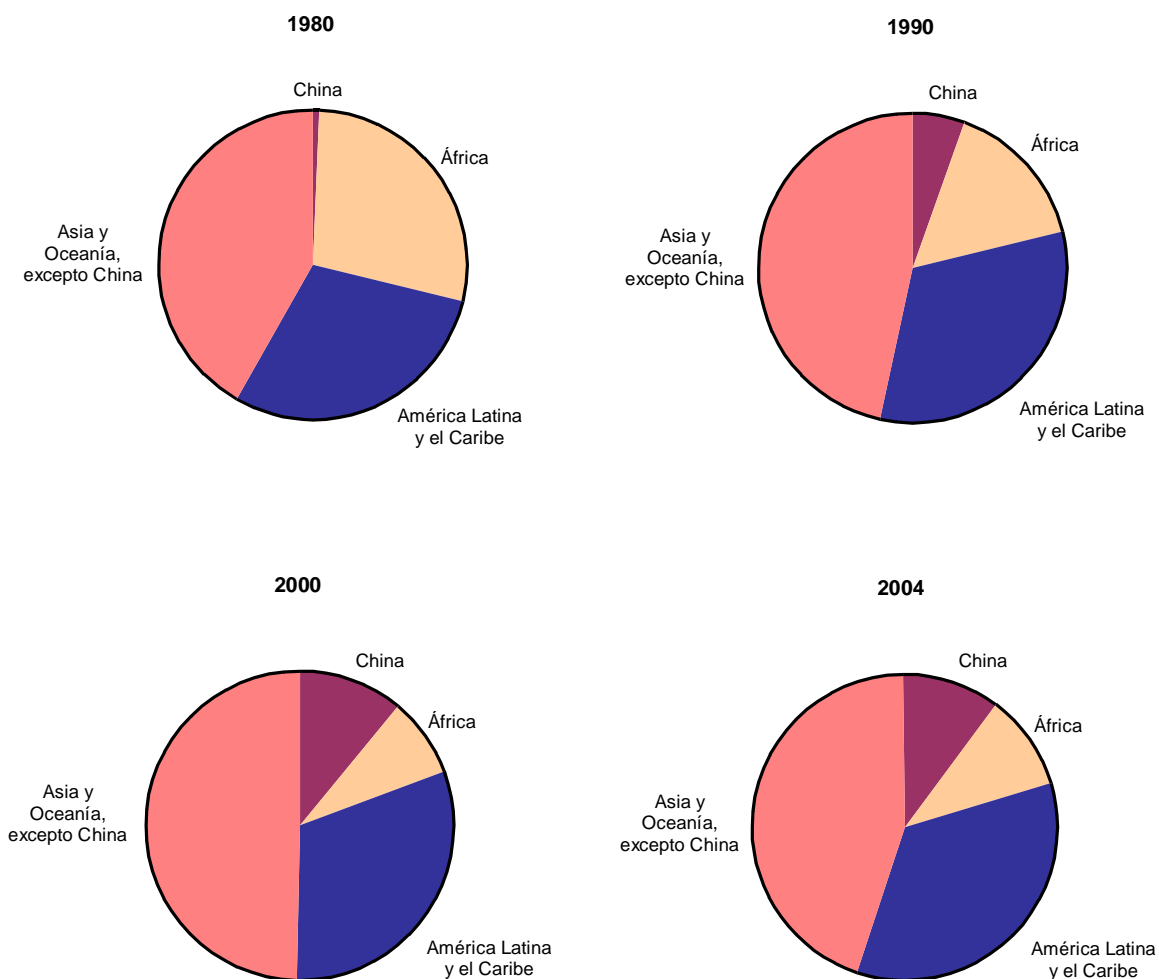


Fuente: UNCTAD, Base de datos de la UNCTAD sobre la IED y las ETN (www.unctad.org/fdistatistics).

desarrollados. La privatización de industrias como la electricidad y las telecomunicaciones en América Latina y el Caribe, en especial en la Argentina y el Brasil, representó una proporción importante de las ventas de empresas locales hasta 2000 (UNCTAD, 2000: 123). Las adquisiciones por parte de empresas extranjeras de empresas en los países asiáticos afectados por la crisis financiera de 1997-1998, como Indonesia y la República de Corea, también contribuyeron al aumento de las fusiones y adquisiciones en los países en desarrollo. Más recientemente, se ha producido un aumento significativo de las fusiones y adquisiciones transfronterizas en China y la India (UNCTAD, 2005c: 9), lo que indica que este tipo de entrada de IED en los países en desarrollo, cuyo motivo subyacente es la rápida entrada y adquisición de activos creados o estratégicos en forma de empresas, podría estar extendiéndose más allá de las privatizaciones (como en América Latina y África) o las circunstancias especiales (como durante la crisis financiera de Asia oriental).

Gráfico 3.11

PORCENTAJE DEL VOLUMEN DE LAS ENTRADAS DE IED DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO, POR REGIONES, 1980, 1990, 2000 Y 2004



Fuente: Véase el gráfico 3.10.

Aunque la mayor parte de las corrientes de IED circulan entre países desarrollados, la proporción de países en desarrollo en el volumen mundial de IED va en aumento. En 2004 representaron el 25% de ese volumen y el 39% de las entradas (cuadros 3.9 y 3.10). Las salidas de IED de los países en desarrollo han registrado un considerable aumento en los últimos 25 años, de unas salidas anuales inferiores a 20.000 millones de dólares de los EE.UU. en los años ochenta a unas superiores a 40.000 millones

de dólares a mediados de los años noventa, hasta alcanzar un máximo de 100.000 millones de dólares en 2000 (UNCTAD, 2005c: 6). Por ejemplo, las ETN de China, Malasia y Sudáfrica figuran entre los inversores extranjeros más importantes en África (UNCTAD, 2005d, sección B; UNCTAD, 2005e) y, en los países en desarrollo de Asia y Oceanía, más del 40% de las corrientes de IED son interregionales, siendo los principales inversores Hong Kong (China), China y Singapur. Según un estudio de Aykut y

Cuadro 3.9**PRINCIPALES ECONOMÍAS EN DESARROLLO RECEPTORAS DE IED EN 2004***(Miles de millones de dólares de los EE.UU.)*

<i>Economía</i>	<i>Volumen de las entradas de IED</i>
Hong Kong, China	456,8
China	245,5
México	182,5
Singapur	160,4
Brasil	151,0
Bermudas	77,6
República de Corea	55,3
Chile	54,5
Argentina	53,7
Tailandia	48,6
<i>Diez principales economías en desarrollo receptoras</i>	<i>1.485,9</i>
Partidas pro memoria:	
Economías en desarrollo	2.225,9
Economías en desarrollo, excepto China	1.980,5
Todos los países	8.895,3

Fuente: Véase el gráfico 3.10.

Ratha (2003), se estima que la IED Sur-Sur ha aumentado de un 5% del total de las corrientes de IED al Sur en 1994 a un 30% en 2000⁵⁰.

Aunque la actitud de las ETN hacia la inversión en los países en desarrollo es un elemento importante de los factores externos del desarrollo, la función que pueden desempeñar las entradas de IED en las estrategias nacionales de desarrollo varía considerablemente en función del país. Las variaciones de las cifras agregadas sobre las corrientes y el volumen de la IED en los países o regiones en desarrollo dan una vaga idea del papel que desempeñan en cada país. Es bien sabido que el volumen y las entradas de IED están fuertemente concentrados en un número relativamente pequeño de países en desarrollo: en 2004, los diez principales receptores sumaron casi dos tercios del volumen de IED de los países en desarrollo, y China y Hong Kong (China) representaron casi un tercio (cuadro 3.10). En ese mismo año, ocho de los diez principales receptores de IED figuraban también entre los diez principales receptores de nuevas corrientes, que representaban alrededor del 70% de las corrientes totales de IED hacia

los países en desarrollo en ese año (sólo China y Hong Kong (China) recibieron más del 34%). Así pues, hay una tendencia continua a la concentración de la IED y las actividades conexas de las ETN en una minoría de países en desarrollo.

No obstante, las entradas totales de IED no dan una idea clara de la importancia o de los posibles efectos de la IED en un determinado país. Se puede obtener una imagen más completa mediante indicadores que relacionen el volumen de IED con alguna variable nacional, como la formación bruta de capital fijo o el PIB (cuadro 3.11)⁵¹. Desde este punto de vista, la IED juega un papel menos importante en Asia, y en particular en Asia meridional, que en África y América Latina. Una comparación de las entradas de IED con la formación bruta de capital fijo y del volumen de IED con el PIB también pone en perspectiva la distribución entre los países: en 2004, sólo tres economías (Chile, Hong Kong (China) y Singapur) que figuraban entre las diez principales receptoras de entradas de IED y entre las diez principales receptoras de IED tuvieron un coeficiente superior al 20% entre las entradas de

Cuadro 3.10**PRINCIPALES ECONOMÍAS EN DESARROLLO RECEPTORAS DE ENTRADAS DE IED EN 2004***(Miles de millones de dólares de los EE.UU.)*

<i>Economía</i>	<i>Entradas de IED 2004</i>
China	60,6
Hong Kong, China	34,0
México	18,7
Brasil	18,1
Singapur	14,8
Bermudas	14,8
Emiratos Árabes Unidos	8,4
República de Corea	7,7
Chile	7,2
India	5,5
<i>Diez principales economías en desarrollo receptoras</i>	<i>189,8</i>
Partidas pro memoria:	
Economías en desarrollo	275,0
Economías en desarrollo, excepto China	214,4
Todos los países	703,7

Fuente: Véase el gráfico 3.10.

Cuadro 3.11

**RELACIÓN DE LA IED CON LA FORMACIÓN
BRUTA DE CAPITAL FIJO Y CON EL PIB EN
DETERMINADAS REGIONES Y ECONOMÍAS
EN 1990 Y 2004**

	<i>Entradas de IED como porcentaje de la formación bruta de capital fijo</i>	<i>Volumen de las entradas de IED como porcentaje del PIB</i>	
	2002-2004 ^a	1990	2004
Economías desarrolladas	8,3	8,2	20,5
Economías en desarrollo	9,6	9,8	26,4
Economías en desarrollo, excepto China	9,9	10,2	29,1
África	13,5	12,7	27,8
Angola	57,1	10,0	88,8
Chad	56,2	14,4	72,9
Congo	34,7	20,6	66,7
Gambia	52,5	49,4	85,9
Mauritania	47,4	5,8	64,2
Nigeria	34,0	30,0	44,0
Seychelles	35,8	55,4	114,7
República Unida de Tanzanía	24,3	9,1	48,0
Zambia	18,0	31,1	55,8
Asia	8,0	8,7	23,2
Asia oriental	9,0	9,7	28,4
China	9,1	5,8	14,9
Hong Kong, China	52,6	60,3	277,6
Macao, China	41,3	86,4	52,1
Malasia	14,8	23,4	39,3
República de Corea	2,6	2,1	8,1
Singapur	43,3	83,1	150,2
Tailandia	3,8	7,0	29,7
Asia meridional	3,4	1,1	6,3
India	3,2	0,5	5,9
América Latina	14,6	10,5	34,1
Argentina	13,9	6,2	35,3
Belice	45,6	22,1	66,2
Bermudas	-	869,7	1.793,5
Brasil	15,4	8,0	25,2
Chile	28,4	33,2	58,2
Guyana	24,3	10,6	120,9
Jamaica	23,9	18,6	66,4
México	11,2	8,5	27,0
Nicaragua	20,4	12,4	49,7
Trinidad y Tabago	45,1	41,3	83,3

Fuente: Véase el gráfico 3.10.

^a Promedio anual.

IED y la formación bruta de capital fijo y un coeficiente superior al 40% entre el volumen de IED y el PIB. En cambio, en muchas economías más pequeñas de África y América Latina y el Caribe, la IED tiene mucha más importancia que en el promedio

de todos los países en desarrollo o sus respectivas regiones.

La IED también desempeña un papel cada vez más importante en las economías en transición de Europa sudoriental y en la CEI. Entre 2000 y 2004, las entradas de IED en estas economías se cuadruplicaron prácticamente y se espera que sigan aumentando (UNCTAD, 2005c: 74-78). Durante ese mismo período, el volumen de la IED casi se triplicó, después de haber aumentado durante los años noventa de prácticamente 0 a 70.000 millones de dólares, en gran medida en el marco de privatizaciones a gran escala. En 2004, la Federación de Rusia y Rumania tuvieron el mismo nivel de entradas que los principales países en desarrollo receptores, 15.400 y 6.500 millones de dólares respectivamente, y Azerbaiyán y Kazajstán también recibieron entradas por un importe superior a 3.500 millones de dólares. La importancia cuantitativa de la IED para las economías en transición se ve claramente en el coeficiente entre las entradas de IED y la formación bruta de capital fijo, cuyo promedio se situó en 15,9% en el grupo en 2002-2004, en comparación con un 9,9% en los países en desarrollo excepto China, y un 9,1% en China. El volumen de la IED como porcentaje del PIB se situó en un 21,5% en 2004, respecto de un 29,1% en los países en desarrollo excepto China, en los que el monto se había acumulado durante un período mucho más largo, y un 14,9% en China. Tanto Azerbaiyán como Kazajstán, cuyas industrias del petróleo y demás industrias extractivas dominan la economía, registraron coeficientes superiores al 20% entre la IED y la formación bruta de capital fijo y superiores al 40% entre el volumen de la IED y el PIB.

Un indicador significativo del potencial de la IED para contribuir al desarrollo es su distribución sectorial. Aunque la disponibilidad continua de datos generales es limitada, hay fuertes indicios de que la IED ha crecido con mayor rapidez en el sector de los servicios que en los sectores primario y manufacturero. Se estima que la proporción de IED en los países en desarrollo correspondiente a servicios ha aumentado de un 47% en 1990 a un 55% en 2002, con una disminución paralela de la proporción correspondiente al sector manufacturero de un 46 a un 38% (UNCTAD, 2004c: 30). En el sector de los servicios, la importancia relativa de los subsectores de las finanzas y el comercio, que solían ser dominantes, en las entradas de IED en los países en desarrollo, parece haber disminuido, mientras que actividades como el suministro de electricidad, gas y

agua, la construcción, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones han atraído una mayor proporción de IED, algunas a raíz de la privatización de servicios públicos (UNCTAD, 2004c: 99). En 2001-2003, la IED en el sector empresarial, que incluye a sociedades matrices y empresas de consultoría, representó un tercio de la IED total en servicios, y más de dos tercios de estas corrientes se destinaron a Hong Kong (China) (UNCTAD, 2004c: 262). Si bien el cambio de orientación de la IED hacia los servicios se ha producido en todas las regiones en desarrollo, las pautas sectoriales e industriales de las entradas de IED varían considerablemente entre las tres grandes regiones.

En Asia, se estima que la proporción de IED en el sector de los servicios ha aumentado de un 43% en 1995 a un 50% en 2002, mientras que en el sector manufacturero disminuyó de un 51% a alrededor de un 44% y se mantuvo escasa en el sector primario (UNCTAD, 2004c: 52). En América Latina y el Caribe, más de la mitad de las entradas de IED en 2002 correspondió al sector de los servicios, tras un fuerte aumento de aproximadamente un 20% a mediados de los años ochenta a alrededor de un 50% en 1996 (UNCTAD, 2004c: 64-65). En 2002 los sectores primario y manufacturero representaron cada uno un 20% del volumen total de la IED en América Latina. La proporción del sector manufacturero ha disminuido considerablemente desde finales de los años ochenta, mientras que la del sector primario se ha duplicado con creces (UNCTAD, 2004c: 65). Recientemente se han observado indicios de una inversión de esta tendencia, ya que varias ETN han estado vendiendo sus filiales o participaciones en el extranjero a inversores locales por la modificación de sus estrategias mundiales de inversión y de las políticas y reglamentaciones de los países receptores en materia de IED, pero también en respuesta a los cambios en los privilegios concedidos a los inversores extranjeros. La modificación de la composición sectorial de la IED en América Latina y el Caribe también puede obedecer al crecimiento aparente de la IED en el sector primario a consecuencia del auge de los mercados de materias primas, en particular el petróleo y el gas. No obstante, no está claro en qué medida estas inversiones registradas constituyen una reinversión de los beneficios para la ampliación o mejora de las capacidades productivas, o son sólo beneficios no repartidos que se suman a las reservas de las empresas internacionales que se han estado beneficiando del auge de los productos básicos desde 2002, como parece haber ocurrido en el caso

del sector del cobre en Chile. En África, según el país, entre un 50 y un 80% de la IED se destina a la explotación de recursos naturales; la IED en el sector manufacturero se ha quedado a la zaga de la del sector de los servicios, con algunas excepciones (UNCTAD, 2004c: 45; UNCTAD, 2005d). La IED ha estado aumentando en el sector de los servicios, como ya había ocurrido antes en América Latina, en particular en las telecomunicaciones, la electricidad, la gestión y el comercio, en parte a consecuencia de los programas de privatización en el caso de los dos primeros subsectores.

Si la estructura sectorial del volumen y las entradas de IED varía considerablemente entre regiones, varía aún más entre países, donde el nivel y el tipo de IED dependen de los niveles de ingresos y pautas de consumo, de las ventajas comparativas iniciales o adquiridas, de las capacidades y la infraestructura tecnológicas y de las políticas en materia de IED. Así pues, a medida que algunos países han crecido y aumentado sus recursos humanos y sus capacidades tecnológicas, han podido atraer IED en industrias con un mayor coeficiente de tecnología y en actividades y funciones más sofisticadas dentro de los sistemas integrados de producción internacional de las ETN, incluida la I+D en los sectores manufacturero y de los servicios.

2. Función de los sistemas y redes internacionales de producción

La IED en los sectores manufacturero y de los servicios de los países en desarrollo en parte sigue teniendo como destino los mercados locales, en particular en las economías más importantes de América Latina y Asia, pero se ve motivada cada vez más por el bajo costo de la mano de obra, especializada o no especializada, y por otras ventajas de costos que ofrezca el país. Este último tipo de IED tiene como destino los mercados mundiales y regionales, a menudo en el contexto de redes de producción internacionales. La IED comenzó en los años sesenta con inversiones orientadas a la exportación en la industria de los textiles y el vestido de Asia oriental, y se ha diversificado y extendido a otros países y regiones, a más industrias y a una gama más amplia de actividades o funciones ubicadas en los países receptores. El aumento de la competencia en una economía mundial en proceso de globalización, en combinación con los avances en el transporte, y en particular en la tecnología de la información y las telecomunicaciones, ha incrementado las presiones y ha

ofrecido nuevos incentivos a las ETN en el sector manufacturero para que fragmenten y extiendan sus cadenas de valor a nivel mundial o regional, o para que creen una red de proveedores o fabricantes contratados estrechamente relacionados entre sí, algunos de los cuales a su vez realizan IED para aumentar su eficiencia. Varios países asiáticos son destinos para este tipo de IED de búsqueda de la eficiencia, especialmente en las industrias eléctrica, electrónica y del automóvil, así como en la industria textil. China también ha atraído IED en una serie de industrias de bienes de consumo de bajo valor añadido y orientadas a la exportación. Los países de América Latina y el Caribe reciben IED de búsqueda de eficiencia en la industria de los textiles y el vestido y, en el caso de Costa Rica y México, en las industrias electrónica y del automóvil respectivamente. Varios países africanos han atraído IED en la industria de la confección de prendas de vestir para la exportación.

Más recientemente, la IED de búsqueda de eficiencia también se ha ampliado al sector de los servicios. Los servicios que pueden digitalizarse, desgajarse de actividades conexas y exportarse a través de enlaces de telecomunicaciones desde lugares menos costosos están siendo trasladados al extranjero por las ETN, bien como parte de sus propias cadenas de valor integradas a nivel internacional o bien para su suministro (en calidad de "proveedores de servicios por contrato") a otras empresas. Aunque siguen habiendo muchos servicios que deben producirse en el lugar donde están los clientes, las ETN están trasladando cada vez más al extranjero, en particular a algunos países en desarrollo, las funciones informatizadas, administrativas y de dirección, como la contabilidad, la facturación, el desarrollo de programas informáticos, el diseño, las pruebas y la atención al cliente (UNCTAD, 2004c). Estos servicios comerciales trasladados al extranjero exigen mayores competencias que las actividades manufactureras o de explotación de recursos naturales realizadas por las ETN en los países en desarrollo.

Desde finales de los años noventa, también se ha observado una tendencia a la internacionalización de la I+D por las ETN, que ha dado lugar a un aumento de la IED en esta esfera en algunos países en

desarrollo. No obstante, esa inversión sigue siendo escasa (representa únicamente un 3% de las entradas totales de IED de las empresas matrices estadounidenses en los países en desarrollo) y está aún más concentrada que la IED total, ya que cinco países (Brasil, China, México, República de Corea y Singapur) representan aproximadamente el 70% del total de la IED en los países en desarrollo (UNCTAD, 2005c: 129). Sin embargo, la proporción correspondiente a los países en desarrollo del gasto total en I+D en el extranjero realizado por empresas matrices estadounidenses aumentó de aproximadamente un 8% a más de un 13% entre 1994 y 2002 (UNCTAD, 2005c: 129). Además, existen

indicios de que esas actividades de I+D ya no se limitan a la adaptación de tecnologías a las condiciones locales; sino que también implican cada vez más actividades "innovadoras" de I+D, en particular el desarrollo de tecnologías para los mercados regionales y mundiales (UNCTAD, 2005c: 138). Pero todavía no está claro en qué medida esa inversión en I+D en los países en desarrollo produce efectos en la economía interna en términos tanto de aplicación de tecnologías innovadoras a nivel local como de fortalecimiento de las capacidades locales de I+D (véase también la sección D del capítulo V *infra*). Además, los instrumentos de política que pueden utilizar los países en desarrollo para hacer posibles esos efectos varían en función del país, entre otras razones debido a su distinto poder de negociación con los inversores extranjeros.

3. Posibles efectos de la IED en el desarrollo

El crecimiento de la IED en muchos países en desarrollo respecto de otras variables, como la formación interna de capital o el PIB, pone de manifiesto que la entrada de IED está desempeñando una función más importante en las economías en desarrollo que la que tenía hace dos decenios. Si se integran en un concepto estratégico para el fomento y la mejora de la capacidad productiva, las corrientes de IED pueden tener un efecto directo en la creación de ingresos internos, incluidos los ingresos fiscales, y un efecto indirecto mediante su influencia positiva en la inversión interna.

La IED tiene cada vez más como destino los mercados mundiales y regionales, a menudo en el contexto de redes de producción internacionales.

En algunos países, especialmente en África y en América Latina y el Caribe, donde los indicadores que figuran en el cuadro 3.11 dan a entender que la IED desempeña una función importante en sus economías desde el punto de vista cuantitativo, esa inversión sigue concentrándose mucho en la extracción y explotación de recursos naturales, y ofrece pocas posibilidades de vinculación con la economía nacional. En otros países se ha ampliado a una serie de industrias manufactureras y de servicios, donde es más posible que se produzcan vinculaciones con las industrias nacionales y efectos indirectos sobre éstas. Pero la medida en que esta mayor presencia cuantitativa de IED contribuye al proceso de desarrollo de los países con mayor actividad productiva de empresas extranjeras depende del equilibrio entre los intereses mercantiles privados de las ETN y los objetivos nacionales de desarrollo.

La IED puede considerarse como un paquete de recursos y activos tangibles e intangibles, muchos de los cuales son específicos de cada empresa, que pueden contribuir al desarrollo económico de los países receptores. Los principales elementos del paquete son el capital, la tecnología, las competencias y las técnicas de gestión. La IED también puede ser un medio que permita a las economías receptoras acceder a los mercados internacionales mediante su integración en las redes internacionales de producción, comercialización y distribución de las ETN. Lo más importante desde una perspectiva dinámica es la medida en que esa inversión aporta tecnologías modernas y conocimientos técnicos de los que los países en desarrollo no podrían disponer de otro modo, y la medida en que aumenta la eficacia con la que se utilizan las tecnologías existentes, mejorando la productividad y fortaleciendo las capacidades tecnológicas en los países receptores. Es probable que la función de la IED y sus repercusiones en el desarrollo del país receptor en esos aspectos dependan de dos factores. Uno es la motivación y la estrategia de las ETN de

que se trate y los activos específicos que aportan al país receptor; otro son las políticas y características nacionales de la economía receptora.

Los efectos de la IED en la inversión interna y en el crecimiento de cada país dependen en gran medida del modo de entrada (UNCTAD, 2000). Por ejemplo, la IED en equipos industriales nuevos (inversiones totalmente nuevas) se suma al capital nacional existente, y es más probable que implique un compromiso a largo plazo del inversor extranjero de producir en el país receptor que en el caso de las inversiones de cartera. En cambio, las inversiones de cartera facilitan la salida o la repatriación del capital. La IED en forma de fusiones y adquisiciones puede implicar la transferencia de conocimientos técnicos y tecnología y la mejora del acceso a los mercados en el futuro, pero no se suma al capital productivo nacional del país receptor.

Por otra parte, la reglamentación del país receptor, en particular las obligaciones contractuales relativas a la transferencia de tecnología, los incentivos especiales a la entrada en determinados sectores económicos y las prescripciones en materia de resultados relativas a la adquisición de insumos intermedios a proveedores locales, puede influir en el establecimiento de vínculos entre los productores nacionales y las filiales extranjeras y en el grado en que la IED puede contribuir a la transferencia de tecnología. Además, la existencia de una infraestructura física, científica e institucional, de una densa red de posibles proveedores nacionales de insumos, y de políticas de apoyo destinadas a crear esa red puede ser un medio importante para atraer o retener a las ETN. Esas políticas de apoyo son importantes no sólo porque influyen en la cantidad y el tipo de IED que atrae un país, sino también por los efectos indirectos que pueden derivarse de los vínculos con las empresas e instituciones de los países receptores y de los efectos secundarios sobre éstas.

Los posibles efectos de la IED en el desarrollo dependen de la estrategia de las ETN interesadas y de las políticas y características nacionales de la economía receptora.

La reglamentación del país receptor puede influir en el establecimiento de vínculos entre los productores nacionales y las filiales extranjeras y en el alcance de la transferencia de tecnología.

La confianza en los efectos positivos de la IED sobre el crecimiento económico, la transferencia de tecnología y la productividad ha llevado a muchos países a adoptar regímenes de inversiones que ofrecen incentivos fiscales especiales u otros incentivos financieros a empresas extranjeras. No obstante, los estudios macroeconómicos que se han elaborado sobre la relación entre la IED y el crecimiento han arrojado resultados divergentes y los datos empíricos apuntan a una variación considerable en los beneficios que los países receptores obtienen de las corrientes de IED (UNCTAD, 1999, Segunda Parte; Moran y otros, 2005). Según Kumar (2005: 179-186), un gran número de estudios empíricos recientes muestran que los conocimientos que se derivan de la IED han sido escasos y que, en algunos casos, la IED puede producir el efecto negativo de desplazar a la inversión interna. Aunque es posible que el desplazamiento de las empresas menos eficientes de una industria no importe si las entradas de IED aumentan la productividad media y el valor añadido nacional de las empresas extranjeras y nacionales, el desplazamiento de la mayoría de los competidores (y los proveedores con los que están vinculados) como consecuencia de la posición dominante en el mercado de las ETN recién llegadas puede amenazar gravemente las posibilidades de que se obtengan efectos favorables y externalidades. Asimismo, las filiales de las ETN suelen adquirir la mayoría de sus insumos de sus empresas matrices o de otros proveedores ya asociados y, por consiguiente, generan pocos vínculos nacionales. Un estudio sugiere que la eficacia de la IED depende de la dotación de capital humano del país receptor (Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998). Se han observado casos en los que la IED produce efectos positivos importantes en el crecimiento en los países con mayor nivel de competencia (Xu, 2000).

Otros estudios han llegado a la conclusión de que la IED no ejerce una influencia fuerte e independiente en el crecimiento cuando se tienen en cuenta otros factores como la apertura del comercio (Moran y otros, 2005). Un problema importante de las investigaciones empíricas sobre la contribución de la IED al crecimiento y, por consiguiente, una causa de sus resultados desiguales, podría ser la dificultad de reflejar, en estudios macroeconómicos que abarcan varios países, los distintos factores que

influyen en los efectos de la IED, como el tipo de IED, las características de cada empresa y las condiciones y políticas económicas de los países receptores. Aunque los datos para determinar los efectos de la IED en el aumento de los ingresos son desiguales, hay fuertes indicios de que un aumento importante y estable de los ingresos basado en altas tasas de inversión interior atrae IED. En consecuencia, la IED que apoya las actividades manufactureras tiende a ignorar a los países más necesitados de capital y conocimientos técnicos extranjeros para su diversificación e industrialización, mientras que beneficia a las economías en las que ya existe una vigorosa capacidad de crecimiento.

Los estudios basados en datos empresariales (Lipse y Sjöholm, 2005; Blalock y Gertler, 2005) también ofrecen un panorama diverso. Varios análisis han llegado a la conclusión de que la productividad y los salarios de las empresas extranjeras son más elevados que los de las empresas nacionales, y que ello produce unos efectos indirectos positivos en las empresas nacionales. Esos efectos son mayores en los sectores en que la competencia es vigorosa y en los casos en que la brecha tecnológica entre las empresas extranjeras y las nacionales no es demasiado grande. Por otra parte, algunos estudios han llegado a la conclusión de que el crecimiento de la

productividad de las empresas nacionales es inferior a lo que habría sido sin la presencia de empresas extranjeras, lo que indica la inexistencia de efectos indirectos positivos. De manera más general, es evidente que la IED por sí sola no puede ofrecer posibilidades de crecimiento sostenido a menos que exista un nivel

mínimo de capacidades industriales nacionales y la capacidad tecnológica necesaria para beneficiarse de las posibles externalidades de la actividad de las ETN (Narula y Lall, 2004). El aumento de la IED Sur-Sur, con sus características distintivas que pueden aproximarse a las de las empresas de los países en desarrollo receptores, puede brindar más oportunidades a los países receptores de beneficiarse de las entradas de IED. No obstante, ello depende en gran medida de las políticas de los países receptores.

Las distintas experiencias de los países en desarrollo receptores con respecto a la función que desempeña la IED y sus efectos en el proceso de desarrollo, y la importancia de la capacidad de ab-

El desarrollo de la industria local puede verse en peligro si la IED desplaza a la inversión interna.

sorción de los países receptores para beneficiarse de la IED ponen de relieve la necesidad de que las políticas de IED se adapten a los objetivos de desarrollo especificados por un país. Esas políticas también deberían tener por objeto aumentar al máximo las posibles ventajas de la IED y al mismo tiempo reducir al mínimo los efectos negativos, como los que podrían derivarse del desplazamiento de las empresas nacionales y del abuso de la posición dominante en el mercado. Las dos principales formas de deficiencias de los mercados que pueden motivar la intervención de los gobiernos son: i) las deficiencias de información o coordinación en el proceso de inversión; y ii) la divergencia entre los intereses privados de los inversores y los objetivos económicos y sociales de las economías receptoras. Para obtener las máximas ventajas de la entrada de IED, los gobiernos deben abordar las cuatro series de cuestiones siguientes (UNCTAD, 1999: 317-328):

- Las deficiencias de información y coordinación en el proceso de inversión internacional. Al abordar esas deficiencias, los gobiernos pueden aplicar políticas eficaces para atraer el volumen y el tipo de IED que pueda contribuir mejor a los objetivos nacionales de desarrollo sectorial, por una parte, y protegerlos contra la IED no deseable desde el punto de vista de su estrategia general de desarrollo, por otra. La promoción eficaz debería ser algo más que una simple "comercialización de un país"; también debería coordinar el suministro de activos fijos con las necesidades concretas de desarrollo a fin de lograr objetivos nacionales de desarrollo.
- La protección de las industrias incipientes para el desarrollo de las empresas locales, que pueden verse en peligro de exclusión del mercado por la entrada de IED. Para abordar esta cuestión es preciso encontrar el equilibrio adecuado entre las políticas que reglamentan y las que permiten o atraen la entrada de IED. Unas pocas economías (como la República de Corea y la Provincia china de Taiwán) han creado capacidades nacionales y sistemas innovadores impresionantes al tiempo que limitaban el acceso de las ETN, pero muchas otras no han tenido el mismo éxito pese a imponer restricciones a la entrada de empresas extranjeras.

- El carácter estático de las ventajas transferidas por las ETN cuando la capacidad nacional de los países receptores es reducida y no mejora con el tiempo, o las ETN no efectúan suficientes inversiones para mejorarlas. Para abordar esta cuestión es preciso adoptar un régimen adecuado de políticas comerciales y de competencia; elaborar políticas apropiadas en relación con las actividades de las filiales extranjeras, como las prescripciones de contenido local, los incentivos a la capacitación local o la I+D y las presiones para difundir tecnologías; influir en las decisiones relativas a la ubicación de las ETN teniendo en cuenta a los inversores; introducir mejoras adoptando medidas y ofreciendo incentivos específicos; y mejorar los mercados de factores, las empresas y las instituciones locales.

- La escasa capacidad de negociación y reglamentación por parte de los gobiernos de los países receptores, que puede dar por resultado una distribución desigual de los beneficios o un abuso de la posición dominante en el mercado por parte de las ETN. Esta cuestión tiene especial importancia para los grandes proyectos de extracción de recursos y para la privatización de los grandes servicios públicos y empresas industriales. Para abordar estas cuestiones es necesario reforzar la capacidad de negociación y reglamentación de los países receptores a fin de garantizar el establecimiento de normas adecuadas en esferas como la competencia y la protección del medio ambiente, y evitar una competencia para bajar los estándares en la concesión de incentivos fiscales.

Para concluir, los países en desarrollo han respondido a los retos que plantea el rápido cambio tecnológico, la globalización y el aumento de la competencia mediante la apertura de sus economías al comercio y a la inversión extranjera. No obstante, sigue habiendo diferencias en la capacidad de los países para aprovechar la posible contribución tecnológica y de otro tipo que la IED puede hacer al proceso de desarrollo. Esto pone de relieve la necesidad de intervenciones de política eficaces para aumentar al máximo las posibles ventajas de la IED para el desarrollo del país receptor en un entorno abierto.

F. Conclusiones

El examen de algunos de los elementos estructurales que han conformado el entorno mundial del desarrollo en el primer decenio del nuevo milenio ofrece un panorama variado. Los factores externos han mejorado en varios aspectos, pero no se han cumplido todas las promesas o expectativas iniciales, y en algunos ámbitos han aparecido nuevos problemas.

Las condiciones externas para el aumento de las exportaciones en los países en desarrollo dependen sobre todo de la demanda de importaciones de los países desarrollados derivada del aumento de los ingresos y de los cambios en la estructura de la producción interna. Pero la medida en que ese aumento de los ingresos se traduce en un aumento de las exportaciones de los países en desarrollo también depende de las condiciones de acceso a los mercados en los países desarrollados, así como de la evolución de las condiciones de entrada en los mercados y la aplicación de medidas no arancelarias.

Aunque una mejora de las condiciones de acceso a los mercados en los países desarrollados puede aumentar de forma duradera las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, esas condiciones han mejorado poco desde la conclusión de la Ronda Uruguay. De hecho, las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados siguen pecando de parcialidad contra los países en desarrollo. Además, el vínculo entre la modificación de estas condiciones y las oportunidades reales de exportación de los países en desarrollo parece ser relativamente débil en comparación con su dependencia del aumento de la demanda de sus principales interlocutores comerciales. Es probable que el aumento de la demanda de importaciones pueda aportar ventajas mucho mayores a las exportaciones de los países en desarrollo, pero esta demanda también tiene un fuerte componente cíclico y depende de la mejora de la gestión macroeconómica mundial, en

particular en lo que respecta a la corrección de los desequilibrios mundiales que se han acumulado en los últimos años (véase el capítulo I).

Aunque se esperaba que las preferencias aumentaran los ingresos de exportación y promovieran la diversificación en los países en desarrollo receptores de preferencias, especialmente en los más pobres, estos países no han podido beneficiarse mucho de éstas. Las preferencias no se han utilizado plenamente y han generado beneficios limitados principalmente debido a la incertidumbre que ha rodeado a los programas correspondientes, a la implantación de normas de origen restrictivas, a una cobertura de productos insuficiente, y a las limitaciones de la capacidad de oferta. Del mismo modo, el aumento de las exportaciones que puede preverse a raíz de la Ronda de Doha parece ser relativamente moderado en comparación con otras fuentes de divisas como las entradas de AOD o las remesas de los migrantes previstas. En los últimos años, la disminución de los aranceles se ha visto acompañada de un aumento de la aplicación de medidas no arancelarias, en particular en forma de obstáculos técnicos al comercio y medidas antidumping. Estas últimas han constituido el obstáculo más generalizado al comercio internacional en los últimos 25 años y existe el peligro de que el recurso cada vez mayor a esas medidas socave la previsibilidad y la aplicación no discriminatoria de políticas comerciales que se han logrado a través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales.

Los progresos realizados en el marco de la Iniciativa para los PPME y del alivio adicional de la deuda bilateral, además de la aceleración del crecimiento del PIB y el aumento de los ingresos presupuestarios, han aliviado la carga de la deuda externa de los países en desarrollo en los últimos años. No obstante, pese a una mejora general, muchos países de ingresos bajos y medianos siguen estando fuerte-

mente endeudados. De hecho, diez años después de la puesta en marcha de la Iniciativa para los PPME, sólo 29 de los 42 países que reúnen las condiciones necesarias han alcanzado el punto de decisión que habilita a los países a obtener alivio provisional de la deuda, y únicamente 19 países han alcanzado el punto de culminación que les permite beneficiarse del monto total de alivio de la deuda que es posible obtener en el marco de la Iniciativa. Por consiguiente, en el espíritu de una alianza mundial para el desarrollo, es fundamental hacer más esfuerzos en los planos nacional e internacional para acelerar la puesta en práctica de la Iniciativa para los PPME y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, de manera que todos los países que reúnan las condiciones necesarias puedan beneficiarse de las reducciones de la deuda.

Los compromisos para el alivio de la deuda multilateral y el considerable aumento de la AOD podrían mejorar las perspectivas de que los países en desarrollo más pobres alcancen los objetivos de desarrollo del Milenio y reduzcan las diferencias de ingresos respecto de las economías más avanzadas. A fin de evitar que estos países vuelvan a encontrarse en situaciones de endeudamiento insostenible, también será esencial garantizar que el aumento prometido de la AOD se sumará al alivio de la deuda y que se incrementará la financiación oficial, en particular para fines sociales y humanitarios, en forma de donaciones. También podía contemplarse la posibilidad de realizar reducciones más sustanciales de la deuda de los países de ingresos medios con arreglo a las condiciones adoptadas en Evian por el Club de París.

La emigración en gran escala es uno de los síntomas del lento avance del desarrollo y de las escasas perspectivas de empleo y de un nivel de vida más alto en el país de origen. Con todo, las remesas de los trabajadores emigrantes se han convertido en una fuente importante de obtención de divisas para muchos países en desarrollo. Representan ingresos privados y constituyen un medio para mejorar las condiciones de vida de muchos hogares pobres en los países receptores. Aunque el objetivo último de política debe ser poner remedio a las causas fundamentales de la emigración mediante el aumento de la

producción y la productividad y la creación de empleo en los países de origen, las remesas constituyen en cierta medida una contribución potencial a las necesidades de financiación exterior de los países de origen de los emigrantes. El reto para los encargados de la formulación de políticas es aprovechar este potencial en el marco de una estrategia de desarrollo más amplia y, en la medida de lo posible, destinar las remesas a fines productivos. Los países desarrollados pueden apoyar los esfuerzos para aumentar al máximo los efectos de las remesas de los emigrantes en el desarrollo al reducir el costo de las transferencias de las remesas y aumentar la eficacia de los canales de transferencia.

Los países de origen y receptores también podrían cooperar a fin de crear incentivos para que los emigrantes con aptitudes regresen a su país tras varios años de trabajo en el extranjero y refuercen así la base local de recursos humanos con la experiencia y las aptitudes adquiridas en el extranjero. En efecto, la gestión de la movilidad internacional de los trabajadores, en especial entre los países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados, por una parte, y los países más pobres o las economías con gran exceso de mano de obra, por otra, podría constituir un elemento clave de la alianza mundial para el desarrollo.

En contraste con las remesas de los emigrantes, las corrientes de IED son el resultado de una evaluación global de las oportunidades de obtener ganancias. Si la IED está bien administrada, especialmente en el sector manufacturero, puede ayudar a los países en desarrollo receptores a aprovechar las oportunidades que le brinda la globalización. Desde el punto de vista de los países en desarrollo con un mercado interior reducido o exceso de mano de obra, la IED ofrece la posibilidad de participar en redes internacionales de producción. En consecuencia, teniendo en cuenta esta posibilidad, muchos países han liberalizado la entrada de filiales de ETN y han intensificado sus esfuerzos para atraer IED mediante incentivos fiscales, financieros y materiales. Pero el aumento de la IED no se traduce automáticamente en un aumento de los ingresos internos, una mejora de la capacidad productiva o una aceleración del crecimiento. Sus efectos dependen en gran parte de la medida en que la inversión aumenta realmente la capacidad productiva existente y la productividad, y

Los factores externos han mejorado en varios aspectos, pero no se han cumplido todas las promesas o expectativas iniciales, y en algunos ámbitos han aparecido nuevos problemas.

de los sectores en los que se realiza la inversión. También depende de si los intereses lucrativos que motivan las decisiones de inversión de las ETN pueden conciliarse con los objetivos nacionales más amplios de los países receptores en materia de economía y desarrollo. Ello requiere políticas macroeconómicas y sectoriales adecuadas para crear un entorno propicio a la inversión privada en general y a la asunción de riesgos por las empresas en sectores de importancia estratégica para el cambio estructural interno y la integración provechosa en las relaciones comerciales internacionales. El aumento de la IED no debería considerarse un objetivo en sí mismo ni un criterio para evaluar el éxito de la integración en la economía mundial en proceso de globalización. En cambio, se trata de un instrumento que puede contribuir a una integración satisfactoria, cuyo éxito debería medirse en función de los beneficios que realmente produzca en lo que respecta al aumento de la renta per cápita.

Hay muchas posibilidades de seguir mejorando los factores externos, en especial en las esferas del comercio y la ayuda, y de reforzar la gobernanza económica mundial de modo que tenga en cuenta las necesidades y características específicas de los distintos países en desarrollo. Los diversos elementos

que han constituido los factores externos del desarrollo en evolución, desde mediados de los años ochenta, algunos de los cuales se examinan en el presente capítulo, pueden contribuir a un crecimiento más rápido y al alivio de la pobreza proporcionando nuevas oportunidades de desarrollo del comercio y de otros sectores de la economía o reduciendo las limitaciones financieras. Aunque los factores externos han mejorado como resultado del fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo o de otros elementos, como el aumento de los precios de los productos básicos examinado en el capítulo I, el reto con que se enfrentan los países en desarrollo es traducir estos cambios positivos en un crecimiento más rápido de la producción, el empleo y los ingresos en el interior de cada uno de ellos. Como se examinó en el capítulo II, enfrentarse a ese reto requerirá algo más que el simple juego de las fuerzas del mercado y el fortalecimiento de las políticas sociales. Es más probable obtener beneficios a largo plazo para el crecimiento y el alivio de la pobreza sobre la base de las mejoras actuales y futuras de los factores externos mediante la adopción de una estrategia de desarrollo que incorpore buenas políticas macroeconómicas y sectoriales en apoyo de las inversiones, el aumento de la productividad y la innovación tecnológica. ■

Notas

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | La integración en las redes internacionales de producción, cuya importancia en las corrientes comerciales internacionales ha aumentado considerablemente en los últimos años, también contribuye a mejorar las oportunidades de exportación de los países en desarrollo (sin embargo, esta cuestión no se examinará en este documento, puesto que ya se analizó en detalle en el <i>TDR 2002</i>). | 4 | siguieron siendo altos, incluso después de la aplicación de las reducciones arancelarias acordadas. En el cuadro figuran los promedios simples y ponderados de los aranceles efectivamente aplicados teniendo en cuenta las preferencias unilaterales y/o recíprocas. Aunque los promedios ponderados reflejan mejor la importancia relativa de los diferentes renglones arancelarios, pueden presentar un sesgo a la baja ya que habrá menos importaciones de productos sujetos a aranceles más elevados (el coeficiente de ponderación de un arancel prohibitivo sería igual a cero). |
| 2 | En esta sección se examinarán únicamente las políticas comerciales relativas al comercio de mercancías. | 5 | Sin embargo, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos han introducido restricciones mediante contingentes a las importaciones provenientes |
| 3 | En la Ronda Uruguay se acordó también aumentar la transparencia convirtiendo las MNA en aranceles, pero, como las normas de arancelización permitían alzas considerables de los aranceles, éstos | | |

- tes de China, de conformidad con distintos arreglos sobre salvaguardias (Brenton y Hoppe, 2005).
- 6 El Canadá, la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos.
- 7 Las crestas arancelarias internacionales son aranceles de más del 15%.
- 8 La progresividad arancelaria consiste en el aumento de los aranceles en función del grado de transformación de los productos.
- 9 En los acuerdos de la Ronda Uruguay se utilizó el período comprendido entre 1986 y 1988 como período de referencia.
- 10 Según Anderson, Martin y Valenzuela (2006), si se tiene en cuenta todas las formas de ayuda a los agricultores y a la agroindustria, el 75% del total de la ayuda proviene de los obstáculos al acceso a los mercados y sólo el 19% de las subvenciones nacionales a la agricultura.
- 11 Las subvenciones directas a las exportaciones representan menos de 5.000 millones de dólares, mientras que las subvenciones del "compartimento ámbar" efectivamente aplicadas llegan a los 80.000 millones de dólares.
- 12 En la Declaración Ministerial de Hong Kong, de diciembre de 2005, se acordó "asegurar la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, lo que ha de completarse para fines de 2013" (OMC, 2005a). Mientras tanto, la Unión Europea ya había planeado reducir paulatinamente la mayor parte de las subvenciones a la exportación, lo cual representa casi el 90% del total de las subvenciones a la exportación de la OCDE (Aksoy, 2005).
- 13 Más de la tercera parte del comercio mundial tiene lugar entre países vinculados por algún tipo de acuerdo comercial regional, proporción más de tres veces mayor a la de 1990. La Unión Europea y los Estados Unidos son los que más participan en este tipo de comercio (Banco Mundial, 2004).
- 14 Véase la ficha descriptiva de la Ley AGOA, consultada el 11 de abril de 2006 en el sitio www.agoa.gov/.
- 15 En la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, los Estados miembros de la OMC no lograron concertar un acuerdo sobre las llamadas "cuestiones de Singapur", entre ellas la inversión, la competencia, las compras del sector público y la facilitación del comercio.
- 16 El bienestar se mide por la variación equivalente, que corresponde al incremento en el ingreso que tendría el mismo efecto en el bienestar de las familias que la eliminación del arancel. Para una explicación detallada y no técnica del funcionamiento de estos modelos, véase Piermartini y Teh, 2005.
- 17 Como lo reconocen Stiglitz y Charlton (2005: 69), "gran parte del análisis... se basa en un modelo económico particular, el modelo neoclásico, que supone el pleno empleo de los recursos, una competencia perfecta, una información perfecta y un buen funcionamiento de los mercados, supuestos cuya validez se puede cuestionar en el caso de cualquier país y que son particularmente problemáticos en el de los países en desarrollo".
- 18 Para críticas recientes de este tipo de estudios, véase Charlton y Stiglitz, 2005; Naciones Unidas, DAES, 2005; y FAO, 2005.
- 19 El estudio contiene simulaciones realizadas con una versión actualizada de la base de datos del Proyecto de análisis del comercio mundial (GTAP) que se refiere a 2001 y no a 1997. Las simulaciones tienen en cuenta la reciente liberalización comercial de China (particularmente en el contexto de su adhesión a la OMC), el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, y la reciente ampliación de la UE. Lo que es más importante, proporciona un panorama más amplio de la protección comercial, dado que incorpora los acuerdos preferenciales, tanto recíprocos como no recíprocos. También contiene los tipos arancelarios efectivamente aplicados, los derechos aplicados a la nación más favorecida y los aranceles consolidados, lo cual permite medir la importancia relativa de los excedentes de consolidación, es decir la diferencia entre los derechos consolidados y los derechos aplicados. Para otros estudios recientes, véase Francois, van Meijil y van Tongeren, 2005; Bouet *et al.*, 2005; y Polaski, 2006.
- 20 Para una evaluación detallada y crítica de las nuevas estimaciones del Banco Mundial, véase Ackerman, 2005; Wise y Gallagher, 2005; y Suppan, 2005.
- 21 Van der Mensbrugghe (2005) analiza los cambios en los resultados de las estimaciones comparando los resultados obtenidos con la base de datos GTAP5 y los que se obtuvieron con la base de datos GTAP6, teniendo en cuenta primero los tipos arancelarios aplicados a la nación más favorecida, incluyendo luego los sistemas de preferencias y por último incorporando otros compromisos de políticas, como el ingreso de China a la OMC.
- 22 Los resultados de las simulaciones corresponden a una serie de situaciones hipotéticas, empezando por la liberalización total. El tipo de liberalización que probablemente se observará después de Doha corresponde a una fórmula de armonización para el acceso a los mercados de productos agrícolas, con reducciones arancelarias menores para los países en desarrollo y ninguna reducción para los PMA y un recorte del 50% de todos los aranceles de productos no agrícolas para los países desarrollados, del 33% para los países en desarrollo y ninguna reducción para los PMA (Anderson, Martin y van der Mensbrugghe, 2005: 360).
- 23 Las estimaciones de Anderson, Martin y van der Mensbrugghe (2005) también indican que en la hipótesis de la liberalización a raíz de la Ronda de

- Doha las importaciones anuales de países en desarrollo provenientes de países desarrollados aumentarán en 55.000 millones de dólares para 2015. En el pasado, la liberalización comercial ha causado un incremento de los déficit comerciales debido al aumento de la tasa de crecimiento de los ingresos, lo cual ha agravado las dificultades de pago, aumentado la dependencia de las entradas de capital e incrementado el riesgo de crisis financieras (*TDR 1999*).
- 24 Además, las exportaciones adicionales serían posteriores a las reducciones arancelarias, con los consiguientes efectos adversos en los ingresos fiscales de los países en desarrollo. En 2001, los ingresos generados por los aranceles de los países en desarrollo fueron de 156.000 millones de dólares (Laird, 2006). Según el FMI (2005a), los ingresos derivados de impuestos aplicados al comercio representan entre la cuarta y la tercera parte del total de los ingresos fiscales de los países de ingresos bajos y medianos.
- 25 De acuerdo con la definición que figura en la base de datos del sistema de análisis e información comercial TRAINS de la UNCTAD, que es la base de datos más completa sobre medidas técnicas, las MNA se refieren a las características de los productos, como su calidad, inocuidad o dimensiones, o a las disposiciones administrativas, la terminología, los símbolos, las pruebas a que se someten y sus métodos, así como a las exigencias de empaque, marcado y etiquetado correspondientes a un producto. También pueden referirse a diferentes aspectos del proceso de producción.
- 26 También tienen el propósito de facilitar el comercio en el contexto de la globalización, pues incrementan la compatibilidad entre productos y permiten que haya cierto grado de homogeneización y armonización. Según el *Informe sobre el Comercio Mundial 2005* de la OMC, el uso de normas y reglamentos técnicos puede contribuir a un funcionamiento eficaz de los mercados pues subsanan las deficiencias de los mercados de las tres maneras siguientes: primero, mejoran la compatibilidad entre bienes complementarios en el consumo y la producción en caso de externalidades de red, en que el valor del producto depende de la disponibilidad y variedad de bienes complementarios y/o del número de personas que utilicen el mismo producto; segundo, resuelven el problema de la asimetría de la información sobre la calidad (por ejemplo las normas de seguridad); y tercero, reducen las externalidades ambientales negativas. Mientras que en el primer caso contribuyen a la expansión del comercio, en los otros dos casos pueden llevar a su reducción. Las medidas técnicas se aplican con más frecuencia en los países desarrollados pues su uso se intensifica a medida que aumentan los ingresos. Los consumidores de los países desarrollados tienden a exigir productos de mejor calidad. En el sector alimentario, esta tendencia se ha acelerado a causa de la propagación mundial de diferentes enfermedades de origen alimentario. Además, como son más conscientes de los problemas ambientales y sociales, los consumidores de los países desarrollados cada vez más piden productos que correspondan a determinados criterios, como los productos de la agricultura biológica y del comercio justo.
- 27 En la Reunión de Expertos de la UNCTAD sobre metodologías, clasificaciones y cuantificación de las barreras no arancelarias y sus efectos en el desarrollo, que tuvo lugar en septiembre de 2005, el Secretario General de la UNCTAD anunció el establecimiento de un grupo de personas eminentes sobre las MNA que se encargaría de este problema en particular, entre otras cuestiones relacionadas con esas medidas. Para un examen más detallado de los problemas relacionados con la cuantificación de las MNA, véase UNCTAD, 2005b.
- 28 Un estudio reciente del Banco Mundial indica que las normas y reglamentos técnicos de los países desarrollados afectan la propensión exportadora de las empresas de los países en desarrollo (Chen, Otsuki y Wilson, 2006).
- 29 Jaffee y Henson (2005) ilustran el efecto de distorsión que pueden causar las medidas de seguridad alimentaria y de sanidad agropecuaria aplicadas a las exportaciones de los países en desarrollo con ejemplos relativos a las prohibiciones de pesca, la restricción de los niveles de microtoxinas y las normas relativas a los productos de la horticultura.
- 30 Véase UNCTAD, 2005b y 2006b; y Fliess y Lejarraga, 2005.
- 31 Los datos han sido recopilados por la secretaría de la OMC y tienen en cuenta las medidas antidumping adoptadas únicamente por los miembros de la OMC. Zanardi (2004) indica que la Provincia china de Taiwán es un usuario de larga data de medidas antidumping, y que la Federación de Rusia y Ucrania se han incorporado hace poco a las filas de nuevos usuarios.
- 32 Los datos relativos a las medidas antidumping se pueden obtener en la sección del sitio web de la OMC dedicada a las estadísticas sobre antidumping, en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_statindex_s.htm, donde se encontrará información relativa al período 1995-2005, y en Miranda, Torres y Ruiz (1998), quienes facilitan datos relativos a años anteriores a ese período.
- 33 Estos datos se refieren a una muestra de 91 países, exceptuando a Sudáfrica por no disponer de datos detallados sobre este país.
- 34 Además, los datos brutos relativos a las exportaciones suelen ser la base de las evaluaciones de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial y de su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades de exportación que se presenten.

- 35 La disminución de la importancia del Brasil como destino principal de las exportaciones de países en desarrollo probablemente obedece a la devaluación y el lento crecimiento de sus ingresos. Pero podría revertirse esa tendencia, a raíz de la reciente reactivación.
- 36 Esta observación contrasta notablemente con el resultado que figura en Arora y Vamvakidis (2005: 27) según el cual "para la mayoría de los países, el grupo de sus principales socios comerciales se mantiene relativamente estable en el tiempo". Sin embargo, el examen que se hace en este *Informe* es diferente del de esos autores pues abarca sólo los países en desarrollo (y no todos los países) exportadores y se refiere al período 1990-2004 (y no al período 1960-1999). Además, da la gran concentración de los destinos de las exportaciones, examina sólo a cinco (y no diez) de los principales socios comerciales, lo cual suscita ciertas dudas en cuanto a lo adecuado del planteamiento de dichos autores.
- 37 Así, la estrategia para diversificar el origen de sus importaciones de combustible, combinada con el hecho de que varios países africanos empezaran a ofrecer sus reservas de petróleo, ha sido un importante factor determinante de la importancia creciente de los Estados Unidos como destino principal de las exportaciones de los países en desarrollo.
- 38 De los resultados de un análisis basado en un modelo gravitacional, el FMI (2002: 124) concluye que "las diferencias de tamaño económico explican el 80% de la diferencia de las corrientes comerciales bilaterales medias".
- 39 Además, Kenya y Zambia están en el puesto 16 en el subperíodo en el que no están entre los 15 países menos beneficiados.
- 40 Además, China se ha convertido en el segundo destino más importante de las exportaciones del Yemen y el Congo, casi tan importante como sus principales destinos.
- 41 El trato especial solía dispensarse cuando un país no entraba en las categorías anteriores sino que requería un trato global, completo y excepcional. Dicho trato se racionalizó para los países que no eran PPME según el método de Evian, que se explica en mayor detalle más adelante en esta sección. Desde 1988, sólo se dispensó ese trato a dos PPME: Kenya (1994 y 2000) y Guyana (2004).
- 42 Véase un resumen de las numerosas publicaciones sobre las consecuencias macroeconómicas del sobreendeudamiento en Patillo, Poirson y Ricci, 2002.
- 43 La Iniciativa emplea como indicadores de sostenibilidad de la deuda varios puntos de referencia esenciales, como la relación entre el valor actualizado neto (VAN) de la deuda y las exportaciones.
- Según la iniciativa original, los países tenían que situarla en un margen del 200 al 250%; en la Iniciativa ampliada se adoptó un valor del 150%. El indicador de sostenibilidad -la relación entre la deuda y los ingresos públicos- también se redujo de 280 a 250% y los umbrales de calificación en función de la relación entre exportaciones y PIB y la relación entre la renta y el PIB se redujeron a 30 y 15%, respectivamente.
- 44 Los PPME no se beneficiarán por igual de esta nueva iniciativa, ya que la única institución financiera regional que participa en el alivio de la deuda en ese marco es el Banco Africano de Desarrollo. Así pues, habría que estudiar la inclusión de otras instituciones financieras regionales, para poder ofrecer un trato similar (igual) a todos los países que han llegado al punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME.
- 45 Daseking y Joshi (2005) señalan que los proyectos de alto valor social pero con escaso rendimiento financiero se prestarían más a la financiación por donaciones, mientras que otros proyectos que puedan generar ingresos más inmediatos pueden financiarse más eficazmente con préstamos.
- 46 Los países que han recibido asistencia según el método de Evian son: Gabón, Georgia, Iraq, Kenya, Kirguistán y República Dominicana. Se consideraba que el Iraq y Kirguistán tenían una deuda insostenible.
- 47 Por remesas se entiende los envíos de los trabajadores, las transferencias de capital de los migrantes y la remuneración de los empleados.
- 48 Amuedo-Dorantes y Pozo (2004: 1414) se refieren a una... duplicación de las transferencias en forma de "remesas" de los trabajadores, lo que, según sus conclusiones, puede dar lugar a una apreciación del tipo de cambio real de alrededor del 22% en el grupo de 13 países de América Latina y el Caribe.
- 49 Algunos gobiernos de los países en desarrollo que figuran entre los principales receptores de remesas, como la India, Marruecos, el Pakistán y Turquía, al parecer ya ofrecen distintos tipos de incentivos para encauzar las remesas hacia el sistema financiero nacional, como diversos beneficios fiscales y respecto de las tasas de interés (véase, por ejemplo, Ennin, 2006).
- 50 En el estudio de Aykut y Ratha (2003), la definición de Sur no sólo incluye a las economías en desarrollo, sino también a algunas economías de Europa central y oriental.
- 51 No debe interpretarse que estas mediciones de la importancia relativa de la IED reflejan la proporción de inversión fija realizada por inversores extranjeros, ya que los datos sobre la IED también incluyen la adquisición por extranjeros de bienes de equipo existentes.

Referencias

- Ackerman F (2005). The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections. Working Paper 05-01, Tufts University, Global Development and Environment Institute, Medford, MA.
- Aksoy MA (2005). Global agricultural trade policies. In: Aksoy MA and Beghin JC, eds., *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington, DC, World Bank: 37–53.
- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Penang, Malaysia, Third World Network, May.
- Amiti M and Romalis J (2006). Will the Doha Round lead to preference erosion? Working paper, WP/06/10, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Amuedo-Dorantes C and Pozo S (2004). Workers' remittances and the real exchange rate: a paradox of gifts. *World Development*, 32 (8): 1407–1417.
- Anderson K, Martin W and Valenzuela E (2006). The relative importance of global agricultural subsidies and market access. World Bank Policy Research Working Paper 3900, Washington, DC, April.
- Anderson K, Martin W and van der Mensbrugge D (2005). Market and welfare implications of Doha reform scenarios. In: Anderson K and Martin W, eds., *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington, DC, World Bank and Palgrave Macmillan, 333–399.
- Arora V and Vamvakidis A (2005). How much do trading partners matter for economic growth? IMF Staff Papers, 51 (1): 24–40.
- Ayut D and Ratha D (2003). South-South flows: How big are they? *Transnational Corporations*, 13 (1), 149–176.
- Blalock G and Gertler PJ (2005). Foreign direct investment and externalities: The case for public intervention. In: Moran T, Graham E, and Blomstrom M, eds., *Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?* Washington, DC, Institute for Economic Growth and Center for Global Development, 73–106.
- Borensztein E, De Gregorio J and Lee JW (1998). How does foreign Direct Investment Affect Economic Growth. *Journal of International Economics*, 45 (1): 115–135.
- Bouet A et al. (2005). Multilateral agricultural trade liberalization: The contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round. *The World Economy*, 28 (9): 1329–1354, September.
- Brenton P and Hoppe M (2005). Life after quotas? Early Signs of the New Era in Trade of Textiles and Clothing. In: Newfarmer R, ed., *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*. Washington, DC, World Bank: 155–164.
- Buch C, Kuckulenz A and Le Manche MH (2002). *Worker Remittances and Capital Flows*. Working Paper no. 1130. Kiel, Germany, Institute for World Economics, June.
- Bugamelli M and Paterno F (2005). Do workers' remittances reduce the probability of current account reversals? World Bank Policy Research Working Paper no. 3766. Washington, DC. November.
- Burgess R and Haksar V (2005). Migration and foreign remittances in the Philippines. IMF Working Paper, WP/05/111. Washington, DC, International Monetary Fund, June.
- Charlton A and Stiglitz JE (2005). A development-friendly prioritization of Doha Round Proposals. *The World Economy*, 28 (3): 293–312, March.
- Chauvin N and Kraay A (2005). What are 100 billion dollars worth of debt relief done for low-income countries? Mimeo. Available at: <http://economics.uchicago.edu/download/ChauvinKraazWhatHasDebtReliefAccomplishedSept200.pdf>.
- Chen MX, Otsuki T and Wilson JS (2006). Do standards matter for export success? World Bank Policy Research Working Paper 3809, Washington, DC, January.
- Daseking C and Joshi B (2005). Debt and new financing in low-income countries: looking back, thinking ahead. Paper presented at the IMF seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, held in Maputo, Mozambique, March. Available at: www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/bikas.pdf.
- de Vasconcelos P (2005). Improving the development impact of remittances. UN/pop/mig/2005/10, United Nations, New York, 5 July.
- EIU (2005a). *Country Profile 2005, Mexico*. Economist Intelligence Unit.

- EIU (2005b). *Country Report: India*. Economist Intelligence Unit, September 2005. Available at: www.eiu.com.
- Elamin N and Khaira H (2003). Tariff escalation in agricultural commodity markets. *Commodity Market Review 2003-2004*, 101–120. Rome, Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Ennin B (2006). *Making Ghana competitive*. Available at Ghana home page: www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/artikel.php?ID=100748 (accessed on 10 March).
- FAO (2005). *The State of Food and Agriculture 2005*. Rome, Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Fernández de Córdoba S and Vanzetti D (forthcoming). Now what? Searching for a solution to the WTO industrial tariff negotiations. In: Laird S and Fernandez de Cordoba S, eds., *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Fliess B and Lejarraga I (2005). Non-tariff barriers of concern to developing countries. In: OECD, *Looking Beyond Tariffs: The role of Non-Tariff Barriers in World Trade*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development: 227–296.
- Francois J, van Meijl H and van Tongeren F (2005). Trade liberalization in the Doha Development Round. Gauging the WTO negotiations' potential gains. *Economic Policy*, 20 (42): 349–391, April.
- Giuliano P and Ruiz-Arranz M (2005). Remittances, financial development and growth. IMF Working Paper, WP/05/234. Washington, DC, International Monetary Fund, December.
- Hufbauer GC and Schott JJ (2006). The Doha Round after Hong Kong. *Policy Briefs in International Economics* no. PB06-2. Washington, DC, Institute for International Economics, February.
- IMF (1999). From Toronto Terms to HIPC Initiative: a brief history of debt relief for low-income countries. IMF Working Paper WP/99/142, Washington, DC, International Monetary Fund, October.
- IMF (2002). Trade and financial integration. *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, September.
- IMF (2005a). Dealing with the revenue consequences of trade reform. Background paper for *Review of Fund Work on Trade*. Washington, DC, International Monetary Fund, February.
- IMF (2005b). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- IMF and World Bank (2005a). Doha Development Agenda and Aid for Trade. Washington, DC, 19 September. Available at: www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.pdf.
- IMF and World Bank (2005b). Note on the G8 debt relief proposal: assessment of costs, implementation issues, and financing options. DC2005-0023, Washington, DC, Development Committee, Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund, 21 September. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20656508/DC2005-0023\(E\)-DebtRelief.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20656508/DC2005-0023(E)-DebtRelief.pdf).
- Jaffee SM and Henson S (2005). Agro-food exports from developing countries: the challenges posed by standards. In: Aksoy M and Beghin JC, eds., *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington, DC, World Bank: 91–114.
- Kapur D (2004). Remittances: The new development mantra? G-24 Discussion Paper no. 29, April.
- Krueger AO (2001). International financial architecture for 2002: A new approach to sovereign debt restructuring. Address to the American Enterprise Institute, Washington, DC, 26 November. Available at: www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm.
- Kumar N (2005). Performance requirements as tools of development policy: lessons from developed and developing countries. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books: 179–194.
- Laird S (2006). Coping with trade reforms. Presentation at the Commission of Trade in Goods and Services, and Commodities. Geneva. 6–10 February.
- Lipsey R and Sjöholm F (2005). The impact of FDI on host countries: Why such different answers? In: Moran T, Graham E. and Blomstrom M, eds., *Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?* Washington, D.C, Institute for Economic Growth and Center for Global Development, 23–44.
- Miranda J, Torres RA and Ruiz M (1998). The international use of antidumping: 1987–1997. *Journal of World Trade*, 32 (5): 5–71.
- Moran T, Graham E and Blomstrom M, eds., (2005). *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Washington, DC, Institute for International Economics.
- Moss TJ and Chiang HS (2003). The other costs of high debt in poor countries: Growth, policy dynamics, and institutions. *Issue Paper on Debt Sustainability* no. 3, Washington, DC, Center for Global Development, August.
- Narula R and Lall S (2004). Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development. In: Narula R and Lall S, eds., *Understanding FDI-Assisted Economic Development*, Special Issue of the *European Journal of Development Research*, 16 (3): 447–464.
- OECD (2003). *Trends in International Migration 2003*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2005). *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006a). *Aid rising sharply, according to final ODA figures for 2004*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

- OECD (2006b). Aid flows top USD 100 billion in 2005. 4 April. Available at: www.oecd.org/documentprint/30.
- OECD (2006c). OECD Development Assistance Committee Database online. Available at: www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm.
- Panagariya A (1999). On the “extravagant” predictions of benefits from the Uruguay Round. *Economic Times*, 25 August.
- Patillo C, Poirson H and Ricci L (2002). External debt and growth. IMF Working Paper WP/02/69, Washington, DC, International Monetary Fund, April 2002.
- Pay E (2005). Overview of the Sanitary and Phytosanitary measures in Quad countries on tropical fruits and vegetables imported from developing countries, *South Centre T.R.A.D.E. Research Papers*. Geneva, November.
- Piermartini R and Teh R (2005). Demystifying modelling methods for trade policy, World Trade Organization, Discussion Paper no.10, Geneva.
- Polaski S (2006). *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Rodrik D (2001). Comments at the Conference on Immigration Policy and the Welfare State. Trieste, 31 July.
- Rodrik D (2004). Development Round: A marketing gimmick? *South Bulletin*, no. 73. Geneva, South Centre.
- Stiglitz JE and Charlton A (2005). *Fair Trade For All: How Trade Can Promote Development*. Oxford, Oxford University Press.
- Suppan S (2005). Policy coherence and agricultural trade liberalization: Lessons for the Doha Round. In: *Sailing Close to the Wind: Navigating the Hong Kong WTO Ministerial*. Minneapolis, Institute for Agriculture and Trade Policy: 45–58.
- UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (Sachs Report)*. London and Sterling, VA, Earthscan.
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. United Nations publication, sales no. E.99.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2000). *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. United Nations publication, sales no. E.00.II.D.20, New York and Geneva.
- UNCTAD (2003). Trade preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements. UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2004a). Debt sustainability: oasis or mirage? *Economic Development in Africa*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2004/1, United Nations publication, sales no. E.04.II.D.37, New York and Geneva.
- UNCTAD (2004b). *Trade and Development Aspects of Professional Services and Regulatory Frameworks*. TD/B/COM.1/EM.25/2, Geneva.
- UNCTAD (2004c). *World Investment Report 2004: The Shift towards Services*, United Nations publication, sales no. E.04.II.D.36, New York and Geneva.
- UNCTAD (2005a). Erosion of preferences for the Least Developed Countries: Assessment of effects and mitigating options, TD/B/52/4, 4 August.
- UNCTAD (2005b). Methodologies, classification, quantification and development impacts of Non-Tariff Barriers, TD/B/COM.1/EM.27/2, Geneva, 25 June.
- UNCTAD (2005c). *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, United Nations publication, sales no. E.05.II.D.10, New York and Geneva.
- UNCTAD (2005d). *Economic Development in Africa - Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.12, New York and Geneva.
- UNCTAD (2005e). Policy issues related to investment and development. United Nations document TD/B/COM.2/64, Geneva, 4 February.
- UNCTAD (2006a). Market access, market entry and competitiveness, TD/B/COM.1/76, Geneva.
- UNCTAD (2006b). *Trade and Environment Review 2006*, United Nations publication, sales no. E.05.II.D.27, Geneva.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UN-DESA (2005). *World Economic and Social Survey 2005*, New York.
- United Nations (2006). International migration and development. Report of the United Nations Secretary-General, A/60/871. 18 May.
- United States General Accounting Office (USGAO) (2004). Achieving Poor Countries Economic Growth and Debt relief targets faces significant financing challenges. GAO-04-0405. Washington, DC.
- van der Mensbrugghe D (2005). Estimating the benefits of trade reform: Why the numbers change. In: Newfarmer R, ed., *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*. Washington, DC, World Bank: 59–75.
- Wise TA and Gallagher KP (2005). The Hong Kong Ministerial: What’s at stake for the Poor? *Bridges*, no. 10, Geneva, International Center for Trade and Sustainable Development, December.
- World Bank (2002). *Global Economic Prospects 2002*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2004) *Global Economic Prospects 2005*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005) *Global Economic Prospects 2006*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2006a). Debt relief for the poorest: an evaluation update of the HIPC Initiative. Washington, DC, Independent Evaluation Group, World Bank.
- World Bank (2006b). *Global Economic Prospects: The Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, DC, World Bank.

-
- WTO (2005a). *Doha Work Programme Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, 22 December.
- WTO (2005b). *World Trade Report 2005*. World Trade Organization, Geneva.
- WTO (2006). Eleventh Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement, Committee on Technical Barriers to Trade, World Trade Organization, G/TBT/18, 17 February.
- Xu B (2000). Multinational Enterprises, Technology Diffusion and Host Country Productivity Growth. *Journal of Development Economics* 62 (2): 477–493, August.
- Zanardi M (2004). Antidumping: what are the numbers to discuss at Doha? *World Economy*, 27 (3): 403–433.

Cuadros anexos al capítulo III**Cuadro 3.A1****AVANCES ALCANZADOS EN LA INICIATIVA DE LOS PPME, 1997-2006**

	<i>Iniciativa PPME original</i>		<i>Iniciativa PPME ampliada</i>	
	<i>Punto de decisión</i>	<i>Punto de culminación</i>	<i>Punto de decisión</i>	<i>Punto de culminación</i>
1997	Bolivia (septiembre) Burkina Faso (septiembre) Guyana (diciembre) Uganda (abril)			
1998	Côte d'Ivoire (marzo) Malí (septiembre) Mozambique (abril)	Bolivia (septiembre) Uganda (abril)		
1999		Guyana (mayo) Mozambique (junio)		
2000	Burkina Faso (julio) Malí (septiembre)	Benin (julio) Bolivia (febrero) Burkina Faso (julio) Camerún (octubre) Gambia (diciembre) Guinea (diciembre) Guinea-Bissau (diciembre) Guyana (noviembre) Honduras (junio) Madagascar (diciembre) Malawi (diciembre) Malí (septiembre) Mauritania (febrero) Mozambique (abril) Nicaragua (diciembre) Níger (diciembre) Rep. Unida de Tanzania (abril) Rwanda (diciembre) Santo Tomé y Príncipe (diciembre) Senegal (junio) Uganda (febrero) Zambia (diciembre)		Uganda (mayo)
2001		Chad (mayo) Etiopía (noviembre)		Bolivia (junio) Mozambique (septiembre) Rep. Unida de Tanzania (noviembre)
2002		Ghana (febrero) Sierra Leona (marzo)		Burkina Faso (abril) Mauritania (junio)
2003		Rep. Dem. del Congo (julio)		Benin (marzo) Guyana (diciembre) Malí (marzo)
2004				Etiopía (abril) Ghana (julio) Madagascar (octubre) Nicaragua (enero) Níger (abril) Senegal (abril)
2005		Burundi (agosto)		Honduras (abril) Rwanda (abril) Zambia (abril)
2006		Congo (marzo)		Camerún (mayo)

Fuente: Boletín del FMI, varios números.

Cuadro 3.A2

AVANCES ALCANZADOS POR LOS 29 PAÍSES QUE HAN ALCANZADO EL PUNTO DE CULMINACIÓN EN LO QUE RESPECTA A DISTINTOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

	Pobreza y hambre		Enseñanza primaria universal		Igualdad de género	
Meta:	<i>Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre</i>		<i>Velar por que para 2015 todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria</i>		<i>Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015</i>	
Indicador:	<i>Incidencia de la malnutrición, peso según la edad (porcentaje de niños menores de 5 años)</i>		<i>Porcentaje de alumnos que terminan la enseñanza primaria (total) (porcentaje del grupo de edad correspondiente)</i>		<i>Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria</i>	
	Variación en puntos porcentuales ^a	Porcentaje	Variación en puntos porcentuales 1990/91 a 2004 ^b	Porcentaje por el que no se llegó a la meta	Variación en puntos porcentuales 1991 a 2004	Porcentaje por el que no se llegó a la meta
Benin	-6,3	-21,6	30,4	51,2	21,9	28,6
Bolivia	-3,5	-31,5	28,8 ^b	-0,2	..	1,6
Burkina Faso	5,0	15,3	9,1	70,5	14,6	23,7
Burundi	..	..	-7,9	66,9	0,1	18,2
Camerún	3,0	19,9	6,3	36,7	4,0	13,3
Chad	-2,1	-5,4	12,9	70,5	16,5	42,0
Congo	..	..	7,3	33,6	..	..
Etiopía	0,5	1,0	37,0	49,4	4,4	27,2
Gambia	-9,0	-34,4	..	..	..	..
Ghana	-5,2	-19,0	2,6 ^b	34,6	12,1	9,4
Guinea	5,9	22,0	29,8	51,5	26,7	27,5
Guinea-Bissau	..	..	..	..	..	..
Guyana	-4,7	-25,7	5,7	4,7	..	..
Honduras	-1,4	-7,8	14,7 ^b	20,6	..	..
Madagascar	1,0	2,4	10,4	54,7	..	..
Malawi	-5,7	-20,7	29,4	41,5	17,3	1,5
Malí	6,3	23,4	33,5	56,0	15,5	25,6
Mauritania	-15,8	-33,2	13,9	56,9	28,0	4,5
Mozambique	-3,3	-12,2	4,1	71,0	10,8	17,7
Nicaragua	-1,4	-12,7	29,5	26,5	-6,6	-2,7
Níger	-2,5	-5,9	9,8	75,0	13,9	28,9
Rep. Dem. del Congo	-3,4	-9,9	..	..	..	..
Rep. Unida de Tanzania	0,5	1,7	10,1	43,5	..	..
Rwanda	-5,1	-17,3	-8,0	62,6	4,1	-0,1
Santo Tomé y Príncipe	..	..	..	25,1	..	..
Senegal	1,1	4,8	3,6	54,8	20,9	10,2
Sierra Leona	-1,5	-5,2	..	46,3	..	..
Uganda	-2,6	-10,2	..	42,9	15,4	2,9
Zambia	-2,2	-8,7	..	33,8	..	6,9
<i>Promedio</i>	<i>-2,1</i>	<i>-7,6</i>	<i>14,1</i>	<i>45,4</i>	<i>12,9</i>	<i>15,1</i>

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos de 2006

Nota: La serie presentada en el cuadro se seleccionó sobre la base de la disponibilidad de datos.

a Debido a las variaciones de los períodos comunicados para este indicador, los cambios reflejan la diferencia entre las primeras y las últimas cifras comunicadas.

b Para los países que no presentaron datos correspondientes a 1990 se utilizaron datos de 1991.

Cuadro 3.A2 (continuación)

AVANCES ALCANZADOS POR LOS 29 PAÍSES QUE HAN ALCANZADO EL PUNTO DE CULMINACIÓN EN LO QUE RESPECTA A DISTINTOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Reducir la mortalidad infantil		Sostenibilidad del medio ambiente				
<i>Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años</i>		<i>Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento</i>				
<i>Mortalidad infantil, menores de 5 años (por mil)</i>		<i>Servicios de saneamiento mejorados (porcentaje con acceso)</i>		<i>Fuentes mejoradas de abastecimiento de agua</i>		
<i>Variación (por mil)</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Variación en puntos porcentuales 1990-2002</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Variación en puntos porcentuales 1990-2002</i>	<i>Porcentaje</i>	
-21,4	-19,3	21,0	190,9	8,0	13,3	Benin
-35,0	-39,3	12,0	36,4	13,0	18,1	Bolivia
-16,2	-14,3	-1,0	-7,7	12,0	30,8	Burkina Faso
0,0	0,0	-8,0	-18,2	10,0	14,5	Burundi
2,2	2,6	27,0	128,6	13,0	26,0	Camerún
0,0	0,0	2,0	33,3	14,0	70,0	Chad
-2,0	-2,4	..	..	..	..	Congo
-20,5	-15,7	2,0	50,0	-3,0	-12,0	Etiopía
-14,0	-13,6	..	..	..	..	Gambia
-7,0	-9,3	15,0	34,9	25,0	46,3	Ghana
-44,0	-30,3	-4,0	-23,5	9,0	21,4	Guinea
-27,4	-17,9	..	..	..	..	Guinea-Bissau
-16,0	-25,0	..	..	..	..	Guyana
-12,6	-28,6	19,0	38,8	7,0	8,4	Honduras
-27,0	-26,2	21,0	175,0	5,0	12,5	Madagascar
-36,2	-24,8	10,0	27,8	26,0	63,4	Malawi
-19,0	-13,6	9,0	25,0	14,0	41,2	Malí
-7,0	-8,2	14,0	50,0	15,0	36,6	Mauritania
-53,6	-33,9	..	..	..	..	Mozambique
-21,2	-40,8	19,0	40,4	12,0	17,4	Nicaragua
-39,2	-20,5	5,0	71,4	6,0	15,0	Níger
0,0	0,0	11,0	61,1	3,0	7,0	Rep. Dem. del Congo
-23,6	-23,1	-1,0	-2,1	35,0	92,1	Rep. Unida de Tanzania
15,0	14,6	4,0	10,8	15,0	25,9	Rwanda
0,0	0,0	..	..	..	..	Santo Tomé y Príncipe
-12,4	-13,8	17,0	48,6	6,0	9,1	Senegal
-9,6	-5,5	..	..	..	..	Sierra Leona
-12,8	-13,8	-2,0	-4,7	12,0	27,3	Uganda
1,0	1,0	4,0	9,8	5,0	10,0	Zambia
-15,8	-14,5	8,9	44,4	11,9	27,0	Promedio

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA EN LA GLOBALIZACIÓN

A. Introducción¹

La globalización altera constantemente el marco de la política macroeconómica nacional, ofreciendo oportunidades y planteando al mismo tiempo retos y limitaciones. Muchos países en desarrollo y economías en transición que abrieron sus fronteras al comercio internacional y a las corrientes de capital privado durante los últimos 25 años han registrado crisis ocasionadas por los caprichos de los mercados financieros internacionales. La "destrucción creativa" que se esperaba de la nueva apertura ha sido a menudo mucho más destructiva que creativa, generando recesiones y crisis políticas profundas.

La mayor integración de las economías nacionales de un número creciente de países en los sistemas comercial y financiero internacionales ha creado un nuevo entorno de acción política nacional. Aunque los países hayan perdido cierta libertad para determinar y aplicar sus propias políticas económicas, las políticas macroeconómicas de las economías desarrolladas y las economías en desarrollo han sido bastante diversas en respuesta a los nuevos retos planteados por la globalización y el aumento de la interdependencia. Los resultados también han sido muy diversos. Estableciendo y aplicando políticas a nivel nacional, regional y multilateral, los países modelaron el propio proceso de globalización. Desde este punto de vista, la globalización no es sólo la penetración de los mercados nacionales por productos de fabricación internacional y por corrientes de capital extranjero,

sino que es además el reflejo de las decisiones de política adoptadas a nivel nacional, regional e internacional, incluidos los procesos multilaterales.

El proceso de globalización y las políticas nacionales se determinan mutuamente, aunque de manera asimétrica. Los países industrializados pequeños, los países en desarrollo y las economías en transición tienen menos capacidad que las principales economías industrializadas para influir en el curso de la globalización y en la gobernanza económica mundial. Esta asimetría es particularmente destacable en la esfera de las relaciones monetarias y financieras internacionales, en las que la falta de un sistema de normas permite que los países desarrollados, por su influencia desproporcionada, determinen las condiciones monetarias y financieras mundiales. Estas últimas también incluyen las condicionalidades inherentes a las operaciones de préstamo de las instituciones financieras internacionales. Además, las normas y prácticas vigentes tienen por objeto promover la libre circulación de los productos industriales, el dinero, el capital y las empresas, movimientos que favorecen a los países adelantados. No fomentan la circulación de la mano de obra, los productos agrícolas o la tecnología, esferas que podrían reportar más beneficios a los países en desarrollo.

En este capítulo se abordarán los principales problemas que entrañan la globalización y las refor-

mas estructurales para las políticas macroeconómicas de los países en desarrollo. Se examinarán las políticas macroeconómicas necesarias para ofrecer un entorno propicio al crecimiento, la inversión y la modernización tecnológica, en contraste con las experiencias recientes de muchos países en desarro-

llo. Se argumentará que en esos países las políticas macroeconómicas a menudo no promueven el progreso sino que, de hecho, lo impiden. Por último, se analizará la viabilidad de las políticas macroeconómicas proactivas de apoyo a la acumulación de capital y al crecimiento en la era de la globalización.

B. Afrontar las consecuencias macroeconómicas de la liberalización y la globalización

1. *La integración financiera y las entradas de capital*

La integración financiera es el aspecto de la globalización que más ha influido en la política macroeconómica de las economías en desarrollo y en transición. No sólo ha determinado en gran medida el marco de las políticas macroeconómicas, especialmente la regulación monetaria y de los tipos de cambio, sino que también ha establecido nuevos parámetros de reflexión sobre las políticas de desarrollo en un sentido amplio.

Durante los años setenta, el abandono del sistema de tipos de cambio de Bretton Woods, la expansión de las actividades bancarias internacionales, los grandes desequilibrios comerciales posteriores a las crisis petroleras y el concomitante aumento de liquidez internacional cambiaron radicalmente el entorno exterior del desarrollo. Este nuevo entorno amplió considerablemente el acceso de muchos países de renta media a la financiación externa, que antes procedía principalmente de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), los créditos de las instituciones financieras internacionales y la inversión extranjera directa (IED). El sistema de Bretton Woods se basaba en el supuesto de que los desequilibrios importantes y constantes de la cuenta corriente eran inadmisibles y que había que impedirlos o corregirlos ajustando el gasto interno o devaluando la moneda. Desde mediados de los años setenta, sin embargo, muchos países en desarrollo pudieron conseguir crédito de prestamistas privados del extranje-

ro, que utilizaron para financiar el déficit de su cuenta corriente. Esto tuvo por resultado una acumulación rápida de deuda externa, que hizo a los países endeudados más vulnerables a las crisis monetarias externas, y desembocó en la crisis de la deuda de principios de los ochenta.

A pesar de esta experiencia, persistieron las presiones para que se liberalizaran totalmente las corrientes de capital, en un giro de política que fue aún más acusado en las economías en desarrollo que en la mayoría de los países desarrollados (Williamson y Mahar, 1998). Muchos países en desarrollo redujeron sustancialmente o eliminaron los controles de capital, aunque en virtud de las normas del FMI podían haber mantenido tales medidas. A mediados de los años noventa, el FMI hizo intensas gestiones para promover una enmienda de su Convenio Constitutivo a fin de imponer a sus miembros la obligación de abrir sus cuentas de capital. Esta iniciativa recibió el apoyo del Comité Provisional del FMI en la reunión anual de 1997, pero la crisis financiera asiática y el papel que se supuso había desempeñado en dicha crisis la desregulación de las cuentas de capital mermaron el respaldo a esa reforma. Aunque para los miembros del FMI no era obligatorio abrir las cuentas de capital, muchos países en desarrollo lo hicieron, lo que condujo a su integración efectiva en los mercados financieros internacionales. Esto ocasionó dos grandes olas de entradas brutas de capital, en 1976-1981 y en 1990-1997, seguidas ambas de períodos de retracción (1982-1988 y 1998-2002) (gráfico 4.1).

La primera ola de entradas de capital privado consistió principalmente en préstamos bancarios y financió gran parte de los déficit por cuenta corriente causados por las crisis petroleras de los años setenta. Dichos déficit aumentaron considerablemente al dispararse los tipos de interés en los países desarrollados a comienzos de los ochenta. La crisis subsiguiente de la deuda obligó a practicar un ajuste severo de las balanzas por cuenta corriente mediante devaluaciones, en particular en América Latina.

Durante la segunda ola, las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo se produjeron sobre todo en forma de inversiones de cartera pero, igual que en la primera, tuvieron como contrapartida un aumento de los déficit por cuenta corriente. Después de las crisis financieras de Asia y de la Federación de Rusia, las entradas de capital privado se contrajeron considerablemente, para volver a aumentar, en términos brutos, desde 2003, pero esta vez sin la contrapartida del aumento del déficit por cuenta corriente. Al contrario, estas nuevas entradas de capital privado van acompañadas en muchos países en desarrollo de un superávit de la cuenta corriente, y estos dos factores han dado lugar a una acumulación masiva de reservas en los países receptores, que conlleva una salida importante de capitales públicos, ya que las reservas están denominadas en dólares o en euros.

2. Liberalización financiera interna

La desregulación de los mercados financieros nacionales, incluida la eliminación de los controles de los créditos, la desregulación de los tipos de interés y la privatización de los bancos, fue un elemento esencial del programa de reforma en los años ochenta y noventa que acrecentó la influencia de los intereses privados en los resultados del sector financiero, lo que se consideraba beneficioso para el crecimiento económico (Patrick, 1966; Shaw, 1973; McKinnon, 1973)². Se partía de la idea de que la eliminación de "la represión financiera" consistente en fijar topes a los intereses supondría una señal positiva para la asignación intertemporal de recur-

sos, fomentaría la voluntad de ahorrar y atraería recursos adicionales para el sistema bancario. Se suponía que el sistema bancario, siguiendo los principios de mercado, asignaría esos recursos de la manera más eficiente. Combinando lo anterior con la liberalización de la cuenta de capital, los países en desarrollo podrían atraer ahorros financieros procedentes de economías más prósperas, superando de ese modo uno de los mayores obstáculos para su crecimiento.

La desregulación financiera no se aplicó en todas partes con igual intensidad y rapidez, pero tuvo un profundo impacto en el funcionamiento de las economías afectadas. La experiencia latinoamericana de liberalización financiera temprana y radical en varios países desacreditó la idea de que dicha liberalización y el consiguiente aumento de los tipos de interés aumentarían automáticamente el nivel de ahorro y mejorarían su asignación. Concretamente, la mala experiencia de las reformas financieras de los países del Cono Sur durante los años setenta podía haber servido de advertencia. Esas reformas resultaron contraproducentes y

dieron lugar a quiebras generalizadas, a una intervención pública masiva, a la nacionalización de instituciones privadas y a un escaso ahorro interno (Díaz-Alejandro, 1985). Los tipos de interés altos aumentaron el costo de financiación de las empresas y de inversión nacional, mientras que la desregulación del sector bancario, en vez de encauzar más el aumento del crédito hacia las oportunidades de inversión más rentables, lo asignó en gran medida a usos improductivos, como el consumo privado y público y las actividades especulativas³.

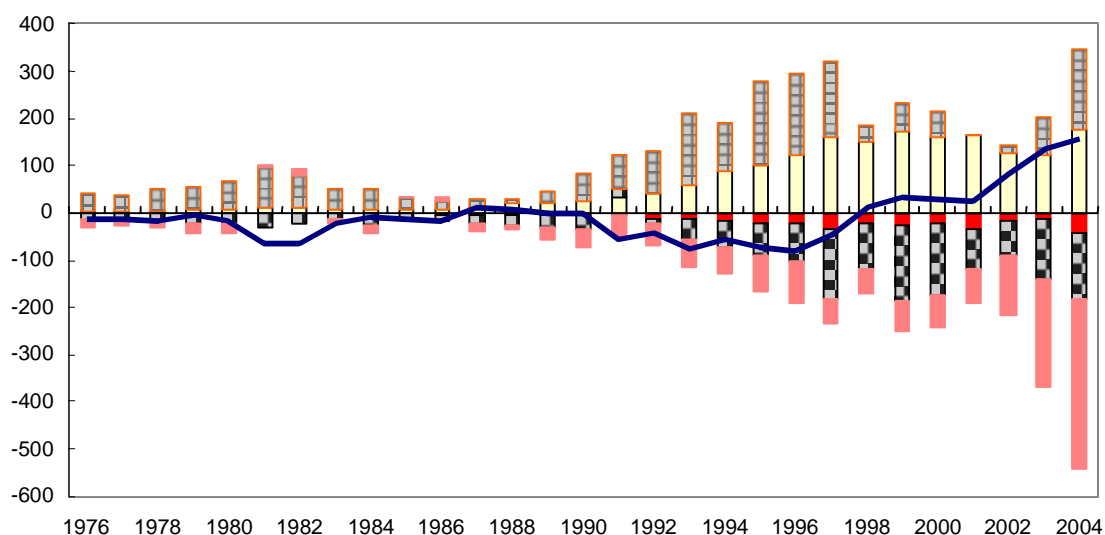
En contraste, en las nuevas economías industrializadas asiáticas, las políticas estatales activas y no la desregulación, jugaron un papel importante en el desarrollo del sector financiero: "en la mayoría de las economías de crecimiento rápido de Asia oriental, el gobierno ha asumido un papel activo en la creación de instituciones financieras, en su regulación y en la orientación del crédito, con el doble fin de aumentar la estabilidad económica y la solvencia de las instituciones financieras y de aumentar las perspectivas de crecimiento" (Stiglitz, 1994: 50).

La liberalización financiera en América Latina no incrementó el ahorro y dio lugar a profundas crisis bancarias, mientras que las políticas financieras activas de Asia oriental potenciaron la inversión y el crecimiento.

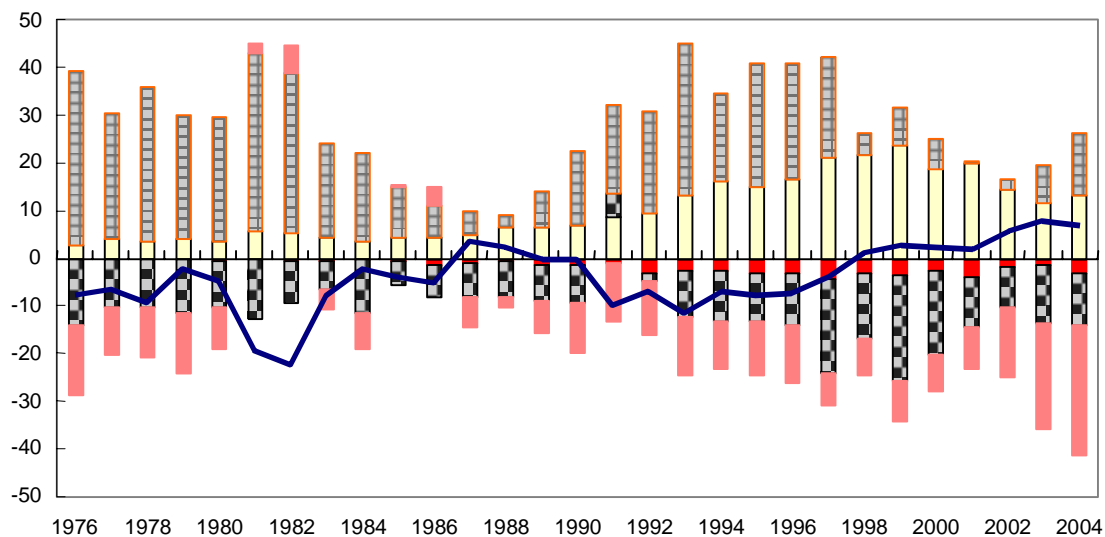
Gráfico 4.1

CORRIENTES DE CAPITAL Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE DE LAS ECONOMÍAS DE MERCADO EMERGENTES^a, 1976-2004

A. Valor en dólares corrientes (miles de millones)



B. En porcentaje de las exportaciones



■ Salidas de IED ■ Entrada de IED ■ Cambio de los activos
■ Cambios en los pasivos ■ Cambios en los activos de reserva — Balanza por cuenta corriente

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la Base de datos del FMI sobre la balanza de pagos.

a Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kuwait, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Polonia, República de Corea, Rumania, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Túnez, Turquía, Uruguay y Venezuela.

El crédito se orientó a la oferta de financiación de la inversión a largo plazo y de financiación barata de las exportaciones, mientras que se impusieron restricciones al crédito al consumo y a la financiación inmobiliaria y la especulación bursátil. Los tipos de interés y los diferenciales de los tipos de interés bancarios quedaron sujetos a control estatal, y el gobierno también influyó directamente en la asignación de créditos a través de los bancos comerciales y de desarrollo públicos (Banco Mundial, 1993: 225 a 227 y 273 a 287, en inglés).

3. Cambios de la estructura fiscal

Influyeron asimismo en el alcance de las políticas macroeconómicas los efectos que tuvieron en las finanzas públicas de los países en desarrollo la integración financiera y las reformas emprendidas bajo los auspicios del Consenso de Washington. Un elemento esencial del programa de reforma fue la reducción drástica de los déficit presupuestarios con miras a lograr el equilibrio fiscal. Esto no sólo se consideró un elemento fundamental de las políticas de estabilización -por estimar que los déficit fiscales y su financiación monetaria eran una de las causas principales de la inflación- sino también un instrumento esencial para adquirir solvencia y rebajar el diferencial de riesgo-país en los mercados internacionales de capital.

La composición de los ingresos y del gasto fiscal varía mucho entre los países en desarrollo, pero cabe definir algunas tendencias comunes a muchos países desde 1970. La más importante es que en muchos de ellos han aumentado el peso de los pagos de intereses en el total del gasto público corriente (cuadro 4.1) ya que la liberalización financiera y de las cuentas de capital condujo en general a un aumento de la deuda pública y de los tipos de interés reales. La deuda pública aumentó de manera espectacular durante las crisis monetarias y financieras, no sólo porque éstas fueron acompañadas de altísimos tipos de interés y de la depreciación de la moneda sino también porque, en muchos casos, el gobierno nacionalizó los pasivos privados y ofreció costosos paquetes de rescate al sector financiero.

Los gobiernos tuvieron que emprender reformas fiscales para hacer frente a la disminución de los ingresos procedentes de las tasas de importación a consecuencia de la liberalización del comercio (cuadro 4.1) y en algunos casos a la disminución de las contribuciones de seguridad social a consecuencia de las reformas del sistema de seguridad social. La privatización hizo que menguaran los ingresos fiscales en varios países. Las fuentes alternativas de ingresos cuya proporción aumentó en relación con el ingreso corriente total fueron el impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos indirectos sobre bienes y servicios, especialmente en América Latina, y los impuestos sobre la renta y los beneficios, especialmente en los países asiáticos en desarrollo.

Los efectos de estos cambios estructurales sobre las balanzas fiscales y sobre la capacidad de seguir políticas fiscales activas han sido desiguales. Aunque en varios países mejoró la administración fiscal, el aumento de los pagos en concepto de intereses y la pérdida de ingresos fiscales muchas veces crearon graves problemas para alcanzar el objetivo de equilibrio fiscal y comprometieron la inversión pública. En consecuencia, varios gobiernos están revisando sus anteriores opciones, en particular con respecto de la fiscalidad de las empresas que explotan recursos naturales, y reconsiderando la cuestión de la participación directa del Estado en esas actividades (véase el *TDR 2005*, cap. III).

El aumento de los pagos de intereses y la pérdida de ingresos fiscales crearon graves problemas para alcanzar el equilibrio fiscal y pusieron en riesgo la inversión pública.

4. Tipo de cambio y política monetaria

La liberalización del comercio y de las finanzas internacionales en los países en desarrollo durante los años ochenta y noventa se realizó bajo el lema de "lograr precios correctos". Sin embargo, una de las razones por las que el proceso de liberalización puede no haber aportado los beneficios previstos a muchos países ha sido la falta de un concepto claro de cómo se debía fijar o regular el precio internacional más importante: el tipo de cambio, y estrechamente ligado a él, el tipo de interés. Muchos observadores académicos eran partidarios de que se fijaran en función del mercado, defendiendo un sistema

Cuadro 4.1

**INTERESES PAGADOS E IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL PERCIBIDOS
POR EL GOBIERNO CENTRAL^a DE ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1971-2004**

(Promedios anuales)

	<i>Intereses pagados (porcentaje de los gastos corrientes)</i>				<i>Impuestos sobre el comercio internacional (porcentaje del ingreso corriente)</i>			
	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Argentina	8,3	12,6	12,3	28,2	14,6	14,0	6,7	12,5
Chile	5,5	6,6	4,9	5,7	8,0	8,6	8,7	3,7
República Dominicana	3,4	5,9	8,4	8,5	41,5	33,0	39,6	27,8
El Salvador	2,4	9,3	14,8	11,8	40,8	24,0	13,6	7,9
Uruguay	2,2	7,0	5,9	14,5	10,1	11,4	4,5	4,6
Venezuela	4,4	14,8	18,0	16,8	6,3	12,7	9,0	5,3
Congo	2,1	36,8	36,6	30,0	22,5	12,9	..	6,5
Sudáfrica	8,2	13,1	17,5	14,2	5,2	4,4	3,0	2,7
Túnez	5,6	10,0	12,6	10,5	23,5	27,1	21,5	8,4
India	13,1	19,5	27,4	27,8	18,2	25,9	22,5	14,9
Indonesia	5,7	18,3	18,0	21,5	12,1	5,2	4,3	3,2
Malasia	2,6	5,9	3,4	2,9	32,5	20,5	11,8	5,4
Pakistán	1,8	3,6	6,0	6,5	34,2	30,3	21,6	9,5
Filipinas	5,8	27,4	27,7	27,0	26,7	23,8	24,1	17,2
República de Corea	4,8	7,3	4,2	6,2	14,0	14,2	6,0	4,2
Tailandia	10,1	16,7	5,5	7,1	26,9	20,8	14,3	9,7
Turquía	3,8	14,5	24,3	53,5	13,6	6,9	2,9	0,9
Promedio simple	5,3	13,5	14,6	17,2	20,6	17,4	13,4	8,5

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en la base de datos, *Government Financial Statistics* del FMI.

^a Los datos fiscales se presentan en valores de caja, con la excepción de algunas cifras recientes que sólo figuran en las fuentes del FMI en valor devengado. Se trata de Sudáfrica (desde 2000), Chile y el Congo (desde 2001), Argentina, El Salvador, el Uruguay y Venezuela (desde 2002), y Tailandia (desde 2003). Las cifras más recientes de estos países no son estrictamente comparables con el resto de la serie.

de tipos de cambio flotantes, pero las principales instituciones financieras no impartieron orientación clara sobre esta cuestión fundamental. Los tipos de cambio totalmente fijos resultaron tan aceptables como los sistemas de paridad ajustable o la flotación pura. A finales de los años noventa, sin embargo, tras la experiencia de las crisis financieras mexicana y asiática, cada vez parecían menos adecuados los regímenes intermedios. Por ejemplo, en opinión de Lawrence Summers, entonces Secretario del Tesoro

de los Estados Unidos, "un régimen de tipo de cambio fijo, pero no firmemente institucionalizado, conlleva enormes riesgos para las economías de mercado emergentes cuando coinciden la rápida circulación de capitales y un desarrollo insuficiente de los sistemas financieros internos". Por consiguiente, "ha de imponerse la norma de que los países integrados en el mercado mundial de capitales eviten "la solución intermedia" de paridades fijas con políticas monetarias discrecionales" (Summers, 1999).

Las dos opciones de política nacional en materia de cambio, consideradas viables, es decir, la flotación totalmente libre y el cambio totalmente fijo (paridad inamovible) pasaron a denominarse "la solución bipolar". Para que un régimen cambiario fijo sea viable debe estar respaldado por compromisos institucionales muy firmes (como los que conlleva un sistema de convertibilidad) y el país debe abandonar su independencia monetaria. Si el gobierno no está dispuesto a asumirlos debe optar por un sistema de flotación libre. Desde esta perspectiva, la globalización financiera impone límites rigurosos a la política macroeconómica por ser incompatible con una política monetaria autónoma o con la fijación de objetivos cambiarios.

Una opinión muy extendida, también en el FMI, era que las economías de mercado emergentes con regímenes cambiarios intermedios eran vulnerables a ataques especulativos y que debían adoptar o paridades inamovibles o sistemas muy flexibles (Musa y otros, 2000: 21-31; Fischer, 2001). Sin embargo se reconocía que los países en desarrollo normalmente no podían aceptar "despreocupadamente" variaciones bruscas de sus tipos de cambio, por lo que, era posible que tuvieran que intervenir en el mercado monetario para amortiguar los movimientos del tipo de cambio. Sin embargo, no se suponía que tales intervenciones tendieran a un tipo de cambio de un nivel o banda predeterminados porque ello daría lugar a una paridad *de facto*. Esta "flotación estrechamente controlada" podía ser obje-

La liberalización comercial y financiera tuvo lugar sin una idea clara de cómo determinar o regular el tipo de cambio.

to de ataques especulativos exactamente igual que los demás regímenes intermedios. Sólo la flotación libre o escasamente controlada sería aceptable como régimen cambiario viable en las economías integradas en los mercados internacionales de capital. En ese régimen, el tipo de cambio no aporta un anclaje nominal de la economía, función ésta que tendría que recaer en un objetivo cuantitativo de oferta de dinero o en un objetivo de inflación incluidos como elementos de la política monetaria nacional.

Varios países desarrollados y países en desarrollo que eligieron un régimen cambiario flexible adoptaron "objetivos de inflación" como marco de su política monetaria. Esto no sólo suponía definir el objetivo cuantitativo de variación de los precios que se consideraban aceptables, sino también una cierta pauta en la asignación de los instrumentos de política existentes a los diferentes objetivos: el banco central se encarga exclusivamente de la estabilidad de los precios, mientras que los demás objetivos económicos, como la balanza exterior, el crecimiento y el alto nivel de empleo, que pueden estar en conflicto con la estabilidad de los precios, tienen que alcanzarse mediante otros instrumentos de política, por ejemplo la modificación del ingreso o el gasto fiscal. En este marco, un arreglo institucional complementario consistía en conceder al Banco Central independencia con respecto al gobierno (o "autonomía operativa") para garantizar la credibilidad del compromiso del Banco Central de cumplir el objetivo de inflación.

C. Políticas macroeconómicas de apoyo a un proceso dinámico de inversión y crecimiento

Una variable esencial del crecimiento sostenido y el cambio estructural es la acumulación de capital, que al tiempo que genera ingresos, crea empleo, amplía la capacidad productiva e impulsa el progreso tecnológico y las ganancias de productividad. Sin embargo, la inversión innovadora y, lo que es más importante, el que se produzcan oleadas de ese tipo de inversión, no es simplemente el resultado de un conjunto de incentivos adecuados a nivel microeconómico: se necesita un marco estructural e institucional propicio que aliente a asumir riesgos empresariales y a crear o ampliar la capacidad productiva, con la consiguiente oferta de oportunidades de empleo para trabajadores cada vez más cualificados.

Es común la creencia de que, aparte de la estabilidad de los precios, el principal requisito macroeconómico de la inversión es la existencia de ahorro, y que "el ahorro externo" es un complemento deseable del ahorro nacional, que permite que crezca la tasa de inversión de los países en desarrollo sin que disminuya el consumo. Esta visión estática, que ha determinado la orientación de las políticas macroeconómicas de muchos países durante los últimos 25 años, no sólo presenta deficiencias teóricas (véase el anexo 2 del capítulo I), sino que también llevó a los gobiernos a tener expectativas equivocadas en cuanto a los beneficios derivados de la liberalización de la cuenta de capital.

1. Política monetaria y tipos de interés

El aumento de las entradas netas de capital a raíz de la liberalización de la cuenta de capital puede

aliviar momentáneamente las restricciones de la balanza de pagos y permite incrementar las importaciones sin un aumento paralelo de las exportaciones. Sin embargo, la experiencia ha enseñado que a menudo esas entradas no se utilizan para aumentar la capacidad productiva incrementando la inversión y/o las importaciones de bienes de capital, prácticas que generarían los ingresos necesarios para atender las obligaciones de servicio de la deuda. Al contrario, una parte considerable de las entradas de capital en los países en desarrollo se encauzó a través del sistema

Una parte considerable de las entradas de capital en los países en desarrollo no fue encauzada hacia la inversión en la capacidad productiva real.

financiero interno de las economías de mercado emergentes hacia la expansión del crédito. En vez de ayudar a que se invirtiera más en la capacidad productiva real, esto impulsó el consumo u otras actividades que eran improductivas o que no se relacionaban con el tipo de producción que, de una u otra manera, podía generar las divisas necesarias para el servicio de la deuda.

En el caso de América Latina, la expansión de los préstamos bancarios a raíz de la entrada de ahorro externo en los años noventa fue acompañada de una reorientación en la concesión de préstamos, que en lugar de destinarse a productores de manufacturas comerciables pasaron a concederse al sector de los servicios y a los hogares (ILPES, 1998). En otros casos, particularmente en los países de Asia oriental y sudoriental antes de sus crisis de finales de los años noventa, hubo una porción mayor de financiación externa que llegó directamente a agentes no financieros, y en muchas economías de mercado emergentes la expansión del crédito interno derivada del aumento de las entradas de capital alimentó burbujas especulativas en los mercados bursátil e inmo-

biliario. Esto generó unos efectos de riqueza sumamente volátil que fomentaron más el consumo privado. La abundancia de capital externo no trajo aparejado un aumento de las tasas de inversión y mejores resultados de crecimiento, en comparación con países menos dependientes de este tipo de financiación (Aizenman, 2005: 973)⁴.

Visto desde otro ángulo, el aumento de la inversión no depende de la disponibilidad *ex ante* de ahorro nacional o externo, sino de la eficacia de la intermediación financiera que no sólo asigna el capital financiero disponible sino que también encauza el crédito basado en el dinero recién creado hacia usos productivos y no inflacionarios. De hecho, en una economía con un sistema bancario que funcione bien, es el poder de crear dinero, y no la oferta de fondos para préstamos, lo que genera la capacidad de organizar el uso de los recursos reales con fines de inversión. Por consiguiente, desde este punto de vista, el gasto en inversión no depende de las decisiones de los ahorristas sino de la decisión de los bancos centrales y los banqueros de proporcionar a las empresas financiamiento que sirva para generar inversión, aumentar los ingresos y, en última instancia, incrementar el ahorro derivado del aumento de los ingresos (*TDR 1991*: 93).

En este contexto, la política monetaria entraña una responsabilidad mucho mayor que la habitualmente reconocida, ya que desempeña un papel esencial no sólo en relación con la estabilidad de los precios y de los tipos de cambio sino también con el desempeño del sector real por su influencia en los agregados monetarios y los tipos de interés que determinan la disponibilidad y el costo de la financiación de la inversión. Además, las autoridades monetarias también desempeñan un papel clave a través de la regulación del crédito y la supervisión financiera. Puesto que todos esos objetivos no pueden depender de un único instrumento de política, la política monetaria ha de complementarse con otras políticas como la fiscal, diversas políticas de ingresos y la reglamentación de la cuenta de capital.

En muchos países, la norma monetaria tradicional de perseguir un objetivo cuantitativo preestablecido de oferta monetaria fue sustituido por el

objetivo de inflación. En la medida en que el objetivo de inflación sea creíble, supondrá un "anclaje nominal" de las expectativas de precios, evitando el autocumplimiento de las expectativas de inflación. Aunque en principio no excluye que en las decisiones de política monetaria también se tengan en cuenta otros objetivos, especialmente el de un alto nivel de empleo (Bernanke, 2003: 12), en la práctica el objetivo de inflación ha hecho que la estabilidad de los precios dominara los demás objetivos de crecimiento, empleo o tipos de cambio. Los responsables de las políticas a menudo temen que la existencia de múltiples objetivos reste credibilidad al compromiso de cumplir el objetivo de inflación, poniendo en riesgo el componente de "fomento de la confianza" del enfoque basado en el objetivo de inflación.

Si bien la política monetaria por sí sola no puede lograr objetivos múltiples y potencialmente contrapuestos, desde un enfoque pragmático es posible cambiar las prioridades de política en función de la situación económica, especialmente en el caso de fenómenos cíclicos, y los instrumentos de política monetaria pueden utilizarse para fines distintos en distintos momentos (Frenkel, 2006). Además, si se emplearan instrumentos adicionales para lograr la estabilidad de los precios, la política monetaria también podría servir para lograr otros objetivos, en particular estimular la inversión y el crecimiento. Asimismo, con un plan orientado rígidamente a modificar el nivel *general* de

Mediante el empleo de instrumentos adicionales para lograr la estabilidad de precios, la política monetaria podría servir para fomentar la inversión y el crecimiento.

precios, el Banco Central puede hacer ajustes excesivos porque la variación de ciertos precios, especialmente cuando la presión inflacionaria proviene de perturbaciones externas de los precios, puede no responder a sus instrumentos. Para evitar ajustes excesivos de los tipos de interés y de cambio, con los consiguientes

efectos adversos en la economía real, se podría adoptar el enfoque más flexible y eficiente de considerar la utilización de instrumentos "de estímulo de la oferta" como, por ejemplo, la influencia del gobierno en las negociaciones sobre el ingreso y/o la redefinición del objetivo de inflación en función del origen de la presión inflacionaria.

Las autoridades monetarias de los países en desarrollo tienen que administrar un sector financiero intrínsecamente expuesto a episodios de auge y depresión, propensión que en muchos países se vio

reforzada por la desregulación financiera y la liberalización de la cuenta de capital. El Banco Central, que tiene la importante función de evitar que se sucedan episodios de expansión y de contracción excesivas del crédito, no sólo debe controlar la cantidad de crédito distribuido, sino también determinar la manera en que se usa y la moneda en que está denominado. Además, la solvencia financiera y el crecimiento sostenido dependen de la medida en que el crédito financia la inversión en capacidad productiva, consumo o adquisición de bienes inmuebles y activos financieros. La reglamentación cautelar no siempre cubre debidamente los riesgos cambiarios; por ejemplo, el requisito de que los activos y pasivos bancarios estén repartidos en distintas monedas no impide que surjan problemas de solvencia al producirse una devaluación importante cuando los acreedores obtienen sus ingresos de fuentes internas y tienen deuda denominada en divisas. En otras palabras, las autoridades monetarias tienen que regular la cantidad del crédito y su uso desalentando la utilización improductiva y especulativa en los sistemas monetarios frágiles.

Durante las recesiones y las crisis, el banco central debe jugar su papel de prestamista de última instancia para evitar quiebras generalizadas. Uno de sus principales objetivos debería ser evitar las crisis financieras sistémicas. El endurecimiento de la política monetaria y el aumento de los tipos de interés con el fin de atraer las entradas de capital -o detener la salida de capital- han resultado ser una manera sumamente costosa de resolver las crisis. La política monetaria anticíclica es tan necesaria en los países en desarrollo como en el mundo desarrollado. Esto no significa que las autoridades monetarias deban permanecer indiferentes a las salidas de capital y la depreciación de la moneda, sino que deben ser flexibles en cuanto a los instrumentos de política y los objetivos nominales utilizando instrumentos de política ad hoc, como los controles de capital, para frenar las salidas de capital, y siguiendo una política cambiaria flexible.

Las reglamentaciones cautelares usuales, si se aplican de manera estricta, muy a menudo imprimen un sesgo procíclico a la orientación de la política monetaria de las economías de mercado emergentes.

En una situación de pérdida de depósitos y aumento de los préstamos improductivos y fallidos, los bancos deben restaurar sus coeficientes de activos/capital y de liquidez. No obstante, en situación de crisis a los bancos les resulta difícil obtener capital nuevo, y normalmente esto se traduce en una contracción del crédito. "Naturalmente, esto debilita más a la economía, dando lugar a más quiebras y a una reducción del valor neto, y quizás a un déficit aún mayor de los recursos propios" (Stiglitz, 1999: 320).

El tipo de cambio debe ser suficientemente flexible para evitar desajustes que dañen la competitividad de los productores nacionales y los resultados del comercio exterior.

Las últimas modificaciones de los requisitos de capital introducidos en los acuerdos "Basilea II" (Banco de Pagos Internacionales, 2005) no resuelven el problema. Al imponer a los bancos requisitos de capital en

función de sus activos, esta regla cautelar refuerza el sesgo procíclico del crédito bancario; dado que el riesgo de impago está negativamente relacionado con el ciclo económico, durante los ciclos de expansión, el capital necesario para cumplir los requisitos será bajo y la oferta de crédito alta, mientras que durante las recesiones, cuando hay mayores riesgos, el capital necesario para cumplir los requisitos aumentará y la oferta de crédito se contraerá. Una regla cautelar más adecuada sería incluir una provisión de capital suplementario durante los ciclos de expansión a fin de constituir una reserva, para usarla en las recesiones (Aglietta y Reberioux, 2004: 265-269). Las normas que son útiles para afrontar los problemas de los bancos en tiempos normales pueden agravar esos problemas en tiempos de crisis y contaminar todo el sistema financiero. De ahí que las autoridades monetarias deban evitar agravar las recesiones y transformar los problemas individuales en crisis sistémicas.

2. El tipo de cambio

El tipo de cambio es el precio más importante para los mercados financieros internacionales y el comercio internacional de bienes y servicios, y tiene una fuerte repercusión en el nivel de los precios internos de las pequeñas economías abiertas. El tipo de cambio debe ser suficientemente flexible para evitar desajustes que dañen la competitividad de los productores nacionales y los resultados del comercio

exterior. Pero al mismo tiempo, se debe evitar una volatilidad excesiva del tipo de cambio, ya que desalienta las inversiones a largo plazo, aumenta la inflación nacional y alienta la especulación financiera. Así pues, un régimen cambiario óptimo debe permitir atender necesidades distintas y, en cierta medida, contradictorias. El régimen cambiario elegido no sólo refleja las prioridades de política de un gobierno o un banco central sino los supuestos sobre la manera en que funcionan los mercados financieros y de productos.

El tipo de cambio cumple un papel esencial en la orientación de la inversión y la situación de la balanza de pagos de una economía. A consecuencia de la integración financiera internacional, los cambios en las corrientes internacionales de capital, que han alcanzado una magnitud considerable y a menudo no guardan relación con las inversiones o el comercio internacional de bienes y servicios, influyen cada vez más en el nivel y la variabilidad de los tipos de cambio. Las entradas masivas de capital ejercen presión en favor de la revaluación de la moneda local. En algunos casos esa apreciación de los tipos de cambio ha sido bien recibida como medio para frenar la inflación, y el tipo de cambio ha servido de anclaje nominal de las expectativas de inflación. A veces la apreciación de la moneda también se ha interpretado como una indicación de la confianza que los participantes en los mercados financieros internacionales tienen en una determinada moneda. El aspecto negativo, sin embargo, es que la revaluación del tipo de cambio real, es decir una apreciación de la moneda que rebasa los diferenciales de los costos y los precios, a menudo ha perjudicado la competitividad y las perspectivas de crecimiento (Bresser-Pereira, 2004: 16). El desajuste del tipo de cambio ha tenido efectos particularmente negativos en los resultados de la liberalización del comercio, ya que los productores locales resultaron masivamente perjudicados por la sobrevaluación de la moneda. (TDR 2004).

La visión "bipolar" de las opciones para elegir un régimen cambiario examinada en la sección anterior suponía que los mercados financieros internacionales siempre ajustarían sin brusquedades los tipos de cambio a su nivel de "equilibrio". Sin em-

bargo, la realidad es que los tipos de cambio sometidos a un régimen de flotación han resultado muy inestables, dando lugar a grandes movimientos de infravaluación y sobrevaluación con graves consecuencias para la actividad económica real de las economías afectadas. Además, los cambios bruscos en los tipos de cambio de los países con una deuda externa importante tienden a generar dificultades en el servicio de la deuda, así como problemas de liquidez y solvencia (TDR 2001: 114). Debido al funcionamiento específico de los mercados financieros, los tipos de cambio flotantes producen un nivel de precios externos muy inestable y las señales que envían los precios a la economía "real" son una fuente importante de incertidumbre incluso si todavía se pueden desarrollar las operaciones de cobertura a corto plazo. En consecuencia, la volatilidad de los tipos de cambio tiende a reducir el crecimiento, y el "temor a la flotación" de los países en desarrollo está justificado (Obstfeld y Rogoff, 1998; Aghion y otros, 2006).

Por otra parte, la "paridad inamovible" también se basaba en una visión poco realista del ajuste económico en los mercados de productos y financieros. Dado que no se podía corregir el tipo de cambio en caso de choques o de claro desajuste, todo el peso del ajuste recaía en el sector real de la economía nacional; la rigidez del tipo de cambio tenía que compensarse íntegramente mediante ajustes más fuertes en todos los demás mercados, principalmente mediante modificaciones de los precios y los salarios. Por ejemplo, un tipo de cambio sobrevaluado impone una deflación general de los precios nacionales y los salarios nominales. Las formas más consecuentes de un régimen de cambio fijo son el sistema de convertibilidad o la dolarización total de la economía. La entrada de bancos extranjeros en el sistema bancario nacional fue generalmente bien acogida en ese contexto, ya que se suponía que, ante una falta de liquidez nacional, los bancos extranjeros obtendrían financiación externa de sus casas matrices, que actuarían como prestamistas de última instancia, figura inexistente en el sistema de convertibilidad o en la dolarización.

La experiencia ha demostrado que los sistemas de tipos de cambio fijos suelen acabar sacrifi-

El régimen cambiario debe dejar margen de maniobra frente a la inestabilidad de los mercados financieros internacionales y permitir a los gobiernos perseguir un tipo de cambio real acorde con su estrategia de desarrollo.

cando no sólo el crecimiento y la estabilidad del empleo sino también la estabilidad de los tipos de interés, y del sistema bancario en general para lograr la estabilidad de los tipos de cambio y los precios (CEPAL, 1999: 24). El tipo de cambio, en vez de servir de instrumento de política, se convierte en el objetivo central de la política macroeconómica, que también terminará precisando cambios estructurales fundamentales. El hundimiento del sistema de convertibilidad de la Argentina en 2001 redujo considerablemente el atractivo de esa estrategia y llevó a reconsiderar el tipo de cambio como instrumento variable.

Tras la experiencia adquirida con los tipos de cambio rígidamente fijos o de flotación libre, la mayoría de los países en desarrollo han preferido optar por los regímenes "intermedios". Según un informe reciente del FMI, "la popularidad duradera de los regímenes intermedios... indica que éstos pueden presentar ventajas importantes... que... pueden captar algunos de los beneficios de ambos extremos al tiempo que evitan muchos costos" (Rogoff y otros, 2004: 14). De hecho, los países en desarrollo necesitan un régimen cambiario que les deje un margen de maniobra suficiente frente a la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, y que les permita perseguir un tipo de cambio real acorde con su estrategia de desarrollo. Ninguna "solución bipolar" ofrece esa posibilidad. Existe una "trinidad imposible": combinar la apertura total de la cuenta de capital con la plena autonomía de la política monetaria y la estabilidad absoluta de los tipos de cambio, es efectivamente, imposible. Pero, dados los inconvenientes de la flotación libre, los países en desarrollo se enfrentan a una "dualidad imposible" (Flassbeck, 2001): con un mercado de capital abierto, ni los tipos de cambio fijos ni los flexibles procuran a los países en desarrollo la autonomía de hecho necesaria para aplicar una política monetaria orientada exclusivamente a las necesidades nacionales. Así pues, una estrategia viable en la práctica parece ser la de buscar la segunda mejor combinación posible: "se pueden aplicar controles de capital selectivos y un régimen cambiario con intervención discrecional que reivindique cierta autonomía en la política monetaria. Estas medidas que se apartan de los extremos crean más espacio de política" (Bradford, 2005: 5; subrayado original).

En un contexto en que los países en desarrollo buscan crear condiciones monetarias favorables a la economía nacional en vez de atraer ahorro externo, el tipo de cambio debe ser compatible con una ba-

lanza de pagos sostenible, es decir, debe permitir a los productores nacionales alcanzar y mantener una competitividad internacional, de manera que se pueda conseguir un excedente de la balanza comercial suficiente para atender las obligaciones derivadas del servicio de la deuda, así como el envío de remesas de utilidades⁵. Esa política de la intervención en el tipo de cambio puede calificarse de "enfoco para una estrategia de desarrollo" (Williamson, 2003)⁶.

Los países que tratan de mantener el tipo de cambio efectivo real dentro de un margen adecuado tendrán que intervenir con frecuencia en el mercado de divisas aun si aplican controles de capital. Esa intervención puede desembocar en una acumulación de reservas en divisas y en la necesidad de esterilizar el efecto de dicha acumulación sobre los agregados monetarios nacionales. En el caso de una esterilización masiva y prolongada, la acumulación consiguiente de deuda pública interna puede reducir la capacidad de un gobierno de reaccionar con flexibilidad ante futuras crisis y puede conllevar un costo fiscal sustantivo si hay un diferencial importante de los tipos de interés entre los activos y los pasivos del banco central (Harberger, 1989; Rodrik, 2006)⁷. También puede haber buenas razones de acumular reservas con fines "cautelares", por ejemplo, para amortiguar el impacto de los embates externos, que hoy día es más probable que se deban a la cuenta de capital que a la cuenta comercial de la balanza de pagos⁸.

3. ¿Juego de la confianza o políticas anticíclicas?

Si la política económica se centra en el ahorro externo como complemento vital del ahorro nacional, atraer capitales extranjeros se convierte en un objetivo de política importante. Por esta razón muchos países han establecido políticas específicas para atraer capital extranjero, por ejemplo, condiciones fiscales favorables para la IED y la inversión de cartera, y han entrado en el "juego de la confianza" adoptando medidas de política macroeconómica "que pueden no tener sentido por sí mismas, pero que, a juicio de las autoridades, corresponden a los prejuicios de los inversores" (Krugman, 1998). Por ejemplo, en América Latina, las políticas sólo se consideraban "creíbles" si los mercados financieros internacionales las estimaban coherentes y adecuadas (Bresser-Pereira, 2001) y respondían aumentando los préstamos y reduciendo las primas de riesgo-

país. Típicamente, las políticas orientadas a ganar la confianza de los participantes en los mercados financieros pretendían ofrecer rentabilidad y previsibilidad en este ámbito mediante tasas de interés fijadas por el mercado, una inflación baja y unos tipos de cambio estables. Esa estrategia no tenía necesariamente en cuenta el fuerte crecimiento interno y la solidez de la estrategia de desarrollo. Este tipo de fomento de la confianza también determinó el contenido de las políticas en situaciones de crisis financieras y macroeconómicas, de manera que las políticas a menudo se volvieron procíclicas en medio de una depresión económica.

Concretamente, uno de los elementos centrales de los programas respaldados por el FMI concebidos para afrontar las crisis financieras ha sido la presión fiscal. La Oficina de Evaluación Independiente del FMI concluyó recientemente que la orientación fiscal había tendido innecesariamente a la contracción (FMI-OEI, 2003). Se concluyó que los programas de ajuste eran demasiado optimistas en sus estimaciones relativas al crecimiento, las tasas de inversión y el equilibrio fiscal, y demasiado pesimistas en relación con el ajuste de la cuenta corriente y la acumulación de reservas, especialmente en "los casos de crisis de la cuenta de capital"⁹. Por consiguiente, se podía haber logrado el ajuste externo deseado con una dosis mucho menor de restricción de la demanda interna. Los equilibrios fiscales tampoco cumplieron las expectativas: en vez de la mejora planeada del 3,3 al 1,8% del PIB, los déficit aumentaron en realidad al 4,3% del PIB el primer año y al 3,7% el segundo. Así pues, las medidas destinadas a reducir el déficit fiscal no sólo acabaron con una contracción del PIB y de la inversión mucho mayor que la esperada, sino también con un aumento de los déficit fiscales.

Buscando las razones de esos errores de cálculo en la evaluación de los resultados de los programas, la OIE no encontró una lógica clara que justificara la restricción fiscal procíclica¹⁰. Aparentemente, los programas apoyados por el FMI consideraban que incluso en medio de una crisis, la reducción del gasto público impulsaría rápidamente la

inversión privada; por lo general "los programas suponen una recuperación rápida, y por consiguiente propugnan un mayor ajuste fiscal para dejar espacio a la inversión privada, mientras que un reconocimiento más realista del efecto negativo de las crisis sobre las expectativas requeriría una actitud más relajada" (FMI-OEI, 2003: 47). Por lo general, el razonamiento para justificar las respuestas procíclicas durante las crisis económicas se centraba en mantener o recuperar la confianza de los mercados financieros, ya que se consideraba indispensable que volviera a haber entradas de capital para estabilizar los mercados financieros, salir de la crisis y reanudar el crecimiento (Bradford, 2005).

Aplicando un método suplementario de fomento de la confianza, algunos países trataron de aumentar la credibilidad de sus orientaciones macroeconómicas aplicando restricciones legales a la gestión de sus políticas. Así sucedió, en particular, con la política fiscal: el compromiso de disciplina fiscal quedó plasmado en leyes nacionales que fijaban límites al gasto fiscal o a los desequilibrios fiscales, a veces durante varios años. Un ejemplo extremo de esos compromisos fue la "Ley de déficit cero" de la Argentina, de 2001, cuyo objeto era prohibir todo déficit fiscal y garantizar el servicio de la deuda pública al ajustar automáticamente el gasto público básico (salvo el pago de intereses) a los ingresos fiscales corrientes. Sin embargo, si la norma fiscal es excesivamente rígida, introduce un pronunciado sesgo procíclico en la gestión macroeconómica. En efecto, si los ingresos fiscales resultan afectados por una recesión económica, la "norma fiscal" llevaría a recortar el gasto público, lo que podría agravar la recesión económica. Dado que esto reduce aún más los ingresos fiscales, esa estrategia conduce al fracaso y no consigue ni equilibrio fiscal ni credibilidad.

Los compromisos explícitos para ganar credibilidad también abarcaron en varios países las políticas monetarias y cambiarias. En los sistemas de convertibilidad el tipo de cambio está fijado de manera "irrevocable" con respecto a una moneda (generalmente el dólar o el euro) y el Banco

Las políticas orientadas en un principio a ganar la confianza de los inversores extranjeros a menudo tienden a introducir fuertes sesgos procíclicos.

Restablecer la confianza en una economía que se hunde en la recesión es tarea casi imposible.

Central se compromete a "respaldar" toda la base monetaria con reservas en divisas. Esto significa que, en principio, la oferta de dinero crece exclusivamente mediante la acumulación de reservas en divisas y se contrae si disminuyen esas reservas. Se supone que esta norma monetaria estricta garantiza la sostenibilidad del tipo de cambio fijo y restaura la confianza.

Sin embargo, una norma monetaria pasiva de esta índole puede colocar al sistema bancario en una situación peligrosa y desencadenar ataques especulativos en vez de prevenirlos. Siempre es posible ampliar la base monetaria a medida que se acumulan las reservas en divisas manteniendo al mismo tiempo un tipo de cambio nominal invariable. Pero, es imposible seguir vendiendo reservas en divisas una vez agotadas. La mayoría de los observadores preveían que un régimen de convertibilidad nunca llegaría a este punto ya que "todo el dinero" estaba garantizado por las reservas del Banco Central. Sin embargo, esto sólo es cierto en el caso de la base monetaria pero no lo es en el de los agregados monetarios más generales, que incluyen los depósitos a plazo. Si los inversores nacionales quieren cambiar sus depósitos bancarios por dólares en una situación crítica, la pérdida de depósitos causará una deflación brutal del crédito y nuevos aumentos de las tasas de interés, lo que agravará la crisis económica. Así pues, tarde o temprano, habrá que abandonar la norma monetaria y con ella la fijación del tipo de cambio.

En general, las reglas institucionales tendientes a aumentar la credibilidad mostrando el firme compromiso de las autoridades económicas de cumplir los objetivos y las políticas anunciados serán insostenibles si introducen un sesgo procíclico, amplificando las fases de crecimiento con una expansión fiscal y monetaria y agravando las recesiones con recortes del gasto público, tasas de interés altas y restricciones del crédito. Restablecer la confianza en una economía que se hunde en la recesión es tarea casi imposible (Stiglitz, 1999: 323).

En la vertiente fiscal, en particular, se deben potenciar o restaurar los mecanismos de estabilización. Los estabilizadores automáticos pueden tener un papel cada vez más importante en los países en desarrollo. Limitan la reducción de la demanda y el crecimiento de la producción en tiempos de recesión, cuando suele disminuir la recaudación de impuestos y aumentar el gasto social, siempre que tales cambios no vayan acompañados de medidas de compensación como recortes del gasto en respuesta

a la merma de la recaudación de impuestos. Para fortalecer el papel estabilizador de las finanzas públicas habrá que definir los objetivos presupuestarios de manera flexible, utilizando objetivos de gasto en vez de objetivos de déficit (Martner, 2000), lo que permitiría aumentar los déficit durante las recesiones y reducirlos, o lograr superávit, durante las expansiones. Sin embargo, esta norma tampoco debe ser aplicada con demasiado rigor. Para aplicarla bien, hay que distinguir entre los elementos cíclicos de un posible déficit, que son transitorios y deben estar permitidos; y los estructurales, que no desaparecerán durante la reactivación del ciclo económico y deben ser evitados. Además, puede no ser conveniente ahorrar todos los ingresos extraordinarios obtenidos durante un proceso de reactivación. En función de la etapa de desarrollo y del estado en que se encuentre una economía, puede ser fundamental utilizar esos ingresos para aumentar la capacidad de oferta y, por ende, las perspectivas de crecimiento a largo plazo. En contraste, en otras situaciones posiblemente habrá que complementar el elemento "automático" de la orientación fiscal con medidas discrecionales, especialmente en los países cuyas instituciones no ofrezcan estabilizadores fiscales automáticos sólidos.

El reforzamiento de los estabilizadores automáticos debería ser uno de los objetivos institucionales a largo plazo, aun si resulte difícil llevarlo a la práctica en las primeras etapas del desarrollo y en las economías con un vasto sector informal. Otro instrumento institucional para mejorar el funcionamiento de las políticas anticíclicas son los fondos de estabilización fiscal, constituidos en varios países¹¹, que permiten acumular ingresos del sector público derivados, por ejemplo, de fases temporales de auge de productos básicos, y liberales posteriormente para mantener el gasto durante los períodos con menor ritmo de crecimiento o en momentos de disminución de los precios.

4. Controles del capital

Las políticas macroeconómicas de los países muy integrados en los mercados internacionales deben afrontar varios riesgos al mismo tiempo: el desajuste de los precios macroeconómicos, en particular el de los tipos de cambio y las tasas de interés; la orientación de una parte sustancial de las entradas de capital y el crédito interno hacia la financiación del consumo y la producción no comerciable; la

inestabilidad derivada de la volatilidad de los movimientos de capital y los ciclos impulsados por el crédito; y la creación de un sobreendeudamiento que puede dificultar la inversión y el crecimiento por períodos prolongados.

La globalización ha acentuado la necesidad de contar con políticas macroeconómicas proactivas de apoyo al crecimiento, pero también ha introducido limitaciones en su aplicación. Algunas de ellas son limitaciones de facto de las políticas monetarias y cambiarias en un entorno de libre circulación de capitales, la "dualidad imposible" mencionada anteriormente. Habida cuenta de estas limitaciones, puede ser necesario proteger la economía nacional del impacto de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales sobre la acumulación de capital y el crecimiento, mediante controles aplicados a las entradas o salidas de capital, medidas que entran en las "reglas del juego" oficiales, ya que están permitidas en virtud de algunos artículos del Convenio Constitutivo del FMI¹².

En un estudio reciente de 30 análisis empíricos sobre los efectos de los controles de capital, se definieron cuatro razones principales de su introducción: en primer lugar, evitar una apreciación del tipo de cambio que reduzca la competitividad; en segundo lugar, evitar la acumulación de "capital especulativo" dispuesto a salir del país ante los primeros indicios de dificultades; en tercer lugar, evitar las entradas excesivas que puedan generar burbujas en el precio de los activos y un consumo excesivo, así como dislocaciones del sistema financiero; y, en cuarto lugar, evitar la pérdida de la autonomía monetaria (Magud y Reinhart, 2006)¹³. Se aduce con frecuencia que los controles de capital no pueden ser eficaces porque es fácil soslayarlos. Sin embargo Epstein y otros (2004) refutan cuatro críticas frecuentes contrarias a los controles de capital basándose en los resultados positivos que distintas circunstancias ha tenido su aplicación en Chile, Colombia,

Malasia y Singapur. Estas experiencias no confirman la creencia de que el costo de los controles en términos de distorsión en la asignación de factores sería mayor que los beneficios derivados de una mayor estabilidad de la cuenta de capital. Además, la experiencia de Singapur desmiente el argumento de que los controles de capital sólo funcionan a "corto plazo", mientras que la de Chile contradice la noción de que dichos controles deben ser cada vez más restrictivos. Por último, las experiencias de Malasia y de la República de Corea durante las crisis financieras asiáticas mostraron que los controles de capital pueden ser eficaces no sólo cuando se aplican a las entradas de capital, sino cuando se aplican temporalmente a las salidas.

Los controles de capital pueden adoptar distintas formas. Muchos países desarrollados practicaron hasta los años ochenta controles de tipo administrativo que utilizaban la prohibición, las cuotas o los permisos selectivos, en función del uso del capital. Las medidas administrativas también pueden consistir en requisitos de estancia mínima o, como en Colombia, en una prohibición directa de las entradas para determinados fines, como la inversión inmobiliaria. En las dos últimas décadas la mayoría de los controles de capital aplicados en los países han sido los basados en el mercado, que utilizan la desincentivación en forma de impuestos o de condiciones específicas sobre reservas obligatorias.

La forma de control de capital más conocida y de mayor aceptación es la que introdujeron por primera vez Chile y Colombia y, más recientemente, la Federación de Rusia y la Argentina, que exigen una reserva obligatoria para algunas o todas las entradas de capital. Según este sistema, una parte importante del capital entrante debe pasar a depósitos en el Banco Central que no devengan interés, de manera que los movimientos de capital a corto plazo resultan menos rentables. Así se pudieron atemperar los aumentos bruscos de las entradas de capital y la

La globalización ha acentuado la necesidad de contar con políticas macroeconómicas proactivas de apoyo al crecimiento, pero también ha introducido limitaciones en su aplicación.

Los controles de capital en muchos casos aliviaron la presión sobre los tipos de cambio, dando mayor independencia a la política monetaria, y modificaron la composición de las corrientes de capital en favor de las de largo plazo.

consiguiente fragilidad financiera y se ganó "espacio de políticas" en materia fiscal y monetaria¹⁴. La imposición de restricciones temporales a las salidas de capital contribuyó a estabilizar el tipo de cambio en Malasia en 1998, y en la Argentina después de la devaluación de 2002.

Hay consenso acerca de que el tipo de control de capital aplicado por Chile logró modificar la composición de las entradas de capital en favor de la IED y en detrimento de los movimientos especulativos de capital (Le Fort y Lehmann, 2000). La Argentina utilizó un método alternativo durante la segunda mitad de la década de los años noventa, imponiendo a las instituciones financieras nacionales que recibían capital extranjero condiciones estrictas de liquidez que no devengaba intereses, lo que, al

menos, desalentó el paso de dichas corrientes por el sistema bancario.

En suma, aunque indudablemente los controles de capital no son la panacea, muchas veces han logrado aliviar la presión sobre los tipos de cambio, dando más independencia a la política monetaria y reduciendo la inestabilidad de las corrientes de capital al modificar la composición de éstas en favor de las de largo plazo. A su vez, esto contribuyó a reducir la presión sobre los tipos de cambio. Aun cuando se pueda evitar en cierta medida la intervención para controlar las entradas o salidas de capital, los controles han servido de dique a las corrientes de capital, evitando aludes masivos y ayudando a canalizarlas hacia usos más productivos (Stiglitz, 1999: 327).

D. Hacia una nueva asignación de políticas

A la luz de los problemas planteados a los países en desarrollo y de las imperfecciones del sistema de mercado mundial, no ha resultado adecuada la propuesta del Consenso de Washington de que con la revitalización de los mercados y las fuerzas del mercado se superaría el antiguo modelo de desarrollo basado en el intervencionismo estatal. Hoy, los gobiernos de los países en desarrollo tienen que optar claramente por el tipo de modelo económico en que basarán su estrategia de desarrollo.

La historia de las teorías económicas ofrece dos enfoques principales en el contexto de una economía de mercado. Uno se centra en la dependencia manifiesta de la entrada de ahorro extranjero en los países en desarrollo para reforzar los medios limitados de que disponen para invertir y avanzar hacia convergencia con los países desarrollados. El otro subraya la necesidad de disponer de políticas macroeconómicas acertadas y de las instituciones necesarias para crear ahorro en un proceso de desarrollo dinámico. Estos enfoques tienden a excluirse mutuamente (véase el anexo 2 del capítulo I).

En el debate sobre la asignación sostenible de los instrumentos de política macroeconómica en los

países desarrollados y en desarrollo prevaleció durante algún tiempo la idea de que la condición más importante para un crecimiento satisfactorio era estabilizar a toda costa el nivel de precios. Bajo el título "políticas macroeconómicas sólidas" halló amplia aceptación el enfoque monetarista ortodoxo que requería medidas para evitar la aceleración inflacionaria durante los ciclos y tras las crisis, con la política monetaria como barrera de seguridad de cualquier combinación de política estructural y fiscal. En esta asignación el papel de la política fiscal estaba limitado a ayudar a la política monetaria manteniendo bajos los déficit presupuestarios y reduciendo al mínimo la intervención estatal.

La estabilización de precios también ha sido una meta fundamental en los casos en que la convergencia económica se ha visto coronada por el éxito. Sin embargo, este objetivo se persiguió no sólo mediante instrumentos de política monetaria sino también con instrumentos heterodoxos, no monetarios, como la política de rentas o la intervención directa en los mercados de productos y de trabajo (Flassbeck y otros, 2005). La política monetaria y fiscal estaba al servicio de un crecimiento rápido y de una inversión elevada. Los instrumentos preferidos eran unos

tipos de interés bajos y, al menos desde la crisis financiera asiática, un tipo de cambio ligeramente infravalorado. La política fiscal también se utilizó de modo pragmático para estimular la demanda cada vez que fue necesario en razón de fenómenos cíclicos. Los resultados presupuestarios no se consideraban en sí mismos un objetivo directo de la política, sino que se aceptaban como resultado de un proceso de crecimiento impulsado por la inversión.

Estas políticas parten del principio de que la inversión no depende del ahorro disponible al comienzo. Por consiguiente, la política económica ha de centrarse en aumentar la inversión y el ahorro, lo que en última instancia creará el ahorro necesario para lograr el equilibrio macroeconómico. Este enfoque requiere una política monetaria que rompa con las normas ortodoxas, ya que ofrece posibilidades de financiación a empresas que aún no existen. Como ya observó Schumpeter, es potencialmente inflacionaria pero no genera realmente inflación en la medida en que la liquidez recién creada financie empresas pioneras, inversión real y el crecimiento del producto y no el consumo a un determinado nivel de ingresos (Schumpeter, 1911).

Existe, pues, una estrecha relación entre la convergencia económica y el cambio estructural paulatino, por un lado, y el sistema monetario de un país por otro. El desarrollo económico rápido iniciado e impulsado por empresas pioneras en los mercados de productos sólo es posible si la política monetaria financia por anticipado este proceso de acumulación de capital. O, como dice Friedrich von Hayek, uno de los principales economistas antikeynesianos:

Creando créditos adicionales para atender el aumento de la demanda, y abriendo así nuevas posibilidades de mejorar y ampliar la producción, los bancos se aseguran de que el impulso hacia la expansión del aparato productivo no tropiece de inmediato con el obstáculo insuperable de un aumento de las tasas de interés, como ocurriría si el progreso se viera coartado por un aumento lento del flujo del ahorro (Hayek, 1933: 177).

Esta perspectiva confirma la importancia crítica de la estabilización de los precios: en los países

propensos a la inflación alta es mucho más difícil iniciar y mantener un proceso de desarrollo y convergencia porque a menudo es necesario restringir la creación de dinero y de crédito. Si no hay suficientes instrumentos políticos que puedan usarse eficazmente, es probable que fracase el intento de financiar el desarrollo mediante tal creación, ya que enseguida se dispara la inflación.

Al contrario, en los países que cultivan una actitud muy disciplinada en materia de estabilidad de precios mediante instrumentos heterodoxos como la política de ingresos o la formación de un consenso nacional sobre las reivindicaciones salariales razonables, la política monetaria puede hacer posible ese

tipo de financiación. Es fundamental entonces lograr un consenso social que evite conflictos acerca de la distribución del ingreso que resultarán inflacionarios en la medida en que los costos laborales unitarios superen el objetivo de inflación. Con ese consenso es más probable que se produzca un desarrollo económico rápido y la creación de ahorro procedente de los

beneficios, aunque la cuantía del ahorro de los hogares sea insignificante. Por otra parte, el aumento de los beneficios resulta tolerable y sostenible si se reinvierten en gran parte y se vela por que todos los grupos de la sociedad reciban una porción suficiente de la creciente renta nacional. La política monetaria sólo intervendría en circunstancias excepcionales, por ejemplo, cuando el consenso está amenazado durante períodos largos de pleno empleo o de sobreempleo.

La financiación externa seguirá siendo necesaria en la medida en que el aumento de las importaciones de bienes de capital debido al crecimiento de la inversión provoque déficit por cuenta corriente. Pero los casos en que se ha logrado la convergencia económica, como se ha visto últimamente en China, han demostrado que esos déficits no son inevitables y que las fuentes nacionales de financiación de la inversión, incluida la reinversión de los beneficios y la creación de crédito en el sentido schumpeteriano, pueden ser muy útiles para aumentar las tasas de crecimiento sin recurrir al ahorro extranjero. El factor decisivo de la convergencia es la acumulación nacional de capital gracias a la inversión, el consumo y la creación de ingresos reales cada vez mayo-

La política económica ha de centrarse en el aumento de la inversión y de los ingresos, que en última instancia crearán el ahorro necesario para lograr el equilibrio macroeconómico.

res para todos los grupos de la sociedad. Si se entiende el ahorro como es el resultado del crecimiento, y no su condición previa, la apertura de la entrada de capital extranjero no siempre será una condición necesaria para lograr la convergencia. Sin embargo, los países en desarrollo tienen que poder determinar condiciones monetarias a largo plazo que propicien el crecimiento y la inversión. La liberalización prematura de la cuenta de capital puede ser un gran inconveniente para un buen funcionamiento del nexo beneficios-inversión y para avanzar hacia convergencia.

Sin embargo, en los países en desarrollo con ingresos bajos, el sistema financiero nacional a menudo no permite una transmisión efectiva de los impulsos del Banco Central a través del sistema bancario para la financiación de la inversión, de modo que el papel principal recaerá en la financiación a través de la reinversión o de los bancos de desarrollo especialmente diseñados. Además, la mayoría de estos países también dependen, en gran parte o totalmente, de las importaciones de bienes de capital para efectuar inversiones reales productivas y lograr un crecimiento de la productividad, y hay que financiar esas importaciones. Dado que son precisamente esos países, excepto algunos exportadores de hidrocarburos y productos de la minería, los que menor acceso tienen a los flujos financieros privados, no deberían entrar en el "juego de la confianza" para obtener financiación externa principalmente de los mercados de capital privado. Por el contrario, debería ser la comunidad internacional quien interviniera con suficientes fondos para cubrir la diferencia. Gozar de la mayor independencia posible con respecto de los mercados internacionales de capital permite a los bancos centrales usar sus instrumentos para perseguir activamente los objetivos de desarrollo, siempre que la aceleración de la inflación quede contrarrestada por medidas no monetarias. Esto es más importante aún dado que esos países, a diferencia de los que ya han adquirido cierta capacidad de oferta manufacturera, también tienen un margen limitado para utilizar la regulación de los tipos de cambio como instrumento

Si se entiende el ahorro como el resultado del crecimiento, y no su condición previa, la apertura a la entrada de capital extranjero no siempre será una condición necesaria para lograr la convergencia.

Los distintos ejemplos de medidas no monetarias para reducir la inflación demuestran que no hay una norma uniforme al respecto.

de su estrategia de desarrollo, pues casi todas sus exportaciones tienen una elasticidad relativamente baja con respecto de las variaciones de los precios y de los tipos de cambio.

A falta de arreglos multilaterales eficaces de regulación de los tipos de cambio, la política macroeconómica de muchos países en desarrollo durante los últimos años cada vez se ha orientado más a evitar la sobrevaluación de la moneda. Esto no sólo ha sido un medio de mantener o mejorar la competitividad internacional, sino también una condición necesaria para el mantenimiento de tipos de interés internos bajos y un seguro frente al riesgo de futuras crisis financieras. Por el contrario, el régimen de los déficit por cuenta corriente ha resultado ser muy costoso en el pasado, ya que con frecuencia acabó en crisis financieras. Los rasgos comunes de todas las crisis financieras recientes han sido alzas constantes de las tasas de interés, enormes reducciones de los ingresos reales y aumentos de la carga de la deuda.

Un caso ejemplar es el de las políticas aplicadas por China tras la crisis financiera que registró en 1994 (Flassbeck y otros, 2005). Fue posible fijar una paridad absoluta y unilateral entre el renminbi y el dólar durante más de diez años porque China, a pesar de las grandes entradas de IED, no se volvió dependiente de las entradas netas de capital. China pudo fijar su tipo de cambio y seguir manteniendo unos tipos de interés sumamente bajos a pesar de las altas tasas de crecimiento. Siguió una política monetaria extremadamente acomodaticia a largo plazo, manteniendo tipos de interés bajos e interviniendo masivamente en el mercado de divisas para mantener el tipo de cambio a un nivel competitivo o incluso infravalorado (gráfico 4.2).

Muchos otros países en desarrollo casi siempre se enfrentaron al dilema de elegir entre unos tipos de interés bajos que alimentaran la inflación o una intervención costosa en el mercado de divisas

para mantener un tipo de cambio estable. La intervención, junto con unos tipos nacionales de interés relativamente altos suponen pagar a los especuladores internacionales con dinero de los contribuyentes o encontrarse con una apreciación real de la moneda y una pérdida de competitividad.

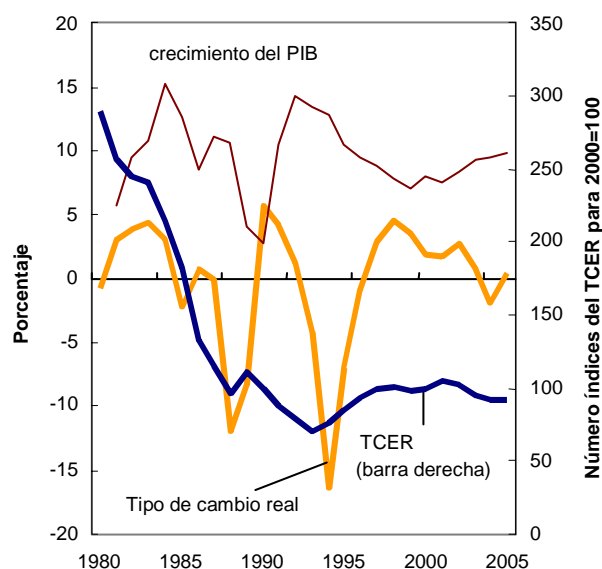
China, y antes que ella otras nuevas economías industrializadas de Asia, encontraron modos de evitar una aceleración de la inflación con instrumentos no monetarios y arreglos institucionales consistentes en diversas medidas, desde la política de ingresos hasta otras muchas clases de intervención pública directa en el proceso de fijación de precios y, lo que aún es más importante, de los salarios nominales. Respondiendo a la aceleración inflacionaria de 1994, el Gobierno de China, por ejemplo, extendió su influencia sobre el proceso de fijación de salarios, suspendiendo la indexación retrospectiva de los salarios con respecto a la inflación y vinculando mucho más estrechamente los aumentos del salario nominal al crecimiento de la productividad. Además, se recurrió a los controles de precios y a la intervención directa en la fijación de algunos precios cruciales como el de la electricidad, el carbón y los servicios de transporte¹⁵.

En la misma tónica, la Argentina, tras recuperarse de la enorme crisis monetaria, rechazó las recomendaciones de aumentar los tipos de interés y permitir una apreciación de su moneda cuando, durante su fuerte recuperación, la tasa de inflación aumentó del 6% en 2004 al 12% en 2005. En vez de eso, las autoridades siguieron manteniendo objetivos de tipo de cambio y de tipos de interés y trataron de controlar la inflación mediante distintos instrumentos como la conclusión de acuerdos temporales con asociaciones de productores y distribuidores mayoristas y minoristas para moderar los precios. También intervinieron en las negociaciones salariales, promoviendo aumentos de salario bastante moderados. Además, el Gobierno restringió las exportaciones de carne durante 180 días para frenar el importante aumento del precio nacional de esos productos, muy importantes en el índice de precios al consumidor. A pesar de que todas estas medidas se aplicaron con carácter temporal, lograron moderar las expectativas de precios e hicieron plausible el logro en 2006 del objetivo oficial de inflación, de entre el 8 y el 11%.

La historia económica contiene otros ejemplos de ese enfoque: el Japón y Alemania en los años

Gráfico 4.2

CONDICIONES MONETARIAS Y CRECIMIENTO DEL PIB DE CHINA, 1980-2005



Fuente: UNCTAD estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en la base de datos Estadísticas financieras internacionales del FMI.

Nota: Los tipos de interés se refieren a los de los depósitos. TCER significa tipo de cambio efectivo real.

cincuenta y sesenta también combinaron con éxito una política monetaria de tendencia expansionista con la infravaloración y con políticas de estabilización heterodoxas, basadas principalmente en la presión política para mantener unos aumentos del salario nominal acordes con el crecimiento de la productividad y el objetivo de inflación. Los diversos ejemplos de medidas no monetarias para reducir la inflación demuestran que no hay una norma uniforme al respecto. La selección de medidas heterodoxas de esa índole depende mucho de las disposiciones institucionales relativas a los mercados de trabajo y de productos. Por ejemplo, el grado de centralización del mecanismo de negociación salarial y, muy vinculada a éste, la movilidad de la mano de obra, son decisivos para que la intervención estatal en el mercado laboral sea eficaz. Por otra parte, la estructura de los productores del mercado de servicios básicos puede ser fundamental para decidir si una intervención en ese ámbito ayudaría a lograr el objetivo global de inflación.

La combinación de políticas aplicada por las NEI de Asia se ha complementado con algunas formas de regulación de la cuenta de capital. Aunque es posible que esa regulación contribuya hasta cierto punto a contener y también prevenir las crisis, el objetivo principal debe ser evitar las situaciones que puedan hacer necesaria la regulación, por ejemplo, evitando en primer lugar que surjan grandes diferenciales de tipos de interés, posibilidades de arbitraje e incentivos a la especulación. Una inflación nacional baja, combinada con unos tipos de interés nacionales bajos, facilita mucho la gestión de las corrientes de capital a corto plazo, existan o no controles de capital. Sin embargo, dado que nunca se puede evitar totalmente la especulación sobre la apreciación de la moneda, con las correspondientes entradas desestabilizadoras de capital especulativo, puede ser útil el

enfoque práctico aplicado a la regulación de la cuenta de capital en las NEI asiáticas. También es importante que los países en desarrollo utilicen los instrumentos a su disposición para la gestión macroeconómica a corto plazo. Incidir demasiado en los problemas estructurales y en la "solidez" macroeconómica, como se preconizó en el programa de reforma del Consenso de Washington, llevó a descuidar las medidas destinadas a fomentar la actividad empresarial y la inversión a corto plazo. El ejemplo de las economías de mercado emergentes que han prosperado, incluida China con su programa de reforma estructural en gran medida incompleto, también demuestra que una gestión macroeconómica eficiente puede compensar muchos inconvenientes del funcionamiento de los mercados y subsanar las deficiencias estructurales. ■

Notas

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1 | Para el presente capítulo se utilizó el documento de antecedentes preparado por Arturo O'Connell (2006). | 5 | La acumulación de reservas para mantener un tipo de cambio competitivo es lo que algunos autores denominan "postura mercantilista" con respecto a la acumulación de divisas (Aizenman y Lee, 2005). |
| 2 | Patrick (1966) distinguía entre el desarrollo financiero debido al crecimiento económico ("guiado por la demanda") y la expansión de la intermediación financiera que conduce al desarrollo económico ("guiado por la oferta"), mientras que los protagonistas de las publicaciones contrarias a la represión de las finanzas, McKinnon y Shaw, se centraban exclusivamente en el segundo. | 6 | Naturalmente, se trata de una "falacia de composición" porque todos los países no podrían buscar esos objetivos de tipo de cambio, dado que sólo hay n-1 grados de libertad para fijar los tipos de cambio de n monedas del mundo (véanse también <i>TDR 2004</i> y el capítulo I del presente <i>Informe</i>). |
| 3 | A nivel conceptual, uno de los principales partidarios académicos de la liberalización financiera, McKinnon, reconoció posteriormente el escaso efecto del aumento de los tipos de interés en el ahorro (McKinnon, 1991). | 7 | Es más fácil mantener esta estrategia cuanto más baja sea la tasa de interés del bono de esterilización. En China, que ha acumulado reservas masivas de divisas durante los últimos años, ese tipo es ahora incluso inferior a los intereses devengados por los activos en dólares. |
| 4 | Aizenman define el coeficiente de autofinanciación como la relación entre el ahorro nacional bruto y la inversión bruta, y encuentra una relación directa y demostrada económicamente entre un mayor coeficiente de autofinanciación y una tasa más alta de crecimiento. Los países de América Latina, con coeficientes de autofinanciación más bajos que las nuevas economías industrializadas de Asia también registraron menores tasas de crecimiento. | 8 | Para que un banco central pueda prevenir las crisis financieras se ha recomendado mantener un nivel de reservas equivalente, como mínimo, a la deuda externa con vencimiento en los 12 meses siguientes. (Bussière y Mulder, 1999; y Hviding y otros, 2004.) |
| | | 9 | Los casos de crisis de la cuenta de capital considerados en este estudio se refieren a la Argentina, 1995 y 2000; el Brasil, 1998; Indonesia, 1997; |

- México, 1995; Filipinas, 1997; la República de Corea, 1997; Tailandia, 1997, y Turquía, 1994 y 1999. En estos países durante el primer año del programa, el PIB se contrajo (en promedio) un 5% en vez de crecer un 1,6% como estaba previsto; la tasa de inversión fue tres puntos porcentuales menor de lo previsto; pero la cuenta corriente pasó en sólo un año de un déficit del 3,4% del PIB en el año anterior al programa a un superávit del 2,4%, casi cinco puntos porcentuales de PIB más que lo previsto en los programas (que, en promedio, perseguían un déficit del 2,4% del PIB).
- 10 "Curiosamente, si observamos los 15 programas individuales estudiados en esta evaluación la justificación del ajuste fiscal propuesto no queda muy clara. Un examen a fondo de los informes del personal y de otros documentos del Directorio Ejecutivo relativos a estos programas no siempre explican debidamente la manera en que se han determinado el alcance y el ritmo del ajuste fiscal programado. Tampoco se explica en la mayoría de los documentos la relación entre los objetivos fiscales y el resto del programa, en particular, los supuestos acerca de la recuperación de la demanda del sector privado y las perspectivas de crecimiento a corto plazo" (FMI-OEI, 2003: 4).
- 11 En la Federación de Rusia y en Noruega, la acumulación de recursos financieros procedentes de los hidrocarburos en fondos públicos excede ampliamente la cuantía necesaria para financiar el gasto público y constituye de hecho un activo estratégico que permite obtener recursos financieros para usarlos a largo plazo. En otros casos, los ingresos extraordinarios procedentes de las exportaciones han sido asignados al pago temprano de la deuda pública (Ecuador), a la financiación de proyectos o a la constitución de un fondo para las "generaciones futuras" (Chad). En todos esos casos, la contención del gasto público en épocas de bonanza tiene por objeto estabilizar el crecimiento económico a mediano plazo y evitar que surjan en el futuro déficits fiscales, ya que puede ser difícil reducir el gasto público cuando cesan los ingresos extraordinarios. Sin embargo, puede que sea imposible respetar estas normas si los ingresos públicos restantes no alcanzan para afrontar las necesidades más imperiosas, como ocurrió en el Chad y el Ecuador.
- 12 La sección 3 (control de las transferencias de capital) del artículo VI (transferencias de capital) dice "Los países miembros podrán ejercer los controles que consideren necesarios para regular los movimientos internacionales de capital...".
- 13 Para un análisis completo de los controles de capital, véase también Neely, 1999.
- 14 Una propuesta alternativa, presentada por Chile cuando cobraban impulso las entradas de capital a comienzos de los años noventa fue compensar el consiguiente aumento de la demanda privada reduciendo el gasto público. La introducción del "encaje" permitió al gobierno mantener, e incluso aumentar ligeramente, el gasto social evitando al mismo tiempo un aumento excesivo de la demanda interna, ganando así autonomía en su política fiscal.
- 15 Para más detalles sobre las medidas no monetarias para reducir la inflación, véase Flassbeck y otros, 2005.

Bibliografía

- Aghion P, Bacchetta P, Rancière T and Rogoff K (2006). Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development. NBER Working Paper no. 12117. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Aglietta M and Rebérioux A (2004). *Dérives du Capitalisme Financier*. Paris, Albin Michel.
- Aizenman J (2005). Financial Liberalisations in Latin America in the 1990s: A Reassessment. *World Economy*, 28 (7): 959–984.
- Aizenman J and Lee J (2005). International Reserves: Precautionary versus Mercantilist Views, Theory and Evidence. Mimeo.
- Bernanke BS (2003). A Perspective on Inflation Targeting, *Business Economics*, 38 (3): 7–15, July.
- BIS (2005). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework*. Basel Committee on Banking Supervision. Basel, Bank of International Settlements, November.
- Bradford Jr CI (2005). Prioritizing economic growth:

- Enhancing macroeconomic policy choice. G-24 Discussion Paper 37, New York and Geneva, UNCTAD, April.
- Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e Confidence Building Por Trás de 20 Anos de Quase Estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21 (1): 141–166, January–March.
- Bresser-Pereira LC (2004). The Growth cum Foreign Savings Strategy and the Brazilian Economy since the Early 1990s. Paper presented to the panel *Alternative Development Strategies for Latin America* at UNCTAD XI Conference, São Paulo, June 12–18. Available at: www.bresserpereira.org.br.
- Bussière M and Mulder C (1999). External Vulnerability in Emerging Market Economies: How High Liquidity Can Offset Weak Fundamentals and the Effect of Contagion, IMF Working Paper WP/99/98. Washington, DC, July.
- Díaz-Alejandro C. (1985). Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash. *Journal of Development Economics* 19: 1–24.
- ECLAC (1999). *Proyecciones Latinoamericanas 1999–2000*. División de Estadística y Proyecciones Económicas, LC/R.1946, 1 December.
- Epstein G, Grabel I and Jomo KS (2004). Capital Management Techniques in Developing Countries: an assessment of experiences from the 1990s and lessons for the future. G-24 Discussion Paper 27, New York and Geneva, UNCTAD, May.
- Fischer S (2001). *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?* Lecture at the meetings of the American Economic Association, New Orleans, 6 January.
- Flassbeck H (2001). The Exchange Rate: Economic Policy Tool or Market Price? G-24 Discussion Paper 157, New York and Geneva, UNCTAD, November.
- Flassbeck H, Dullien S and Geiger M (2005). China's spectacular growth since the mid-1990s: Macroeconomic conditions and economic policy challenges. In: UNCTAD, *China in a Globalizing World*. Forthcoming. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- Frenkel R (2006). El esquema de 'inflation targeting' y las economías en desarrollo. Presentation to the *Jornadas Monetarias y Bancarias del Banco Central de la República Argentina*, June. Available at: www.bcra.gov.ar.
- Harberger A (1989). Welfare Consequences of Capital Inflows. In: Findlay R et al. eds., *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Díaz-Alejandro*. Blackwell, Oxford.
- Hayek FA (1933). *Monetary Theory and the Trade Cycle*. London.
- Hviding K, Nowak M and Ricci LA (2004). Can Higher Reserves Help Reduce Exchange Rate Volatility? IMF Working Paper, WP/04/189. Washington, DC, October
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998). *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*. Santiago de Chile.
- IMF-IEO (2003). *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs (Evaluation Report)*. International Monetary Fund - Independent Evaluation Office. Washington, DC.
- Krugman P (1998). The confidence game. How Washington worsened Asia's crash, *The New Republic*. October.
- Le Fort G and Lehmann S (2000). El Encaje, los Flujos de Capitales y el Gasto: Una Evaluación Empírica. Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, 64. Santiago de Chile.
- Magud N and Reinhart C (2006). Capital Controls: An evaluation, NBER Working Paper 11973. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Martner R (2000). Estrategias de política económica en un mundo incierto. Cuadernos del ILPES, 45. Santiago de Chile.
- McKinnon R (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Brookings Institution, Washington, DC.
- McKinnon R (1991). *The Order of Economic Liberalisation: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mussa M, Masson P, Swoboda A, Jadresic E, Mauro P and Berg A (2000). Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy. IMF Occasional paper, 193. Washington, DC.
- Neely CJ (1999). An Introduction to Capital Controls. *Federal Reserve Bank of St. Luis Review*, 81 (6): 13–30.
- Obstfeld M and K Rogoff (1998). Risk and Exchange Rates, NBER Working Paper no. 6694. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- O'Connell A (2006). Macroeconomic Policy in Developing Countries within the Current International Financial Architecture. Mimeo. Background paper prepared for UNCTAD's *Trade and Development Report 2006*.
- Patrick H (1966). Financial Development and Economic Growth in Developing Countries, *Economic Development and Cultural Change*, 14 (2).
- Rodrik D (2006). The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. Presented to the American Economic Association meetings in Boston, MA. January.
- Rogoff KS, Husain AM, Mody A, Brooks R and Oomes N (2004). Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes, IMF Occasional Paper, 229. Washington, DC.
- Schumpeter JA (1911). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA, Harvard University Press (English Translation 1934).
- Shaw E (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York, Oxford University Press.

- Stiglitz JE (1994). The role of the State in Financial Markets. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, March.
- Stiglitz JE (1999). Lessons from East Asia. *Journal of Policy Modelling* 21 (3): 311–330.
- Summers LH (1999). Priorities for a 21st century global financial system: remarks at Yale University. New Haven, CT, 22 September. Available at: www.us-treas.gov/press/releases.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- Williamson J (2003). *Exchange Rate Policy and Development*. Initiative for Policy Dialogue. Barcelona, June.
- Williamson J and Mahar M (1998). A Survey of Financial Liberalisation. *Essays in International Finance* (211). International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, NJ.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, New York.

POLÍTICAS NACIONALES EN APOYO DEL DINAMISMO PRODUCTIVO

A. Introducción

El aumento de las diferencias entre el nivel de renta de los países ricos y pobres ha sido una de las principales tendencias de la economía mundial en los últimos 250 años. Según una estimación, la diferencia entre la renta per cápita del país más rico y el país más pobre del mundo era de aproximadamente 5:1 antes de la revolución industrial; actualmente, esa diferencia se ha incrementado a 400:1 (Landes, 1998). Si bien la exactitud de esas cifras es debatible, no cabe duda de que la economía mundial ha recorrido una larga trayectoria de importantes y crecientes divergencias en la productividad relativa y el nivel de vida, tanto entre países desarrollados y en desarrollo como entre los propios países en desarrollo.

El lento crecimiento de la renta per cápita en los países en desarrollo ha dejado a millones de personas en la pobreza. Sin embargo, recientemente muchos países en desarrollo han obtenido mejores resultados en su crecimiento, especialmente desde que se inició la actual tasa de auge de los precios de los productos básicos en 2002. El rápido crecimiento que han experimentado algunos países en desarrollo densamente poblados, especialmente China y la India, ha ayudado a sacar de la pobreza a un número considerable de personas, tanto en esos países como en otros países en desarrollo que se han beneficiado de los efectos derivados del rápido crecimiento de Asia. Sin embargo, si el mundo en desarrollo sigue

creciendo se precisará una base más amplia y sostenida durante un período más largo a fin de lograr avances más importantes hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y la erradicación de la pobreza.

Para invertir la tendencia a largo plazo hacia la divergencia en los niveles de productividad relativa y renta per cápita, algunos países inicialmente rezagados han logrado, en distintos momentos, alcanzar los niveles de productividad y de renta que predominaban en los países punteros. Es un hecho bien conocido que el actual líder mundial en tecnología, los Estados Unidos, iniciaron en otros tiempos un proceso de convergencia con el país que era entonces el líder económico y tecnológico, el Reino Unido. Australia, el Canadá, Nueva Zelandia, algunos países latinoamericanos y muchos países escandinavos y de Europa occidental iniciaron ese proceso unos 50 años antes de la primera guerra mundial. El Japón es un ejemplo notable de crecimiento convergente durante los decenios anteriores y posteriores a la segunda guerra mundial, como lo han sido las nuevas economías industrializadas (NEI) desde los años sesenta (*TDR 1997*, segunda parte, cap. II) y China y la India más recientemente (*TDR 2005*). El rápido crecimiento que se ha observado en esos países en desarrollo asiáticos, particularmente en China, ha logrado arrastrar incluso a algunas de las economías rezagadas de América Latina y África.

Explicar esta diversidad en los modelos de desarrollo y determinar lo que pueden hacer las políticas gubernamentales para ayudar a lograr la convergencia económica figura entre las cuestiones más antiguas y controvertidas de la ciencia económica. No existe una combinación clara de políticas que aseguren el éxito, pero tradicionalmente la inversión, la adopción de la tecnología y el cambio estructural se han considerado entre los principales factores críticos para una convergencia económica sostenida. En apoyo de conclusiones anteriores (Levine y Renelt, 1992), análisis empíricos recientes subrayan la importancia de la inversión en capital físico como un "importantísimo" determinante de un crecimiento sólido (Sala-i-Martin, Doppelhofer y Miller, 2004; Tsangarides, 2005). No obstante, para la sostenibilidad del crecimiento económico es importante que la expansión de la producción no se base meramente en la acumulación de capital sino también en un aumento continuo de la productividad laboral y el mantenimiento del dinamismo productivo a lo largo del tiempo, obtenido mediante el dominio tecnológico de una amplia gama de actividades, especialmente en el sector de las manufacturas. El desarrollo de un sector manufacturero sólido ha sido un factor central de todas las experiencias de convergencia positivas de los últimos 250 años, lo cual indica que el logro de una expansión duradera del sector manufacturero basada en la productividad, es fundamental para un incremento sostenido del nivel de renta y, en definitiva, para la erradicación de la pobreza¹.

Las estrategias de industrialización han variado ampliamente entre los países en desarrollo en los últimos 50 años. Especialmente en los decenios de 1960 y 1970, buena parte de América Latina y África y algunas zonas del Asia meridional emplearon estrategias de industrialización por sustitución de las importaciones, orientadas hacia el mercado interno y basadas en una multitud de medidas de protección y otras intervenciones estatales. Ulteriormente, muchos de esos países abandonaron tales estrategias por diversos motivos, particularmente su ineficiencia para promover el desarrollo, y en razón de las condiciones impuestas por las instituciones de crédito multilaterales. Por ello, empezaron a contemplar el libre juego de las fuerzas del mercado y la profunda integración en la economía mundial como el medio

más prometedor de alcanzar el desarrollo económico durante los años ochenta y noventa. Mientras que el valor de la estrategia de industrialización por sustitución de las importaciones como paradigma (Bruton, 1998), ha sido objeto de cierta polémica, los resultados de la estrategia de liberalización se han considerado, en general, decepcionantes (*TDR 2003*; Banco Mundial, 2005). En cualquier caso, la tasa media anual de crecimiento económico real en África y América Latina fue de entre el 2,0 y el 2,5% durante los decenios de 1980 y 1990, lo cual representa sólo cerca de la mitad del crecimiento que experimentaron los países de esas regiones durante los decenios de 1960 y 1970.

En cambio, en las NEI del Asia meridional se registró una tasa media anual de crecimiento económico real de casi el 9% durante los años sesenta y setenta y de más del 7% en los años ochenta y noventa. El éxito de sus procesos de convergencia económica e industrialización, en particular hasta mediados del decenio de 1990, se ha vinculado a unas estrategias de industrialización orientadas hacia el exterior y a una integración estratégica en la economía mundial. La adopción de políticas industriales y comerciales proactivas² desempeñó un

papel fundamental en el ritmo y la orientación del cambio estructural y el crecimiento económico, particularmente en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán (*TDR 1996*). Análogamente, los países en desarrollo que han logrado los mejores resultados en términos de crecimiento económico en los últimos tiempos, a saber, China, la India y Viet Nam, no han adoptado las políticas ortodoxas prescritas que confían en el libre juego de las fuerzas del mercado, una amplia liberalización y una profunda integración en la economía mundial.

Puesto que las políticas económicas basadas en el libre juego de las fuerzas del mercado no han dado los resultados esperados en cuanto al desarrollo en los últimos dos decenios, muchos países en desarrollo que habían seguido de cerca las recomendaciones del Consenso de Washington han empezado a reconsiderar el uso de políticas comerciales e industriales proactivas en sus estrategias de desarrollo. Decir que "cabe afirmar que nadie cree ya realmente en el Consenso de Washington" (Rodrik, 2006: 2)

La concentración exclusiva en la eficacia de la asignación de recursos significa que se presta una atención insuficiente a la estimulación de las fuerzas dinámicas del mercado.

parece exagerado. Sin embargo, el argumento planteado por Rodrik (2004), junto con la creación de un Grupo de Tareas sobre Políticas Industriales y Desarrollo dentro de la Iniciativa para el Diálogo dirigida por el premio Nobel Joseph Stiglitz en la Universidad de Columbia y la publicación de un estudio reciente del Banco Mundial (2005: xiii) cuyo "mensaje central... es que no existe un conjunto universal de normas... [y que] necesitamos alejarnos de las fórmulas y de la búsqueda de las elusivas "mejores prácticas", han reavivado el debate sobre la política industrial.

A pesar de la revitalización del debate, sigue habiendo mucha controversia en el discurso sobre la política de desarrollo que se refiere al fundamento de las políticas comerciales e industriales proactivas y a la viabilidad de su adopción por los gobiernos de los países en desarrollo. Algunos han puesto en duda la eficacia de esas políticas, y han tendido a asociarlas a las fracasadas estrategias de sustitución de las importaciones orientadas hacia el interior, a una amplia gama de intervenciones sin límites definidos y a una fuerte tendencia hacia el proteccionismo (Krueger, 1990). Otros han afirmado que las políticas sectoriales sólo conllevaron modestos beneficios en las experiencias de convergencia económica del Asia oriental tras la segunda guerra mundial y que, en vista del elevado riesgo conexo de una prolongada situación de captación de rentas y otros posibles efectos adversos, los países en desarrollo "deberían ser extremadamente prudentes antes de embarcarse en ese tipo de políticas" (Pack, 2000: 64). En cambio, en la mayoría de publicaciones recientes sobre el desarrollo se argumenta que las políticas industriales fueron, en realidad, un importante factor de apoyo para la convergencia económica del Asia oriental. Por ejemplo, según el Banco Mundial (2005: 83), "el papel de las políticas industriales activistas sigue siendo controvertido, pero fue probablemente importante".

El fundamento de las políticas comerciales e industriales proactivas también se ha puesto en duda por sus posibles efectos adversos en la asignación

eficaz de recursos (Bora, Lloyd y Pangestu, 2000; Pack y Saggi, 2006). No obstante, una de las principales cuestiones que se plantean en los análisis históricos sobre la convergencia económica en los países de industrialización madura y los países de industrialización reciente (Amsden, 2001; Chang, 2002; Rodrik, 2006) es que la concentración exclusiva en la eficacia de la asignación de recursos significa que se presta una atención insuficiente a la estimulación de las fuerzas dinámicas del mercado en las que

se basan el cambio estructural y el crecimiento económico. Como se argumenta ampliamente en los trabajos más recientes (Akyüz, 2005; Chang, 2005; Gomory y Baumol, 2000; Asuman y Rodrik, 2003; Rodrik, 2004; Singh, 2005; Stiglitz, 2005; Banco Mundial, 2005), la industrialización y la convergencia económica no son, por lo general, resultado de un proceso natural basado simplemente en una asignación eficaz de recursos. Como señaló recientemente Rodrik (2006: 5), "los fallos del mercado o del gobierno que afectan la acumulación o los cambios en la productividad son mucho más costosos, y por lo tanto que las políticas les merecen más atención que a las distorsiones que afectan únicamente la asignación estática de los recursos". Un estudio reciente del Banco Mundial (2005: 10) se sostiene asimismo que "el crecimiento entraña más que el uso eficaz de los recursos". Eso es particularmente cierto para los países en desarrollo en los que el crecimiento económico supone cambios dinámicos en la estructura y el contenido tecnológico de la producción.

Desde esta perspectiva, el éxito de la industrialización y la convergencia económica debe interpretarse como un proceso de causalidad acumulativa. Las políticas económicas nacionales de apoyo que propugna esta interpretación se centran en el fomento de las fuerzas dinámicas del mercado. Éstas están vinculadas a externalidades de información en el contexto de la inversión innovadora, externalidades de coordinación relacionadas con las complementariedades de la inversión, la producción y el consumo, y economías de escala dinámicas resultantes de la acumulación de experiencia en la producción. La integración estratégica en la economía mundial ayuda a aprovechar al

Muchos creen que las nuevas normas del comercio internacional restringen el grado de libertad de que disponen las autoridades de los países en desarrollo...

... lo cual los obliga a abandonar las políticas que favorecen el desarrollo industrial.

máximo las ventajas de esas externalidades a nivel de la economía nacional. Sin embargo, todas esas externalidades están estrechamente vinculadas a un alejamiento del ideal del equilibrio competitivo de la teoría económica convencional; sin el apoyo de políticas económicas nacionales activas, esas externalidades pueden causar una deficiencia del volumen de la inversión y su composición por sectores.

Otro aspecto del argumento que pone en entredicho la idoneidad de adoptar políticas comerciales e industriales activas como elemento integrante de las estrategias de desarrollo guarda relación con la viabilidad de que los gobiernos de los países en desarrollo apliquen dichas políticas. En general, se considera que las nuevas normas y reglamentos del comercio internacional, que surgieron tras la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, y el creciente número de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, disminuyen el grado de libertad de que disponen las autoridades de los países en desarrollo, hasta el punto que se ven obligadas a abandonar las políticas que favorecen el desarrollo industrial interno y las estrategias comerciales conexas (véanse, por ejemplo, Das, 2003; Gallagher, 2005; y Chang, 2006)³.

Eso hace que se planteen las siguientes preguntas: ¿En qué principios deberían basar las autoridades normativas de los países en desarrollo su formulación de las estrategias de industrialización y modernización tecnológica? ¿A qué principios deberían atenerse para formular el conjunto de instrumentos de política adecuados a las condiciones específicas de sus economías? Y ¿qué margen de libertad queda para la aplicación de políticas, dado el aumento de la importancia de las normas internacionales y los compromisos derivadas de los acuerdos comerciales internacionales? En las secciones B y C se abordan estas cuestiones. En la sección D se examinan las principales características del desarrollo industrial y la modernización tecnológica en los países en desarrollo durante la última década con miras a determinar si los compromisos asumidos en virtud de los acuerdos comerciales internacionales han exigido a los países en desarrollo el abandono de los instrumentos de política en los que se habían basado anteriormente y, de ser así, hasta qué punto; qué tipos de políticas han adoptado en su lugar; y con qué efectos en el desarrollo industrial. En la última sección se extraen conclusiones sobre las posibilidades de innovación normativa a nivel nacional e internacional.

B. Estimulación de las fuerzas dinámicas del mercado

1. *Mantenimiento del dinamismo productivo*

Los países que se encuentran en las etapas más tempranas de desarrollo económico pueden incrementar la renta per cápita y el nivel de vida simplemente mediante la acumulación de capital que permite un uso más pleno de la mano de obra y los recursos naturales infrautilizados. Eso sucede particularmente en los países productores de los productos básicos que buscan diversificarse. Sin embargo,

el logro de un éxito económico sostenido que permita a los países ir más allá de esas etapas iniciales depende de una mejora constante de la productividad. Las cuestiones básicas de política a las que se enfrentan esos países en desarrollo son cómo mantener el dinamismo productivo y la modernización tecnológica como clave de un desarrollo económico y un cambio estructural satisfactorios, y cuál sería la mejor forma de promover el comercio y la inversión a tal efecto. Desde esta perspectiva, al formular políticas económicas relativas a la industrialización y al cambio estructural, las autoridades normativas de los

países en desarrollo deben tener en cuenta la interrelación entre el aumento de la renta, el mejoramiento de la productividad y los cambios en la estructura de la producción en una economía abierta.

De todos los argumentos a favor de las políticas económicas nacionales proactivas elaboradas para apoyar el dinamismo productivo y la modernización tecnológica, cuatro⁴ han recibido la mayor atención⁵: i) la presencia de economías de escala dinámicas, que da lugar a un aumento de los rendimientos de escala a nivel de la empresa; ii) las complementariedades en la inversión, la producción y el consumo que, si no se controlan, provocan fallos de coordinación; iii) las externalidades de información vinculadas a la inversión en bienes o modalidades de producción que son nuevos para la economía de que se trate; y iv) una integración estratégica del comercio, que describe el esquema de economía abierta de las políticas públicas de apoyo que viene dado por los tres argumentos precedentes. Esta forma de integración representa una combinación entre la sustitución de las importaciones mediante la protección temporal y la promoción de las exportaciones utilizando subvenciones provisionales, y enmarca la política industrial en una estrategia de industrialización más amplia y orientada hacia el exterior.

a) *Fortalecimiento de las funciones creativas del mercado*

Las economías de escala dinámicas son importantes en el sentido de que el incremento sustancial de la productividad puede ser resultado de un aumento de la inversión. Esto se debe a que la inversión en capital físico incluye los componentes del cambio tecnológico que se refieren a la maquinaria y el equipo, y la inversión en capital humano permite utilizar eficazmente tecnologías cada vez más sofisticadas. Además, el aprendizaje mediante la práctica, resultante de la experiencia acumulada en un proceso de producción, facilita el mejoramiento incremental del diseño de productos y las prácticas de organización que fomentan el aumento de la productividad. A su vez, ese aumento combinado con el incremento de la productividad procedente de otros factores, como la mayor especialización de la producción dentro de la empresa y la introducción de bienes de capital más especializados, impulsa la

rentabilidad de las actividades de una empresa y sus futuras inversiones.

La demanda es un importante incentivo para la inversión de los empresarios. Éstos, sólo realizarán nuevas inversiones cuando prevean disponer de un mercado suficientemente amplio para que sus nuevas actividades sean rentables. Los países en desarrollo con una gran población y un mínimo de poder adquisitivo interno podrían generar a nivel nacional una parte considerable de la demanda necesaria para respaldar la industrialización⁶. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo necesitarán generar exportaciones para dar salida a la producción, ya que será muy difícil que una economía pequeña pueda mantener los vínculos causales circulares entre el aumento de la productividad y la producción y la inversión en gran escala limitándose a tratar de satisfacer la demanda interna. Así pues, la interacción entre los factores de la oferta y la demanda en el proceso de inversión traduce el aumento de la productividad en nuevas inversiones, y mantiene el dinamismo productivo y la modernización tecnológica.

Los cambios en la estructura de la producción influyen en la intensidad de la interrelación entre la renta y el aumento de la productividad. Tradicionalmente se ha considerado que la industrialización, en particular el desarrollo de las actividades manufactureras, ofrecía el mayor margen para un aumento de la productividad. Eso se debe a que dichas actividades brindan un gran potencial para la división del trabajo, así como unas posibilidades prácticamente ilimitadas para introducir cambios tecnológicos. Además, la elasticidad-renta y la elasticidad-precio de la demanda de la mayoría de las manufacturas es superior a la de otros productos.

El incremento sustancial de la productividad puede ser resultado de un aumento de la inversión.

Pasando al segundo argumento a favor de las políticas industriales, la presencia de complementariedades en la inversión, la producción y el consumo también se suele considerar mayor en las manufacturas que en otros sectores, porque en las actividades manufactureras los eslabonamientos ascendentes y descendentes son más numerosos y sólidos. Por ejemplo, la inversión y los beneficios de una empresa manufacturera no dependen únicamente de su producción e insumos de factores, sino también de la producción e insumos de factores de las otras empresas manufactureras que

ofrecen insumos de producción intermedios o que utilizan la producción de la empresa como insumos para su propia producción.

Este tipo de interdependencia entre distintas empresas, que aumenta los beneficios de ambas, se ha denominado "economías pecuniarias externas" en la literatura económica. Cuando la inversión crea economías pecuniarias externas, su impacto en toda la economía supera su rentabilidad privada. Por ello, es posible que no se desarrolle una inversión rentable si no se producen simultáneamente inversiones en actividades realizadas en las fases iniciales y finales de la cadena de producción⁷. En este sentido, uno de los problemas fundamentales de los empresarios, actuando como agentes independientes y sólo en interés propio, es cómo coordinar la inversión a fin de explotar las economías externas. Como señaló Scitovsky (1954: 150), los precios de mercado no son capaces de ofrecer un mecanismo indicador para transmitir información sobre los planes de inversión actuales y las futuras condiciones de producción cuando existen economías externas pecuniarias recíprocas.

En general, se ha interpretado que los dos argumentos precedentes a favor de las políticas industriales justifican la protección temporal. En cambio, el tercer argumento en apoyo de la adopción de políticas industriales destaca que la protección del sector manufacturero en sí no ofrece incentivos para que los empresarios realicen inversiones innovadoras y creen nueva capacidad de producción a un nivel de productividad internacionalmente competitivo⁸. Siguiendo a Meade (1955) y Baldwin (1969), Rodrik (2004) argumenta que las importantes incertidumbres relativas a la inversión que tienen que ver con la manufactura de productos o la adopción de modalidades de producción que son nuevas para una economía, así como la velocidad de entrada de empresarios imitadores, dan lugar a fallos de información.

Este problema de información se deriva del hecho de que cada inversor potencial que crea insta-

laciones de producción para nuevos productos o introduce nuevas modalidades de producción debe sufragar gastos de puesta en funcionamiento fijos. Pero, el inversor no suele conocer la función de costos de esas nuevas actividades y, por consiguiente, si serán rentables y si los costos no recurrentes de capital son recuperables, ya que los costos de producción de las actividades modernas y no tradicionales sólo se pueden determinar una vez realizada la inversión inicial⁹. Además, el empresario que descubre la mejor manera de producir un determinado producto corre el riesgo de que posibles imitadores entren en el mercado demasiado rápido para permitir que se obtengan beneficios suficientes para cubrir los costos no recurrentes de capital iniciales¹⁰. Así pues, las entradas de productos imitativos reducen los beneficios privados que puede obtener el inversor innovador, pero al mismo tiempo incrementan los beneficios sociales porque los efectos derivados de la imitación permiten que la recientemente descubierta estructura de costos de la economía sea explotada por un gran número de empresarios. Por otra parte, si la inversión fracasa, el empresario innovador pagará el costo íntegro del error. Por este motivo, el inicial desconocimiento de la estructura de costos de los nuevos productos o del uso de nuevos procesos de producción por parte del empresario innovador provoca un fallo de información. Si no se corrige, ese fallo dará lugar a una deficiencia del volumen de la inversión y su composición por sectores.

Según este argumento, la principal tarea de las políticas públicas de apoyo es abordar las externalidades de información que entraña descubrir la estructura de costos de una economía (Meade, 1955: 256 y 257; Baldwin, 1969; Rodrik, 2004). Conocer la estructura de costos subyacente en una economía, que determina la evolución de los modelos de producción con el tiempo, es un proceso de descubrimiento (Zeira, 1997; Hausmann y Rodrik, 2003). En este sentido, la política industrial no debe definirse en términos de un resultado esperado (a saber, una estructura sectorial de producción alterada), sino en términos de un proceso "en el que las empresas y el

Un problema fundamental de los empresarios es cómo coordinar la inversión para explotar las economías externas.

Las importantes incertidumbres relativas a la rentabilidad de la inversión en las nuevas actividades dan lugar a fallos de información.

gobierno conozcan los costos y las oportunidades subyacentes y emprendan una coordinación estratégica... con el objetivo de descubrir dónde se encuentran los principales obstáculos a la reestructuración y qué tipo de intervenciones tienen mayores posibilidades de eliminarlos" (Rodrik, 2004: 3).

Esta interpretación del papel de la política implica un cambio en cuanto a la importancia que se concede a los instrumentos normativos. En lo que se refiere al apoyo de la inversión innovadora, la protección es un instrumento bastante contundente. Sin embargo, como han señalado Meade (1955) y Rodrik (2004), y también, sucintamente, Baldwin (1969: 298), "lo que se necesita, evidentemente, es una subvención a los empresarios que ingresan en la industria por su descubrimiento de mejores técnicas de producción".

Desde esta perspectiva, el desarrollo económico, la modernización tecnológica y el cambio estructural se convierten en un proceso acumulativo de sectores económicos emergentes, nuevos y más dinámicos, en que las actividades tradicionales se abandonan gradualmente o se realizan de formas más productivas. Este proceso pasa por varias etapas, que se distinguen por la importancia relativa variable de las actividades y los sectores económicos. Los datos empíricos indican que en el transcurso del desarrollo económico cambia la asignación sectorial del empleo. En un estudio que abarcaba una amplia muestra de países, Imbs y Wacziarg (2003) señalan que, durante las etapas más tempranas del desarrollo económico, los países se diversifican (es decir, distribuyen la actividad económica más equitativamente entre sectores), pero, relativamente tarde en el proceso de desarrollo, cuando la renta per cápita alcanza aproximadamente los 9.000 dólares empiezan a especializarse de nuevo. Los autores sugieren que el aumento del nivel de productividad de un país con respecto al resto del mundo crea una mayor tendencia hacia la diversificación, mientras que la disminución de los costos del comercio, causada por la reducción de los costos de transporte o los aranceles o por el aumento de las economías de aglomeración resultante de los eslabonamientos ascendentes y descendentes, da lugar a una reducción de la gama de productos producidos a nivel nacional, lo cual fomenta la especialización

(Imbs y Wacziarg, 2003: 82 y 83). También destacan que "el aumento de la especialización sectorial, si bien constituye un cambio importante, sólo concierne a las economías con un alto nivel de renta. Los países se diversifican en la mayor parte de su trayectoria de desarrollo" (Imbs y Wacziarg, 2003: 64). Así pues, parece que el desarrollo económico está estrechamente relacionado con la adquisición del dominio tecnológico respecto de productos cada vez más diversos.

Rodrik (2004) ofrece un sólido replanteamiento de la necesidad de abordar los problemas de información en relación con la importancia fundamental de la inversión innovadora para la diversificación y la modernización tecnológica en los países en desarrollo. Este replanteamiento complementa los otros dos argumentos ya mencionados que constituyen el fundamento de la política industrial: la necesidad de apoyar economías de escala dinámicas y de superar los fallos de coordinación.

Un argumento que se esgrime a menudo contra la política industrial es que, si existen industrias con una posible ventaja comparativa pero los inversores privados nacionales no logran desarrollar las actividades necesarias debido a una falta de suficientes posibilidades de financiación, la política gubernamental debería orientarse hacia el pleno desarrollo de los mercados financieros nacionales en lugar de ofrecer apoyo mediante una política industrial. En otras palabras, la política debería hacer frente a las imperfecciones del mercado financiero con miras a llevar a la economía hacia mercados de factores plenamente desarrollados y hacia el equilibrio competitivo. Este razonamiento, sin embargo, sólo es válido cuando la inversión se financia efectivamente a partir de fuentes externas a la empresa. Se ha demostrado que buena parte de la inversión que impulsó con éxito la industrialización de Asia oriental surgió de los beneficios (*TDR 1996*).

Además, el pleno desarrollo de los mercados financieros nacionales lleva tiempo. En consecuencia, el argumento que precede ha llevado a sugerir que la tarea de determinar si las perspectivas de la naciente industria nacional son rentables se deje a los inversores extranjeros, cuyas decisiones se basan

En el proceso acumulativo de modernización tecnológica y cambio estructural, la importancia relativa de las actividades y los sectores económicos varía.

en experiencias de producción en otros lugares. Algunos autores (por ejemplo Pack y Saggi, 2006), sostienen que la promoción de la inversión extranjera directa (IED) debería desempeñar un papel central en el desarrollo industrial, y que las políticas económicas nacionales deberían limitarse a la creación de ventajas localizacionales, como las que consisten en proporcionar una infraestructura física apropiada y garantizar servicios sanitarios y de educación adecuados para la fuerza de trabajo, prestando especial atención al ofrecimiento de incentivos para atraer la IED. Esta perspectiva considera que la IED no sólo elimina las limitaciones en materia de información que se refieren a la rentabilidad de la inversión innovadora, sino que además conlleva todo un conjunto de ventajas como una inversión de capital adicional, una tecnología fomentadora de la productividad y las mejores normas y prácticas empresariales. Por otra parte, se supone que los conocimientos inicialmente transferidos a una empresa mediante la IED se extenderán a otras empresas de la misma industria.

Este optimismo sobre el crecimiento económico, la transferencia de tecnología y las consecuencias en materia de productividad de la IED ha llevado a muchos países a adoptar regímenes de inversión que ofrecen incentivos financieros especiales a empresas extranjeras. Sin embargo, los datos empíricos señalan una variación considerable en los beneficios que los países receptores obtienen realmente de las entradas de IED, y mucho de ello depende del establecimiento de un marco reglamentario y fiscal adecuado.

Kumar (2005: 179 a 186) cita varios estudios empíricos recientes en los que se demuestra que los efectos de difusión de los conocimientos pueden no producirse, especialmente en los países en desarrollo, y que en realidad las empresas nacionales pueden verse perjudicadas. En algunos casos, la IED puede ser un factor de empobrecimiento al excluir la inversión nacional. Además, los intereses de una empresa transnacional (ETN) pueden diferir de los objetivos de desarrollo del país receptor en razón de la estrategia de la ETN de buscar la maximización de los beneficios a nivel mundial. Por ello, tal vez las decisiones de obtener los insumos de producción en el país o de proveedores internacionales no se tomen exclusivamente sobre la base de considera-

ciones de eficiencia. Además, las filiales de las ETN en los países en desarrollo tienden a adquirir la mayor parte de sus insumos a la empresa matriz o a otros proveedores asociados, con lo que generan escasos eslabonamientos a nivel local.

Una explicación de esta variación de las ventajas para el desarrollo que aporta la IED es que los efectos de ésta en la inversión y el crecimiento nacionales dependen en parte del modo de entrada (UNCTAD, 2000). Por ejemplo, la IED en nuevas instalaciones (es decir, las inversiones "pioneras"), se añade al capital social existente y puede indicar un compromiso a más largo plazo del inversor extranjero para producir en el país receptor. Sin embargo, en los países más pobres y más necesitados de financiación externa de la inversión, buena parte de la inversión en nuevas instalaciones se ha producido en industrias de carburantes y minerales, con lo cual se ha contribuido poco a la diversificación y el desarrollo de actividades manufactureras competitivas. En otros casos, la IED ha adoptado con frecuencia la forma de fusiones y adquisiciones, sin añadir nada a los bienes de producción del país¹¹.

Aparte del carácter de las propias corrientes de IED, las políticas nacionales determinan también en qué medida la IED contribuye a la transferencia de tecnología y a la creación de eslabonamientos. Las restricciones de entrada a la transferencia de tecnología en forma de obligaciones contractuales, los topes a la propiedad, el ofrecimiento de incentivos únicamente para la entrada en sectores económicos concretos seleccionados y los requisitos de desempeño relacionados con la adquisición de insumos intermedios a proveedores nacionales pueden desempeñar un importante papel en el aumento del impacto de la IED en el desarrollo. Esas medidas tratan de establecer interacciones positivas y complementarias entre la inversión extranjera y nacional de modo que puedan afectar favorablemente los resultados del país receptor en materia de productividad. La medida en que esos intentos surtan efecto dependerá a menudo de la influencia de los países receptores en las empresas extranjeras. Está claro que mientras mayor sea el mercado nacional del país receptor y más desarrollada esté su estructura de producción industrial, más fácil le resultará ofrecer actividades auxiliares que fomenten la renta-

Las autoridades normativas de los países en desarrollo necesitan una perspectiva estratégica y pragmática de la forma en que la IED habrá de encajar en su programa global de desarrollo.

bilidad de las actividades de las ETN. En ese caso, se encontrará en condiciones de exigir concesiones en lo relativo a la transferencia de tecnología y la obtención de insumos de proveedores nacionales a cambio del acceso a un amplio mercado interno y a una amplia red nacional de proveedores de insumos.

Las políticas nacionales encaminadas a crear ventajas localizacionales basadas en diferenciales de costos, por ejemplo mediante un tratamiento fiscal favorable o unos costos laborales unitarios relativamente bajos, corren el riesgo de convertirse rápidamente en ineficaces debido a los pequeños cambios en los costos o la emergencia de otros países receptores. En cambio, las políticas de apoyo elaboradas para crear una densa red de proveedores de insumos intermedios puede ser un importante medio de atraer o retener las actividades de las ETN, desarrollar la capacidad nacional de suministro y fomentar la modernización tecnológica. La disponibilidad local de insumos intermedios de alta calidad a precios del mercado mundial ofrece externalidades pecuniarias para las actividades de las ETN. El incentivo de la rentabilidad para que las ETN produzcan en el país receptor será mayor mientras más intensivamente utilice éste sus insumos intermedios, y mayores serán los ahorros derivados de importaciones más económicas y de los costos de venta más bajos de esos insumos de producción. Como se explica en los trabajos sobre los nuevos modelos de geografía económica (por ejemplo, Puga y Venables, 1996, 1999), un mecanismo similar se aplica cuando el país receptor ofrece un amplio mercado para la producción de la ETN: los beneficios de ésta se incrementarán gracias a los efectos de escala de la demanda adicional¹². Así pues, las políticas de apoyo elaboradas para ofrecer una red de proveedores de insumos competitivos o de usuarios de productos puede ser un factor clave en la ventaja localizacional de un país receptor.

Por lo tanto, se necesitan políticas de inversión para movilizar los recursos internos, así como la IED. Esas políticas deberían combinarse con un marco reglamentario y fiscal adecuado para que las ventajas previstas para el desarrollo se obtengan verdaderamente. Un interés excesivo de las políticas nacionales de industrialización en atraer la IED pre-dispondría las políticas económicas nacionales hacia

la "integración externa" en detrimento de la "integración interna", en el sentido de un conjunto más denso de vínculos entre consumidores, industrias intermedias e industrias de bienes de capital (Wade, 2003a). Este es el caso, en particular, cuando un elevado contenido en importaciones de las exportaciones, en particular las asociadas con las actividades de las ETN, denota erróneamente resultados satisfactorios en la industrialización y la modernización tecnológica de la producción interna, cuando, en realidad, el valor añadido nacional de esas actividades es pequeño. Por consiguiente, las autoridades normativas de los países en desarrollo necesitan una perspectiva pragmática y estratégica de la forma en que la IED habrá de encajar en su programa global de desarrollo de manera que facilite el cambio estructural y tecnológico.

b) *Enmarcar la promoción de la inversión en una estrategia de industrialización más amplia*

Los argumentos precedentes indican que los países en desarrollo harían bien en adoptar, en el contexto de una economía de mercado dirigida por el sector privado, una estrategia industrial más amplia, que combine la protección temporal con un apoyo público que alimente las capacidades innovadoras de las empresas privadas nacionales y aumente su tasa de inversión y modernización tecnológica. De hecho, el cuarto argumento a favor de la adopción de políticas económicas nacionales proactivas se refiere al modelo de apoyo: destaca la importancia de combinar la política industrial con una estrategia que tenga en cuenta la relación entre comercio y crecimiento.

Como ya se ha señalado, uno de los vínculos entre las exportaciones y el crecimiento se refiere al tamaño del mercado. La exportación amplía el mercado de producción nacional, y con ello ofrece economías de escala a nivel empresarial que son posibles gracias a técnicas de producción en serie. También ofrece una serie de externalidades a nivel de la industria, en particular economías de especialización y aglomeración. Además, el nexo entre la disponibilidad de ingresos en divisas obtenidas gracias al aumento de las exportaciones y la necesidad de divi-

Es importante combinar la política industrial con una estrategia que tenga en cuenta la relación entre comercio y crecimiento.

sas para financiar las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, necesarios para fomentar la capacidad industrial y competitiva, reduce las restricciones tecnológicas que, de otro modo, obstaculizan el proceso de desarrollo.

Sin embargo, esos vínculos entre comercio y crecimiento no entrañan necesariamente la rápida apertura de los mercados. Si bien la experiencia de las economías que han logrado industrializarse pone de manifiesto la importancia de unos buenos resultados en materia de exportación (*TDR 2003*), las regresiones en corte transversal entre países que han tratado de establecer un vínculo causal entre la liberalización de las importaciones y el crecimiento no han logrado ofrecer conclusiones sólidas (Rodríguez y Rodrik, 2000). Esto se debe en parte a los procesos de causalidad acumulativa (es decir, el hecho de que los niveles de actividades anteriores y actuales en un sector sean un factor determinante de las tendencias actuales de la ventaja comparativa). Como sostienen Burgess y Venables (2004: 118), en esos casos la liberalización de base amplia "obstaculiza efectivamente el crecimiento al inhibir las industrias nacientes y la acumulación local de conocimientos".

La dificultad de establecer una relación causal empírica sólida entre la apertura al comercio y un mayor crecimiento también se debe a que los países en desarrollo que se han integrado con éxito han adoptado una amplia variedad de estrategias de política comercial. Éstas van desde la liberalización parcial mediante el establecimiento de zonas industriales francas (como en China y Mauricio) y la apertura de distintos sectores a distintas velocidades (como en la India) o una liberalización ambiciosa, amplia y unilateral del comercio (como en Chile), hasta una combinación de reformas comerciales unilaterales y la búsqueda activa de acuerdos comerciales regionales y bilaterales (como en México). Además, estas políticas comerciales distintas se han combinado con diversas políticas complementarias. Por este motivo, los estudios econométricos tropiezan con graves problemas metodológicos relativos a la medición, la causalidad inversa y el sesgo por omisión de variables.

En el transcurso del desarrollo económico, las políticas públicas de apoyo han de trasladarse a otras categorías de productos, a medida que aumente gradualmente su contenido en conocimientos y tecnología.

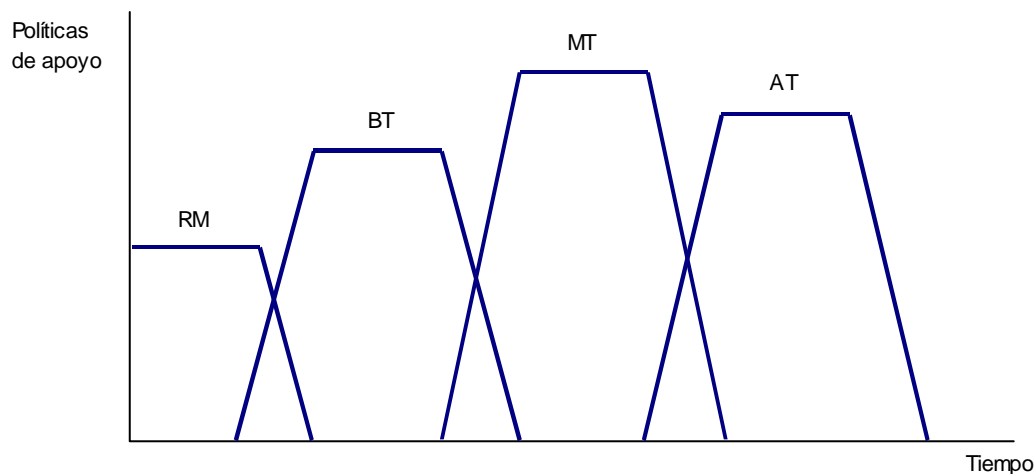
Aun reconociendo que tal vez existan distintos medios de integración comercial que pueden favorecer el crecimiento económico, en la mayoría de los modelos históricos de industrialización acertada la política industrial ha formado parte de una estrategia más amplia, en que la estructura de las importaciones y exportaciones progresa a lo largo de varias etapas. Durante las etapas más tempranas del desarrollo económico, la producción y las exportaciones consisten básicamente en productos primarios, mientras que las importaciones comprenden en su mayor parte manufacturas. Las etapas posteriores de la industrialización suelen entrañar primero un aumento de la producción (y reducción de las importaciones) de bienes manufacturados, junto con un aumento de las importaciones de maquinaria y equipo. A ésta le sigue una etapa de exportación neta de bienes de consumo

y de reducción de las importaciones de bienes de capital. Por último, se alcanza una etapa de industrialización madura en que la mayoría de los bienes de capital se producen en el país y los bienes de consumo básico se importan (Kaldor, 1966; Akyüz, 2005). Desde esta perspectiva, adquirir la capacidad de producir competitivamente bienes que anteriormente se importaban es inherente a un rápido cambio económico, y el establecimiento de una cierta medida de protección temporal no significa adoptar una estrategia "anticomercial", ya que la sustitución de las importaciones debe ir acompañada de un desarrollo de las exportaciones apoyado por políticas.

Aunque sigue una clara trayectoria de progreso hacia la producción eficaz de productos más intensivos en tecnología y conocimientos, este proceso no converge en un punto predefinido, sino que supone elegir entre toda una gama de industrias y productos en cada fase del desarrollo, elección en la que influirán consideraciones como la geografía, el tamaño, la dotación relativa de factores, las decisiones de los empresarios y la política. Las políticas comerciales utilizadas para animar este complejo proceso se pueden caracterizar como una "integración estratégica en el comercio", es decir, un enfoque más moderado de la liberalización combinado con políticas industriales activas y una orientación hacia el exterior (*TDR 1996*).

Gráfico 5.1

REPRESENTACIÓN ESTILIZADA DE LAS POLÍTICAS DE APOYO PARA DISTINTAS CATEGORÍAS DE MANUFACTURAS



Fuente: Adaptado de Akyüz, 2005: 22.

Nota: Esta representación estilizada no debe interpretarse como un trazado preciso de los niveles relativos de medidas de apoyo requeridos para categorías específicas de productos en los países. La asignación de productos a las cuatro categorías se indica en el *TDR 2002*, anexo al capítulo III.

RM: Manufacturas obtenidas de la explotación de recursos naturales e intensivas en mano de obra.

BT: Manufacturas con un bajo coeficiente tecnológico.

MT: Manufacturas con un coeficiente tecnológico intermedio.

AT: Manufacturas con un alto coeficiente tecnológico.

La combinación precisa de políticas dependerá de la fase de desarrollo industrial y de los requisitos particulares de las distintas industrias manufactureras. Así pues, las categorías específicas de productos que sean candidatas a recibir respaldo oficial en un país dependerán de muchos factores, y es probable que varíen en el transcurso del desarrollo económico a medida que aumente gradualmente su contenido en conocimientos y tecnología. Durante la fase inicial de expansión industrial, que se centra más en las manufacturas obtenidas de la explotación de recursos naturales e intensivas en mano de obra, las señales de precios, resultantes de la ventaja comparativa tradicional y reflejo de la abundancia relativa de recursos naturales y mano de obra poco especializada de una economía, pueden ofrecer a los empresarios un fuerte incentivo a la inversión. Puesto que esos sectores no tienden a ser muy exigentes en términos de dominio tecnológico, los costos iniciales de la inversión, destinados a descubrir la estructura de costos en la economía nacional serán

probablemente bajos. Por ello, las medidas de apoyo pueden tener un alcance relativamente reducido, y se podrán abandonar gradualmente tras un breve período de aprendizaje y expansión en el mercado mundial.

A medida que estos sectores industriales básicos maduran y se hacen competitivos a nivel internacional, es probable que con el tiempo encuentren dificultades para competir en los mercados internacionales al aumentar los salarios nacionales, emerger competidores de bajo costo y alcanzarse en cada sector los límites de aprendizaje y aumento de la productividad. Por este motivo habrá que promover industrias más dinámicas e intensivas en conocimientos y tecnología, y todo apoyo y protección existentes a las industrias tradicionales tendrá que abandonarse gradualmente. Entre los sectores con una intensidad en tecnología intermedia están los de la maquinaria eléctrica, los productos químicos básicos, el automóvil, la electrónica de consumo y los semiconductores, a saber, sectores que tradicional-

mente han desempeñado un papel fundamental en los países de industrialización reciente. Una mayor modernización industrial varía entre los distintos países y exportación en manufacturas de elevado coeficiente tecnológico, como las industrias aeroespaciales y la biotecnología.

En todas las experiencias de industrialización del siglo XX que han tenido éxito, el proceso gradual de modernización tecnológica ha seguido este modelo general. Sin embargo, está claro que el desarrollo secuencial de cada sector industrial varía entre los distintos países en función de condiciones iniciales como la geografía, el tamaño de la economía y la abundancia relativa de factores, así como de las decisiones de política.

Estas consideraciones sugieren una estructura de políticas de apoyo como la que se describe de forma global en el gráfico 5.1. En este esquema, el apoyo normativo a una categoría específica de productos se introduce una vez que los obstáculos tecnológicos a la entrada ya no son un impedimento para los fabricantes nacionales. Dicho apoyo se retira una vez que los fabricantes nacionales han alcanzado el dominio tecnológico, cuando el aumento de los salarios nacionales hace que la producción deje de ser rentable a un nivel competitivo internacionalmente y cuando los beneficios de las economías de escala y del aprendizaje mediante la práctica están a punto de agotarse. Así pues, la principal característica de la representación general del gráfico 5.1 es que las políticas de apoyo siguen una trayectoria no lineal; esto es, que cada categoría específica de productos es candidata al apoyo de las políticas públicas sólo durante un período limitado.

Resulta difícil establecer puntos de referencia significativos para la magnitud de las políticas de apoyo; éstas dependerán de las características de cada producto y, en particular, de cada país. Así pues, la posición y la inclinación exactas de las líneas del gráfico 5.1. deben verse meramente como una ilustración esquemática de un modelo general. En esta representación estilizada, la fuerza relativa de las políticas de apoyo de cada categoría de productos depende del aumento incremental de su contenido en conocimientos y tecnología a medida que la producción pasa de una categoría a la siguiente, y

de la experiencia acumulada del país en el sector manufacturero. La anterior experiencia en el sector habrá permitido al país beneficiarse de economías externas dinámicas (por ejemplo, mediante la creación de capacidades tecnológicas) y establecer una red de actividades manufactureras auxiliares. A raíz de eso, es probable que el nivel de apoyo requerido para pasar de productos con un coeficiente tecnológico intermedio a productos con un coeficiente tecnológico alto sea inferior al requerido para pasar de las industrias tradicionales a productos con un coeficiente tecnológico intermedio. Además, en las etapas iniciales de la industrialización, que se centran en productos intensivos en recursos y mano de obra, no habrá protección contra la importación de otras manufacturas¹³, ya que será un importante medio de atender la demanda interna al no existir todavía una producción nacional significativa de esos bienes. Una vez obtenida la modernización tecnológica hacia productos con un coeficiente tecnológico intermedio, se habrá eliminado totalmente el apoyo a los productos intensivos en recursos y mano de obra.

Las publicaciones más recientes sobre economía también sugieren que las políticas de apoyo tal vez sean necesarias para que las manufacturas

intensivas en conocimientos y tecnologías entren en los mercados mundiales. Por ejemplo, como señalan Gomory y Baumol (2000: xiii), siguen existiendo las ventajas comparativas "basadas en los recursos naturales... pero hoy día son más predominantes las ventajas que se pueden *adquirir*. Esas pueden ser las venta-

jas derivadas del establecimiento en una industria, que permite la obtención de conocimientos especializados o economías de escala o de alcance" (cursiva en el original). Las ventajas comparativas adquiridas, a diferencia de las naturales, desempeñan un papel fundamental en el sector de las manufacturas con un coeficiente intermedio o alto de tecnología, que se caracterizan por tener economías de escala o de alcance y unos elevados costos iniciales. Para citar de nuevo a Gomory y Baumol (2000: 6), "buena parte de la tecnología moderna requiere que las actividades se lleven a cabo a muy gran escala para que sean económicas y competitivas. Por consiguiente, la entrada en una de estas industrias, frente a un competidor afianzado, es lenta, cara y, en gran medida, supone una dura batalla si se deja a merced de las fuerzas libres del mercado".

La modernización industrial
entraña una orientación hacia
el exterior, pero no es un
proceso dirigido por las fuerzas
libres del mercado.

Así pues, si bien el proceso de la modernización industrial entraña una orientación hacia el exterior, no es un proceso dirigido por las fuerzas libres del mercado. De hecho, transcurridas las etapas más tempranas de la industrialización, el suministro de apoyo temporal para promover las industrias intensivas en conocimientos especializados y tecnología ayuda a la economía a progresar a través de una serie de industrias que se solapan, y también a incrementar continuamente la productividad y a adquirir el dominio tecnológico respecto de un mayor número de productos. Por lo tanto, las opciones de política son esenciales para los modelos comerciales de los países, porque el comercio internacional no conduce a un único y óptimo resultado económico, determinado de una única manera sobre la base de las ventajas naturales de cada país. Al contrario, "existen *muchos resultados posibles* que dependen de lo que los países decidan hacer en la práctica, y de las capacidades, naturales o adquiridas, que desarrollen realmente" (Gomory y Baumol, 2000: 5, cursiva en el original).

Conviene hacer otras dos observaciones en relación con la representación estilizada del gráfico 5.1. En primer lugar, el esquema se puede interpretar de forma que no se refiera únicamente a sectores industriales, sino también a actividades concretas dentro de un mismo sector. Los progresos tecnológicos y la reducción de los costos del comercio han dado lugar a una repartición internacional de la producción, en virtud de la cual actividades con una distinta densidad de factores se llevan a cabo en lugares distintos. Ello hace que un país pueda empezar a producir en un sector industrial realizando funciones intensivas en mano de obra y que inicie una modernización tecnológica gradual, que a largo plazo le permita desempeñar las actividades de más alto coeficiente tecnológico de ese sector particular. En segundo lugar, uno de los motivos para combinar la protección temporal y las subvenciones temporales es que el mantenimiento de economías de escala dinámicas requiere a la vez inversiones innovadoras sucesivas y procesos

El mantenimiento de economías de escala dinámicas requiere a la vez inversiones innovadoras sucesivas y procesos de aprendizaje...

... Las subvenciones temporales facilitan las inversiones innovadoras, mientras que la protección temporal permite el desarrollo de los procesos de aprendizaje.

de aprendizaje. Las subvenciones temporales facilitan las inversiones innovadoras, mientras que la protección temporal permite el desarrollo de los procesos de aprendizaje. Sin embargo, el potencial de aprendizaje de cada actividad específica disminuye al aumentar la experiencia en esa actividad, de modo que el aprendizaje y la inversión innovadora mantienen una relación de dependencia mutua: las nuevas inversiones innovadoras abren nuevas posibilidades de aprendizaje, que a su vez sientan las bases para el uso productivo de una nueva ronda de inversiones innovadoras, y así sucesivamente (Mayer, 1996).

A menudo se plantea la cuestión de si los gobiernos de los países en desarrollo disponen de la capacidad administrativa e institucional para elaborar y aplicar políticas de apoyo bien concebidas. Por ejemplo, Pack y Saggi (2006: 28) señalan las supuestamente graves restricciones de información de la política industrial: "La amplitud y la profundidad de los conocimientos que tendrían que dominar los responsables de la política económica es extraordinaria. Deberían entender la importancia de una amplia gama de cuestiones complejas y disponer de información precisa al respecto y, además, ser capaces de evaluar con exactitud diferencias muy sutiles". Sin embargo, se espera que los mismos gobiernos realicen otras tareas complejas, como llevar a cabo la liberalización comercial y financiera y la privatización. En efecto, muchos de ellos reciben ayuda para realizar su labor mediante las actividades de fomento de la capacidad, por ejemplo para aplicar los acuerdos de la OMC.

Esos argumentos relacionados con la aplicación se basan en la opinión de que la política industrial tiende a depender de métodos y objetivos excesivamente complejos para muy diversos sectores industriales a la vez. Ciertamente, las estrategias de sustitución de las importaciones en algunos países de América Latina y Asia oriental se basaron en el uso muy amplio, y a veces superpuesto, de contingentes de importación, control de cambios y normas sobre

el contenido de origen nacional, además de aranceles a los productos industriales. A menudo, eso hizo que resultara difícil determinar cuánto apoyo podía brindar en realidad un reglamento administrativo, qué institución gubernamental era la encargada en última instancia de ofrecer dicho apoyo, y quiénes eran los beneficiarios, hasta qué punto y de qué medidas.

No obstante, como han señalado Amsden (1989, 2001) y Wade (1990), en comparación con el amplio apoyo prestado en buena parte de América Latina en los decenios de 1960 y 1970, el alcance de las políticas y los programas de apoyo sectorial en los países en que se logró con éxito la convergencia económica después de la segunda guerra mundial fue bastante modesto, y aun así, en su conjunto, mucho más eficaz. La ejecución de este tipo de políticas de apoyo no requiere cálculos sofisticados, y los requisitos de información conexos no van más allá de los que necesitan los directivos de las ETN para la adopción rutinaria de decisiones, como la estimación de la elasticidad de la demanda y los requisitos tecnológicos para la producción nacional, internacionalmente competitiva, de un bien particular. Más importante aún, uno de los objetivos fundamentales de los mecanismos institucionales estrechamente vinculados a este tipo de políticas de apoyo es la promoción del intercambio de información entre el sector privado y el gobierno con el fin de detectar los principales obstáculos a la diversificación y el cambio estructural, y señalar los tipos de políticas más susceptibles de eliminar esos obstáculos.

Otro argumento contra la adopción de políticas comerciales e industriales proactivas, que también se refiere a cuestiones de aplicación, es que se corre el riesgo de favorecer la captación de rentas; es decir, la intervención estatal crea "derroches" adicionales que pueden anular los beneficios que produce, porque los agentes privados desvían los recursos hacia actividades poco productivas a fin de captar rentas generadas por la intervención del gobierno. Pero, como en el caso de los problemas de información, existen mecanismos institucionales que pueden reducir considerablemente el riesgo de la captación de rentas.

Así pues, si bien es correcto decir que el éxito de las políticas de apoyo sectorial requiere una cierta capacidad de aplicación por parte de los gobiernos, existen varios mecanismos institucionales para abordar las cuestiones relativas a la aplicación y, más en general, para crear, distribuir y revocar rentas económicas y coordinar la inversión de manera que

cumpla objetivos de desarrollo más amplios. Esos mecanismos institucionales se tratan en el capítulo VI del presente *Informe*. Lo importante aquí es reconocer que la aceleración del desarrollo industrial y la convergencia tecnológica no es únicamente una cuestión de reforma política, sino también de fortalecimiento de las instituciones y la capacidad administrativa.

En resumen, la adopción de políticas comerciales e industriales proactivas se puede enmarcar firmemente en la teoría económica si se tienen en cuenta el renovado interés por los argumentos en apoyo de las funciones creativas de los mercados, que tuvieron un papel esencial en el debate teórico entre los primeros economistas del desarrollo (Meade, 1955; y los autores estudiados en Toner, 1999, y Ros, 2000), y las más recientes contribuciones teóricas relativas a la creación de nuevas esferas de ventajas comparativas (Gomory y Baumol, 2000; Puga y Venables, 1996, 1999). Desde esta perspectiva, las políticas comerciales e industriales proactivas pueden potenciar los mecanismos de información y coordinación de los mercados y ayudar a las economías a lograr el dominio tecnológico y la competitividad internacional en muy diversos productos, cada vez más sofisticados desde el punto de vista tecnológico. En la siguiente sección se tratan cuestiones fundamentales relativas a la forma en que los principios en que se basan las políticas industriales y comerciales proactivas pueden ponerse en práctica y traducirse en políticas económicas nacionales concretas.

2. Principios y tipos de políticas para estimular las fuerzas dinámicas del mercado

Cualquier fórmula de política de desarrollo debe reconocer las importantes diferencias que existen entre los países en desarrollo y la necesidad de respetar sus características específicas. Sin embargo, existen algunas características comunes que permiten considerar algunos principios generales de política para el conjunto de los países en desarrollo, sin dejar de tener presente que tales principios han de traducirse en tipos de políticas concretos y adaptados a las circunstancias particulares de cada país.

En cuanto a la aplicación de las políticas comerciales e industriales proactivas existen diversas posibilidades en lo que se refiere a principios gene-

rales y tipos concretos de políticas. Los principios generales se refieren a las características de la política económica, por ejemplo el equilibrio entre la iniciativa privada y el apoyo de políticas públicas, o a la medida en que las políticas se aplican horizontalmente a múltiples sectores, o selectivamente a nivel sectorial o incluso subsectorial¹⁴. Los tipos concretos de políticas se refieren a medidas específicas que ponen en práctica esos principios generales.

a) Principios generales de política

Uno de los principios generales se refiere al equilibrio entre iniciativas privadas y apoyo de las políticas públicas. La estrategia latinoamericana de sustitución de importaciones de los años sesenta y setenta se ha calificado en ocasiones de "industrialización impulsada por el Estado", frente a la llamada estrategia de "industrialización impulsada por el mercado" que se llevó a cabo en el Asia oriental a partir de los años sesenta (Banco Mundial, 1993). Sin embargo, está generalmente aceptado en la actualidad que esta opinión es resultado de una tergiversación de

los hechos históricos (véase por ejemplo Banco Mundial, 2005). La principal diferencia entre las estrategias seguidas en esas regiones en desarrollo es que la política industrial en América Latina no ha sido tan concertada y coherente como en el Asia oriental. Por ejemplo, Bruton (1998: 912) señala que a menudo las políticas industriales de los regímenes de sustitución de las importaciones imponían aranceles de manera puntual, de forma que "había una mezcla de tasas sin prácticamente ningún indicio de una consideración de costos o eficacia".

Además, no se puede esperar que el impacto de las medidas específicas de política comercial e industrial sea proporcional a su intensidad. La intensidad de la intervención en América Latina fue mayor que en el Asia oriental. Sin embargo, mientras que las políticas de apoyo del Asia oriental se formularon y aplicaron estratégicamente, en América Latina los gobiernos a menudo adoptaron medidas poco sistemáticas y solapadas,

que hacían difícil establecer un vínculo claro entre medidas de política y objetivos.

Las políticas de apoyo modernas otorgan el papel rector a las empresas privadas, respaldando sus inversiones innovadoras y sus esfuerzos por conseguir que las tecnologías importadas funcionen correctamente en las condiciones del país. Este apoyo se ve complementado por un apoyo de política comercial que tiene por objeto lograr la competitividad internacional en productos cada vez más sofisticados a nivel tecnológico.

Un segundo principio general de las políticas comerciales e industriales proactivas encaminadas a robustecer las fuerzas creativas del mercado es que, para fomentar la diversificación y la modernización

tecnológica, las subvenciones sólo deberían concederse a las inversiones realizadas para descubrir la función de costos de los nuevos bienes o las nuevas modalidades de producción en la economía de que se trate¹⁵. Eso significa que esas políticas no deberían emplearse como mecanismos de defensa para respaldar ramas de actividad en que la producción y el empleo se ven amenazados por

competidores extranjeros que han logrado modernizar su producción. Por ejemplo, este principio general no admite la protección comercial selectiva u otras medidas de apoyo selectivo que muchos países desarrollados siguen aplicando a la agricultura o a sectores manufactureros intensivos en mano de obra, como la industria de la confección.

Tampoco admite este principio general un gran número de medidas industriales contemporáneas cuyo objetivo es atraer IED y actividades

conexas orientadas hacia la exportación¹⁶. Rodrik (2004: 28) destaca la importancia actual de esas medidas, al señalar que "las políticas industriales [que dan prioridad a las exportaciones y la inversión extranjera] han proliferado

desenfrenadamente en las dos últimas décadas". Este apoyo generalizado se basa en la expectativa de que las corrientes de IED facilitarán la industrialización y el desarrollo de los países receptores al permitirles

El papel rector de las empresas privadas ha de estar complementado por un apoyo normativo a fin de lograr la competitividad en productos cada vez más sofisticados a nivel tecnológico.

El apoyo normativo no debe ser ilimitado.

beneficiarse de la tecnología de producción, los conocimientos especializados en materia de gestión y organización y la experiencia de comercialización de los inversores extranjeros, y al penetrar en sus redes de comercialización. Además, los países receptores esperan beneficiarse de la difusión indirecta de conocimientos y otras externalidades favorables de la IED. No obstante, como ya se ha mencionado, los estudios empíricos han encontrado muy pocos indicios sistemáticos de externalidades tecnológicas y de otro tipo obtenidas de esta forma. Quizá convenga destacar que las entradas de IED y la promoción de las exportaciones pueden reforzar la ventaja comparativa del país receptor basada en la abundancia relativa de recursos naturales o de mano de obra barata, sin tener en cuenta la importancia del aumento de la productividad y la transformación estructural, que son un elemento central de los principios en que se basan las políticas comerciales e industriales proactivas.

Un tercer principio general es que el apoyo normativo no debe ser ilimitado. Al contrario, debería prestarse únicamente sobre la base de objetivos operacionales y alcanzables claramente establecidos, criterios de supervisión observables y plazos específicos. A este último respecto, una cuestión fundamental es la de cómo garantizar que las medidas de apoyo duren lo suficiente como para motivar a los empresarios a invertir, pero estén lo suficientemente limitadas en el tiempo para obligarlos a seguir mejorando su productividad. La experiencia demuestra que las políticas de apoyo aplicadas de manera uniforme y con carácter prácticamente permanente no logran frenar la inercia y la captación de rentas. En el Asia oriental, los objetivos de política se consiguieron estableciendo estrictos criterios de ejecución relacionados con la productividad y verificados mediante los resultados obtenidos en los mercados internacionales¹⁷. El rápido crecimiento de las exportaciones ofrece el estímulo fundamental de la demanda para iniciar un proceso acumulativo de inversión, beneficios, ahorro y crecimiento elevados. Además, los resultados en materia de exportación constituyen un criterio claro y neutral para evaluar el desempeño de las empresas que reciben el apoyo de políticas públicas. Los datos sobre la exportación tienen la ventaja añadida de que no pueden falsificarse, y de que proporcionan una idea relativamente clara de la competitividad relativa de los productores

El objetivo no es elegir a un ganador, sino saber cuándo hay un perdedor.

nacionales. El establecimiento de criterios de ejecución claramente definidos y cuantificables también hace que sea más fácil detectar deficiencias y retirar todo apoyo conexas. Por último, al imponer normas de ejecución a los inversores, el gobierno se somete a la evaluación mediante criterios objetivos. En efecto, el objetivo de los requisitos de ejecución no es que el gobierno elija a los ganadores, sino que sepa cuándo hay un perdedor.

Un cuarto principio general es basar la determinación de las medidas de política en un intenso diálogo entre ministerios, asociaciones industriales e instituciones de investigación, es decir, en un proceso de deliberación y no en las decisiones autónomas de las entidades gubernamentales. El objetivo de este proceso es intercambiar información sobre la visión del gobierno acerca de las estrategias de cambio estructural y desarrollo, las opiniones de las asociaciones industriales sobre las oportunidades comerciales y las restricciones a la inversión y las evaluaciones de las instituciones de investigación sobre los avances tecnológicos a nivel nacional e internacional. La capacidad decisoria y de liderazgo de las personas que participan en el proceso de deliberación es fundamental para que éste tenga éxito. Los participantes de las asociaciones de empresas deben ser representativos, y con suficiente peso económico y político. En cuanto a los funcionarios gubernamentales, Wade (2006) señala que la autoridad para llevar a cabo políticas de apoyo ha de corresponder a los organismos de competencia demostrada, mientras que los organismos de ejecución han de ser vigilados de cerca y deben rendir cuentas a un responsable con un claro interés en los resultados y con autoridad política al más alto nivel; así mismo, deben mantener la capacidad de reinventarse y reformarse a medida que cambien las condiciones económicas. Las cuestiones institucionales se tratan con más detalle en el capítulo VI del presente *Informe*.

En resumen, las políticas públicas modernas combinan iniciativas privadas con apoyo público. Ello debería formar parte de procesos basados en mecanismos de control recíproco y en compromisos de información y coordinación de ambas partes. Un objetivo importante de esos procesos es la generación de conocimientos. Si bien se trata de procesos caracterizados, inevitablemente, por el ensayo y error, es importante minimizar el costo económico

de los errores. Aun así, si se trata de prevenir todos los errores se corre el riesgo de que no se haga ninguna inversión innovadora.

b) *Tipos específicos de políticas*

Como ya se ha señalado, la forma en que esos principios generales se traducen en tipos específicos de políticas depende de las condiciones iniciales y la fase de desarrollo económico de un país. También deberían ser el resultado de un proceso de deliberación para determinar qué políticas de apoyo estatal tienen más posibilidades de generar un mayor impacto. Sin embargo, a fines ilustrativos podría ser útil examinar brevemente algunos tipos de políticas posibles¹⁸.

Los incentivos fiscales, el crédito público directo y las subvenciones son medidas que disminuyen el costo de la inversión innovadora. Por lo tanto, pueden reducir la incertidumbre entre los posibles inversores en lo que se refiere a la rentabilidad de una inversión innovadora que se puede emular fácilmente. Los incentivos fiscales pueden adoptar la forma de deducciones tributarias y descuentos impositivos para determinados tipos de actividades innovadoras o la adquisición de tecnología relacionada con la innovación, nacional o importada, incorporada o no. El crédito público directo puede adoptar la forma de préstamos de bancos de fomento para la inversión innovadora y la adquisición de tecnología, otorgados con tipos de interés preferenciales y calendarios de reembolso favorables. Se pueden conceder subvenciones a los empresarios mediante concurso y en función del potencial de sus proyectos para favorecer la diversificación y la modernización tecnológica, así como los efectos de difusión de los conocimientos o la creación de eslabonamientos ascendentes y descendentes.

Las instituciones de capital de riesgo pueden desempeñar un importante papel en la facilitación de ese tipo de capital, ya que obtener un préstamo para la inversión innovadora resulta especialmente difícil dado que la rentabilidad de la innovación y su mercado potencial todavía se desconocen. Sin embargo, además de las incertidumbres y la información asimétrica relativas a la rentabilidad de un proyecto y a la posible actuación oportunista de los empresarios, las propias instituciones de capital de riesgo se enfrentan a menudo a restricciones de financiación. El deseo resultante de no admitir ningún incumplimiento puede dar lugar a una financiación insuficiente.

En tales circunstancias, los bancos de fomento y otros agentes públicos motivados por los beneficios sociales y las externalidades, más que por los beneficios privados, pueden desempeñar un papel esencial. En particular, cuando existen restricciones en las fuentes nacionales de financiación de la inversión, los préstamos de los bancos de fomento también pueden ser una alternativa a la IED para financiar la inversión.

La realización de actividades de investigación y desarrollo (I+D) en institutos de investigación públicos constituye un tercer tipo específico de política pública. Un problema importante, sin embargo, es que los recursos destinados por el gobierno a la I+D tal vez sean considerables en términos fiscales, por la proporción del presupuesto que absorben, pero insuficientes para abarcar una amplia infraestructura de ciencia y tecnología y ofrecer un nivel significativo de subvenciones para la I+D. Esas restricciones presupuestarias se ven agravadas cuando el suministro de fondos es más horizontal y menos selectivo. Una solución podría ser la creación de un plan que permitiera recuperar parcialmente los gastos en I+D mediante el pago de regalías por los usuarios privados de los productos de la investigación pública, acordes a los beneficios obtenidos. Otra posibilidad sería introducir un sistema de asignación de subvenciones para la I+D mediante concursos concebidos de conformidad con la estrategia general de promoción de la inversión. Dado el actual auge de los ingresos de las exportaciones de recursos naturales en muchos países en desarrollo, otra posibilidad más sería la de destinar ingresos de las empresas estatales, y regalías o ingresos fiscales, a la I+D en instituciones de investigación diseñadas para generar innovaciones para la diversificación de productos, la investigación de nuevas tecnologías o el fomento de la capacidad de los proveedores.

El desarrollo tecnológico también puede verse respaldado por la creación de parques científicos y tecnológicos que proporcionen incentivos (por ejemplo en forma de desgravaciones fiscales, créditos subvencionados o la autorización para superar el coeficiente habitual de endeudamiento) para el establecimiento de empresas que encuentren, transfieran, difundan y absorban tecnologías industriales extranjeras y ulteriormente emprendan un proceso de innovación. Esas iniciativas podrían complementarse ofreciendo salarios atractivos para, por ejemplo, fomentar el regreso al país de nacionales con conocimientos especializados. Los gobiernos de los países en desarrollo también podrían considerar la posi-

bilidad de pagar o subvencionar regalías, y apoyar la aplicación de la tecnología negociando en nombre de las empresas nacionales capaces de aplicarla.

Además del uso de esos instrumentos tradicionales, recientemente también ha cobrado importancia el potencial de la normalización para el desarrollo tecnológico. En la economía del cambio tecnológico, la normalización oficial está estrechamente relacionada con la protección internacional de derechos de la propiedad (ONUDI, 2005). Las fechas y el alcance de la normalización técnica desempeñan un importante papel en la difusión de patentes y en los nuevos productos y tecnologías conexos. Así pues, contribuyen a canalizar esfuerzos colectivos hacia el progreso tecnológico. Por otra parte, la normalización puede ser una modalidad de selección para el uso de innovaciones de productos y procesos protegidos por los derechos de propiedad intelectual, y favorecer con ello un grupo de empresas innovadoras en detrimento de otro. Por consiguiente, la formulación estratégica de normas de compatibilidad puede ser un medio para estimular los esfuerzos nacionales en materia de tecnología y la creación de tecnologías no patentadas. La consecución de esos objetivos puede aumentar la capacidad para ejercer presión en las negociaciones con los titulares de patentes extranjeros y, como objetivo a largo plazo, ayudar a desarrollar la tecnología nacional patentada. Estas cuestiones tienen que ver en su mayor parte con productos de mercados con un elevado coeficiente tecnológico, como en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, donde recientemente se ha asistido a una rápida sucesión de nuevas tecnologías patentadas en un entorno de múltiples modelos y sistemas¹⁹.

La inmensa mayoría de los mercados de los países en desarrollo son probablemente demasiado pequeños y disponen de un poder adquisitivo demasiado bajo para imponer normas de tecnología que favorezcan la producción de las empresas nacionales. Eso se debe a que las empresas extranjeras que producen de conformidad con las normas internacionales vigentes de tecnología aplicada atienden a una base de usuarios mucho más amplia y pueden realizar economías de escala y lograr efectos de aprendizaje. Por este motivo, una normalización inadecuada por parte de los países en desarrollo podría inhibir la transferencia de tecnología a sus economías. Sin embargo, a menudo las normas vienen dadas por las necesidades del mercado y las preferencias de los usuarios y no simplemente por los requisitos tecnológicos. Si un

país en desarrollo, o un grupo de países en desarrollo, puede ofrecer una base de usuarios suficientemente grande con un potencial de mercado prometedor, podría competir con una tecnología existente que gozara de la protección de derechos de la propiedad. Dado su vasto mercado interno, su amplia reserva de investigadores instruidos y de personas con experiencia que han regresado al país, así como su considerable gasto en investigación de alta tecnología, China (ya sea de forma independiente o en concierto con otras economías asiáticas) parece haber adquirido esa posición (Ernst, 2004; Linden, 2004), pero se trata de un caso inusual entre los países en desarrollo.

Los gobiernos deben tener una clara visión del futuro desarrollo tecnológico de su economía si han de beneficiarse del apoyo para la modernización tecnológica y el desarrollo de los conocimientos patentados que puede ofrecer una normalización estratégica. La normalización sólo puede influir en las actividades de investigación básicas y la ulterior producción experimental cuando las nuevas tecnologías prometedoras se detectan en sus fases más tempranas. Además, la normalización debería especificar los resultados de los componentes, más que su diseño, a fin de evitar conflictos con las patentes que protegen dichos componentes. Los gobiernos también deberían ofrecer planes atractivos de expedición de licencias con el fin de ofrecer incentivos a las empresas innovadoras y con un elevado coeficiente de I+D para que participen en los procesos de normalización (ONUDI, 2005).

Las medidas normativas concretas relacionadas con la integración estratégica comprenden la liberalización selectiva mediante la intervención diferenciada, el reintegro de derechos y el establecimiento de regímenes provisionales de admisión de determinadas importaciones (por ejemplo, bienes de capital e insumos intermedios), y la creación de zonas industriales francas que ofrezcan un trato preferencial en materia fiscal y aduanera. Esas medidas se han empleado con éxito con miras al desarrollo industrial en muy diversos países en desarrollo, y a menudo se han complementado con un trato selectivo de las corrientes de IED, por ejemplo restricciones a las entradas de IED, topes a la propiedad, barreras a las adquisiciones hostiles o la imposición de requisitos de ejecución.

Como ya se ha señalado, el examen que antecede de medidas de política concretas tiene por objeto ilustrar algunas de las opciones de que disponen las

autoridades normativas de los países en desarrollo, y no ofrecer una lista exhaustiva. Además, no es seguro que cualquiera de esos instrumentos de política se pueda utilizar con éxito de forma aislada. Sin embar-

go, las autoridades normativas deberán tener una visión del desarrollo económico de su país a fin de adaptar esos instrumentos a las condiciones nacionales y vincularlos a otras políticas de apoyo al desarrollo.

C. Recapitulación de las restricciones impuestas por los acuerdos internacionales a la autonomía en la adopción de políticas

A diferencia de lo que sucede con los acuerdos multilaterales de índole monetaria o financiera, de los que se habla en el capítulo IV, el régimen multilateral de comercio se organiza en torno a un conjunto de normas y compromisos negociados, vinculantes y de cumplimiento exigible. Estas normas, negociadas bajo los auspicios del GATT o la OMC, constituyen la base por la que se rige el comercio internacional. Los principios fundamentales de este régimen son la reciprocidad y la no discriminación, como queda reflejado en la norma de la nación más favorecida (NMF) y en el compromiso de trato nacional (es decir, el compromiso de dar a las mercancías y empresas extranjeras el mismo trato que a las nacionales en los mercados nacionales). Dejando de lado una serie de excepciones generales²⁰, así como algunas exenciones que se aplican específicamente a los países en desarrollo (véase *infra*), el régimen multilateral de comercio tiene por objetivo proporcionar lo que a menudo se denomina "reglas de juego uniformes", para lo cual hace extensivos a todos los Estados miembros de la OMC los mismos derechos y obligaciones de carácter jurídico.

Desde mediados de los años ochenta, la liberalización rápida y extensa del comercio ha sido una de las principales condiciones impuestas tanto a la concesión de préstamos de las organizaciones multilaterales de crédito, como a las corrientes de ayuda y las medidas de alivio de la carga de la deuda procedentes de los principales países desarrollados donantes. Sin embargo, el amplio alcance que tiene actualmente la gestión multilateral en la esfera del comercio está

relacionada con los acuerdos de la Ronda Uruguay y con la creación de la OMC en 1995. La Ronda Uruguay dio lugar a reducciones en los aranceles industriales, que se negocian aplicando el método de peticiones y ofertas, en lugar del método basado en fórmulas para la reducción porcentual de los aranceles medios, así como el método "cero por cero" en el caso de algunos grupos de productos, en particular en el marco del Acuerdo sobre Tecnología de la Información²¹. Además, la Ronda Uruguay dio como resultado un nuevo conjunto de acuerdos sobre el comercio de mercancías -una extensión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que absorbió la OMC-, así como acuerdos adicionales sobre las denominadas "actividades relacionadas con el comercio". Se trata del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC), y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. La Ronda también estableció un sistema unificado y vinculante para la solución de diferencias. Los acuerdos se aprobaron como lo que se denomina el "todo único": los países tenían que aceptar el conjunto de los acuerdos en su totalidad. La consiguiente expansión del alcance del régimen multilateral de comercio ha hecho que aspectos fundamentales de los regímenes normativos de los países que afectan al funcionamiento de las economías nacionales estén ahora sujetos a disciplinas multilaterales.

El régimen multilateral de comercio ha concedido exenciones a los países en desarrollo. En las negociaciones se les permite practicar la no reciprocidad plena al amparo del artículo XXVIII *bis* del GATT, aprobado en 1958. Además, la denominada "cláusula de habilitación", aprobada en 1979 y conocida habitualmente con el nombre de trato especial y diferenciado, otorga exenciones de la norma NMF a los países en desarrollo, al permitirles acceder a los mercados en condiciones más favorables. Sin embargo, la Ronda Uruguay cambió la perspectiva respecto del trato especial y diferenciado. Antes de la Ronda, las exenciones de la norma NMF y del principio de reciprocidad se consideraban una muestra de que la comunidad internacional era consciente de que, para lograr cierto grado de paridad entre los países en desarrollo y desarrollados, los segundos debían permitir a los primeros acceder a sus mercados sin exigirles que abriesen sus propios mercados de manera recíproca. Estas exenciones también ofrecían a los países en desarrollo posibilidades de aplicar legalmente las políticas de desarrollo concebidas por ellos. Tras la Ronda Uruguay, el trato especial y diferenciado ha pasado a significar en esencia que a los países en desarrollo, y especialmente a los países menos adelantados (PMA), se les conceden períodos de transición más largos para la aplicación plena de todas las normas y compromisos vigentes en el marco de la OMC.

Especialmente desde principios de los años noventa, muchos países en desarrollo complementan cada vez más las negociaciones multilaterales sobre comercio en el seno de la OMC con acuerdos regionales o bilaterales, incluso con países y regiones desarrolladas, en particular los Estados Unidos y la Unión Europea. Los acuerdos regionales o bilaterales con grandes países desarrollados reportan beneficios sustanciales a los países en desarrollo que los conciertan, pues suelen ofrecer más acceso a los mercados que los acuerdos multilaterales, y a menudo se refieren a una gama de productos mayor que los esquemas tradicionales de preferencias comerciales, como el

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Además, por lo general se espera que los acuerdos traigan consigo un aumento de la IED. Por otro lado, el aumento de la integración suele implicar una mayor sujeción a las disciplinas normativas, lo que limita aún más la capacidad jurídica de los países en desarrollo para adoptar políticas nacionales de reglamentación y desarrollo, especialmente en lo que respecta a la IED y los derechos de propiedad intelectual.

El conjunto de estas normas y compromisos, así como las excepciones y exenciones relacionadas con ellos, forma una compleja estructura jurídica que permite diferentes interpretaciones y prácticas.

En este contexto, la presente sección trata de la preocupación frecuentemente expresada de que las normas y compromisos del régimen de comercio internacional restringen la capacidad jurídica de las naciones en desarrollo para adoptar políticas de desarrollo, por lo que limitan las posibilidades de los gobiernos de ejecutar políticas de ayuda al desarrollo de la producción y la tecnología. Más en concreto, existe la preocupación de que estas normas y compromisos puedan impedir la utilización de las propias medidas de política que sirvieron para el desarrollo de las economías maduras y de los países de industrialización tardía actuales. Si esto es así, tales normas y compromisos reducirán la flexibilidad de que disponen los gobiernos nacionales para perseguir sus objetivos de desarrollo. Otra preocupación es que esas normas y compromisos, que en términos *jurídicos* son vinculantes en igual grado para todos los países, en términos *económicos* puedan imponer limitaciones que serían más vinculantes para los países en desarrollo que para los desarrollados, debido a las diferencias en sus características estructurales y en sus niveles de desarrollo industrial respectivos. La presente sección se centra en estudiar las normas y compromisos relacionados con el Acuerdo sobre las MIC, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre los ADPIC y la normativa arancelaria.

Las normas y compromisos del régimen internacional de comercio restringen la capacidad jurídica de los países en desarrollo para adoptar políticas nacionales de desarrollo.

Las normas y compromisos, que en términos *jurídicos* son vinculantes en igual grado para todos los países, en términos *económicos* pueden imponer limitaciones que serían más vinculantes para los países en desarrollo.

1. Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)

Un ámbito importante que los acuerdos de la Ronda Uruguay han sometido a la jurisdicción multilateral es el relativo a las distintas medidas de inversión a las que han recurrido muchos países en desarrollo y algunos países desarrollados en el marco de estrategias generales destinadas a fomentar la industria nacional y a lograr la transferencia de tecnología. El Acuerdo sobre las MIC fue ideado con el fin de aclarar la relación entre la política de inversión de un país y las normas fundamentales del régimen multilateral de comercio, para lo cual en el Acuerdo se definen las medidas que se consideran incompatibles con el trato nacional y se prohíbe aplicar restricciones cuantitativas que vinculen las importaciones a los resultados de exportación (como las restricciones comerciales o cambiarias), así como las restricciones a la exportación basadas en las ventas en el mercado interno²².

En el Acuerdo no se define qué son las "medidas de inversión relacionadas con el comercio", ni se establecen criterios objetivos para identificarlas. El apéndice del Acuerdo contiene orientaciones a los gobiernos para determinar cuáles de sus medidas infringen el acuerdo por medio de una "lista ilustrativa" de regulaciones prohibidas. Los países están obligados a notificar a la OMC tales medidas y a eliminarlas al término de unos períodos de transición²³.

La imposición a los inversores extranjeros de prescripciones en materia de resultados es una medida regulatoria fundamental que ha resultado afectada por el Acuerdo sobre las MIC. Muchos gobiernos, tanto de países en desarrollo como desarrollados, han recurrido a las prescripciones en materia de resultados, cuyo objetivo es generalmente aumentar la vinculación entre los inversores extranjeros y los productores locales. Entre las prescripciones más habituales figuran las normas sobre el contenido nacional, encaminadas a aumentar el valor añadido nacional, incrementando de esa manera los ingresos nacionales y el empleo en el país, y fomentando la transferencia de tecnología. Otras prescripciones habituales se refieren a los resultados de exportación

o a la nivelación del comercio, que obligan a las empresas a utilizar en sus productos de exportación la misma cantidad de insumos importados que de insumos producidos en el país, para que sus filiales en el país receptor queden integradas en sus redes de producción mundiales o regionales. También se ha recurrido con frecuencia a las normas sobre el equilibrio cambiario, que obligan a los inversores extranjeros a obtener mediante la exportación las divisas necesarias para la importación, en lugar de convertir en divisas las ganancias obtenidas en el país.

Chang (2002), por ejemplo, muestra que los que hoy son países desarrollados recurrieron con profusión a las prescripciones en materia de resultados a fin de aumentar al máximo el valor añadido nacional. Algunos países desarrollados siguieron aplicando este tipo de prescripciones durante el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial (OMC y UNCTAD, 2002). Las prescripciones relativas al contenido nacional también estaban muy extendidas, y constituían una herramienta que reforzó la integración hacia atrás y aumentó el valor añadido nacional, sobre todo en la industria del automóvil.

Los países desarrollados han ido sustituyendo las prescripciones explícitas en materia de resultados por medidas de política comercial que en esencia obtienen los mismos resultados que las prescripciones, pero de manera compatible con las normas de la OMC (Kumar, 2005: 185). Ejemplo de ello es la normativa sobre contenido local (*screwdriver regulations*) empleada por la UE para regular la importación entre socios comerciales de piezas y componentes (Safarian, 2003).

Mientras que los países desarrollados recurrieron con mucha frecuencia, y de una u otra forma, a las prescripciones en materia de resultados durante las primeras fases de su desarrollo industrial, los países en desarrollo no han empezado hasta épocas recientes a servirse de estos instrumentos de política para promover su industrialización y modernización tecnológica. Esto está estrechamente relacionado con la importancia creciente de las redes de producción internacionales, en las que las exportaciones de los países en desarrollo suelen incluir un elevado contenido de piezas y componentes importados de gran densidad tecnológica, mientras que el valor

El Acuerdo sobre las MIC ha afectado a la imposición de prescripciones en materia de resultados a los inversores extranjeros.

añadido nacional consiste mayoritariamente en los salarios pagados por la realización de simples labores de montaje. En este contexto, se han aplicado prescripciones sobre contenido nacional para aumentar la transferencia de tecnología hacia los productores de los países en desarrollo, y para fomentar el uso de piezas y componentes producidos en el país. Los datos empíricos sobre la eficacia de estas medidas sugieren que si las prescripciones en materia de resultados se han ideado correctamente y "tienen objetivos claros y se hacen cumplir de manera efectiva, no sólo son capaces de cumplir sus objetivos, sino que además pueden aportar al país receptor considerables externalidades positivas" (Kumar, 2005: 193). Sin embargo, los países desarrollados han iniciado varios procedimientos ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, especialmente en el sector de los vehículos de motor, invocando las normas y compromisos establecidos en el Acuerdo sobre las MIC²⁴.

En el Acuerdo sobre las MIC no se restringen los incentivos para atraer IED, aunque las consecuencias económicas de esos incentivos puedan ser parecidas a las de las subvenciones, y los incentivos puedan afectar a las corrientes internacionales de inversión y comercio en la misma medida que las prescripciones en materia de contenido nacional. Esto sucede, en particular, en el caso de las actividades realizadas en las redes internacionales de producción en las que se sabe que las ETN aplican políticas de restricción del comercio respecto de sus filiales extranjeras (Kumar, 2005: 194).

Los acuerdos de inversión regionales y bilaterales pueden ser considerablemente más restrictivos que el Acuerdo sobre las MIC porque se ocupan de todas las medidas de regulación de la IED, y no sólo las que se consideran "relacionadas con el comercio". Asimismo, muchos de esos acuerdos permiten a las empresas, y no sólo a los gobiernos, iniciar procedimientos de arbitraje. Por consiguiente, están mucho más dirigidos a la armonización normativa. Sin embargo, los acuerdos comerciales bilaterales y regionales concertados entre los países en desarrollo y los países desarrollados tienen unos efectos peculiares en lo que respecta a las MIC, pues debilitan los compromisos multilaterales, en lugar de reforzarlos. Esto se debe a que, mediante las normas de origen, y por definición, se han incorporado prescripciones de contenido nacional en los acuerdos de comercio preferencial concluidos entre países en desarrollo y grandes países o regiones de importación, como los Estados Unidos o la Unión Europea.

Los países en desarrollo que son partes en estos acuerdos comerciales pueden ajustar las prescripciones de contenido nacional a sus necesidades, por lo que estas medidas nunca han sido objeto de litigio ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Por lo tanto, Di Caprio y Amsdem (2004: 23) sostienen que los acuerdos de comercio preferencial ofrecen a los países en desarrollo miembros de la OMC "una vía de escape a las limitaciones impuestas por ese aspecto del Acuerdo sobre las MIC".

También hay que saber que las medidas de regulación de la IED que no infringen la norma del trato nacional ni imponen restricciones cuantitativas siguen siendo compatibles con las normas de la OMC. Por ejemplo, los gobiernos pueden imponer prescripciones en materia de transferencia de tecnología por las que se obligue a las empresas extranjeras a realizar en el país una cierta proporción o clase de las actividades de investigación que lleva a cabo, y transferir una tecnología determinada a las empresas locales, u otorgarles las correspondientes licencias. Asimismo, podría supeditarse la obtención de una licencia de establecimiento de una planta de montaje a la condición de que el inversor extranjero establezca al mismo tiempo una fábrica que produzca los insumos intermedios necesarios. Los gobiernos también pueden exigir que una parte del capital de una empresa esté en manos de inversores nacionales, o que un determinado porcentaje del personal empleado en labores de carácter tecnológico sea contratado en el país (Shadlen, 2005a: 759)²⁵. En la realidad, sin embargo, sólo pueden aplicar medidas de este tipo los países que disponen de un considerable poder de influencia sobre los inversores extranjeros.

2. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es otro de los resultados de la Ronda Uruguay que afecta directamente a la potestad de los países de elaborar sus propias normas. El Acuerdo se ocupa de las disciplinas multilaterales destinadas a reglamentar la concesión de subvenciones y el recurso a las medidas compensatorias impuestas para subsanar el daño que las importaciones subvencionadas por el país exportador hayan infligido a una rama de producción del país de importación. El Acuerdo se ocupa principalmente del sector de los productos industriales; para el sector agropecuario

hay normas especiales, y el AGCS no contiene normas sobre las subvenciones (aunque esta cuestión se está tratando en las actuales negociaciones de la OMC).

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias define subvención como una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro de la OMC que otorgue un beneficio. El beneficio puede consistir en pagos directos, la condonación de ingresos y derechos, garantías ofrecidas por el gobierno, la participación del gobierno en el capital social, el suministro de bienes o servicios por debajo del valor del mercado, o diferencias en la aplicación de determinadas normas a según qué sectores y actividades, como puede ser la concesión de créditos a ciertos sectores y actividades en condiciones preferenciales.

El Acuerdo constituye un endurecimiento significativo de las disciplinas respecto del régimen anterior a la Ronda Uruguay, en el que no había normas ni reglamentos detallados sobre la concesión de subvenciones, y se daba a los países en desarrollo más margen para recurrir a las subvenciones para la promoción de las exportaciones y la sustitución de importaciones. El Acuerdo amplía el alcance de la normativa aplicable a las subvenciones, pues es vinculante para los miembros de la OMC²⁶ (excepto para los más pobres, como se verá más adelante) y se aplica a las medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y las entidades privadas que llevan a cabo funciones que normalmente serían competencia del gobierno.

El Acuerdo afecta a la función selectiva de la política porque se aplica únicamente a las subvenciones específicas, es decir, a las dirigidas a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción. Las subvenciones que no son específicas no se ven afectadas porque se supone que no distorsionan la asignación de recursos nacionales; se trata de las subvenciones para proporcionar

infraestructura física y social, o las subvenciones resultantes de la aplicación a todas las empresas de un nivel bajo de impuestos sobre la energía, así como las subvenciones destinadas a determinadas empresas en función de su tamaño o con arreglo a criterios similares. En el Acuerdo se prohíben las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales (aunque los países con una renta por habitante inferior a 1.000 dólares están exentos de esta prohibición), y se establece que las subvenciones específicas son "recurrables", lo cual significa que pueden denunciarse ante el mecanismo multilateral de solución de diferencias y que pueden adoptarse medidas compensatorias contra ellas. Aunque esta distinción entre subvenciones específicas y no específicas es nítida en términos jurídicos, en la práctica no siempre es fácil diferenciarlas (Anderson, 2002), lo que da a los países en desarrollo cierto margen para crear subvenciones que, sin contravenir las disciplinas de la OMC, ayuden a las empresas que compiten con las importaciones o que son exportadoras.

Originalmente, en el artículo 8 del Acuerdo se definían como no recurrables ciertas subvenciones específicas. Entraban en esta categoría las subvenciones dedicadas a la investigación, al igual que las subvenciones destinadas al logro de objetivos regionales o ambientales²⁷. Entre las subvenciones autorizadas para I+D figuraba la financiación de fondos de capital riesgo y el suministro al sector privado de tecnologías e innovaciones desarrolladas en laboratorios de investigación públicos. También entraban en esta categoría las políticas de compras del sector público destinadas a fomentar la proliferación de normas nacionales para tecnologías concretas. Asimismo, podían subvencionarse actividades destinadas a propiciar un cambio de actividad económica hacia nuevos productos, o el uso de nuevas tecnologías, siempre que tales actividades se encontrasen en la fase precompetitiva (es decir, una fase previa a la producción de bienes para la exportación o para hacer frente a una competencia significativa de las importaciones).

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias afecta a la función selectiva de la política.

Las subvenciones entrañan un costo para los presupuestos públicos que los países desarrollados pueden permitirse más fácilmente que los países en desarrollo.

Sin embargo, es importante señalar que la disposición que clasificaba como no recurribles estas subvenciones fue sometida a revisión en 2000, sin que se llegara a ningún acuerdo sobre su prórroga, por lo que ahora estas subvenciones son recurribles.

En la Declaración de Doha se retomó esta cuestión junto con la propuesta de algunos países de autorizar ciertas subvenciones para fomentar el desarrollo. Más concretamente, la Declaración decía que la Conferencia Ministerial "toma nota de la propuesta de considerar subvenciones no recurribles las medidas aplicadas por los países en desarrollo con miras a lograr objetivos legítimos de desarrollo como el crecimiento regional, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológicos, la diversificación de la producción y el desarrollo y la aplicación de métodos de producción que no perjudiquen al medio ambiente, y acuerda que esta cuestión se abordará [como cuestión pendiente relativa a la aplicación]. En el curso de las negociaciones, se insta a los miembros a que actúen con la debida moderación en cuanto a la impugnación de tales medidas" (OMC, 2001: 6). Sin embargo, la cuestión de las subvenciones previstas en el artículo 8 parece haber quedado, entre tanto, eclipsada por las negociaciones relativas a otras cuestiones.

Según Aguayo Ayala y Gallagher (2005), este llamamiento a la moderación ha sido respetado, y tanto países desarrollados como países en desarrollo siguen recurriendo a este tipo de subvenciones en virtud de un acuerdo tácito de no impugnarlas por medio del mecanismo de solución de diferencias. A la luz de esta situación, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es un buen ejemplo de cómo las normas y compromisos que en el marco de la OMC son igualmente vinculantes en términos jurídicos, imponen, en términos económicos, limitaciones que son más vinculantes para los países en desarrollo. En primer lugar, las subvenciones entrañan un costo para los presupuestos públicos que los países desarrollados pueden permitirse más fácilmente que los países en desarrollo. Por ejemplo, Aguayo Ayala y Gallagher (2005: 19) calculan que, en 2003, la UE-15 desembolsó un total de unos 50.000 millones de euros en subvenciones del tipo previsto en el artículo 8, que consistían principalmente en ayuda estatal y en pagos de los Fondos Estructurales. Esto corresponde aproximadamente al 25% del total del gasto interior bruto anual en I+D de los países en desarrollo (UNESCO, 2005).

En segundo lugar, las subvenciones del tipo previsto en el artículo 8 interesan principalmente a los países desarrollados, cuyo deseo es dotarse de capacidades de alta tecnología y de innovaciones tecnológicas. Estas subvenciones son diferentes de las supeditadas a los resultados de exportación o a la utilización de productos nacionales, a las que a menudo recurrieron los países de industrialización tardía para fomentar la industrialización y la convergencia tecnológica. Las subvenciones del tipo previsto en el artículo 8 pueden ser un instrumento clave para que los países desarrollados puedan abandonar la financiación de base para la I+D de tipo científico, y adoptar un enfoque estratégico que establezca y persiga sus prioridades de investigación en sectores punteros, como la tecnología de la información y las comunicaciones, la biotecnología o la nanotecnología, así como en los nuevos imperativos surgidos en los sectores tradicionales, como la atención de la salud, la defensa nacional y el medio ambiente. Éstos son los ámbitos que las autoridades normativas de muchos países desarrollados consideran ahora cruciales para el crecimiento económico y la prosperidad nacional (véase la sección D).

Probablemente, el mayor inconveniente que presenta el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias desde el punto de vista del desarrollo es que prohíbe las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación. Éstas han sido un instrumento importante de los mecanismos de control recíproco utilizados en Asia oriental que a menudo se han considerado fundamentales para el logro de los importantes éxitos de la política industrial de esa región en comparación con América Latina (Evans, 1995). Así, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias elimina un importante criterio de control que los países de Asia oriental han utilizado con acierto en sus estrategias sectoriales con vocación exportadora para asegurarse de que se prestara ayuda únicamente a las empresas capaces de competir en los mercados internacionales. Es posible establecer otros criterios de resultados en el marco de un mecanismo de control recíproco (como el porcentaje de personal empleado en labores de carácter tecnológico, el porcentaje de las ventas que corresponde a los productos nuevos y la asignación de los beneficios no distribuidos), pero ninguna de estas alternativas permite llevar a cabo una política de incentivos basada en los resultados que garantice la competitividad internacional y minimice el riesgo de que se incurra en abusos y en la captación de rentas.

Estas asimetrías plantean ciertas dudas acerca de los argumentos, como el esgrimido por Amsden (1999), de que la normativa de la OMC ladra más que muerde. Según este argumento, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias permite en teoría suministrar ayuda para la modernización industrial, pues los países en desarrollo conservan la capacidad de conceder subvenciones "ilimitadas" en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y el desarrollo de capital humano. De acuerdo con este mismo argumento, el problema reside en que los países en desarrollo no han sacado partido de los principales tipos de subvenciones no recurribles. Probablemente sea cierto que las subvenciones son un ámbito en el que, en principio, el problema principal de muchos países en desarrollo es aprovechar, por medio de medidas de política innovadoras, las flexibilidades existentes en la normativa multilateral. Sin embargo, en la práctica, las limitaciones presupuestarias pueden impedir que algunos países en desarrollo recurran a las subvenciones como parte de sus políticas industriales.

3. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

En el Acuerdo sobre los ADPIC se establecen unas normas globales mínimas de obligado cumplimiento para la concesión y protección de los derechos de propiedad intelectual en diversos ámbitos, en particular el de los derechos de autor y las patentes²⁸. También se establece un mecanismo para solucionar las diferencias y hacer cumplir las normas. Los países tienen libertad para decidir cómo llevar estas disposiciones a la práctica de conformidad con sus propios sistemas jurídicos e institucionales. Los países en desarrollo (salvo los PMA)²⁹ están obligados a aplicar el Acuerdo desde 2000. De conformidad con el artículo 7, la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de los conocimientos sobre tecnología, a fin de aumentar el bienestar social y económico. Asimismo, deben lograr el equilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes.

Muchas personas consideran que el Acuerdo sobre los ADPIC es el más controvertido de todos los acuerdos de la Ronda Uruguay debido a su potencial para restringir el acceso de los países en de-

sarrollo a la tecnología, los conocimientos y las medicinas. La importancia del Acuerdo desde el punto de vista del desarrollo industrial estriba en que la adquisición de conocimientos sujetos a derechos de propiedad ha sido uno de los principales factores determinantes de la industrialización, tanto temprana como tardía. La historia de la protección de los derechos de propiedad intelectual muestra que los países con escasa capacidad tecnológica por lo general aplican una normativa poco restrictiva hasta que alcanzan un nivel de desarrollo en el que a su sector industrial podría interesarle la protección de sus derechos de propiedad intelectual. Chang (2002) señala que muchos de los que ahora son países desarrollados no adoptaron instrumentos legislativos sobre la propiedad intelectual ni ninguna normativa estricta en la materia mientras se encontraban en el proceso de convergencia económica.

Antes de que aplicaran el Acuerdo sobre los ADPIC, lo habitual era que los países en desarrollo incluyesen en sus regímenes de patentes instrumentos que restringían los derechos particulares de los titulares de las patentes, que en su mayoría eran extranjeros (Amsden, 2001). Estos instrumentos se habían ideado para que las empresas locales tuviesen más oportunidades de acceder a las innovaciones extranjeras, fomentando así el aprendizaje y el progreso tecnológico mediante la imitación. Gracias a ello, estos países pudieron superar el mínimo indispensable de competencias tecnológicas internas y promover las empresas nacionales que pudieron finalmente iniciar una actividad exportadora. La adquisición de conocimientos se produjo de diversas maneras, pero cabe destacar el importante papel de la ingeniería regresiva a partir de los productos importados. Esto se vio facilitado por la relativa laxitud con que se observaban las normas de propiedad intelectual, en especial las patentes.

El Acuerdo sobre los ADPIC restringe drásticamente la ingeniería regresiva y otras formas de innovación por imitación, pues en él priman los derechos particulares de los titulares de las patentes. En consecuencia, tiende a limitar el acceso de los países en desarrollo a los conocimientos protegidos por derechos de propiedad. Más en concreto, el Acuerdo sobre los ADPIC ha impuesto a los países en desarrollo una serie de limitaciones a la hora de diseñar sus regímenes de patentes. El Acuerdo amplía el alcance de las patentes obligando a los países a hacer extensiva su protección a todos los ámbitos de la tecnología, mientras que antes los países podían denegar la patente a ciertos tipos de productos o

inventos, a fin de fomentar la ingeniería regresiva; amplía de manera uniforme la duración de la protección de una patente hasta los 20 años, mientras los países podían ofrecer patentes de corta duración; reduce el margen para conceder excepciones, que se limitan a algunos casos muy específicos; y restringe la capacidad de los gobiernos para establecer normas relativas a los titulares de las patentes, mientras que antes cada país podía supeditar la concesión de patentes que otorgaban ventajas de tipo monopolístico a la producción local, a la concesión de licencias y a la transferencia de tecnología a los usuarios locales (Shadlen, 2005a)³⁰.

Los tipos de limitación impuestos por el Acuerdo sobre los ADPIC crean una asimetría que favorece a quienes generan y poseen propiedad intelectual protegida, que se encuentran principalmente en los países desarrollados, a expensas de quienes tratan de acceder a ese contenido intelectual protegido, que se encuentran principalmente en los países en desarrollo. Además, en el Acuerdo se exige a los países en desarrollo que amplíen y mejoren sus regímenes de propiedad intelectual, pero se les ofrece muy poco para facilitar y promocionar efectivamente su acceso a la tecnología. Las disposiciones de ese Acuerdo son específicas y vinculantes y pueden invocarse a los efectos de la protección de la propiedad intelectual, y su incumplimiento puede denunciarse ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Por el contrario, las disposiciones relativas a la transferencia de tecnología y la cooperación técnica, que son importantes sobre todo para los países en desarrollo, se basan en la "buena voluntad" y están formuladas de forma vaga, por lo que son difíciles de hacer cumplir. Por consiguiente, el incumplimiento de estas disposiciones es difícil de demostrar y, en la práctica, no está castigado.

Otra manifestación de la asimetría consistente en favorecer los incentivos para la creación de conocimientos patentables, en detrimento de la divulga-

ción y utilización de esos conocimientos, es el costo adicional implícito, en forma de regalías, al que deben hacer frente los países en desarrollo para adquirir

tecnologías útiles. Los costos económicos potenciales del Acuerdo sobre los ADPIC para los países en desarrollo que adquieren conocimientos patentables queda ilustrado con el hecho de que en 2001, cinco países desarrollados (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido) acumularon el 83,6% del total de solicitudes de patente presentadas en la UE, el Japón y los Estados Unidos. Asimismo,

el 82% de los artículos científicos del mundo se publicaron en la zona OCDE, y cerca de dos tercios de ellos procedían de países del G-7 (OCDE, 2005: 9 y 40). El superávit favorable a los países de la OCDE en la balanza tecnológica aumentó de 9.600 millones de dólares en 1993 a 30.400 millones en 2003 (OCDE, 2005: 203). Asimismo, la transferencia de tecnología se produce cada vez más dentro de las empresas multinacionales, lo cual reduce la importancia de los modos de transferencia contractual y no accionarial, y hace cada vez más difícil que los países en desarrollo puedan obtener tecnología útil de manera comercial, tal y como prevé el Acuerdo sobre los ADPIC.

Al tiempo que se admitía que el Acuerdo sobre los ADPIC provocaría una transferencia de ingresos significativa desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados, se ha sostenido en ocasiones que la aplicación del Acuerdo daría lugar a un rendimiento mayor en términos de generación de conocimientos, lo cual, a su vez, estimularía la difusión de conocimientos hacia los países en desarrollo, en particular gracias a un aumento de las

corrientes de IED. Sin embargo, no existen pruebas convincentes al respecto (Correa, 2000). Otra desventaja económica es que la investigación patentable se realiza, con una frecuencia cada vez mayor, en entidades privadas, por lo que la mayoría de las actividades de investigación están impulsadas por el rendimiento económico que se espera de ellas. Habida cuenta de lo limitados que son los recursos

El Acuerdo sobre los ADPIC crea una asimetría que favorece a quienes generan y poseen propiedad intelectual protegida, que se encuentran principalmente en los países desarrollados.

... a expensas de quienes tratan de acceder a ese contenido intelectual protegido, que se encuentran principalmente en los países en desarrollo.

financieros de la mayoría de las empresas de los países en desarrollo, la actividad investigadora elude los ámbitos que interesan sobre todo a los países en desarrollo.

El Acuerdo sobre los ADPIC ha impuesto limitaciones considerables a la autonomía de los países en los asuntos relacionados con la propiedad intelectual, pero las posibilidades de aplicación varían entre los países. Por ejemplo, los países en desarrollo pueden imponer normas estrictas respecto de la divulgación de las patentes (cuando la información se difunde de manera lo bastante clara e inteligible para que una persona competente del sector en cuestión pueda reproducir la actividad inventiva), y otorgar posteriormente derechos limitados sobre ellas, es decir, patentes que protegen una gama de variaciones muy limitada y por lo tanto ofrecen poca o ninguna protección frente a variaciones que no estén contempladas explícitamente. También pueden conceder patentes de perfeccionamiento a agentes locales y proteger sus innovaciones "menores", que a menudo consisten en innovaciones incrementales, es decir las realizadas a partir de descubrimientos más importantes, que son cruciales para adaptar las tecnologías importadas a las condiciones del país. Estas flexibilidades permiten a los agentes locales "esquivar" las patentes y evitar que los gobiernos sean denunciados por infringir la normativa. Kumar (2003) señala que el régimen de patentes vigente en el Japón desde después de la segunda guerra mundial hasta los años ochenta preveía la concesión de derechos limitados sobre patentes, y que este régimen sirvió de modelo para los países asiáticos de industrialización tardía. Otro ejemplo es el uso flexible de las licencias obligatorias, que permiten que un gobierno se autorice a sí mismo o a terceras partes a utilizar una patente sin el consentimiento de su titular. Históricamente, las licencias obligatorias han sido un componente importante de los regímenes de patentes de los países, y se conceden en una gran variedad de situaciones (UNCTAD y CICDS, 2005). El Acuerdo sobre los ADPIC sigue dejando a los países un significativo margen de autonomía en este sentido, pues les otorga "una libertad considerable para imponer licencias no voluntarias de invenciones patentadas para cual-

Los acuerdos regionales y bilaterales de comercio concluidos con países desarrollados a menudo anulan parte de la autonomía que el Acuerdo sobre los ADPIC otorga a los países en desarrollo.

quier fin legítimo y sin limitaciones indebidas" (Reichman y Hasenzahl, 2003: 2).

Sin embargo, muchos países en desarrollo han concluido acuerdos regionales y bilaterales de comercio con países desarrollados que a menudo anulan parte de la autonomía que el Acuerdo sobre los ADPIC otorga a los países en desarrollo. Por ejemplo, los Estados Unidos -y hasta cierto punto la UE (Shadlen, 2005b)- utilizan acuerdos regionales para introducir instrumentos legislativos y prácticas que obtengan una mayor protección de la propiedad intelectual que la prevista en el Acuerdo sobre los AD-

PIC (USTR, 2004)³¹. Una de las obligaciones más importantes impuestas por muchos acuerdos regionales y bilaterales de comercio está relacionada con la reducción de la capacidad de los gobiernos para recurrir a las licencias obligatorias como instrumento de política (véase, por ejemplo, Maskus, 1997). En general, los acuerdos regionales y bilaterales de comercio sólo permiten a los gobiernos

de países en desarrollo conceder licencias obligatorias si se declara el estado de excepción, e incluso en ese caso exigen la celebración previa de negociaciones adicionales con el titular de la patente; es más, cuando se concede una licencia de este tipo, los acuerdos restringen considerablemente los derechos del titular de la licencia (Shadlen, 2005a)³².

En la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se sigue avanzando en la armonización internacional de normas sustantivas y de observancia sobre los derechos de propiedad intelectual, especialmente en las actuales negociaciones del tratado sustantivo sobre el derecho de patentes. En las conversaciones sobre el programa de trabajo de dicho tratado no se ha alcanzado por ahora ningún acuerdo en cuanto a la incorporación de aspectos como el estado anterior de la técnica, el período de gracia, la novedad y la actividad inventiva, como proponen los países desarrollados. Los países en desarrollo temen que la aprobación de la propuesta de los países desarrollados pueda acabar ocasionando una mayor armonización de las leyes nacionales sobre patentes en ámbitos del derecho de patentes que hasta ahora se habían dejado a la discreción de la legislación nacional. Esto podría reducir aún más

las flexibilidades de que disfrutaban los países en desarrollo al establecer la severidad de las prescripciones en materia de divulgación y las normas de concesión de patentes, pues eliminaría la potestad de cada país para determinar qué es una invención y cómo establecer las normas de patentabilidad (véase, por ejemplo, Correa, 2005).

4. Aranceles industriales

En muchos aspectos, la aplicación de aranceles a los productos industriales no es el mejor instrumento para promover la diversificación y la innovación tecnológica. Para algunos países en desarrollo, los mercados nacionales son demasiado pequeños para sustentar el volumen de producción necesario para lograr una competitividad internacional. De ahí que los aranceles puedan servir para proteger las industrias incipientes que aún están muy lejos de lograr una combinación de precio y calidad competitiva a nivel mundial. La producción industrial debe tener un componente de exportación para poder alcanzar el volumen de eficiencia, pero la protección que no va acompañada de otras medidas puede desalentar todo esfuerzo de exportar. Igualmente, como ya se ha señalado, se puede abusar fácilmente de la protección, pues puede estar desvinculada de los esfuerzos por aumentar la productividad: una vez que han conseguido protección, las empresas ejercerán una gran presión para conservarla. Por consiguiente, los aranceles industriales deben utilizarse con gran cautela.

A pesar de los numerosos inconvenientes de recurrir a los aranceles, las autoridades normativas de los países en desarrollo pueden tener dudas respecto de abandonar los aranceles industriales, principalmente por tres razones. En primer lugar, los aranceles son una fuente importante de ingresos fiscales para muchos países en desarrollo. Según Kowalski (2005), de eliminarse completamente los aranceles, muchos países de bajos ingresos tendrían que sustituir, en promedio, cerca del 18% (y en algunos casos más del 50%) de sus ingresos fiscales con ingresos procedentes de fuentes distintas de los derechos de importación (véase también Laird, Vanzetti y Fernández de Córdoba, 2006: 7). Aunque la importancia de los impuestos comerciales en el total de la recaudación de ingresos tiende a disminuir con el desarrollo económico, en los países de ingresos medios-altos los derechos de importación constituían en promedio, a finales de 1990, aproximadamente el

12% de los ingresos totales. El déficit generado por la reducción de los impuestos puede reducirse mejorando su recaudación y ampliando la base imponible. Sin embargo, muchos países en desarrollo ya han reducido de manera sustancial la proporción de derechos de importación en sus ingresos totales a lo largo de los dos últimos decenios³³, mientras que en particular los países de bajos ingresos no han sido capaces de recuperar la pérdida de ingresos ocasionada por la liberalización del comercio (Baunsgaard y Keen, 2005). Por consiguiente, es probable que tengan problemas para encontrar las fuentes de ingresos adicionales que serían necesarias para llevar a cabo nuevas reducciones arancelarias. Asimismo, la disminución de ingresos públicos resultante de la reducción de los derechos de importación puede dar lugar a un aumento del déficit público o a un descenso de la inversión pública, que es crucial para el desarrollo económico, pues su objetivo es mejorar la educación, la salud y otros indicadores sociales. Además, la inversión pública suele complementar a la inversión privada, de modo que si la inversión pública cae por debajo de un mínimo, las perspectivas de desarrollo de la economía pueden verse gravemente comprometidas (*TDR 2003*). Por otro lado, las reducciones arancelarias podrían provocar un considerable aumento de las importaciones, al aplicarse unos tipos arancelarios menores a un volumen de importaciones mayor. En principio, esto podría mantener el valor de los derechos percibidos gracias a las importaciones, pero debido a las limitaciones relacionadas con la balanza de pagos, es improbable que esto suceda así.

En segundo lugar, el uso de subvenciones, en lugar de una protección amplia, podría generar los incentivos necesarios para la inversión innovadora, como se ha visto. Sin embargo, y como ya se ha mencionado, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ha limitado mucho la utilización de subvenciones en los ámbitos en que, antiguamente, su uso era muy frecuente en los industrializadores maduros y los países de industrialización tardía durante su proceso de convergencia económica. Además, como ya se ha dicho, las severas limitaciones presupuestarias restringen la capacidad de los países en desarrollo para recurrir a las subvenciones.

En tercer lugar, y quizás lo más importante, la repercusión económica de los cambios en los aranceles industriales se evalúa a menudo en términos de los beneficios o pérdidas de bienestar que se producen debido a la reasignación de los recursos existentes. Desde esa perspectiva, una política comercial de

establecimiento de aranceles bajos y uniformes en todos los sectores industriales, con una cobertura plena de las consolidaciones, optimizará los beneficios económicos para un país³⁴. Pero una evaluación de esa índole presta poca atención a las repercusiones de las reducciones de los aranceles y de su armonización sobre la acumulación de capital, la innovación tecnológica y el aumento de la productividad, que son básicos para la industrialización y el desarrollo económico.

Convendría recordar que los aranceles industriales fueron el elemento de protección al que más recurrieron los actuales países desarrollados durante su desarrollo industrial.

Según se ilustra en el cuadro 5.1, y tal como analiza Bairoch (1993) con cierto detalle, entre 1820 y 1945 los Estados Unidos mantuvieron sus aranceles industriales en un promedio que rondaba el 40% y que nunca fue inferior al 25%, salvo en períodos cortos. En cuanto al Reino Unido, Bairoch (1993: 46) señala que, antes del significativo gesto en favor del libre comercio que constituyó la derogación de las denominadas Corn Laws (leyes proteccionistas aplicadas al comercio de cereales), el país había logrado su liderazgo económico al amparo de unas barreras arancelarias altas y duraderas. Bairoch señala también que el Reino Unido había recurrido activamente a la protección de industrias incipientes, a las subvenciones a la exportación, a las reducciones arancelarias a la importación de insumos destinados a fabricar productos de exportación, y a los controles de calidad de las exportaciones. En el cuadro 5.1 también se puede ver que, al principio del período de recuperación económica de los países de Europa occidental que siguió a la segunda guerra mundial, el nivel de los aranceles aplicables a los productos manufacturados era también bastante alto (véase también Chang, 2002).

Al comparar los niveles arancelarios vigentes con niveles parecidos de renta por habitante (sobre la base de la paridad de poder adquisitivo) se observa que los aranceles medios aplicados por los que hoy son países desarrollados eran mucho mayores cuando esos países tenían una renta por habitante

similar a la de los actuales países en desarrollo (véase también Akyüz, 2005). En este sentido, la política arancelaria que aplican en la actualidad los países en desarrollo parece relativamente liberal. Hacia el final del siglo XIX, cuando los Estados Unidos tenían una renta por habitante parecida a la media ponderada de la renta por habitante de los países en desarrollo (es decir, unos 3.700 dólares de 1990 sobre la base de la paridad de poder adquisitivo), el nivel de la media ponderada de los aranceles que aplicaban a los productos manufacturados era cercano al 50%, en comparación con el 6,5% que aplican hoy en día los países en desarrollo (cuadros 5.1 y 5.2). En 1950, cuando los Estados Unidos se habían

transformado en el líder tecnológico mundial, con una renta por habitante más de dos veces superior a la media de ese indicador en los países en desarrollo de hoy en día, la media ponderada de los aranceles que aplicaban a los productos manufacturados seguía siendo superior al nivel aplicado en la actualidad por los países en desarrollo. Cuando los Estados Unidos tenían el mismo nivel de renta por habitante que tiene hoy la República de Corea, la media ponderada de los aranceles que aplicaban era más alto (7,0 frente a 4,5%), y cuando su renta por habitante estaba en el mismo nivel que hoy tienen el Brasil, China o la India, sus aranceles eran varias veces superiores. Lo mismo sucede, en distintos grados, en los países europeos del cuadro 5.1 (Alemania, Francia y Reino Unido).

Estas comparaciones de los niveles relativos de protección arancelaria entre los países desarrollados durante sus fases de convergencia y los actuales países en desarrollo no constituyen una descripción completa de la situación. Los países desarrollados también gozaron de la protección adicional de obstáculos naturales al comercio, como son los costos de transporte e información, que entonces eran más elevados que hoy. Lo que es más importante, la diferencia de productividad entre los países desarrollados y convergentes, que es la justificación principal para imponer una protección arancelaria durante los períodos de convergencia, es mucho mayor ahora que en el pasado. Por lo tanto, para obtener el mismo grado

Una política arancelaria flexible
consiste en mantener los
aranceles consolidados a un
nivel más elevado y...

... modular los tipos arancelarios
aplicados a sectores
industriales particulares a un
nivel medio relativamente bajo.

Cuadro 5.1

ARANCELES APLICABLES A LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y RENTA POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS, 1820-1980

País	1820 ^a	1875 ^b	1913	1950	1980
Media ponderada de los aranceles (porcentaje)					
Estados Unidos	35-45	40-50	44,0	14,0	7,0
Reino Unido	45-55	0	0,0	23,0	8,3
Alemania	8-12 ^c	4-6	13,0	26,0	8,3
Francia	.. ^d	12-15	20,0	18,0	8,3
Renta por habitante (dólares internacionales de 1990)					
Estados Unidos	1.257	2.445	5.301	9.561	18.577
Reino Unido	1.707	3.191	4.921	6.907	12.928
Alemania	1.058	1.821	3.648	3.881	14.113
Francia	1.230	1.876	3.485	5.270	15.103

Fuente: Los datos sobre los aranceles proceden de Bairoch, 1993: 40; los datos sobre la renta, de Maddison, 2001: 264, 276 a 279.

a Tipos muy aproximativos. Rango de medias, no extremos.

b Datos de la renta por habitante correspondiente a 1870.

c Prusia.

d Las muchas y amplias restricciones impuestas a la importación de productos manufacturados hacen poco representativo el cálculo de los tipos arancelarios medios.

de protección efectiva, los países en desarrollo de hoy en día tendrían que aplicar unos aranceles más altos en términos relativos que los impuestos por los que ahora son países desarrollados durante sus períodos de convergencia (Chang, 2002: 67).

Chang (2002) muestra que la gran importancia de los aranceles en el fomento del desarrollo económico hasta los años veinte tenía que ver con el subdesarrollo de otros instrumentos de política pública. La limitada capacidad de los gobiernos para recaudar los impuestos restringía su capacidad para recurrir a las subvenciones. Además, las medidas no arancelarias, como los contingentes, las limitaciones voluntarias de la exportación y las medidas antidumping no se desarrollaron hasta después de la segunda guerra mundial, para luego evolucionar hasta convertirse en instrumentos normalizados de apoyo al desarrollo industrial. Por lo tanto, en cierto sentido, el limitado abanico de instrumentos de política comercial con que contaban los países desarrollados hasta los años veinte se parece a la situación

actual de los países en desarrollo, ya que las normas y compromisos vigentes en el marco de la OMC restringen el uso de instrumentos que favorecen la convergencia económica, como las subvenciones relacionadas con las exportaciones, las prescripciones en materia de resultados para los inversores extranjeros, la ingeniería regresiva, y la imitación de la tecnología extranjera.

Como propone Akyüz (2005), en tales circunstancias, sería importante que los países en desarrollo pudiesen modular los aranceles industriales, a fin de adoptar un modelo de políticas de apoyo público como el ilustrado en el gráfico 5.1. Esto es, la variación de los aranceles aplicados a las categorías particulares de productos de conformidad con su política de innovación tecnológica puede ser un instrumento clave de política sectorial. Naturalmente, ese tipo de política arancelaria no entraña la aplicación en un momento determinado de tipos arancelarios elevados a todos los sectores ni la aplicación de tipos arancelarios medios elevados. Por el contrario,

es probable que dé como resultado que los tipos arancelarios medios aplicados sean más bajos de lo que serían si se adoptara una política arancelaria basada en una perspectiva de diferenciación de unas líneas arancelarias respecto a otras.

Para adoptar este tipo de política arancelaria flexible lo ideal sería un marco estratégico de mantenimiento de aranceles consolidados a un nivel relativamente elevado (o de mantenimiento de un número importante de aranceles industriales no consolidados) y de modulación de los tipos arancelarios aplicados a sectores industriales particulares a un nivel medio relativamente bajo. Esto sería posible si las obligaciones de reducción de aranceles en los sectores industriales impuestas por los acuerdos internacionales se aplicaran únicamente a los aranceles medios, y no a las líneas arancelarias individuales³⁵, como sucede en el caso de la mayoría de los acuerdos comerciales multilaterales celebrados hasta ahora.

Además de apoyar la diversificación y la modernización tecnológica, este modelo de política arancelaria ofrece varias ventajas adicionales (véase también Akyüz, 2005: 26). En primer lugar, ofrecería un equilibrio entre las disciplinas multilaterales y la flexibilidad nacional para la adopción de políticas, pues alentaría a los países a escoger para sus líneas arancelarias industriales unos niveles de aplicación que estuviesen dentro del límite general de un arancel consolidado medio, en lugar de buscar los máximos ingresos o intentar atender ambiciosas exigencias de los grupos de presión. En segundo lugar, incitaría a las autoridades normativas a considerar la protección de determinadas industrias que se encuentran en las fases iniciales de la evolución tecnológica como medida provisional que desaparecerá paulatinamente para ser sustituida por medidas arancelarias con las que se protegen industrias tecnológicamente más avanzadas mientras no puedan competir en los mercados mundiales. En

tercer lugar, y a modo de consecuencia, se alentaría a las autoridades normativas a adoptar una visión a más largo plazo, tanto del desarrollo tecnológico de su economía como de sus compromisos multilaterales.

Varios países en desarrollo han mantenido un régimen arancelario que les permite modular los tipos arancelarios aplicados a los productos manufacturados. En el cuadro 5.2 se observa que, tanto en el grupo de los países en desarrollo como en cada uno de ellos individualmente, salvo en el caso de China, los aranceles consolidados para los productos manufacturados son significativamente superiores a los aranceles aplicados³⁶, lo cual deja un margen para ajustar los aranceles en apoyo de los productores nacionales. Además, muchos

países en desarrollo tienen una cobertura no plena de las consolidaciones, o tienen unos aranceles consolidados y unos aranceles aplicados que varían significativamente entre productos manufacturados, como revelan los valores relativamente altos del coeficiente de variación que refleja la dispersión intersectorial. De los países que figuran en el cuadro, la India fue el que conservó el mayor grado de libertad, pues en su régimen arancelario se combinan aranceles consolidados y aplicados relativamente altos, así como una considerable dispersión intersectorial y una cobertura de las consolidaciones relativamente baja³⁷. Este perfil arancelario permitió a la India disponer de un margen considerable para modular sus aranceles. Por el contrario, Chile tiene unos aranceles relativamente bajos, muy poca dispersión intersectorial y una cobertura plena de las consolidaciones. China y México también han conservado relativamente poca flexibilidad en su perfil arancelario. Los otros países del cuadro ocupan puesto intermedios, bien porque conservan aranceles relativamente altos pero presentan poca dispersión y tienen una cobertura (casi) plena de las consolidaciones (la Argentina, el Brasil o Egipto), bien porque sus aranceles son relativamente bajos pero presentan cierta dispersión intersectorial

Las actuales negociaciones multilaterales sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas tienen como uno de sus objetivos reducir la flexibilidad en el establecimiento y consolidación de aranceles.

Debido a que en la Ronda Uruguay se redujo la libertad de utilizar otros instrumentos de política, ha aumentado la importancia relativa de los aranceles industriales.

Cuadro 5.2

ARANCELES IMPUESTOS A LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y RENTA POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO Y GRUPOS DE PAÍSES, 1985-2005

País	Año	Aranceles aplicados			Aranceles consolidados			Cobertura de las consolidaciones	Pro memoria: Renta por habitante ^a
		Media simple	Coeficiente de variación	Media ponderada	Media simple	Coeficiente de variación	Media ponderada		
		Porcentaje		Porcentaje	Porcentaje		Porcentaje		
Argentina	1985	28,3	..	26,2	..	..	..	..	10.008
	1990 ^b	14,8	0,5	13,6	31,7	0,2	32,5	100,0	10.755
	1995	13,1	0,6	9,0	31,6	0,2	32,0	100,0	11.254
	2000	15,3	0,5	11,2	31,6	0,2	32,2	100,0	12.174
	2005	10,9	0,7	9,4	31,6	0,2	32,7	100,0	12.222 ^c
Brasil	1985	60,7	..	53,5	..	..	..	..	6.640
	1990	34,4	0,5	28,1	30,7	0,2	28,7	100,0	6.497
	1995	13,7	0,6	12,7	30,7	0,2	30,0	100,0	6.940
	2000	17,0	0,4	14,8	30,6	0,3	29,6	100,0	7.301
	2005	12,6	0,6	9,1	30,6	0,3	28,6	100,0	7.531 ^c
Chile	1985	19,8	..	18,5	..	..	..	..	4.969
	1990 ^c	11,0	0,1	10,9	25,0	0,0	25,0	100,0	6.764
	1995	10,7	0,2	10,6	25,0	0,0	24,9	100,0	7.999
	2000	9,0	0,0	9,0	25,0	0,0	25,0	100,0	9.115
	2005	5,0	0,5	4,4	25,0	0,0	25,0	100,0	9.993 ^c
México	1985	12,1	..	11,1	..	..	..	..	7.870
	1990 ^d	14,4	0,3	13,0	35,0	0,1	34,9	100,0	7.758
	1995	12,5	0,5	7,7	35,0	0,1	34,8	100,0	7.619
	2000	18,0	0,4	14,6	35,0	0,1	65,4	100,0	9.046
	2005	8,5	1,0	2,8	35,0	0,1	35,5	100,0	9.010 ^c
China ^e	1985	41,9	..	33,2	..	..	..	..	1.181
	1990 ^b	40,0	0,8	35,6	9,5	0,7	8,9	100,0	1.944
	1995 ^f	21,3	0,7	18,2	9,5	0,7	7,9	100,0	2.971
	2000	15,8	0,6	13,5	9,5	0,7	6,0	100,0	3.928
	2005 ^c	9,5	0,7	5,8	9,5	0,7	5,3	100,0	5.419
India	1985	101,9	..	99,4	..	..	..	..	1.385
	1990	79,9	0,5	70,8	35,5	0,5	29,3	71,5	1.701
	1995 ^g	28,9	0,3	21,1	35,4	0,5	31,2	71,3	2.154
	2000 ^h	30,7	0,3	28,3	35,4	0,5	30,0	71,3	2.480
	2005	17,7	0,4	12,6	35,5	0,5	28,0	71,5	2.885 ^c
República de Corea	1985	23,4	..	22,5	..	..	..	..	6.649
	1990	12,8	0,2	11,4	11,0	2,1	7,3	95,4	9.792
	1995	7,8	0,2	7,3	11,2	2,2	7,2	95,4	13.597
	2000 ⁱ	8,0	0,3	6,2	11,3	1,8	6,1	94,8	15.145
	2005 ^c	7,2	2,1	4,5	11,3	1,7	6,4	94,8	18.840
Egipto	1985	37,5	..	30,8	..	..	..	..	2.845
	1990	..	..	..	..	..	..	..	2.896
	1995	24,0	0,9	22,2	28,5	0,7	26,4	99,3	3.025
	2000 ^j	19,2	0,7	17,5	28,5	0,7	25,1	99,3	3.326
	2005 ^k	19,0	0,9	16,9	28,4	0,7	24,9	99,2	3.729

/...

Cuadro 5.2 (continuación)

ARANCELES IMPUESTOS A LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y RENTA POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO Y GRUPOS DE PAÍSES, 1985-2005

País	Año	Aranceles aplicados		Aranceles consolidados			Cobertura de las consolidaciones	Pro memoria: Renta por habitante ^a	
		Media simple	Coeficiente de variación	Media ponderada	Media simple	Coeficiente de variación			Media ponderada
		Porcentaje		Porcentaje	Porcentaje				Porcentaje
Promemoria:									
Países en desarrollo									
	1985	..	..	..	..	..	..	2.946
	1990	26,1	0,9	20,5	26,7	0,7	17,7	2.875	
	1995	14,8	0,9	9,5	32,6	0,5	19,8	3.225	
	2000	14,0	0,8	11,3	36,5	0,5	19,1	3.612	
	2005 ^c	10,5	1,1	6,5	30,2	0,5	15,6	3.915	

Fuente: Los datos sobre los aranceles de 1985 proceden de la UNCTAD, 1994. El resto de los datos sobre los aranceles proceden de la UNCTAD, de la base de datos *TRAINS* y de la WITS. Los datos sobre la renta proceden del Banco Mundial, de la base de datos Indicadores de Desarrollo Mundial.

Nota: Los datos del cuadro se refieren a los productos manufacturados, y por consiguiente no reflejan los aranceles aplicables a otros sectores (como las industrias extractivas) incluidos en los datos de los aranceles de los productos industriales (que son objeto de las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas). Los datos sobre los países en desarrollo sólo tienen carácter indicativo, pues las medias de algunos años no se han calculado con los datos de todos los países.

a Paridad de poder adquisitivo (dólares internacionales constantes de 2000), los datos relativos a los países en desarrollo como grupo son la mediana.

b 1992. **c** 2004. **d** 1991.

e Los datos sobre los aranceles aplicados se basan en una lista más reciente, en la que figura un número de líneas arancelarias mayor que en la lista de donde proceden los datos sobre los aranceles consolidados. Por lo tanto, para los años anteriores a la adhesión de China a la OMC en 2001, es posible que los números que en el cuadro representan los aranceles aplicados sean más altos que los de los aranceles consolidados, incluso con una cobertura plena de las consolidaciones.

f 1996. **g** 1997. **h** 2001.

i 1999. **j** 1998. **k** 2002.

y una cobertura no plena de las consolidaciones (República de Corea).

Las actuales negociaciones multilaterales sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas tienen como uno de sus objetivos reducir la flexibilidad en el establecimiento y consolidación de aranceles que han mantenido los países en desarrollo. El marco adoptado para las modalidades de reducción de los aranceles industriales, contenido en el anexo B del llamado Paquete de Julio (OMC, 2004), prevé una reducción arancelaria con arreglo a la fórmula no lineal suiza, y un aumento en la cobertura de las consolidaciones. Aunque en el momento de redactarse el presente *Informe* (junio de 2006) la definición de las modalidades plenas aún no había sido negociada, el objetivo general del enfoque adoptado es consolidar y reducir todos los aranceles industriales con miras a armonizarlos, tanto por países como por líneas arancelarias.

En suma, la política arancelaria de un país en desarrollo debe formar parte de una estrategia de industrialización a largo plazo. La liberalización selectiva del comercio debe ser consecuente con la capacidad de cada país para lograr la modernización tecnológica. Asimismo, la protección temporal debería combinarse con la promoción de las exportaciones, asociada a su vez a objetivos cuantitativos de fácil seguimiento que permitan a los gobiernos retirar la ayuda prestada a las empresas que no han alcanzado sus objetivos de modernización. Habida cuenta de los numerosos inconvenientes y riesgos que acarrea su uso, los aranceles deben aplicarse con una gran cautela. Sin embargo, ha aumentado la importancia relativa de los aranceles industriales, ya que la Ronda Uruguay redujo la libertad que tenían los países en desarrollo para utilizar otros instrumentos de política en apoyo de la diversificación y la modernización tecnológica.

D. Dinamismo industrial y políticas nacionales: experiencias recientes

El objetivo de esta sección es, en primer lugar, ofrecer datos empíricos sobre la industrialización y la modernización tecnológica en los países desarrollados y en desarrollo durante los últimos 25 años y, en segundo lugar, presentar algunos casos prácticos de asociación de políticas comerciales e industriales. Se procura definir el contexto general en que los países han aplicado políticas comerciales e industriales y se analiza de qué modo y en qué medida los compromisos y las normas multilaterales de comercio han repercutido en la autonomía de los países para formular y aplicar políticas.

1. *Dinamismo industrial: datos empíricos recientes*

El nivel de expansión de las exportaciones de manufacturas y el aumento de su participación en el comercio mundial, sobre todo en el sector de los productos de alta tecnología, se utiliza a menudo para medir el ritmo de industrialización y modernización tecnológica de los países en desarrollo. No obstante, debido al aumento del contenido de importación de la producción nacional provocado por la liberalización del comercio, y a la mayor participación de los países en desarrollo, en el marco de redes internacionales de producción, en procesos intensivos en trabajo, de escaso valor añadido basados en insumos importados, en muchos casos pueden haber aumentado las exportaciones de manufacturas de esos países sin un consiguiente incremento de los ingresos y el valor añadido, como se indica en el *TDR 2002*.

En el cuadro 5.3 figuran datos sobre la participación de las economías desarrolladas y en desarrollo en el comercio y la producción mundiales de manufacturas durante los últimos 25 años. Sólo se dispone de datos exhaustivos sobre el valor añadido

manufacturero (VAM) hasta 2003, por lo que no se refleja el impacto más reciente de las políticas comerciales e industriales. Los datos muestran que los buenos resultados de las exportaciones de manufacturas no son un indicador adecuado del desarrollo industrial de un país y revelan los siguientes aspectos:

- La parte porcentual de las economías en desarrollo en las exportaciones mundiales de manufacturas y el VAM aumentó bruscamente durante el período 1980-2003, pero el crecimiento de las exportaciones fue mucho mayor que el del valor añadido. En cambio, la parte porcentual de los países desarrollados en las exportaciones mundiales de manufacturas disminuyó entre 1980 y 2003, mientras que su participación en el VAM mundial aumentó considerablemente.
- Los resultados industriales de las regiones en desarrollo varían mucho entre sí, observándose una mayor concentración de las actividades industriales. Los países de Asia meridional y septentrional son los más industrializados del mundo en desarrollo; la parte porcentual combinada de esa región en el VAM mundial total ha sido la que más ha aumentado, duplicándose con creces desde 1990 para situarse por encima del 17% en 2003. La mayor disminución en la proporción de VAM mundial ha correspondido a la región de América Latina y el Caribe, cuya reducción más pronunciada se registró durante la década de los ochenta y principios de la década del 2000.
- China logró triplicar con creces su participación en el VAM mundial y las exportaciones mundiales de manufacturas entre 1990 y 2003. Su experiencia es muy similar a la de la República de Corea entre 1980 y 2000, país (junto con la Provincia china de Taiwán) al

Cuadro 5.3

PARTE PORCENTUAL DE DETERMINADAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y GRUPOS REGIONALES EN EL VALOR AÑADIDO MANUFACTURERO MUNDIAL Y LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE MANUFACTURAS, 1980-2003

(En porcentaje)

Región/economía	Parte porcentual en el valor añadido manufacturero mundial				Parte porcentual en las exportaciones mundiales de manufacturas ^a			
	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003
Países desarrollados ^b	64,5	74,1	74,9	73,3	74,1	77,9	67,3	65,4
Países en desarrollo	16,6	17,0	22,8	23,7	18,9	18,3	28,9	29,7
América Latina y el Caribe	7,1	5,6	5,4	4,4	4,3	2,4	4,7	4,1
Argentina	0,9	0,8	0,8	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3
Brasil	2,9	2,2	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Chile	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
México	1,9	1,1	2,0	1,7	0,8	0,5	2,7	2,2
Asia meridional y oriental	7,4	8,7	15,2	17,2	7,6	13,6	21,7	22,7
Provincia china de Taiwán	0,6	1,1	1,3	1,1	1,3	2,3	2,7	2,3
República de Corea	0,7	1,4	2,2	2,3	1,1	2,2	3,1	3,0
ASEAN-4	1,2	1,5	2,4	2,8	1,0	2,0	4,2	3,7
Filipinas	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,7	0,5
Indonesia	0,4	0,5	0,9	1,1	0,2	0,4	0,8	0,6
Malasia	0,2	0,2	0,5	0,5	0,4	0,7	1,6	1,5
Tailandia	0,3	0,5	0,7	0,8	0,2	0,6	1,1	1,1
China	3,3	2,6	6,6	8,5	1,0	1,7	4,3	6,5
India	1,1	1,1	1,2	1,4	0,3	0,5	0,7	0,9
África	0,9	0,9	0,8	0,8	5,4	2,6	1,8	2,0

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en ONUDI, *Handbook of Industrial Statistics 1996*; ONUDI, *International Yearbook of Industrial Statistics, 2006*; Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial en línea; Provincia china de Taiwán; Monthly Bulletin of Statistics en línea; UN COMTRADE y estimaciones de la UNCTAD.

Nota: Cálculos en dólares corrientes.

a Para garantizar la comparabilidad de los datos, la definición de esta categoría se basa en la definición utilizada en las estadísticas industriales. Por lo tanto, además de las manufacturas incluye los productos primarios elaborados, con arreglo a la definición empleada en las estadísticas comerciales. Wood y Mayer, 1998, tratan más a fondo esta cuestión estadística. El uso de la definición de manufacturas utilizada en las estadísticas comerciales (CUCI 5 a 8 salvo 68) tiene un efecto insignificante en la parte porcentual de cada uno de los países del cuadro. En cambio, en los resultados por grupos de países se producen varios cambios significativos. La mayoría de esas variaciones se limitan a 1980 cuando, basándose en la definición de manufacturas empleada en las estadísticas comerciales, la parte porcentual de las exportaciones mundiales de manufacturas fue del 15,5% para los países en desarrollo y el 78,1% para los países desarrollados (según la clasificación de países de la ONUDI). Las demás discrepancias en los datos del comercio correspondientes a 1980 con respecto al cuadro 3.5 del *TDR 2002* se deben a la reestimación de los datos, en particular en el caso de China.

b Para garantizar la comparabilidad de los datos, la definición de este grupo es la utilizada por la ONUDI antes de 2006. A diferencia de la actual definición estándar de las Naciones Unidas, no incluye a Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y la República Checa.

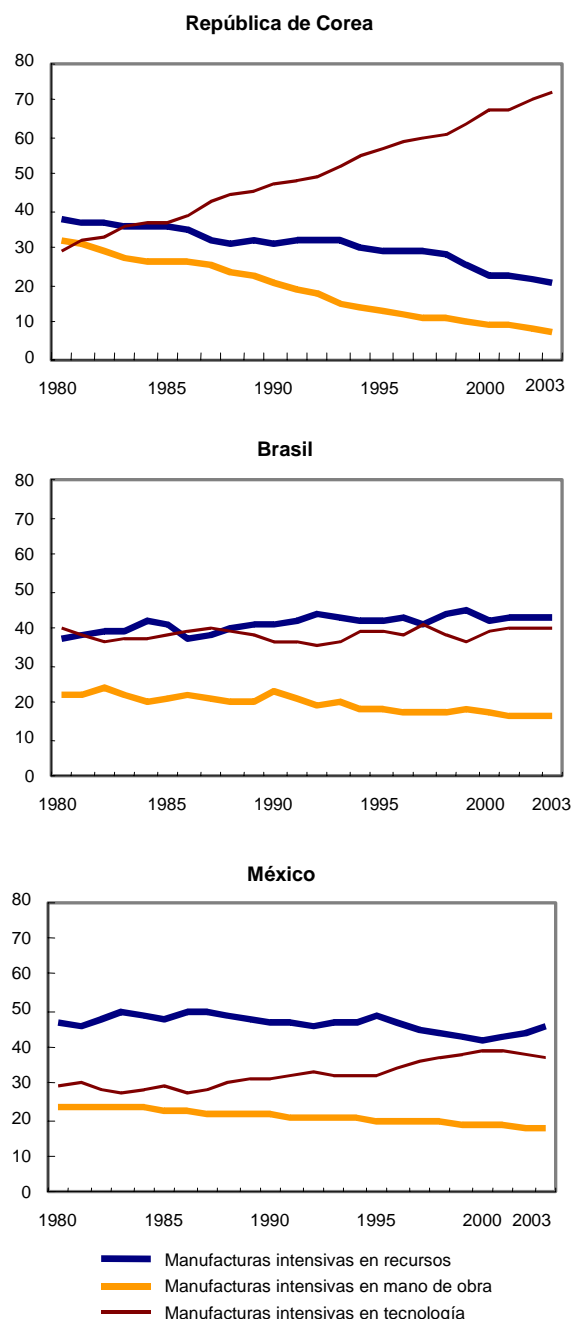
que a menudo se hace referencia como ejemplo de convergencia económica satisfactoria entre los países de industrialización tardía³⁸. Estos resultados son muy distintos a los de México, cuya parte porcentual en las exporta-

ciones mundiales de manufacturas se quintuplicó con creces durante los años noventa, mientras que su participación en el VAM mundial únicamente se duplicó durante ese mismo período. Además, esos dos porcentajes

Gráfico 5.2

PARTE PORCENTUAL EN EL VALOR AÑADIDO MANUFACTURERO TOTAL DE LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS EN LA REPÚBLICA DE COREA, EL BRASIL Y MÉXICO, 1980-2003

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la base de datos *Structural Analysis (STAN)* de la OCDE para México y la República de Corea; y el Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) de la CEPAL para el Brasil.

Nota: Los porcentajes se basan en valores en dólares de 1985. En las notas del presente capítulo se explican más detalladamente las categorías de productos.

disminuyeron a principios de la década del 2000. La evolución es también interesante en el Brasil, cuya parte porcentual en las exportaciones mundiales de manufacturas apenas ha variado durante los últimos 25 años mientras que su participación en el VAM mundial disminuyó significativamente durante los años ochenta, y esa disminución fue incluso más acentuada en la década de los noventa.

Como muestra el gráfico 5.2, esas distintas experiencias en cuanto a desarrollo industrial entre los países en desarrollo guardan una estrecha relación con los cambios en la composición de las actividades industriales de los respectivos países. El gráfico se centra en el Brasil, México y la República de Corea, ya que no se dispone de datos completos para China. La República de Corea muestra el cuadro clásico de cambio estructural industrial y modernización tecnológica con resultados satisfactorios. La parte porcentual de los productos intensivos en recursos y mano de obra en las actividades industriales totales de ese país disminuyó durante el período 1980-2003, mientras que la parte porcentual de los productos intensivos en tecnología aumentó de manera constante, hasta situarse en el 72% en 2003.

La situación del Brasil y México es completamente distinta. México registró un ligero aumento de su porcentaje de productos intensivos en tecnología en sus actividades industriales totales entre 1995 y 2000, debido probablemente a la creciente actividad en el sector del automóvil tras la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). No obstante, las manufacturas intensivas en recursos han mantenido la mayor parte porcentual en las actividades industriales del país. Se produjeron pocos cambios en la importancia relativa de las tres categorías de producción industrial en el Brasil durante el período 1980-2003.

2. Políticas nacionales de desarrollo industrial: algunas experiencias recientes

a) América Latina

La mayoría de los países de América Latina aplicaron amplios programas de reforma económica durante los años ochenta y principios de los noventa, centrados en políticas monetarias y fiscales más rigurosas, la liberalización, la privatización y la des-

regulación (como se ha indicado en el capítulo II). Asimismo, se dejaron de aplicar las estrategias de industrialización orientadas al interior y, en muchos casos, desaparecieron las estructuras institucionales, como los bancos de desarrollo, que habían sido muy importantes en esas estrategias. No obstante, a mediados de los años noventa, era cada vez más generalizada la convicción de que, aunque las reformas habían logrado la estabilidad financiera macroeconómica, no estaban teniendo los resultados previstos en cuanto a crecimiento económico y mejora sostenible de la balanza de pagos de los países. Además, el proceso de reestructuración industrial que acompañó a la reforma económica provocó una desindustrialización prematura no deseada (es decir la disminución de la participación de la industria en la producción total y el empleo acompañada de una creciente importancia del sector primario, más que del sector de los servicios como ha sucedido generalmente en el proceso benigno de desindustrialización en los países desarrollados). Como se ha indicado en el *TDR 2003* y Cimoli *et al.* (2006), la estructura de la producción industrial y el comercio, resultante de políticas basadas en las fuerzas espontáneas del mercado, está modificando la composición de la producción y las exportaciones hacia productos basados en los recursos naturales a expensas de los sectores que tienen el mayor potencial de crecimiento de la productividad y modernización tecnológica (es decir, las manufacturas, y en particular las de alta tecnología).

A mediados de los años noventa, muchos países de América Latina, en particular el Brasil, Colombia y México, adoptaron planes a medio o largo plazo para reactivar su sector industrial, mientras que varios otros empezaron a aplicar políticas con ese mismo objetivo, aunque mediante una estrategia menos formal. El enfoque general de esos planes y estrategias ha sido: i) mantener su orientación macroeconómica, prestando especial atención a la estabilidad financiera y a la amplia liberalización comercial, acompañada a menudo por la liberalización financiera, con miras a lograr una asignación eficaz de los recursos como respuesta a las señales de precios del mercado mun-

A mediados de los años noventa, muchos países de América Latina adoptaron planes para reactivar su sector industrial...

... con objeto de que sus empresas nacionales obtuvieran una ventaja competitiva frente a sus competidores extranjeros.

dial; y ii) complementar esa política macroeconómica con políticas microeconómicas destinadas a hacer que sus empresas nacionales sean competitivas en el ámbito internacional y facilitar su integración internacional. Esas políticas microeconómicas se han incorporado a menudo en las estrategias nacionales de competitividad³⁹, dirigidas de manera específica en algunos casos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), con el objetivo general de impulsar la productividad del trabajo y la innovación tecnológica en las industrias existentes. Esas políticas de promoción empresarial se han combinado con medidas destinadas a

atraer la IED mediante la mejora de las ventajas de ubicación de los países receptores⁴⁰. También se ha tratado de captar IED con el fin de favorecer la producción, sobre todo en las actividades de exportación de los nuevos sectores industriales de cada país receptor (Melo, 2001; Peres, 2006)⁴¹.

Los países de la región han aplicado distintas medidas de política específicas con el objetivo principal de ofrecer una ventaja competitiva a las empresas nacionales frente a sus competidores extranjeros. En general, han tratado de favorecer las exportaciones, el crecimiento de la producción y las inversiones, y aumentar la productividad y la competitividad. Los incentivos fiscales y crediticios han sido los principales instrumentos de política utilizados para promover las exportaciones, en particular las exportaciones no tradicionales. Esos incentivos fiscales se han caracterizado por una menor utilización de las subvenciones y un aumento de la devolución de impuestos sobre los insumos nacionales o de los derechos abonados sobre los insumos importados y la creación de zonas industriales francas.

El objetivo principal de las políticas crediticias destinadas al fomento de la exportación ha sido proporcionar acceso al capital de explotación o la financiación de la inversión inicial para nuevas actividades de exportación. Esos préstamos se conceden generalmente a los tipos del mercado nacional, que suelen ser superiores a los de los mercados financieros internacionales. El programa del Brasil para la financiación de las exportaciones

(PROEX) constituye una notable excepción, ya que permite a los exportadores del Brasil de determinados productos y servicios, o a sus importadores extranjeros, financiar el comercio en las condiciones del mercado internacional (es decir principalmente mediante pagos de equiparación de intereses)⁴². Embraer, el constructor brasileño de aeronaves regionales, ha sido una de las empresas que se ha acogido a este programa. No obstante, en 1996-1999, el Canadá, sede de Bombardier, el principal competidor de Embraer, impugnó la compatibilidad del PROEX con las normas y compromisos de la OMC. El grupo especial de solución de diferencias de la OMC dictaminó que las subvenciones

concedidas en el marco del PROEX no eran compatibles con la disposición del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) que prohíbe el uso de subvenciones supeditadas a los resultados de exportación. Aunque el Brasil apeló esta decisión⁴³, también modificó las disposiciones del PROEX. Posteriormente, en el informe de julio de 2001 en el que el grupo especial de la OMC se pronunció sobre una nueva impugnación del Canadá se estableció que el PROEX modificado quedaba abarcado por las excepciones previstas en el anexo I del Acuerdo SMC y, por lo tanto, no era contrario a las normas y compromisos de la OMC⁴⁴. Si bien esto muestra que las normas y compromisos de la OMC pueden reducir el grado de libertad para la formulación de políticas nacionales, también pone de manifiesto que: i) la OMC trata las diferencias mediante una estructura jurídica transparente, lo que reduce al mínimo el riesgo de "guerras comerciales"; ii) aunque en el marco de las normas multilaterales puede haberse perdido mucha libertad de acción para adoptar políticas nacionales, los países pueden mantener cierto grado de flexibilidad mediante la adopción de políticas creativas, y iii) es necesaria una capacidad administrativa y de negociación considerable para poder beneficiarse plenamente del sistema de la OMC.

Las políticas destinadas a promover el crecimiento de la producción y las inversiones también han prestado especial atención a los incentivos crediticios y fiscales. Por lo general, esos incentivos se han ofrecido a todos los sectores económicos, aun-

que algunos están dirigidos a sectores concretos. A diferencia de la mayoría de las políticas adoptadas previamente en las estrategias de industrialización orientadas al interior, que se centraban en apoyar la actividad manufacturera, los recientes incentivos fiscales y préstamos de los bancos de desarrollo han prestado especial atención a las industrias extractivas (como el sector petrolero, la minería y la silvicultura), el turismo, o diversos sectores de servicios (que comprenden desde infraestructuras a la industria cinematográfica). En algunos países (por ejemplo el Brasil y México), varios sectores se benefician de incentivos crediticios y fiscales, pero la mayoría de los países han

centrado su ayuda en unos pocos sectores (Melo, 2001: cuadro 3)⁴⁵. No obstante, el reciente plan de México (incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006) de adoptar políticas destinadas a sectores específicos para estimular la inversión con miras a aumentar el valor añadido nacional y fortalecer los vínculos entre las cadenas de producción local se ha visto dificultado por la escasez de fondos presupuestarios y las largas demoras en la aplicación (Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005: 14).

La promoción de la innovación científica y tecnológica ha sido un aspecto importante de las políticas destinadas a mejorar la productividad empresarial y la competitividad internacional. Al igual que en la promoción de las exportaciones y el fomento del crecimiento de la producción y las inversiones, los incentivos crediticios y fiscales han sido los principales instrumentos de política utilizados para favorecer la modernización tecnológica. Entre los demás instrumentos se incluye la financiación estatal de proyectos de I+D y la intensificación de la colaboración entre las instituciones públicas de investigación y las empresas privadas. No obstante, al parecer únicamente se han destinado recursos presupuestarios limitados para la innovación y el desarrollo tecnológicos. Por ejemplo, en el Brasil, el Estado financió únicamente el 10% de las actividades de I+D del sector privado durante el período 1998-2000; la mayoría de las actividades restantes se financiaron con los beneficios de las empresas, ya que el elevado tipo de interés nacional desalentó la fi-

Se han ofrecido incentivos en todos los sectores económicos, aunque algunos están dirigidos a sectores concretos...

... centrados en las industrias extractivas, el turismo o los servicios.

nanciación mediante préstamos (De Negri, 2006). Otra política utilizada para promover el desarrollo científico y tecnológico ha sido el apoyo a las PYMES, que son a menudo muy importantes en la innovación. En países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela) o en América Central (Peres, 2006), se ha prestado apoyo a las agrupaciones de PYMES (es decir, un conjunto de PYMES que se dedican a la misma actividad o a actividades conexas en una zona geográfica determinada)⁴⁶.

Si bien la mayor parte del apoyo en materia de políticas mencionado hasta el momento se ha dirigido a todos los sectores económicos, muchos países de América Latina han aplicado también medidas destinadas a sectores específicos. Por ejemplo, se han ofrecido incentivos crediticios y fiscales destinados principalmente a captar IED en sectores intensivos en alta tecnología, como el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones, y en la industria del automóvil. No obstante, al dejar de aplicar políticas fiscales relativamente centralizadas destinadas a promover el desarrollo económico y devolver cada vez más esas competencias a

los gobiernos regionales y locales se han producido a menudo "guerras fiscales", en las que las distintas regiones y municipalidades han ofrecido paquetes de incentivos cada vez más generosos con objeto de atraer a nuevas ETN o lograr su reubicación dentro del mismo país lejos de los centros de producción de las ETN. Por ejemplo, con miras a captar más IED en el sector del automóvil del Brasil, los paquetes de incentivos individuales alcanzaron los 300.000 dólares por puesto de trabajo, lo que llevó a algunos observadores a considerar que la cuantía de esas subvenciones puede ser superior a los beneficios obtenidos al situar las fábricas en otros lugares del Brasil (Christiansen, Oman y Charlton, 2003).

Esos incentivos se ofrecieron a las ETN con la esperanza de que los productores nacionales pudieran beneficiarse de ventajas tecnológicas y de conocimiento indirectas, y se facilitara su integración en los mercados internacionales, mediante la participación en las redes de producción internacionales dirigidas por las ETN (Lugones, 2006). México ha sido el país de América Latina que más lejos ha ido en

ese sentido. En diciembre de 1993 (justo antes de la entrada en vigor del TLCAN), México aprobó una nueva ley sobre la IED que simplificó los procedimientos administrativos, eliminó prácticamente todas las restricciones relativas a la IED en el sector manufacturero, y dispuso la supresión gradual de todos los requisitos en materia de resultados en el sector de los automóviles. Además, se permitió la entrada en el país libre de impuestos de los insumos importados para la reexportación. Como consecuencia de esos beneficios fiscales "los costos de los insumos de las empresas manufactureras que dependen de los insumos extranjeros importados de manera temporal son aproximadamente un 30% inferiores a los de empresas similares que utilizan insumos de producción nacional" (Moreno-Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005: 22). Probablemente por esa

razón, durante el período 1990-2000, los productores de piezas de automóvil que se beneficiaban de esas ventajas fiscales a través del régimen de la industria maquiladora aumentaron la producción y el empleo en mayor medida que los que no se beneficiaban de ese régimen, aunque estos últimos registraron un crecimiento de la productividad más rápido (Mortimore y Barron, 2005: 20). De hecho,

no está claro que esos beneficios hayan favorecido la entrada de las empresas nacionales en las redes internacionales de producción y contribuido al desarrollo de la industria nacional. Más bien, pueden haber beneficiado en último término a los fabricantes de automóviles de los Estados Unidos al aumentar su competitividad frente a sus competidores asiáticos en el mercado de los Estados Unidos (Mortimore y Barron, 2005).

En parte como respuesta a esta situación, a principios de la década del 2000, el Gobierno de México trató de transformar las plataformas de exportación, en las que se habían realizado principalmente las actividades de montaje de los insumos de producción importados para la reexportación a los Estados Unidos, para convertirlas en centros manufactureros que produjeran piezas de automóvil además de montar vehículos, poniendo la mira en otros importantes mercados de automóviles además del de los Estados Unidos, como el de la UE y el Japón. El principal instrumento utilizado para ese fin fueron los acuerdos de libre comercio, ya que se esperaba

Uno de los principales fallos de las estrategias de industrialización en América Latina ha sido la falta de coherencia entre las medidas adoptadas a nivel microeconómico y el entorno macroeconómico.

que las normas de origen asociadas a esos acuerdos aumentaran el nivel de contenido local. No obstante, según Mortimore y Barron (2005: 25-26), esta estrategia ha fracasado en gran medida debido principalmente a que muy pocas empresas situadas en México podían ofrecer piezas y componentes que cumplieran las normas internacionales en materia de precios y calidad. Esto demuestra la dificultad de la industria del automóvil de México para reestablecer las vinculaciones de la producción local y proseguir la modernización tecnológica, que puede deberse a los efectos adversos del trato excesivamente generoso concedido anteriormente a la IED. Si no se hubiesen ofrecido amplios paquetes de incentivos fiscales para atraer la IED, es posible que se hubiera contado con suficientes ingresos presupuestarios adicionales para aumentar significativamente la capacidad del Gobierno para financiar en mayor medida la investigación y el desarrollo y las actividades innovadoras.

En resumen, es posible que las políticas microeconómicas adoptadas por muchos países de América Latina desde mediados de los años noventa hayan contribuido a la integración internacional de las empresas nacionales y hayan aumentado la IED en la región. Pero esas políticas no parecen haber aumentado significativamente la intensidad en alta tecnología de la producción y las exportaciones. Según Peres (2006), no es fácil evaluar el éxito de las políticas microeconómicas en esos términos ya que en muchos casos se han adoptado sin que existan criterios cuantitativos que permitan evaluar sus efectos de manera objetiva.

No obstante, una deficiencia considerable de las actuales estrategias de industrialización de muchos países de América Latina es la falta de coherencia entre las medidas microeconómicas adoptadas y el entorno macroeconómico existente. La adopción de una política macroeconómica ortodoxa en la mayoría de los países de la región contribuyó a controlar la inflación y a establecer un grado razonable de disciplina monetaria y fiscal. No obstante, debido en parte a la pérdida de autonomía de la política macroeconómica resultante de la rápida liberalización y la mayor integración en la economía mundial, la estabilización financiera se ha visto a menudo acompañada de una considerable inestabilidad de los precios clave, como los salarios reales, los tipos de cambio, los tipos de interés y los activos, que ejercen una importante influencia en la asignación de los recursos y las decisiones en materia de inversión. Los elevados tipos de interés y de cambio han

exacerbado esa situación y han dificultado la inversión y el cambio tecnológico (véase *TDR 2003*, cap. VI). Así pues, el entorno macroeconómico no ha favorecido la creación y la expansión de la capacidad productiva y la mejora de la productividad y la competitividad internacional, que eran los principales objetivos de las medidas microeconómicas.

Además, el interés en la promoción de las exportaciones mediante medidas que se aplican a todos los sectores económicos ha impulsado la competitividad internacional de las empresas nacionales con una pauta de producción y exportación basada en la ventaja comparativa que supone la abundancia de recursos naturales y mano de obra poco cualificada en la mayoría de los países de la región. No obstante, estos sectores no son por lo general capaces de generar un crecimiento significativo de la productividad y el valor añadido. Esta orientación de la política se ha visto reforzada por el hecho de que las estrictas limitaciones presupuestarias de muchos países de América Latina han impedido asignar recursos financieros suficientes para apoyar las actividades de investigación y desarrollo e innovación y seguir desarrollando capacidades tecnológicas. Las políticas de innovación han sido demasiado amplias, y aunque han sido importantes en términos fiscales generales⁴⁷, no han bastado para contribuir de manera significativa a las actividades de I+D e innovación en los distintos sectores. Además, los generosos incentivos fiscales a la IED exacerbaron las limitaciones presupuestarias. Más recientemente, la actual subida del precio de los productos básicos y el consiguiente aumento de los ingresos presupuestarios han dado a muchos gobiernos de América Latina más flexibilidad en ese sentido. Cabe también señalar que los beneficios tecnológicos y de conocimientos derivados indirectamente de la IED han sido inferiores a los previstos y no han bastado para mejorar la tecnología y la productividad nacionales con objeto de crear un sector competitivo de exportación de manufacturas nacionales de alto valor añadido. Esta repercusión decepcionante de la IED en el desarrollo industrial puede haberse debido en parte a los paquetes de incentivos excesivamente generosos ofrecidos para captar la IED. En algunos casos, esta deficiencia puede tener relación con el hecho de que las normas y compromisos de los acuerdos internacionales de comercio prohíben el uso del tipo de criterios en materia de resultados para la IED aplicados en las nuevas economías industrializadas de Asia oriental durante el proceso de convergencia económica.

b) China

El cambio estructural de la economía china reviste especial interés por varios motivos. En primer lugar, se ha visto acompañado de un crecimiento económico muy rápido, que situó a China en el cuarto puesto como economía más importante a nivel mundial en 2005. En segundo lugar, el desarrollo económico de China durante los últimos 30 años se ha basado en varias estrategias de desarrollo, como la planificación central, la industrialización basada en la sustitución de importaciones y orientada al interior junto con una clara orientación a la exportación, y una política de puertas abiertas a la IED. Esas estrategias se emplearon en distintos momentos, aunque algunas veces también de forma simultánea en diferentes sectores de la economía. En tercer lugar, los distintos tipos de políticas económicas proactivas y la gran variedad de instrumentos que han contribuido al desarrollo económico de China se han adaptado continuamente a los cambios en la estrategia de desarrollo subyacente, y a las distintas circunstancias en el entorno nacional e internacional. Así ocurrió, en particular, durante las fases previa y posterior de la adhesión de China a la OMC. Por lo tanto, el proceso de transformación económica de China durante los últimos 30 años puede describirse como de "progresividad experimental" en la que se han utilizado políticas heterodoxas de manera creativa y a menudo innovadora.

A diferencia de la transformación económica en la mayoría de los demás países en desarrollo, el proceso de industrialización y cambio estructural de China ha formado parte de una transición económica general de una economía de planificación centralizada hacia una economía de mercado. Así pues, buena parte del apoyo normativo ha consistido en la adopción gradual y selectiva de reglamentación sobre el ritmo y la estructura de la transición hacia una economía de mercado. Los elementos clave de esta transición han sido la reducción del papel de las empresas estatales y la introducción gradual y selectiva de incentivos de mercado mediante la reforma reglamentaria de los sistemas de precios y los regímenes por los que se rige la movilidad laboral interna, el comercio externo y la IED. Por otro lado, la política gubernamental ha desempeñado el importan-

te papel de canalizar las inversiones nacionales y extranjeras hacia sectores específicos.

La promoción de las inversiones se ha realizado principalmente mediante importantes inversiones públicas en infraestructura física, financiación estatal directa, créditos a tipos de interés preferenciales, y desgravaciones fiscales. Ante la falta de un mercado nacional de valores eficaz, los préstamos bancarios fueron la principal fuente de financiación empresarial. La inversión fija aumentó a un ritmo más rápido entre finales de los años ochenta y finales de los noventa, dirigiéndose a industrias y sectores específicos que se beneficiaban de créditos preferenciales, concedidos principalmente por bancos estatales. Además, las industrias manufactureras y las industrias basadas en materias primas no agrícolas se beneficiaron de tipos impositivos hasta un 80% más bajos que los aplicados a otras industrias (Lu, 2001: 342 y 348).

La IED ha desempeñado una función clave en el cambio de la estructura industrial de China. Comenzó a fluir con la creación de cuatro Zonas Económicas Especiales en 1980, en las que los insu-

mos importados y las exportaciones estaban exentas de derechos y se ofrecía a las nuevas empresas amplios períodos de exención fiscal. Desde 1992 han aumentado las entradas de IED ya que las empresas de la Provincia china de Taiwán y Hong Kong (China), bajo la creciente presión de los aumentos salariales en sus industrias intensivas en mano de obra, trataron de ubicar sus centros de producción en países con salarios bajos para mantener su competitividad internacional. Esto contribuyó a acelerar la reestructuración industrial en China y la sustitución de la industria pesada por la industria ligera. Posteriormente, en los años noventa, un número creciente de redes internacionales de producción, en las cuales las ETN contratan a varios proveedores en distintas ubicaciones, apoyaron la reestructuración industrial y la sustitución de la industria ligera por industrias intensivas en capital y tecnología. Las empresas ubicadas en China han sido muy importantes en esas redes, en particular en el sector de la electrónica. Desde 1999, una media aproximada del 15% de las corrientes totales de IED hacia China se han dirigido a la industria de la electrónica (MOFCOM, 2006a).

En China, buena parte del apoyo normativo ha consistido en la adopción gradual y selectiva de reglamentación sobre el ritmo y la estructura de la transición hacia una economía de mercado.

Además de ofrecer incentivos fiscales, el Gobierno ha influido en la distribución sectorial de la IED realizando una criba de las posibles corrientes de IED. Se publicaron directrices y reglamentos en los se indicaban explícitamente los tipos de IED "prohibida", "permitida" o "alentada". Para contribuir a esta última se ofrecieron incentivos a la IED en las industrias de alta tecnología mediante un amplio trato preferencial como desgravaciones y/o exenciones fiscales, importaciones de equipos de capital libres de derechos y un mejor acceso a la infraestructura y los servicios públicos como el gas y la electricidad (MOFCOM, 2006a). Con objeto de atraer IED que incorporara tecnologías más avanzadas para la producción industrial orientada a la exportación, el Gobierno simplificó los procedimientos administrativos y ofreció paquetes de incentivos en las "zonas de desarrollo de alta tecnología y libre comercio", ofreciendo tierras y energía muy subvencionadas.

La política de comercio exterior de China ha sido parte de su estrategia de desarrollo industrial; estaba dirigida a industrias específicas y aplicaba amplias restricciones a la importación antes de la adhesión de China a la OMC. Hasta ese momento, el comercio exterior había apoyado la reestructuración industrial de dos maneras. En primer lugar, la liberalización gradual y escalonada del comercio permitió importar tecnología a la que China no habría tenido acceso de otra manera, y que era fundamental para llevar a cabo cambios estructurales en la industria china (véase *TDR 2002*). En segundo lugar, el comercio exterior permitió la exportación de la producción excedentaria, sin la cual esos cambios estructurales, basados en una combinación de un amplio excedente de mano de obra y un rápido aumento de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, no habrían sido sostenibles por lo restringido del mercado nacional de China, en particular hasta 1990.

Las empresas exportadoras se beneficiaron de distintos privilegios en materia de precios, impuestos y préstamos, así como de ayuda para la modernización tecnológica, con objeto de mantener y aumentar sus exportaciones. Con la intensificación de las reformas económicas de China y, en particular, la descentralización del comercio exterior, que provocó una entrada masiva de empresas privadas, muchos

de los incentivos han ido desapareciendo, se han eliminado gradualmente las barreras no arancelarias y se han reducido significativamente las barreras arancelarias. Los instrumentos indirectos como las desgravaciones fiscales han adquirido una creciente importancia para impulsar el comercio en los sectores industriales "alentados" por el Gobierno.

A lo largo del tiempo, la modernización tecnológica se ha convertido en uno de los grandes retos del desarrollo económico de China. Las exportaciones de China siguen teniendo un contenido de importación relativamente elevado, sobre todo las piezas y componentes intensivos en tecnología, como lo muestra el hecho de que en 2005, el 55% de las exportaciones correspondieron a la categoría de tráfico de perfeccionamiento, y ese mismo año el 88% de las exportaciones chinas de alta tecnología provinieron de las empresas de financiación extranjera y el 66% de las empresas de propiedad totalmente extranjera (MOFCOM, 2006b). Como se ha reconocido en el plan quinquenal de China para 2006-2010, en la etapa actual de industrialización de

ese país es muy importante que el avance científico y tecnológico y la innovación nacional se conviertan en uno de los motores del cambio estructural y el desarrollo social. Hasta el momento, únicamente un pequeño número de empresas han rein-

vertido en I+D una parte significativa de sus beneficios. La dependencia de la modernización tecnológica en la IED parece haber debilitado la innovación y la aplicación de conocimientos en el ámbito nacional: desde los años noventa, la inmensa mayoría de solicitudes de patentes provinieron de empresas chinas de financiación extranjera, mientras que las solicitudes de empresas locales fueron inferiores al 20% (Cao, 1004: 8). Esto puede inhibir aún más el progreso tecnológico de la industria china. Otro problema es el relacionado con la solicitud de patentes: sólo el 10% de las patentes de propiedad nacional se aplicaron en la producción anual entre 1985 y 2003, en marcado contraste con el promedio anual de entre el 60 y el 80% en los países desarrollados⁴⁸. La falta de iniciativa de las empresas nacionales para innovar y modernizar la tecnología puede deberse también a la amplia brecha tecnológica que existe entre las empresas chinas y los competidores de los países desarrollados, que hace que la convergencia económica sea muy onerosa y arriesgada para las empresas individuales.

La modernización tecnológica se ha convertido en uno de los grandes retos del desarrollo económico de China.

Además, en el marco de las cadenas internacionales de producción las empresas chinas han tendido a quedarse ancladas en actividades intensivas en mano de obra, una tendencia que se ha visto reforzada por el sistema de desgravaciones fiscales de China. Ese sistema logró su objetivo ya que contribuyó significativamente a la expansión comercial de China, pero lo hizo mediante el fomento de las actividades de transformación y montaje.

Como consecuencia, la tecnología moderna de la industria de exportación de China sigue estando muy concentrada en las filiales de las ETN. Prueba de ello es la elevada y creciente proporción de empresas de financiación extranjera en las exportaciones de alta tecnología de China en comparación con su participación en las exportaciones totales del país. En 2005, la parte porcentual de las empresas de financiación extranjera en las exportaciones de alta tecnología fue del 88%, frente al 45% registrado en 1995, mientras que el porcentaje de esas empresas en las exportaciones totales de China aumentó del 31 al 58% durante ese mismo período (MODCOM, 2006b). Al inicio de la apertura de China, las políticas destinadas a atraer IED incluyeron medidas para imponer la transferencia de tecnología y aumentar los efectos de arrastre. En el proceso de aprobación de la IED se incluyeron frecuentemente disposiciones explícitas para la transferencia de tecnología en forma de prescripciones en materia de contenido local y contingentes de exportación de la producción. Además, los proyectos de empresas mixtas sirvieron para obtener tecnología mediante la colaboración en las esferas de la producción, la investigación y la formación. Al adherirse China a la OMC, y comprometerse a cumplir el Acuerdo sobre las MIC, tuvieron que abandonarse esas prácticas. Además, a medida que se ha ido liberalizando el régimen de IED en China y se ha descentralizado cada vez más el poder administrativo, los gobiernos locales han competido de manera creciente por atraer la IED. Como consecuencia, los incentivos para los inversores extranjeros se han hecho más generosos, por lo que frecuentemente se benefician de un trato más favorable al trato nacional y se ejerce sobre ellos poca presión para la transferencia tecnológica, por lo que existe el riesgo de que se produzca una puja a la baja por la IED. Si bien las ETN de China parecen haber aumentado considerablemente sus inversiones en I+D, esto se ha debido principalmente a los abundantes recursos humanos disponibles, y al propósito de crear centros de I+D cerca del mercado chino, con un potencial de rápido crecimiento, con miras a adaptar la tecnología avan-

zada a las demandas específicas de los consumidores locales (UNCTAD, 2005: 110-111). No obstante, en general, el nivel de difusión de la tecnología competitiva de las ETN en China sigue siendo bajo.

Al finalizar el período de transición de la OMC, han ido desapareciendo la mayoría de los elementos de la anterior política industrial de China, en particular las medidas de protección comercial a la industria incipiente, los tipos de interés y los tipos impositivos preferenciales, así como algunas formas de asistencia financiera directa a las industrias. Esto ha supuesto nuevos retos en la elaboración y la aplicación de la política industrial. Por ejemplo, cuando se derogaron las cláusulas relativas a las prescripciones en materia de tecnología y contenido de exportación de la Ley de empresas de propiedad totalmente extranjera tras la adhesión de China a la OMC, muchas empresas de financiación extranjera se separaron de sus asociados en empresas mixtas para convertirse en empresas de propiedad totalmente extranjera, dificultando aún más la obtención indirecta de beneficios tecnológicos y de otra índole a partir de la IED. Además, las posibilidades del Gobierno de prestar apoyo a las industrias nacionales han disminuido considerablemente. Recientemente, el Canadá, la UE y los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con China en relación con su reglamentación sobre las importaciones de piezas y componentes de automóviles destinada a apoyar el desarrollo de la industria china del automóvil, que consideraban incompatible con algunos acuerdos de la OMC/GATT.

Si bien la intervención directa en favor de las industrias nacionales ha disminuido al crecer en importancia el sector privado y al adherirse China a la OMC, el Gobierno sigue interviniendo activamente mediante instrumentos indirectos como la tributación, la imposición de directrices para el desarrollo científico y tecnológico⁴⁹ y determinadas formas de ayuda financiera pública para gastos conexos. Actualmente, se está estudiando una reforma del sistema de reducciones del impuesto sobre el valor añadido⁵⁰. Anteriormente, esas desgravaciones, que favorecían a las materias primas y las piezas y componentes utilizados como insumos en las exportaciones de manufacturas, tenían un efecto significativo en la estructura del comercio y el desarrollo industrial de China y favorecían el tráfico de perfeccionamiento. Actualmente existe la creciente convicción de que la excesiva dependencia de la ventaja comparativa de los productos intensivos en mano de obra puede dificultar el avance de China hacia una

producción de mayor valor añadido en la cadena de abastecimiento internacional. También se debate actualmente la posible eliminación del doble sistema fiscal que se aplica a los inversores extranjeros y las empresas nacionales⁵¹. Hasta ahora, los inversores extranjeros se benefician de tipos impositivos más bajos de entre el 15 y el 24% frente a los tipos impositivos de las empresas nacionales que ascienden al 33%. Además, los inversores extranjeros pueden obtener vacaciones fiscales si invierten en sectores "alentados" o regiones pobres de China. Los cambios en esas políticas gubernamentales influyen necesariamente en la futura estructura industrial de China.

c) Reciente política industrial de Francia

Francia ha sido considerada a menudo el representante europeo del desarrollismo estatal. En particular, antes de la liberalización económica de los años ochenta, Francia llevó a cabo una política industrial desarrollista respaldada por la concesión de subvenciones, los controles del crédito, la planificación indicativa y la intervención directa en las empresas de propiedad estatal. Si bien la liberalización eliminó el control estatal sobre la asignación del crédito por parte de los bancos y otras instituciones financieras, que había sido hasta ese momento el principal instrumento de la política industrial, se mantuvieron las subvenciones, aunque se utilizaron en menor medida. La importancia de la planificación indicativa también disminuyó mucho; en cualquier caso, ya estaba menos orientada al desarrollo dado que la política industrial aplicada tras la desaceleración económica de los años setenta procuraba evitar la quiebra y el desempleo más que apoyar una visión esclarecida del desarrollo económico.

La política industrial de Francia se ha centrado tradicionalmente en el desarrollo de sectores de interés nacional, como el acero y la tecnología informática durante los años sesenta, la energía nuclear y las telecomunicaciones en los años setenta, la electrónica en la década de los ochenta y, más recientemente, los sectores de alta tecnología. La estructura institucional en la que se integra la política industrial y los instrumentos utilizados ha ido evolucionando con el tiempo para adaptarse a los cambios

en la economía mundial, en particular a la modificación del sistema monetario internacional tras 1973⁵². Existía también la preocupación de que al aplicar una estrategia de promoción de las empresas líderes nacionales, la política industrial fuera "capturada" por los sectores económicos que dicha estrategia procuraba desarrollar, y como consecuencia los instrumentos utilizados sirvieran para crear rentas sectoriales más que para acelerar la modernización económica nacional.

Las recientes reformas de la política industrial de Francia suponen un cambio en la elección del marco institucional y los instrumentos de política. Como reflejo de la tendencia general hacia la descentralización en ese país, el nuevo enfoque concede mucho más peso a las entidades gubernamentales locales y regionales, aunque el Gobierno central sigue desempeñando una importante función. Asimismo, la nueva iniciativa se aleja del enfoque estatal basado en el fomento de unas pocas empresas líderes nacionales para adoptar un enfoque de crecimiento impulsado por el sector privado. Se apoya en las asociaciones entre empresas (tanto grandes empresas como PYMES, la mayoría de las cuales colabora con empresas extranjeras, sobre todo alemanas), centros docentes e instituciones de investigación en las que el Estado desempeña sobre todo una función meramente facilitadora.

La nueva política industrial de Francia promueve los polos de competitividad...

La nueva política industrial de Francia inició en 2002 un proceso destinado a definir una estrategia para la promoción de polos de competitividad ("*pôles de compétitivité*")⁵³. Como consecuencia se identificaron 74 polos en 2005⁵⁴ y en marzo de 2006 se crearon 6 nuevos polos. Esta nueva política industrial se basa en la observación de que tras haber logrado colmar la brecha tecnológica con el líder mundial, los Estados Unidos, durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, el desarrollo industrial de Francia en los últimos años ha quedado a la zaga del progreso tecnológico y el crecimiento económico respecto de algunos países desarrollados, en particular de los Estados Unidos. Esto se refleja en: i) una disminución de la contribución de las manufacturas al valor añadido total en comparación con otros países desarrollados (además de la tendencia general en los países desarrollados al crecimiento en el sector de los servicios); ii) la especialización en favor de los sectores tradicionales con coeficiente tecnológico relativamente bajo (como la agroindustria y los

equipos de transporte) en detrimento de los sectores dinámicos de alta tecnología; y iii) la creciente competencia internacional de los países en desarrollo y las economías de Europa central en los sectores industriales tradicionales de Francia, que se ha visto acompañada por el traslado de algunas actividades de esos sectores de Francia a países con salarios relativamente bajos, así como por una erosión de la competitividad internacional de los sectores de alta tecnología existentes en Francia (Beffa, 2005).

Para algunos observadores las escasas actividades de investigación y desarrollo son la causa principal de que la especialización industrial en Francia se centre en sectores con coeficiente tecnológico relativamente bajo y existan dificultades para desarrollar los sectores de alta tecnología (Beffa, 2005; Jacquet y Darmon, 2005). Por lo tanto, el principal objetivo de la nueva política industrial de Francia es promover la investigación y la innovación y mejorar la eficiencia industrial. Se espera que esto aumente el potencial de crecimiento del país y la cohesión social, cambie la pauta de especialización industrial concediendo una mayor importancia a los sectores de alta tecnología, y permita lograr el más alto nivel de competencia tecnológica (Jacquet y Darmon, 2005: 72).

Los polos de competitividad reúnen a empresas, centros docentes e instituciones de investigación públicas y privadas para trabajar conjuntamente en proyectos comunes con miras a alcanzar una masa crítica de actividad económica en una determinada zona geográfica. Su objetivo es lograr la innovación tecnológica con el fin de mejorar la competitividad de las empresas francesas en los mercados internacionales importantes o con potencial de crecimiento. Existen dos grupos de polos: i) uno (relativamente pequeño) cuyas actividades de investigación se organizan en torno a una esfera de tecnología específica con actividades de innovación destinadas a aplicaciones en las fronteras tecnológicas (por ejemplo, en biotecnología, nanotecnología y la industria aeronáutica); ii) otro (más numeroso) que lleva a cabo más investigación aplicada centrada en los sectores industriales existentes y los mercados con un potencial de crecimiento significativo a nivel internacional (CIADT, 2004; Jacquet y Darmon, 2005: 63-74). Ambos tipos de polos favorecen la colaboración activa en actividades de innovación.

... y tiene como principal objetivo el fomento de la investigación y la innovación y la mejora de la eficiencia industrial.

Los polos se seleccionaron mediante un proceso competitivo a través del cual se identificaron los proyectos que podían contribuir de forma significativa al desarrollo de las empresas en las que la innovación era fundamental para su competitividad. Bajo la supervisión general del Comité Interministerial de Ordenación y Desarrollo Territoriales (CIADT), presidido por el Primer Ministro y con autoridad para la adopción de decisiones finales, el proceso de selección estuvo cargo de expertos independientes del mundo empresarial, la investigación y la enseñanza, así como de expertos gubernamentales a nivel local y ministerial. Entre los criterios de evaluación se incluía el potencial de los polos para crear valor añadido mediante la innovación, desempeñar una función destacada en los mercados internacionales y colaborar con los distintos actores, así como la coherencia de su estrategia de desarrollo económico con la de la región geográfica en la que estaban ubicados (CIADT, 2004).

La contribución financiera del Estado a los polos de competitividad para el período 2005-2007 asciende a 1.700 millones de euros. Se conceden beneficios financieros directos en forma de subvenciones, exenciones fiscales y reducción de las contribuciones sociales, así como apoyo y garantías financieras específicas. A esto se añade el trato prioritario en cuanto a la provisión de equipos de tecnología de la información y procedimientos administrativos acelerados, la dotación de personal en las instituciones de investigación pública, la evaluación y el intercambio de conocimientos tecnológicos, y otra serie de medidas (Jacquet y Darmon, 2005: 70-71 y 83; OCDE, 2006: 77). La condición para la concesión de fondos es que las actividades a las que se presta apoyo no sean reubicadas (Jacquet y Darmon, 2005: 70).

Si bien ha contribuido a aumentar el control local de los proyectos, la descentralización, combinada con los múltiples niveles de intervención de las entidades estatales locales y regionales, ha intensificado la complejidad administrativa para adoptar decisiones y supone un problema adicional para mantener la coherencia de las acciones estatales. Por otro lado, el proceso de selección incluye un elemento considerable de subjetividad, ya que no se utilizan criterios cuantitativos rigurosamente definidos. Además, no está claro de qué modo se evaluarán los

resultados de los polos. Y lo que es quizás más importante, la presentación de proyectos superó ampliamente las expectativas, y el número de polos que se crearon cuadruplicó con creces los resultados previstos, mientras que los fondos destinados a respaldarlos únicamente se duplicaron. Esto plantea la cuestión de si los fondos asignados son suficientes para que la actividad económica alcance una masa crítica (OCDE, 2006: 16).

La nueva política industrial de Francia se ha elaborado en el marco general de la denominada "Estrategia de Lisboa". Aprobada en la Cumbre del Consejo Europeo celebrada en 2000⁵⁵, y actualizada en 2005, esta estrategia tiene por objeto aumentar las actividades de I+D en la UE. El plan de acción de 2005, en el que se reformularon las prioridades de la estrategia, ofrece un enfoque integrado para la mejora de las condiciones de la inversión empresarial en actividades de I+D e innovación con miras a aumentar la inversión total destinada a la investigación en la UE del 1,9% del PIB al 3% para 2010 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005)⁵⁶.

Dentro del marco de la UE, el enfoque de Francia se distingue por una mayor insistencia en la necesidad de aumentar la contribución de los fondos públicos destinados a la investigación industrial. Beffa (2005), por ejemplo, señala que en los Estados Unidos ese porcentaje se sitúa entre el 12 y el 21%, según sea el sector industrial, mientras que en Francia el promedio para todos los sectores industriales sólo asciende al 12%. Además, Francia asigna muchos menos fondos que los Estados Unidos a la investigación en tecnologías industriales avanzadas con fines distintos de la defensa. La financiación ofrecida a los polos de competitividad trata de acortar esas distancias.

Esta política de amplio apoyo a las asociaciones entre el gobierno, las empresas y las instituciones docentes y de investigación con objeto de fomentar la innovación y la I+D industriales ha constituido una tendencia general en los países desarrollados durante los últimos años. Refleja la mayor importancia concedida al desarrollo de la capacidad productiva necesaria para fomentar la innovación destinada al desarrollo de industrias basadas en el conocimiento en detrimento de la ayuda pública. En

el marco de esa nueva estrategia, las medidas de apoyo parecen tener principalmente un carácter general, pero en la práctica dan prioridad a sectores industriales específicos que, de un modo u otro, ofrecen un potencial considerable para la innovación. Como señala Weiss (2005: 732), los gobiernos de los países desarrollados han aplicado toda una serie de programas para promover las empresas de alta tecnología en los que se incluye la ayuda para la I+D precompetitivo, la facilitación del acceso al capital riesgo y la expansión y el perfeccionamiento de una moderna infraestructura para la promoción y la protección de la propiedad intelectual, la información y las telecomunicaciones, y la evaluación y el intercambio de conocimientos tecnológicos mediante proyectos de colaboración entre los sectores público y privado.

Una de las razones de esta orientación hacia la promoción de las actividades de I+D e innovación ha sido la percepción de que la subcontratación de actividades o la reubicación de unidades enteras de producción en lugares más baratos no sólo se refiere a las etapas de montaje intensivas en mano de obra sino que afecta cada vez más a actividades más cualificadas. Esto ha sido objeto de preocupación ya que por lo general se considera que, a diferencia de la subcontratación de actividades intensivas en mano de obra en regiones con salarios más bajos, que puede mejorar la competitividad internacional de la empresa contratante, la subcontratación de actividades de alta tecnología priva a la economía de parte de su potencial de desarrollo dinámico. La expresión más clara de esta preocupación es quizás la subcontratación en la India de los servicios basados en la tecnología de la información.

Las normas de comercio multilateral ofrecen margen suficiente a los países desarrollados para aplicar esta estrategia. Como se ha indicado en la sección anterior, el artículo 8 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) permite conceder subvenciones destinadas a actividades de I+D y de desarrollo regional y medioambiental, aunque ahora son recurribles. El hecho de que los países desarrollados tengan capacidad presupuestaria para ofrecer apoyo público masivo a esas actividades subraya la asimetría que implica el uso de las subvenciones previstas en el artículo 8.

Los países desarrollados tienen capacidad presupuestaria para ofrecer un apoyo público masivo.

E. Conclusiones: opciones para la innovación de políticas

La experiencia adquirida con las reformas aplicadas en los últimos 15 años, así como los recientes descubrimientos en el marco de la teoría económica sobre la creación de nuevas esferas de ventaja comparativa, constituye un sólido argumento a favor de la adopción de políticas comerciales e industriales proactivas.

No obstante, las medidas de política que han tenido buenos resultados en unos países no pueden recrearse fácilmente en otros. Con todo, existen algunos principios generales comunes que explican su acierto, y los gobiernos, mediante la adopción de políticas creativas, pueden seleccionar las medidas específicas de apoyo público que se adapten a las condiciones locales particulares de sus países, teniendo en cuenta su fase de desarrollo económico e institucional.

La evaluación de en qué medida los diversos acuerdos internacionales sobre comercio han limitado el grado de libertad de los países en desarrollo para aplicar políticas proactivas en el comercio y la industria ofrece resultados muy diversos. Por una parte, las normas y compromisos de la OMC han hecho mucho más difícil que los países en desarrollo combinen una orientación hacia el exterior con instrumentos de política nada ortodoxos que los países con economías maduras y los países de industrialización tardía emplearon para promover la diversificación económica y la innovación tecnológica. Las normas y compromisos limitan el espacio de políticas en tres esferas. En primer lugar, disminuyen en gran medida el uso de subvenciones para promover la producción local de nuevos productos o nuevos modos de producción; probablemente el

Los acuerdos internacionales sobre comercio dan un limitado espacio de políticas en varias esferas.

mayor obstáculo para la adopción de políticas industriales sensatas en ese contexto es la prohibición en el marco del Acuerdo SMC de conceder subvenciones supeditadas a los resultados de exportación⁵⁷. En segundo lugar, prohíben la imposición a los inversores extranjeros de prescripciones en materia de resultados que favorezcan la transferencia de tecnología y el uso de componentes de producción nacional. Y en tercer lugar, hacen que a los productores nacionales les resulte difícil o costoso llevar a cabo actividades de ingeniería regresiva e imitación mediante el acceso a tecnología protegida por patentes o derechos de autor. Habida cuenta de esas limitaciones, los acuerdos de la Ronda Uruguay aumentaron implícitamente la importancia relativa de la protección temporal en forma de aranceles industriales. Por lo tanto, los países en desarrollo pueden considerar que los aranceles son una de las pocas opciones de política disponibles, y en ese sentido puede ser interesante modular los aranceles aplicados en particular a los sectores industriales en torno a un promedio arancelario estable, en consonancia con el ritmo y la pauta de modernización tecnológica de un país. No obstante, incluso esta opción puede verse limitada por las actuales negociaciones en el marco de la OMC, así como por los acuerdos comerciales regionales.

Por otra parte, en virtud del marco actual de normas multilaterales de comercio, los países todavía tienen la posibilidad de adoptar políticas que les ayuden a generar nueva capacidad productiva y nuevos sectores con ventaja comparativa. Esas políticas entrañan en gran medida la provisión de fondos públicos en apoyo de la I+D y las actividades de innovación. Los países que están en condiciones de utili-

zar las normas y compromisos de la OMC con esos fines pueden continuar proporcionando apoyo a sus propias industrias, ayudar a las empresas líderes nacionales y en general promover las iniciativas nacionales en favor de la innovación tecnológica.

Los estudios de casos presentados en la sección D de este capítulo, que tratan de aclarar los tipos de políticas utilizadas para contribuir al desarrollo industrial y la modernización tecnológica durante los últimos años, indican que:

- La coherencia entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas es decisiva. Una política macroeconómica que conlleva la subida de los tipos de interés nacionales y la sobrevaloración del tipo de cambio no favorece las inversiones que pueden aumentar la productividad y mejorar la competitividad internacional de las empresas nacionales, incluso cuando las políticas microeconómicas y estructurales ofrecen incentivos para esa inversión.
- Una estrategia de política coherente que apoye el desarrollo industrial y la modernización tecnológica exige también un enfoque pragmático y estratégico para que la IED se ajuste al programa de desarrollo y contribuya no sólo a un mayor y más sostenido ritmo de crecimiento, sino también al cambio estructural y tecnológico. No obstante, en el actual entorno económico internacional, en el que muchos países compiten por la IED, sólo los países con mano de obra cualificada y mercados nacionales y potencial de poder adquisitivo lo suficientemente importantes pueden ejercer alguna influencia sobre las ETN para garantizar los efectos de difusión de la transferencia de tecnología y la productividad. Por otro lado, incluso esos países tendrán dificultades para ejercer alguna influencia si existe una intensa competencia nacional por aumentar la IED mediante generosos paquetes de incentivos a nivel provincial o municipal, tal como ha quedado demostrado con las experiencias de algunos países de América Latina y China, señaladas anteriormente.
- La sustitución de las políticas comerciales e industriales basadas en medidas proteccionistas aplicables a un número limitado de actividades industriales por la provisión de fondos públicos destinados a apoyar todos los secto-

res económicos tiene consecuencias fiscales significativas. Las subvenciones implican un costo para el presupuesto público, mediante una pérdida de ingresos fiscales (exenciones fiscales) o un aumento del gasto público (concesión de subvenciones), mientras que las medidas proteccionistas en forma de aranceles generan ingresos fiscales. Por lo tanto, como subraya Wade (2006), si se adoptan políticas de apoyo público basadas únicamente en la provisión de fondos públicos, los países en desarrollo pueden enfrentarse a serias limitaciones presupuestarias y financieras, que les permitirán proporcionar un nivel de ayuda considerablemente inferior al ofrecido en el pasado y al que siguen ofreciendo los países desarrollados.

- Es necesario tener también en cuenta que las normas y compromisos de la OMC incluyen la *amenaza* de sanciones, pero que la eventual imposición de derechos arancelarios de retorsión u otras medidas por parte de los interlocutores comerciales depende del daño real⁵⁸. En consecuencia, si la violación de las normas por parte de un interlocutor comercial no causa un daño importante, no es probable que un Estado miembro de la OMC recurra al mecanismo de solución de diferencias ni que imponga sanciones. Esto parece conceder un grado de libertad adicional a los países cuya importancia en el comercio mundial es relativamente pequeña⁵⁹.

Por lo tanto, es posible que los gobiernos de los países en desarrollo deseen beneficiarse del grado de libertad para la adopción de políticas nacionales que no ha sido limitado por los acuerdos de la Ronda Uruguay. De hecho, la observación de que las normas multilaterales siguen permitiendo a los países cierto grado de libertad para adoptar políticas industriales de economía abierta y que las infracciones únicamente pueden impugnarse sólo cuando se invoca el mecanismo de solución de diferencias, ha conducido a la hipótesis de que "las verdaderas limitaciones de la política industrial hoy día obedecen más al deseo de adoptar esa política que a la capacidad para ello" (Rodrik, 2004: 32).

Sin embargo, tampoco hay que infravalorar las asimetrías de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Esas asimetrías se deben al hecho de que mientras que los acuerdos negociados se aplican en pie de igualdad a todos los miembros de la OMC desde el

punto de vista de las obligaciones *jurídicas*, representan una carga mucho mayor para los países en desarrollo desde una perspectiva *económica*. Esto significa que es sumamente importante tener presente el principio de las "reglas de juego uniformes" no sólo en lo que se refiere a los imperativos *jurídicos*, sino también en lo que se refiere a los imperativos *económicos*, teniendo presentes las diferencias en las características estructurales y los niveles de desarrollo industrial de los países.

Además, el grado de libertad que seguían manteniendo las autoridades económicas de los países en desarrollo después de los acuerdos de la Ronda Uruguay se ha visto limitado por los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales concluidos con países desarrollados. Esos acuerdos establecen por lo general disciplinas adicionales a las previstas en los acuerdos de la Ronda en lo que respecta a la reglamentación de la inversión y protección de los derechos de propiedad intelectual.

Las actuales negociaciones comerciales amenazan con reducir aún más el grado de libertad de que disponen las autoridades de los países en desarrollo. A nivel multilateral, esas amenazas son probablemente más importantes en el marco de las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual llevadas a cabo bajo los auspicios de la OMPI, en las que los países desarrollados tratan de lograr una mayor armonización de los reglamentos nacionales de patentes, y en las actuales negociaciones comerciales multilaterales sobre los aranceles aplicados a los productos industriales⁶⁰. En relación con las negociaciones sobre los aranceles industriales, el uso de una fórmula de armonización (entre productos y/o países) y la reducción de los aranceles línea por línea en vez de únicamente en promedio, disminuiría el grado de libertad de los países en desarrollo para proteger algunos sectores industriales y liberalizar otros. Y lo que es más importante, disminuirá la flexibilidad para aumentar los aranceles que han sido objeto de reducciones, como muestran Laird, Vanzetti y Fer-

nández de Córdoba (2006)⁶¹. El mantenimiento del grado de libertad de que disponen las autoridades nacionales implicaría hacer extensiva la noción de flexibilidad al derecho de eximir algunos sectores de los compromisos de consolidación y reducción arancelarias, y al derecho a mantener un nivel *medio* de aranceles a niveles negociados pudiendo aumentar o reducir los aranceles de manera flexible en sectores específicos, según fuera necesario para la modernización y el desarrollo de la industria.

Cabe señalar que las autoridades de los países en desarrollo asumieron voluntariamente muchos de los compromisos previstos en los acuerdos internacionales de comercio, lo que supuso una reducción *de jure* de su autonomía política. La razón para hacerlo fue que pensaban que los beneficios resultantes superarían con creces el costo de esos compromisos. Otro motivo pudo ser el temor de una reacción adversa por parte de las instituciones multilaterales de crédito, los mercados financieros internacionales y los inversores extranjeros. Como señalan Finger y Nogues (2002), al término de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo tuvieron que elegir entre aceptar lo que se les proponía o arriesgarse a quedar marginados en el sistema internacional de comercio⁶². En relación con los acuerdos de comercio bilateral, al parecer la insistencia en la promoción de las exportaciones como estrategia de desarrollo llevó a muchos países en desarrollo a creer que la obtención y la mejora del acceso a los mercados de los países desarrollados mediante la firma de acuerdos de libre comercio eran casi un fin en sí mismo.

No obstante, más recientemente, los países en desarrollo han realizado esfuerzos conjuntos para evitar una nueva reducción de su autonomía política y recuperar cierto grado de la autonomía perdida (Gallagher, 2005: 12). Esto implica que, a la luz de su experiencia en relación con la adhesión a las normas y disciplinas multilaterales existentes, muchos gobiernos consideran actualmente que durante la Ronda Uruguay se cedió demasiada autonomía política, sin recibir mucho a cambio. Según esta opinión, los

Los países en desarrollo pueden considerar que los aranceles son una de las pocas opciones políticas disponibles.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay han conservado cierto grado de libertad para la adopción de políticas nacionales, pero no deben infravalorarse las asimetrías de esos acuerdos.

países en desarrollo hicieron algunas concesiones en los acuerdos de la Ronda Uruguay, como en el Acuerdo sobre los ADPIC y el Acuerdo sobre las MIC, al considerar que a cambio mejoraría su acceso a los mercados de los países desarrollados. No obstante, como se indica en el capítulo III, los países desarrollados básicamente no han cumplido su parte del trato.

El Programa de Trabajo de Doha aún no ha cumplido las promesas de desarrollo hechas en la Declaración de Doha. El resultado final puede muy bien reducir la flexibilidad de los países en desarrollo para adoptar políticas, en particular en el sector

de los aranceles industriales. Por otra parte, el fracaso de las negociaciones multilaterales en curso puede hacer que se dé mayor importancia a los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales como mecanismos jurídicos en que se definen las normas y disciplinas del comercio internacional. Aunque esos acuerdos pueden mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, también pueden entrañar una reducción del grado de libertad de las políticas nacionales que el que permita el acuerdo de la Ronda de Doha. Esto podría hacer aún más difícil el desarrollo de la capacidad de oferta necesaria para aprovechar la mejora de las oportunidades de exportación. ■

Notas

- 1 Como se señala en el *TDR 2005*, la dependencia de la India del sector de los servicios es la principal excepción a esta norma, pero queda por ver en qué medida podrá la India sostener un rápido crecimiento económico sin ampliar con igual rapidez su sector manufacturero.
- 2 No existe una definición generalmente aceptada de política industrial. Chang (1996: 60) la define como "una política destinada a *industrias particulares* (y las empresas que las componen) para lograr los resultados que *el Estado considera* que son *eficaces para el conjunto de la economía*" (cursiva en el original). En una línea similar, Pack y Saggi (2006: 2) argumentan que "la política industrial es básicamente cualquier tipo de intervención selectiva o política gubernamental que trata de alterar la estructura sectorial de la producción hacia sectores que se espera que ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico de las que existirían a falta de dicha intervención, esto es, el en el equilibrio del mercado". En este sentido, el resultado deseado de la política industrial se puede considerar el resultado de la nueva capacidad de producción y la nueva ventaja comparativa, que permiten el progreso ascendente de una economía en la división internacional del trabajo. En cambio, Rodrik (2004: 3) destaca que "el análisis de la política industrial no debe centrarse en los *resultados* de las políticas, que por naturaleza se desconocen de antemano, sino en lograr que el *proceso* normativo funcione como es debido" (cursiva en el original).
- 3 También se ha puesto en duda que los gobiernos de los países en desarrollo tengan la capacidad administrativa e institucional de formular y aplicar políticas comerciales e industriales activas. Esta cuestión se examina en el capítulo VI.
- 4 Otro argumento, vinculado a los análisis sobre la "teoría del comercio estratégico" expuesta por Brander y Spencer (1985), está relacionado con el desplazamiento internacional de rentas sobre la base de la interdependencia estratégica entre un pequeño número de empresas. No obstante, el resultado de este argumento en términos de política es muy sensible incluso a pequeños cambios en las hipótesis subyacentes a los modelos. Además, a menudo el modelo se basa en la interdependencia de una estructura duopolista (a saber, una estructura de mercado que es pertinente sobre todo para las empresas de alta tecnología de los países desarrollados). Por este motivo, aparte de algunos casos aislados, como los de las empresas de aeronaves Embraer y Bombardier, no parece haber mucho en la teoría del comercio estratégico que revista importancia para los países en desarrollo.
- 5 Esos argumentos se derivan en buena parte del concepto de la causalidad circular y acumulativa que establece una relación circular entre el aumento de la productividad y el aumento de la produc-

- ción total. Los principales defensores de este concepto, entre ellos Young, Rosenstein-Rodan, Hirschman, Myrdal, Kaldor y, más recientemente, Cornwall, McCombie y Thirlwall, emplean instrumentos analíticos similares o conexos a los de los últimos estudios empíricos de la industrialización reciente (por ejemplo, Amsden, 1989, 2001; Wade, 1990; 2003a; *TDR 1996, 2003*). Argumentan que existen múltiples e importantes externalidades y beneficios, cada vez mayores; complementariedades en la inversión, la producción y el consumo; transformación tecnológica y creación de factores a nivel endógeno; información imperfecta; y una dependencia de la relación capital-trabajo respecto del mercado que, tomados en su conjunto, contradicen las condiciones del equilibrio general (en Toner, 1999, y Ros, 2000, figura una explicación más detallada).
- 6 Eso también depende en gran parte de la medida en que el aumento de la productividad se traduce en un incremento de la demanda agregada (a saber, cuestiones relacionadas con la distribución de la renta).
- 7 Con el comercio internacional de bienes intermedios, los productores nacionales pueden importar sus insumos de producción. Sin embargo, es probable que esas importaciones planteen problemas de adaptación tecnológica similares a los relacionados con la compra de maquinaria y equipo extranjeros.
- 8 Naturalmente, la innovación en los países en desarrollo no supone extender la frontera tecnológica, sino más bien desarrollar productos o procesos a nivel nacional que son nuevos para esa economía en particular, pero que tal vez estén ya bien establecidos en los mercados mundiales.
- 9 Las evaluaciones técnicas pueden dar alguna indicación de la estructura de los costos, pero la realización de este tipo de evaluación ya representa, de por sí, una inversión inicial.
- 10 Noland y Pack (2005: 4) argumentan que las barreras tecnológicas existentes harán que la entrada de imitadores sea lenta, de modo que la empresa innovadora dispondrá de un plazo considerable durante el cual no se enfrentará a una competencia excesiva de las empresas locales. No obstante, si la rapidez de las entradas de productos imitativos depende del grado de innovación tecnológica, es probable que la cuantía de la inversión para la iniciación de actividades dependa asimismo de la importancia de las barreras tecnológicas existentes, con lo cual se ampliaría el plazo necesario para recuperar esa inversión.
- 11 Al examinar la volatilidad de los distintos tipos de entradas de capital (*TDR 2003*), se ha señalado que en el cambiante entorno internacional, en que las finanzas han asumido un papel más prominente en la configuración de las relaciones económicas internacionales, la liberalización de las corrientes financieras y las innovaciones conexas en los instrumentos de los mercados financieros permiten la cobertura de las corrientes de IED. Eso tiende a difuminar la distinción entre la IED y otros tipos de corrientes de capital al hacer la IED mucho más móvil y menos estable que el tipo de inversión que a menudo se propone en los argumentos a favor de la IED como impulsora clave de la industrialización en los países en desarrollo.
- 12 En los nuevos modelos de geografía económica, la estructura de la producción en los países viene determinada, al igual que en la teoría comercial tradicional, por la interacción entre las características del país y las características de la industria. Pero, si bien la teoría comercial tradicional se centra en la dotación relativa de factores de los países y la densidad de factores de los bienes, los mecanismos de los nuevos modelos de geografía económica también tienen en cuenta el tamaño del mercado y la distancia geográfica del país respecto de los mercados de los principales países desarrollados, así como la densidad de transporte de los sectores industriales, en particular el nivel de los costos de transporte y la dependencia de los insumos intermedios. Mayer (2004) examina la pertinencia de esos modelos para los países en desarrollo.
- 13 En otros tiempos muchos países mantuvieron restricciones sobre la importación de bienes de consumo de lujo, pero este hecho no estuvo tan motivado por la política industrial sino por consideraciones de regulación cambiaria.
- 14 Es más, como norma fundamental está claro que, para tener éxito, todo tipo de política comercial e industrial requiere un entorno macroeconómico estable y propicio a la inversión.
- 15 El apoyo de políticas para la innovación de productos o procesos tendrá un mayor éxito si se puede dirigir a las actividades con más posibilidades de atraer inversiones complementarias y crear beneficios tecnológicos indirectos. Pero la creación de eslabonamientos y de efectos derivados entre empresas depende en gran medida de, entre otras cosas, la estructura predominante en la industria (es decir, si todas las actividades de un sector industrial se combinan en grandes empresas, como en los *chaebols* de la República de Corea, o si existe una densa red de empresas más pequeñas con eslabonamientos ascendentes y descendentes). Probablemente sea más fácil para las grandes empresas explotar las economías de escala antes de que entren en el mercado posibles competidores imitativos, y también beneficiarse de los efectos derivados. Sin embargo, ello reduce la necesidad de contar con políticas de apoyo destinadas a reducir el costo de la inversión innovadora. Una alternativa sería combinar un apoyo más horizontal, destinado más generalmente a actividades y procesos nuevos, con medidas más selectivas encaminadas a fomentar la diversificación y el cambio estructural.

- 16 Lall (2004), por ejemplo, crea una clasificación de distintos tipos de política industrial en torno a la actitud hacia la IED sobre la base de una "estrategia competitiva", que trata de determinar el tipo de apoyo público requerido para atraer IED y sentar las bases para la difusión indirecta de conocimientos.
- 17 La experiencia sugiere que los criterios de ejecución deberían estar relacionados con el aumento de la productividad y el cambio estructural en lugar de relacionarlos con múltiples objetivos como la transferencia de rentas a grupos particulares sobre la base de criterios étnicos, familiares, de género o de intereses especiales.
- 18 Además de utilizar instrumentos oficiales de política, los gobiernos también pueden tratar de ejercer influencia mediante una orientación administrativa oficiosa, coaccionando a las empresas reticentes en caso necesario. Wade (2003a: xxi-xxii), por ejemplo, describe cómo en la Provincia china de Taiwán se recurrió a "empujar" a las empresas extranjeras a empezar a usar los suministros de productores locales en lugar de importaciones, o se indujo a las industrias establecidas a ofrecer rápidamente un mercado a las empresas de industrias innovadoras. Este tipo de persuasión comprendió diversos métodos, como promesas de buena voluntad para operaciones futuras, o el retraso de la concesión de un permiso para importar (que anteriormente se había aprobado de forma rápida y automática).
- 19 Son ejemplo de ello la incompatibilidad entre los sistemas de los ordenadores personales IBM y Apple Macintosh o los chips para ordenadores fabricados por Intel y otras empresas, o la competencia entre los modelos de teléfonos de tercera generación, memorias de disco óptico o televisores de alta definición. En cambio, el *software* de código abierto es un ejemplo de compatibilidad mundial porque hace que el código fuente de una aplicación sea accesible por Internet.
- 20 Como excepción a la norma NMF, hay disposiciones que admiten los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras entre miembros de la OMC con sujeción a determinadas condiciones. Asimismo, la "cláusula liberatoria" autoriza a un miembro de la OMC a suspender sus obligaciones como medida temporal de emergencia, acompañada de la adopción de políticas de ajuste.
- 21 En los acuerdos también figuran compromisos de liberalización relativos a los obstáculos no arancelarios y a los ámbitos de la agricultura y los servicios, pero este tipo de compromisos no será objeto de estudio en esta ocasión.
- 22 Las disciplinas del régimen multilateral de comercio relacionadas con la inversión también figuran en el AGCS como parte del modo 3 (suministro de servicios mediante presencia comercial). Este asunto se aborda detenidamente en Wade, 2003b; y en Cho y Dubash, 2005.
- 23 Las disciplinas del régimen multilateral de comercio relacionadas con la inversión también figuran en el AGCS como parte del modo 3 (suministro de servicios mediante presencia comercial). Este asunto se aborda detenidamente en Wade, 2003b; y en Cho y Dubash, 2005.
- 24 Se trata de los asuntos Nos. 51, 52, 65 y 81 contra el Brasil; 146 y 175 contra la India; 54, 55, 59 y 64 contra Indonesia; 195 contra Filipinas; y 339, 340 y 342 contra China. Pueden obtenerse los detalles en la siguiente dirección: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.
- 25 El Acuerdo sobre las MIC sólo se aplica al comercio de mercancías, por lo que los gobiernos pueden imponer prescripciones relativas a la contratación local de servicios como los servicios bancarios, los servicios de seguros y los transportes, siempre que esas medidas sean compatibles con las disciplinas del AGCS.
- 26 A diferencia del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, que era voluntario y se aplicaba únicamente a los gobiernos nacionales.
- 27 Las subvenciones para la investigación tenían que estar destinadas a actividades llevadas a cabo por empresas o instituciones de enseñanza superior o investigación contratadas por empresas, siempre que la asistencia cubriese no más del 75% de los costos de las actividades de investigación industrial o del 50% de los costos de las actividades de desarrollo precompetitivas. Se consideraban regiones acreedoras a asistencia aquellas cuya renta por habitante no superase el 85% de la media del país, o aquellas en las que la tasa de desempleo fuese al menos el 110% de la media del país, medidas durante un período de tres años. En cuanto a los objetivos ambientales, se autorizaba la concesión de subvenciones para "promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales".
- 28 En el Acuerdo se hace referencia a siete ámbitos de propiedad intelectual: el derecho de autor, las marcas de fábrica o de comercio, las indicaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, las patentes, las topografías de los circuitos integrados y la información no divulgada.
- 29 Se ha concedido a los PMA un período de transición general hasta el 1º de julio de 2013, y una prórroga hasta el 1º de enero de 2016 en el caso de las patentes y la información no divulgada en relación con los productos farmacéuticos.
- 30 Si bien en esta sección se analizan los efectos del Acuerdo sobre los ADPIC en el desarrollo industrial, cabe señalar la considerable atención que ha suscitado el acceso a los medicamentos en los países en desarrollo, algo que tiene sobre todo una dimensión humanitaria, pero que también puede tener una importancia significativa para el sector farmacéutico de los países en desarrollo. En la Declaración de Doha se aclaró la necesidad de inter-

- pretar el Acuerdo sobre los ADPIC desde la perspectiva de la salud pública, con lo que se mejoraron, en términos de acceso a los medicamentos, los aspectos del Acuerdo relativos al desarrollo. En la declaración se reconoce explícitamente que la flexibilidad del Acuerdo permite a cada país conceder licencias obligatorias y le confiere la libertad de determinar las bases sobre las cuales se conceden tales licencias. En la decisión de la OMC de 30 de agosto de 2003 se establece una exención del cumplimiento de la limitación de las exportaciones de productos genéricos si éstos están destinados a países cuya capacidad de fabricación es insuficiente.
- 31 Pueden consultarse ejemplos específicos en Morin, 2003, y en Shadlen, 2005b.
- 32 La aparición de la gripe aviar transformó las licencias obligatorias en una cuestión de interés mundial, pues ha cundido la sensación de que la protección de la patente del que parece el único medicamento eficaz contra la enfermedad es un obstáculo para los preparativos destinados a luchar contra la posible pandemia. En Correa, 2006, se estudian con detenimiento las consecuencias de los acuerdos bilaterales de libre comercio concluidos entre países en desarrollo y la UE y los Estados Unidos en materia de protección intelectual, y el modo en que afectan al acceso a los medicamentos.
- 33 Kowalski (2005: 11) señala que en los países de ingresos medios-altos, la proporción de derechos de importación en el total de los ingresos públicos pasó del 20% aproximadamente a finales de los ochenta a cerca del 7% en los primeros años del siglo XXI. En esos mismos años, las proporciones fueron del 25 y el 16% en los países con ingresos medios-bajos, y del 27 y el 19% en los países de ingresos bajos.
- 34 La cobertura plena de las consolidaciones y la imposición de aranceles uniformes también contribuyen a que la política comercial y el acceso a los mercados sean más predecibles, lo cual fomenta la estabilidad del sistema internacional de comercio (François y Martin, 2002). Sin embargo, esto sólo sucede si la consiguiente pérdida de flexibilidad en la política arancelaria no se sustituye por la aplicación de más medidas no arancelarias, que por lo general son menos transparentes que los aranceles. Asimismo, la inestabilidad de los tipos de cambio constituye la mayor amenaza a la previsibilidad y estabilidad de las corrientes comerciales internacionales y del sistema internacional de comercio (TDR 2004).
- 35 Además, los países en desarrollo tendrían que poder aumentar los aranceles en determinados sectores industriales sin incurrir en costos elevados. En las secciones A y C del artículo XVIII del GATT se autoriza a los países a eliminar concesiones arancelarias o recurrir a los contingentes para proteger las industrias incipientes, pero para ello deben "negociar" y "compensar". Estas obligaciones preservan la transparencia y ayudan a impedir los abusos, pero este procedimiento puede ser engorroso y conllevar compensaciones elevadas. La denominada "cláusula liberatoria" del artículo XIX permite que un Estado Miembro de la OMC suspenda sus obligaciones en determinadas circunstancias a fin de salvaguardar su industria. Sin embargo, sólo se puede recurrir a estas salvaguardias como medida temporal de emergencia, y deben ir acompañadas de medidas de ajuste, por lo cual no constituyen un instrumento útil para promover la competitividad en la producción industrial.
- 36 Esta discrepancia entre aranceles consolidados y aplicados se debe en parte a la liberalización comercial emprendida por muchos países en desarrollo de forma unilateral, bien por iniciativa propia, bien a raíz de las condiciones impuestas por las instituciones de crédito multilaterales.
- 37 Esta afirmación se refiere a la comparación entre la India y el resto de países que figuran en el cuadro, pero no a una comparación con los que ahora son países desarrollados cuando presentaban la misma renta por habitante que la India hoy, como se señala más arriba.
- 38 No obstante, la modernización industrial en la República de Corea ha dependido en gran medida de las empresas nacionales, si bien la mayor parte de la actividad industrial de alto valor añadido en China parece corresponder a empresas exclusivamente extranjeras, como se indica más adelante.
- 39 Este interés en la competitividad internacional se refleja en la reducción como una de las principales medidas de política incluidas en el Plan multianual del Brasil para el período 1996-1999, fuera del denominado "costo Brasil", es decir, "el costo laboral y fiscal adicional que tienen que soportar los productores (tanto extranjeros como nacionales) cuando producen en el Brasil si se compara con el costo de esa producción en países extranjeros" (Melo, 2001: 10).
- 40 Peres (2006) señala también que en las negociaciones bilaterales y multilaterales sobre libre comercio, los representantes de los países de América Latina tratan a menudo de mejorar las oportunidades de exportación de nuevas actividades industriales con miras a promover el desarrollo industrial.
- 41 Así ha ocurrido, en particular, en los países estrechamente ligados a los mercados de los Estados Unidos, bien por proximidad geográfica o por acuerdos comerciales formales, como en el caso de México y los pequeños países de América Central y el Caribe.
- 42 Para más información sobre el PROEX, véase www.bb.com.br/appbb/portal/gov/ep/srv/fed/AdmRecPROEX.jsp. En cierto modo, puede afirmarse que, en términos de financiación de las exportaciones, el PROEX únicamente trata de equiparar las

- condiciones de los exportadores del Brasil con las de sus competidores de países que han mantenido la estabilidad macroeconómica y gozan de sólidos mercados financieros.
- 43 Además, en 2001-2003, el Brasil impugnó la compatibilidad de la financiación a bajo interés ofrecida por el Gobierno del Canadá a un importador extranjero de aeronaves Bombardier con las normas y compromisos de la OMC. En febrero de 2002, el grupo especial de solución de diferencias de la OMC dictaminó que esa ayuda constituía una subvención ilegal.
- 44 Como indicó Goldstein (2002: 112), para evitar que se abuse de ese programa, la financiación ha de hacerse a los tipos del mercado más una prima de riesgo; los préstamos deben concederse por un período máximo de diez años, y no deben exceder el 85% de la compra. Para una evaluación jurídica de la resolución del grupo especial de solución de diferencias de la OMC, véase Doh, 2003: 14-15.
- 45 Para más información sobre los criterios utilizados para la selección de los sectores específicos, véase Peres, 2006.
- 46 La creación de empleo y el desarrollo regional han sido otros objetivos de la ayuda a las agrupaciones de PYMES.
- 47 El gasto interno bruto en las cuentas de I+D alcanzó sólo una media del 0,6% del PIB en América Latina y el Caribe, frente al 1,2% en China, el 1,8% en la UE y el 2,8% en los Estados Unidos (UNESCO, 2005).
- 48 Véase *China Daily*, "Speed application of high-tech advance", 14 de febrero de 2006.
- 49 National Guideline on Medium and Long-term Programme for Science and Technology Development (2006-2020).
- 50 Véase *China Daily*, China to adjust export tax rebates, 6 de junio de 2006 (http://en.ce.cn/Business/Macroeconomic/200606/15/t20060615_7365602.shtml).
- 51 Véase *Shanghai Securities Daily*, Merger of the dual tax system has reached the Ministry of Finance, 6 de junio de 2006 (www.china.org.cn/chinese/zhuanti/2006ssgclt/1231761.htm).
- 52 Loriaux (2003: 108-109) sostiene que el paso de tipos de cambio fijos a tipos de cambio flexibles en 1973 hizo muy onerosa la política del crédito bancario controlado por el Estado ya que provocó una "economía endeudada" en la que las subidas de los tipos de interés tuvieron una escasa o nula repercusión en la demanda de crédito por parte de las empresas.
- 53 Jacquet y Darmon (2005: 86) señalan que la creación de polos de competitividad constituye la parte "ofensiva" de la política industrial de Francia, que se ha completado con una parte "defensiva" consistente en créditos fiscales y otros tipos de beneficios fiscales para los sectores industriales y las regiones geográficas con dificultades económicas.
- 54 Para más información sobre los polos de competitividad, véase www.competitivite.gouv.fr/.
- 55 Algunos de los 67 proyectos seleccionados inicialmente se fusionaron, mientras que en diciembre de 2005 se aprobaron proyectos para la creación de otros 9 polos (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006).
- 56 En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa en marzo de 2000, se estableció el objetivo de convertir a Europa para el 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo mediante, entre otras cosas, la creación de una economía basada en el conocimiento y la mejora de la competitividad y la innovación.
- 57 Además de fomentar la contratación pública para estimular la investigación y la innovación, las nuevas iniciativas del plan de acción incluyen: la revisión de la política de ayuda estatal con miras a su reducción gradual para reorientarla a actividades que puedan tener un impacto más sostenible en la competitividad, el empleo o el crecimiento, y que promuevan la cooperación transfronteriza en la esfera de la investigación; incentivos fiscales para que las empresas aumenten las inversiones en sectores innovadores; creación de un mercado único dentro de la UE atractivo para los investigadores, cohesión estructural y financiación regional más centrada en la investigación y la innovación; e instrumentos financieros que apoyen la investigación en las PYMES (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).
- 58 A diferencia de las amplias medidas proteccionistas prácticamente incondicionales que solían formar parte de las estrategias de industrialización basada en la sustitución de las importaciones y orientada al interior, los objetivos de exportación fueron el principal criterio de resultados impuesto por los gobiernos de Asia oriental a las empresas como mecanismo de control recíproco para el apoyo de las políticas públicas. Con ello se procuraba que las actividades de producción que recibían ayuda fueran competitivas a nivel mundial y se redujera al mínimo el riesgo de búsqueda de rentas y otro tipo de abusos en el marco del apoyo público.
- 59 No obstante, en algunos casos, la simple amenaza de imponer sanciones por parte de otros países puede repercutir en la política de un país.
- 60 El largo período que transcurre generalmente entre la adopción de una determinada medida de política que infringe potencialmente las normas y la decisión de un grupo especial de solución de diferencias puede hacer que los países con una sólida capacidad administrativa logren el objetivo deseado y dejen de aplicar la medida antes de que se pronuncie una decisión y se adopten las posibles sanciones.
- 61 Otra esfera de negociación es la relativa a la conclusión de un acuerdo multilateral en materia de

inversiones, que por el momento está suspendida, y cuyo objetivo es eliminar prácticamente todas las restricciones a la IED.

- 61 También puede exacerbar el uso de las medidas antidumping y los derechos compensatorios, que son inherentemente discriminatorios y cuya aplicación resulta costosa.
- 62 Según Finger y Nogues (2002: 334), los países desarrollados influyentes habían anunciado que dejarían de formar parte del GATT en cuanto se creara la OMC. Esto suponía que un país que no aceptara la "gran negociación" de los acuerdos de la Ronda Uruguay no estaría protegido contra el trato discriminatorio, bien en el marco de las normas y reglamentos de la nueva OMC o del antiguo GATT.

Notas del gráfico 5.2:

Las categorías de productos se basan en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Rev.3 en el caso de México y la República de Corea; y en la CIIU Rev.2 en el caso del Brasil. Las manufacturas intensivas en recursos incluyen los códigos 15, 16, 20, 21, 23, 26, 27 y 28 de Rev.3, y 311, 313, 314, 331, 341, 353, 354, 362, 369, 371, 372 y 381 de Rev.2. Las manufacturas intensivas en mano de obra incluyen los códigos 17, 18, 19, 22, 25, 36 y 37 de Rev.3, y 321, 322, 323, 324, 332, 342, 355, 356, 361 y 390 de Rev.2. Las manufacturas intensivas en tecnología incluyen los códigos 24, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 de Rev.3, y 351, 352, 382, 383, 384 y 385 de Rev.2. Esta clasificación se basa en las categorías empleadas en el capítulo III del *TDR 2002*.

Bibliografía

- Aguayo Ayala F and Gallagher KP (2005). *Preserving Policy Space for Sustainable Development: The Subsidies Agreement at the WTO*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development.
- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Geneva, Third World Network.
- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden AH (1999). Industrialization under new WTO law. Paper prepared for the UNCTAD High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century. TD(X)/RT.1/7. Geneva. 1 December 1999.
- Amsden AH (2001). *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Anderson K (2002). Economywide dimensions of trade policy and reform. In: Hoekman B, Mattoo A and English P, eds., *Development, Trade and the WTO. A Handbook*. Washington, DC, World Bank.
- Bairoch P (1993). *Economics and World History. Myths and Paradoxes*. Chicago, University of Chicago Press.
- Baldwin R (1969). The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, 77: 295-305.
- Baunsgaard T and Keen M (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. Working Paper no. WP/05/12, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Beffa JL (2005). *Pour une nouvelle politique industrielle*. Paris, La documentation française.
- Bora B, Lloyd PJ and Pangestu M (2000). Industrial policy and the WTO. *World Economy*, 23 (4): 543-559.
- Brander J and Spencer B (1985). Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18: 83-100.
- Bruton H (1998). A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, 26: 903-936.
- Burgess R and Venables AJ (2004). Toward a microeconomics of growth. In: Bourguignon F and Pleskovic B, eds., *Accelerating Development. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics*. New York, World Bank and Oxford University Press.
- Cao C (2004). Challenges for technological development in china's industry: Foreign investors are the main providers of technology. *China Perspectives*, no. 54 July/August. Paris, French Centre for Research on Contemporary China. Available at: http://www.cefc.com.hk/uk/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=5401.
- Chang HJ (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Houndsmill and London, Macmillan.

- Chang HJ (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem.
- Chang HJ (2005). Kicking away the ladder: “good policies” and “good institutions” in historical perspective. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Chang HJ (2006). Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. *Economic and Political Weekly*, 41: 627–633, 18 February.
- Cho AH and Dubash NK (2005). Will investment rules shrink policy space for sustainable development? Evidence from the electricity sector. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Christiansen H, Oman C and Charlton A (2003). Incentives-based competition for foreign direct investment: the case of Brazil. Working Paper on International Investment no. 2003/1. Paris, OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.
- CIADT (Comité Interministériel d’Aménagement et de Développement du Territoire) (2004). Appel à projet: pôles de compétitivité. Paris. Available at: http://www.competitivite.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_a_projets_poles_de_competitivite_VF.pdf.
- Cimoli M et al. (2006). Growth, structural change and technological capabilities: Latin America in a comparative perspective. Working Paper no. 2006/11. Pisa. Laboratory of Economics and Management (LEM), University of Pisa.
- Commission of the European Communities (2005). More research and innovation – investing for growth and employment: a common approach. Document COM (2005) 488 final. Brussels.
- Correa CM (2000). *International Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options*. London and Kuala Lumpur, Zed Books and Third World Network.
- Correa CM (2005). An agenda for patent reform and harmonization for developing countries. Paper prepared for the Bellagio Dialogue on Intellectual Property and Sustainable Development: Revising the Agenda in a New Context, 24–28 September. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- Correa CM (2006). Implications of bilateral free trade agreements on access to medicines. *Bulletin of the World Health Organization*, 84 (5): 399–404.
- Das BL (2003). *The WTO and the Multilateral Trading System: Past, Present and Future*. London, New York and Penang, Zed Books and Third World Network.
- De Negri J (2006). Innovation, technology and performance of Brazilian industrial companies: major research findings. UNCTAD seminar presentation. Mimeo. Brasilia, Institute for Applied Economic Research (IPEA).
- Di Caprio A and Amsden AH (2004). Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries? Working Paper no. 22 for the World Commission on the Social Dimension of Globalization. Geneva, Policy Integration Department, International Labour Office.
- Doh JP (2003). The Bombardier-Embraer dispute and its implications for Western Hemisphere integration. *Policy Papers on the Americas*, XIV (12). Washington, DC, Center for Strategic and International Studies.
- Ernst D (2004). Internationalisation of innovation: Why is chip design moving to Asia? Working Paper 64, East-West Center, Honolulu, HI, March.
- Evans P (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Finger JM and Nogues JJ (2002). The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations. *World Economy*, 25 (3): 321–340.
- Francois JF and Martin W (2002). Binding tariffs: why do it? In: Hoekman B, Mattoo A and English P, eds., *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. Washington, DC, the World Bank.
- Gallagher KP (2005). Globalization and the nation-state: reasserting policy autonomy for development. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Goldstein A (2002). EMBRAER: from national champion to global player. *CEPAL Review*, 77: 97–115.
- Gomory RE and Baumol WJ (2000). *Global Trade and Conflicting National Interests*. Cambridge, MA, and London, MIT Press.
- Hausmann R and Rodrik D (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72 (2): 603–633.
- Imbs J and Wacziarg R (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, 93 (1): 63–86.
- Jacquet N and Darmon D (2005). *Les Pôles de Compétitivité*. Paris, La documentation française.
- Kaldor N (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kowalski P (2005). Impact of changes in tariffs on developing countries’ government revenue. Trade Policy Working Paper no. 18. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Krueger AO (1990). Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*, 4: 9–23.

- Kumar N (2003). Intellectual property rights, technology and economic development: experiences of Asian countries. *Economic and Political Weekly*, 23: 209–225, 18 January.
- Kumar N (2005). Performance requirements as tools of development policy: lessons from developed and developing countries. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Laird S, Vanzetti D and Fernández de Córdoba S (2006). Smoke and mirrors: making sense of the WTO industrial tariff negotiations. UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series no. 30. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.16, New York and Geneva.
- Lall S (2004). Reinventing industrial strategy. The role of government policy in building industrial competitiveness. G-24 Discussion Paper no. 28. United Nations document no. UNCTAD/GDS/MDPB/G24/2004/4, New York and Geneva.
- Landes DS (1998). *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some are so Rich and Some are so Poor*. New York and London, WW Norton.
- Levine R and Renelt D (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, 82: 942–963.
- Linden G (2004). China standard time: a study in strategic industrial policy. *Business and Politics*, 6 (3), article 4. <http://www.bepress.com/bap/vol6/iss3/art4>.
- Loriaux M (2003). France: a new ‘capitalism of voice’? In: Weiss L, ed., *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Lu D (2001). Industrial policy and resource allocation: Implications on China’s participation in globalization. *China Economic Review*, 11 (4): 342–360.
- Lugones G (2006). Recent policy experiences of structural change in Latin America: selected case studies. Mimeo. Geneva, UNCTAD.
- Maddison A (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Maskus KE (1997). Implications of regional and multilateral agreements for intellectual property rights. *World Economy*, 20: 681–694.
- Mayer J (1996). Learning sequences and structural diversification in developing countries. *Journal of Development Studies*, 33 (2): 210–229.
- Mayer J (2004). Industrialization in developing countries: some evidence from a new economic geography perspective. UNCTAD Discussion Paper no. 174. Geneva.
- Meade JE (1955). *Trade and Welfare: The Theory of International Economic Policy*, Vol. 2. London, New York and Toronto, Oxford University Press.
- Melo A (2001). Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century. Working Paper no. 459, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie (2006). *Tableau de Bord de l’Innovation. 14e édition*. Paris. Available at: <http://www.industrie.gouv.fr/observat/innov/pdf/tbi14.pdf>.
- MOFCOM (2006a). FDI Statistics by Ministry of Commerce (China). Available at: <http://kjs.mofcom.gov.cn/aarticle/bn/bs/200601/20060101437606.html>.
- MOFCOM (2006b). *FDI Statistics and Analysis of High-tech Imports and Exports of 2005*. Department of Science and Technology of the Ministry of Commerce (China), January. Available at: <http://www.mofcom.gov.cn>, accessed 29 Jan. 2006.
- Moreno-Brid JC, Rivas Valdivia JC and Santamaría J (2005). Mexico: economic growth, exports and industrial performance after NAFTA. *Serie Estudios y Perspectivas*, ECLAC, Santiago.
- Morin JF (2003). Le droit international des brevets: entre le multilatéralisme et le bilatéralisme américain. *Etudes Internationales*, 34 (4): 537–562.
- Mortimore M and Barron F (2005). Informe sobre la industria automotriz mexicana. *Serie Desarrollo Productivo* no. 162, ECLAC, Santiago.
- Noland M and Pack H (2005). The East Asian industrial policy experience: implications for the Middle East. Working Paper 05–14, Institute for International Economics, Washington, DC.
- OECD (2005). *Science, Technology and Industry Scoreboard 2005*. Paris. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2006). *Examens Territoriaux de l’OCDE: France*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pack, H (2000). Industrial policy: growth elixir or poison? *World Bank Research Observer*, 15: 47–67.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: a critical survey. Working Paper 3839, the World Bank, Washington, DC.
- Peres W (2006). El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Serie Desarrollo Productivo* no. 166, ECLAC, Santiago.
- Puga D and Venables AJ (1996). The spread of industry: spatial agglomeration in economic development. Discussion Paper 1354, Centre for Economic Policy Research, London.
- Puga, D and Venables AJ (1999). Agglomeration and economic development: import substitution versus trade liberalization. *Economic Journal*, 109: 292–311.
- Reichman JH and Hasenzahl C (2003). Non-voluntary licensing of patented inventions: Historical perspective, legal framework under TRIPS, and an overview of the practice in Canada and the USA. Issue Paper no. 5, UNCTAD-ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development. Geneva, UNCTAD and ICTSD.
- Rodríguez F and Rodrik D (2000). Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence. In: Bernanke B and Rogoff KS, eds., *Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, MIT Press.

- Rodrik D (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Discussion Paper no. 4767, Centre for Economic Policy Research, London. November.
- Rodrik D (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Mimeo. January. Available at: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf.
- Ros J (2000). *Development Theory and the Economics of Growth*. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Safarian AE (2003). The use and impact of performance requirements in developed countries. In: *UNCTAD, The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-Making Perspectives*. Proceedings of the Expert Meeting held in Geneva from 6–8 November 2002. Document no. UNCTAD/ITE/IIA/2003/4, United Nations publication, sales no. E.03.II.D.22, United Nations, New York and Geneva.
- Sala-i-Martin X, Doppelhofer G and Miller RI (2004). Determinants of long-term growth: a Bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. *American Economic Review*, 94: 813–835.
- Scitovsky T (1954). Two concepts of external economies. *Journal of Political Economy*, 62 (2): 143–151.
- Shadlen K (2005a). Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements. *Review of International Political Economy*, 12: 750–775.
- Shadlen K (2005b). Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights. Working Paper no. 05–06, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Medford.
- Singh A (2005). Special and differential treatment: the multilateral trading system and economic development in the twenty-first century. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Stiglitz JE (2005). Development policies in a world of globalization. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. Houndsmill and London, Macmillan.
- Tsangarides CG (2005). Growth empirics under model uncertainty: Is Africa different? Working Paper no. 05/18, International Monetary Fund. Washington, DC. January.
- UNCTAD (1994). *Directory of Import Regimes. Part I: Monitoring Import Regimes*. UNCTAD/DMS/2/Rev.1 (PART I). United Nations publication, sales no. E.94.II.D.6, New York.
- UNCTAD (2000). *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. United Nations publication, sales no. E.00.II.D.20, New York and Geneva.
- UNCTAD (2005). Globalization of R&D and developing countries. UNCTAD/ITE/IIA/2005/6, Geneva.
- UNCTAD and ICTSD (2005). *Resource Handbook on TRIPS and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*, United Nations publication, New York and Geneva.
- UNESCO (2005). *Science Report 2005*. Paris, UNESCO.
- UNIDO (2005). *Industrial Development Report 2005. Capability Building for Catching-up. Historical, empirical and policy dimensions*. United Nations publication, sales no. E.05.II.B.25, Vienna. United Nations Industrial Development Organization.
- United States Trade Representative (USTR) (2004). The Work of USTR – Intellectual Property. Washington, DC. Available at: <http://www.ustr.gov>.
- Wade RH (1990). *Governing the Market*. Princeton, Princeton University Press.
- Wade RH (2003a). Creating capitalisms. Introduction to the 2003 edition of *Governing the Market*. Princeton, Princeton University Press.
- Wade RH (2003b). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’. *Review of International Political Economy*, 10 (4): 621–644.
- Wade RH (2006). Bringing industrial policies back in: Breaking the policy monopoly. Mimeo. Background paper prepared for UNCTAD’s *Trade and Development Report 2006*.
- Weiss L (2005). Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under the WTO. *Review of International Political Economy*, 12 (5): 723–749.
- Wood A and Mayer J (1998). Africa’s export structure in a comparative perspective. African Development in a Comparative Perspective, Study no. 4, UNCTAD, Geneva.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York and Oxford, Oxford University Press for the World Bank.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- WTO (2001). Implementation-Related Issues and Concerns. Decision of 14 November 2001. Document WT/MIN(01)/17, World Trade Organization, Geneva.
- WTO (2004). The July 2004 Package. Available at: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm
- WTO and UNCTAD (2002). Joint Study on Trade-Related Investment Measures and Other Performance Requirements. WTO document G/C/W/307/Add.1, Geneva.
- Zeira J (1997). Investment as a process of search. *Journal of Political Economy*, 95: 204–210.

MECANISMOS INSTITUCIONALES Y DE GOBERNANZA EN APOYO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

A. Introducción

En el capítulo anterior se argumentaba que las políticas económicas en apoyo de la industrialización y la modernización tecnológica debían apuntar no sólo al mejoramiento de la eficacia, sino también, sobre todo, a la potenciación de las fuerzas creativas del mercado a fin de fomentar la acumulación de capital y promover la innovación y la productividad. En el presente capítulo se examinan las estructuras institucionales y de gobernanza, tanto a nivel nacional como internacional, que son más indicadas para complementar esas políticas.

Es cada vez mayor el consenso entre los economistas y las autoridades normativas de que las instituciones nacionales son un factor determinante del ritmo de crecimiento de la renta per cápita. Sin embargo, hay mucho menos acuerdo con respecto a cuál debería ser exactamente el papel de esas instituciones en el logro de un crecimiento económico sostenido y del desarrollo y, por ende, qué tipos de mecanismos institucionales son los más adecuados para alcanzar dichos objetivos.

La opinión generalizada es que el papel fundamental de las instituciones debe ser el de reducir los costos de transacción a fin de crear mercados que faltan y hacer que los mercados existentes funcionen

de modo más eficiente. Según este criterio, el principal objetivo de las políticas económicas es garantizar una asignación eficaz de los recursos en el contexto del equilibrio competitivo, con el apoyo de instituciones análogas en todo el mundo, dedicadas en particular a la concesión de derechos de propiedad y a su protección. Este objetivo debe lograrse seleccionando las "mejores prácticas universales" derivadas de la actual estructura institucional de los países desarrollados, y transplantándolas a los países en desarrollo.

Otra opinión, que pone de relieve la necesidad de que los países en desarrollo logren la convergencia económica mediante la industrialización y el cambio estructural, prevé otro papel para las instituciones, que consiste en apoyar y acelerar la transformación dinámica de las economías en desarrollo. Desde esta perspectiva, su papel fundamental es proporcionar mecanismos para la ejecución eficaz de las políticas formuladas para conseguir un alto nivel de inversión y fomentar la adopción de nuevas tecnologías. Por otra parte, la evolución dinámica de las economías está mucho menos determinada por criterios de eficacia de lo que se suele creer. Así pues, el principio rector del cambio institucional no debería ser el de utilizar las instituciones como manera de

acercarse al ideal de equilibrio competitivo de la economía neoclásica, sino hacer frente a las deficiencias de información y coordinación que afectan a la adopción de decisiones, así como mejorar los controles del uso de la discrecionalidad gubernamental. Si bien esos mecanismos institucionales han de cumplir funciones similares en distintos países, los tipos de institución variarán entre éstos y, con el tiempo, también dentro de un mismo país.

La necesidad de contar con políticas comerciales e industriales proactivas para apoyar y acelerar la acumulación de capital y el cambio estructural es un hecho reconocido desde hace tiempo en la economía del desarrollo, como se señaló en el capítulo anterior, y un gran número de países en desarrollo llevaron a cabo esas políticas hasta principios de los años ochenta. Sin embargo, en esa época no se apreció correctamente que el éxito de la aplicación de esas estrategias requería todo un conjunto complementario de capacidades institucionales y administrativas¹. La importancia de adoptar mecanismos institucionales de apoyo no se reconoció de forma más generalizada hasta que las experiencias positivas de los países de industrialización reciente,

especialmente del Asia oriental, se hubieron evaluado debidamente (véanse, por ejemplo, Amsden, 1989, 2001; Wade, 1990; *TDR 1994, 1996*; Evans, 1995; y Chang, 1996)². Una conclusión fundamental de esos estudios es que la coherencia entre políticas y mecanismos institucionales es de decisiva importancia para el éxito del desarrollo económico.

En la sección B del presente capítulo se tratan estas cuestiones en relación con las instituciones nacionales, y en la sección C se examinan los mecanismos institucionales y de gobernanza a nivel internacional. Polanyi (1944) fue uno de los primeros en

señalar los problemas de gobernanza que se plantean cuando el ámbito reglamentario de las instituciones económicas, políticas y administrativas de un país se limita al interior de sus fronteras nacionales, mientras que las fuerzas desatadas por la globalización y la creciente integración en

los mercados mundiales restringen cada vez más la capacidad de los países para contribuir al logro de los objetivos de sus ciudadanos. En la sección C se argumenta que ese problema sólo se puede resolver mediante mecanismos de gobernanza multilaterales bien estructurados y que funcionen correctamente.

La coherencia entre políticas y mecanismos institucionales es esencial para el éxito del desarrollo económico.

B. Instituciones nacionales y estructuras de gobernanza en apoyo de un crecimiento económico sostenido

1. Instituciones y gobernanza

Conceptualmente no se puede hacer una clara distinción entre instituciones y gobernanza. La gobernanza se refiere al ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende un complejo conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias³. Así pues, las instituciones forman parte de las estructuras de gobernanza, pero tienen un alcance superior al de éstas. Abarcan estructuras y mecanismos formales e informales, incluidos los reglamentos y las normas que afectan el comportamiento de las personas y las funciones del Estado.

Las instituciones se han definido a menudo como las reglas de juego, o un conjunto de restricciones formales e informales a las interacciones políticas, económicas y sociales (North, 1990). Esta definición, que ha sido el distintivo de la "nueva economía institucional", considera que los agentes humanos adoptan decisiones racionales en las transacciones comerciales que, conforme a unas preferencias dadas e invariables, maximizan su utilidad. La función de las instituciones es ofrecer a los individuos las oportunidades y los incentivos necesarios para realizar una actividad mercantil rentable transmitiéndoles información, respetando los derechos de propiedad, haciendo cumplir los contratos y regulando el grado de competencia.

En cambio, el enfoque de lo que a veces se denomina la "vieja economía institucional" propugna una visión más amplia de las instituciones (Hodgson,

2004). Desde este enfoque se argumenta que el contexto histórico y cultural de un país es, a través de su impacto en las costumbres, un determinante esencial de las instituciones del país y de las actividades y el comportamiento de sus ciudadanos, un importante aspecto del cual son los valores desinteresados (Hodgson, 1998). Desde esta perspectiva, las instituciones no sólo *construyen* el comportamiento de las personas, sino que también *permiten* el logro de los objetivos que requieren una coordinación supraindividual, y son *constitutivos* al determinar la manera en que los grupos y los individuos definen sus preferencias (Chang y Evans, 2005: 100).

La diferencia de opiniones con respecto a qué determina las preferencias y el comportamiento y cuál debería ser el papel de las instituciones a este respecto también entraña distintos puntos de vista en lo que concierne al papel del Estado y al margen de las políticas discrecionales, en contraposición a las que se basan en normas. En buena parte de la economía neoclásica, a la que la nueva economía institucional complementa, se considera que las políticas económicas son adoptadas y llevadas a la práctica por políticos y burócratas interesados y con capacidad limitada para reunir información y aplicar políticas o sometidos a la presión de los grupos de interés. Según este argumento, eso suele dar lugar a fallos o disfunción del gobierno, en forma de actuación parcial del organismo regulador, captación de rentas y corrupción, que distorsionan la supuesta racionalidad del sistema de mercado. Desde esta perspectiva, las funciones del Estado deben limitarse mediante la desregulación y la privatización, y el margen de discrecionalidad normativa debe reducirse fortaleciendo los códigos de conducta o estableciendo organismos políticamente independientes que participen en la elaboración de políticas (por ejemplo, ban-

cos centrales independientes) y estén obligados a cumplir estrictas normas.

En cambio, desde la perspectiva de la vieja economía institucional es erróneo suponer que los individuos tienen preferencias egoístas, preconcebidas e invariables. En realidad, existe una interrelación entre las instituciones y las preferencias y el comportamiento de las personas (Hodgson, 2005). Esta interrelación significa, en primer lugar, que las instituciones pueden considerarse el resultado acumulativo de anteriores comportamientos humanos y acciones normativas.

En este sentido, las instituciones son el resultado de la evolución de las preferencias, las pautas de comportamiento y las políticas de una sociedad. Como destacan Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004), la legitimidad e idoneidad de las instituciones tiene un amplio componente de especificidad contextual, que se deriva de las distintas trayectorias culturales e históricas de los países, de otras condiciones iniciales y de la economía política de los procesos de adopción de decisiones.

En segundo lugar, como sostienen Chang y Evans (2005), quienes subrayan el papel constitutivo de las instituciones, esta interrelación significa que tanto las normas oficiales como las oficiosas influyen en las preferencias humanas, así como en las opiniones de las personas sobre los objetivos legítimos de política y las acciones legítimas que se precisan para lograr esos objetivos. En la medida en que las instituciones promuevan los valores desinteresados, los individuos podrán asimilar muchos de ellos. En este sentido, la formulación de políticas es un proceso mediante el cual individuos con opiniones distintas sobre la legitimidad y la impugnabilidad de los objetivos e instrumentos existentes compiten entre sí. Así pues, las instituciones adecuadas pueden velar por que los grupos de interés que tratan de alterar el orden "racional" de los mercados conforme a sus propios intereses no dominen el proceso de formulación de políticas.

Las instituciones influyen en las preferencias de los individuos y sus opiniones sobre los objetivos y medidas de política legítimos.

Las funciones que han de cumplir las instituciones deben distinguirse de los tipos de instituciones que mejor las desempeñan.

En tercer lugar, la interrelación entre las instituciones y las preferencias y el comportamiento de las personas también significa que se pueden obtener resultados deseables de los mecanismos institucionales gracias a diversos diseños adaptados en función del contexto. Así pues, Chang (1998) y Rodrik (2005), por ejemplo, destacan la necesidad de hacer una distinción entre las *funciones* que las instituciones deben cumplir para promover el desarrollo económico y los *tipos* de instituciones que mejor las desempeñan. Por ejemplo, la función de las instituciones de proteger los derechos de propiedad -en la que tanto se ha insistido en

los programas de reforma institucional- se puede lograr mediante distintas formas de legislación y diversos grados de independencia del sistema judicial, así como mediante mecanismos de cumplimiento de los contratos. Un ejemplo que se cita con frecuencia en este contexto se refiere al hecho de que en un país en el que no existe una definición formal de los derechos de propiedad (como China), esos derechos pueden ser, en realidad, más seguros⁴ que en algunos de los países en los que están definidos y protegidos de manera oficial y en los que existe formalmente un sistema judicial independiente (véase, por ejemplo, Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004). Otro ejemplo se refiere a las grandes diferencias que existen entre el Japón, los Estados Unidos y Europa (así como dentro de Europa) en lo que se refiere a los mecanismos institucionales para proteger los derechos de propiedad, regular los mercados y abordar la protección social. Ambos ejemplos indican que los resultados institucionales están relacionados más directamente con la eficacia con que las instituciones ejercen sus funciones, y sólo indirectamente con la forma que adoptan dichas instituciones.

Como destacan Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004), reconocer la diferencia que existe entre las funciones institucionales y la forma que adoptan las instituciones significa que los objetivos de la política económica (como la protección de los derechos de propiedad, la estabilidad macroeconómica o la

reestructuración industrial) se pueden lograr mediante muy diversos tipos de instituciones. Esto no significa que los principios económicos funcionen de forma distinta en distintos lugares, sino que transferir formas concretas de instituciones de las economías desarrolladas a las economías en desarrollo no es condición suficiente para obtener buenos resultados económicos.

2. Instituciones y eficacia del mercado

Buena parte del debate sobre el papel que desempeñan las instituciones en el desarrollo económico destaca su función de reducir la incertidumbre y promover la eficacia del mercado. Algunos consideran que su papel es velar por que los mercados funcionen de la manera más cercana posible al ideal de la economía neoclásica, según el cual los mercados competitivos permiten la asignación eficaz de los recursos (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2001). Conforme a este punto de vista, las políticas económicas aplicadas en el marco del "Consenso de Washington" no han logrado obtener buenos resultados económicos debido a la ausencia de instituciones de apoyo en la mayoría de los países en desarrollo. Por este motivo, las instituciones multilaterales de crédito y muchos gobiernos donantes han impuesto un número cada vez mayor de condiciones relacionadas con la gobernanza (a menudo denominadas reformas de segunda generación) a sus préstamos y subsidios.

Desde esta perspectiva, los costos de transacción se consideran el principal motivo por el cual el funcionamiento de los mercados reales se desvía de su ideal teórico⁵. Los costos de transacción se derivan de derechos de propiedad impugnados o poco claros, información incompleta o asimétrica y efectos externos conexos, y de los ineficaces y costosos mecanismos de cumplimiento de los contratos y solución de diferencias. La corrupción puede hacer aumentar más aún los costos de transacción, incluso perturbar los mecanismos de cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. Por consiguiente, se sugiere que los costos de transacción se pueden minimizar limitando las actividades del Estado a la creación de derechos de propiedad y de un estado de derecho y a su protección,

al suministro de bienes públicos (como la infraestructura física, la enseñanza y la salud) y a la reglamentación para crear nuevos mercados y mejorar la eficacia de los existentes. En esas condiciones, los inversores privados, persiguiendo su objetivo de maximización de los beneficios individuales, impulsarían el desarrollo económico y elevarían al máximo el bienestar económico de toda la comunidad.

Los defensores de este enfoque señalan los datos empíricos de regresiones de corte transversal, en que el nivel o la tasa de crecimiento de la renta per cápita se calcula mediante una regresión sobre la base de medidas relacionadas con instituciones concretas. Esos análisis suelen encontrar una correlación positiva entre la calidad de las instituciones y el crecimiento económico, y se argumenta a partir de ellos que el mejoramiento de las condiciones institucionales que favorecen el mercado (como la protección de los derechos de propiedad, el estado de derecho y las políticas de lucha contra la corrupción) promoverán el crecimiento y acelerarán la convergencia económica con los países avanzados.

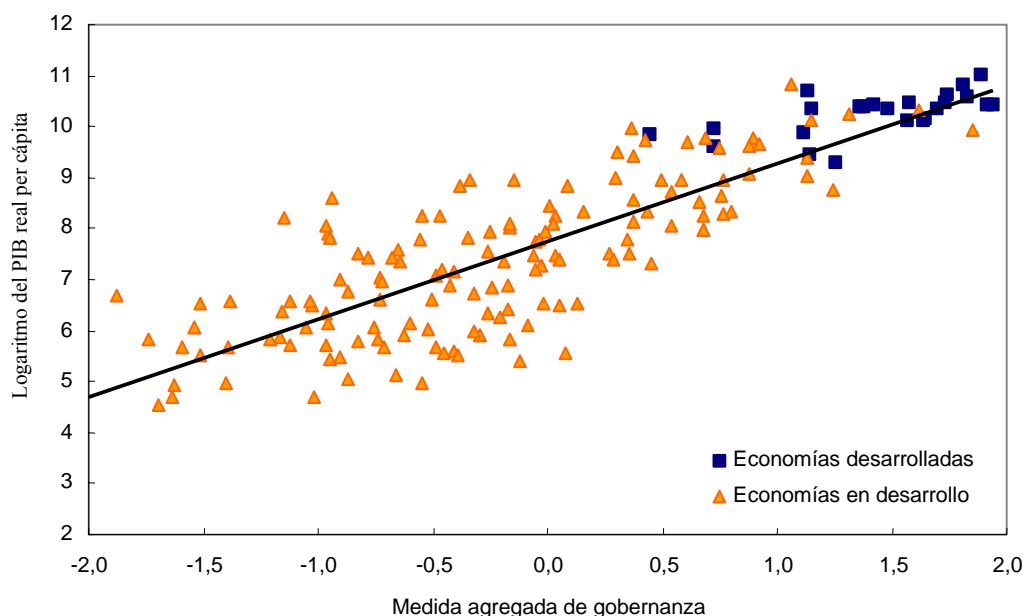
Existe una interrelación entre el buen funcionamiento de las instituciones y la obtención de buenos resultados económicos.

La metodología de esos estudios econométricos se ha criticado por tres motivos principales. En primer lugar, esos estudios suelen utilizar indicadores relativos a las instituciones que son altamente subjetivos. La naturaleza compleja de las estructuras institucionales hace que sea difícil encontrar indicadores objetivos cuantificables de la calidad de esas estructuras. Por este motivo, los estudios utilizan indicadores relativos a instituciones basados en la interpretación por los investigadores de los datos de organismos de calificación crediticia o de riesgos o de las respuestas dadas por los entrevistados en los cuestionarios de encuestas locales. Según Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005), la principal ventaja de emplear tales medidas subjetivas es que abarcan todos los elementos formales e informales de las instituciones. Sin embargo, un grave problema de toda medida subjetiva relativa a las instituciones es que la idea de la calidad de las instituciones de un país está fuertemente influenciada por los resultados económicos del momento.

Además, este enfoque no permite extraer ninguna conclusión acerca de la política operacional. Un análisis basado en los efectos observados de los mecanismos institucionales de un país sobre su

Gráfico 6.1

CORRELACIÓN ENTRE CALIDAD INSTITUCIONAL Y RENTA PER CÁPITA, 2004



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005; y UNCTAD, *Manual de Estadísticas*, varios números.

Nota: La medida agregada de gobernanza es el promedio no ponderado de las seis medidas propuestas por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005.

desempeño económico no puede determinar qué tipos concretos de mecanismos dieron lugar a ese resultado observado. Todo resultado institucional, como los derechos de propiedad seguros, puede ser resultado de distintos tipos de instituciones. Así pues, determinar "cómo se considera que funcionan las reglas del juego con respecto a los derechos de propiedad, y no cuáles son esas reglas" (Rodrik, 2004: 12), no da ninguna indicación práctica de cuál debería ser el diseño institucional para obtener tales resultados.

En segundo lugar, prácticamente todos los estudios empíricos han llegado a la conclusión de que los países desarrollados suelen obtener una clasificación más alta en lo que se refiere a las medidas de calidad institucional que las economías en desarrollo, independientemente de la medida que se utilice (véase también el gráfico 6.1). Pero no está tan claro si esta afirmación puede interpretarse en el

sentido de que calidad institucional tenga un efecto causal en el desempeño económico. Ello se debe a que los análisis de regresión de corte transversal tienen graves problemas de identificación econométrica, en particular los relacionados con el sesgo de la variable omitida y la causalidad inversa. Las instituciones y los resultados económicos diferirán entre los países por diversos motivos. Sin embargo, dado que la calidad de las instituciones es un fenómeno complejo que no es directamente observable y que, por consiguiente, no se pueden tener en cuenta todas esas diferencias en las estimaciones econométricas, los efectos de las variables omitidas se pueden atribuir a diferencias institucionales, lo que podría exagerar sobremedida el impacto de las instituciones en el desempeño económico. El problema de la causalidad inversa es que, en este contexto, es probable que el buen funcionamiento de las instituciones y la obtención de buenos resultados económicos ejerzan una influencia mutua, lo que indicaría que están

Cuadro 6.1

INDICADORES DE GOBERNANZA Y AUMENTO DE LA RENTA PER CÁPITA, 1995-2005

	Países desarrollados	Países en desarrollo en vías de convergencia	Países en desarrollo divergentes	<i>Pro memoria:</i> Países de Europa central y oriental
Número de países	27	45	88	26
Mediana de la medida agregada de gobernanza	1,62	-0,19	-0,26	-0,27
Intervalo de la medida agregada de gobernanza	0,64-1,93	-2,12-1,82	-2,08-1,33	-1,75-0,89
Tasa mediana de crecimiento real de la renta per cápita	2,48	3,90	0,95	5,19

Fuente: Véase el gráfico 6.1.

Nota: Los datos se refieren a 1995 para la medida agregada de gobernanza, y a los promedios de 1995-2005 para el crecimiento real de la renta per cápita en dólares.

interrelacionadas. Por ejemplo, el impacto de unos buenos resultados económicos en el buen funcionamiento de las instituciones puede obedecer al hecho de que los países con un buen desempeño económico tal vez dispongan de los recursos fiscales para construir y administrar eficazmente una estructura institucional que pueda garantizar unos costos de transacción bajos para todos los participantes en el mercado⁶.

Como propuso Khan (2004), la prueba requerida para establecer una relación causal entre el mejoramiento de la calidad institucional en términos de las medidas citadas y la convergencia de la renta con los países desarrollados consiste en ver si los países en desarrollo que obtienen una mejor clasificación en esas medidas al principio de un período determinado logran efectivamente la convergencia de la renta durante ese período. Dicha prueba confirma sólo parcialmente la hipótesis de que el mejoramiento de las instituciones concebidas para crear mercados que faltan y hacer más eficaces los mercados ya existentes promoverá el crecimiento y acelerará la convergencia con los países desarrollados, como se ilustra en el cuadro 6.1 y la figura 6.2.

Las 186 economías para las que se dispone de los datos institucionales y de gobernanza de uso común proporcionados por Kaufmann, Kraay y Mas-truzzi (2005)⁷ se pueden agrupar de la forma siguiente: 27 países desarrollados, 26 países de Europa central y oriental⁸ y 133 economías en desarrollo, que se pueden dividir entre 88 economías divergentes y 45

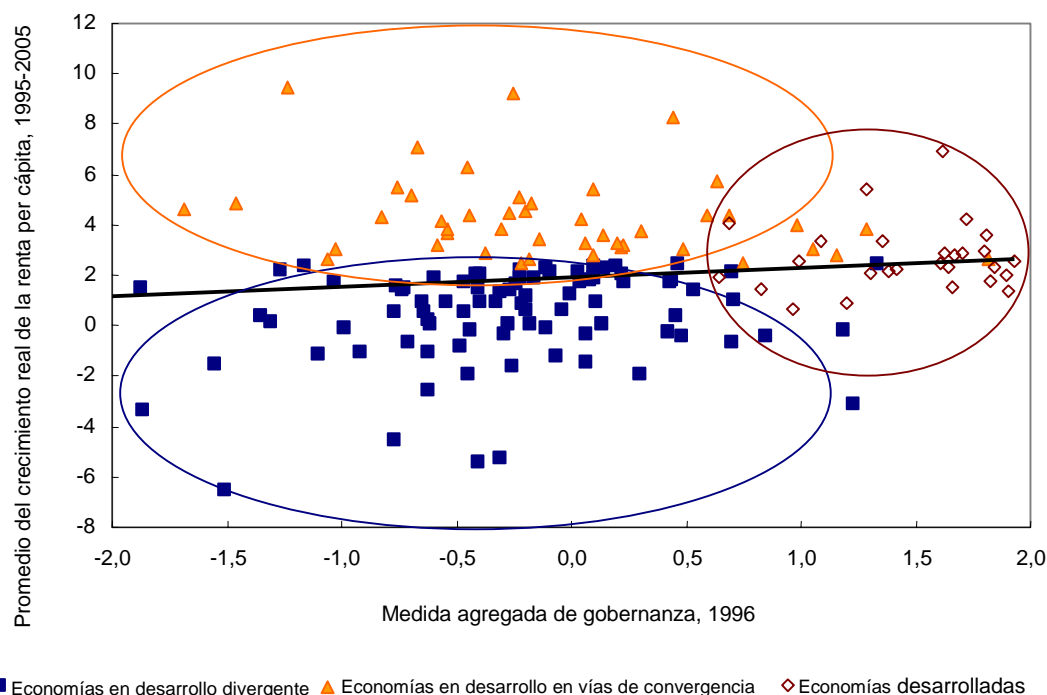
en vías de convergencia en función de si su tasa media de crecimiento real per cápita durante el período 1995-2005 superó o no la tasa mediana de crecimiento en los países desarrollados durante ese período.

El cuadro 6.1 indica que la mediana del índice de calidad de la gobernanza de las economías en desarrollo en vías de convergencia es sólo ligeramente mejor a la de las economías en desarrollo divergentes. También indica que existe una amplia superposición en el margen de variación de esa medida para ambos grupos de economías. Eso plantea algunas dudas con respecto a si el mejoramiento de la calidad institucional, medida conforme a ese índice, favorece en realidad la convergencia de la renta de las economías en desarrollo con la de los países desarrollados.

El gráfico 6.2 indica que, para el grupo de países desarrollados y en desarrollo, existe una relación positiva muy débil entre la puntuación en el índice de calidad de la gobernanza en 1995 y el crecimiento real de la renta per cápita durante el período 1995-2005, como señala la línea de tendencia. También muestra que esa relación positiva se debe en gran medida a que los países desarrollados obtienen una alta puntuación tanto en lo relativo a la calidad institucional como al crecimiento de la renta per cápita, mientras que la inmensa mayoría de las economías en desarrollo reciben una puntuación baja en ambas medidas. Sin embargo, como se señala más arriba, el carácter subjetivo de la medida de gobernanza hace

Gráfico 6.2

GOBERNANZA Y AUMENTO DE LA RENTA PER CÁPITA EN DETERMINADOS GRUPOS DE ECONOMÍAS, 1995-2005



Fuente: Véase el gráfico 6.1.

Nota: Véase el gráfico 6.1.

probable que la puntuación basada en esa medida aumente con un buen desempeño económico por parte del país, con lo cual resulta difícil determinar la dirección de la causalidad. La ubicación en el gráfico del grupo de economías en desarrollo en vías de convergencia es fundamental para determinar dicha dirección. No obstante, como ya se indicó en el cuadro 6.1, esas economías no suelen obtener una mejor puntuación en materia de gobernanza que las economías en desarrollo divergentes.

En resumen, esos datos indican que tanto las economías en desarrollo en vías de convergencia como las divergentes obtienen una puntuación relativamente baja en la medida de la calidad de la gobernanza. Eso da a entender que imponer una reforma institucional en gran escala a corto plazo es raramente necesario para acelerar el crecimiento. Si bien el logro de una convergencia económica sostenida requerirá, a la larga, crear instituciones simila-

res a las que existen actualmente en los países desarrollados, el primer paso que deban dar los países en desarrollo hacia la convergencia de la renta podrá realizarse con unos cambios mínimos en esa dirección. Para explicar las diferencias institucionales que existen entre los países en desarrollo en términos de su crecimiento es necesario examinar otros aspectos de las capacidades institucionales (véase la sección 3 *infra*).

En tercer lugar, si bien pueden utilizarse las denominadas "estimaciones de variables instrumentales" para aclarar los problemas de identificación señalados más arriba, los resultados que arrojan no ofrecen conclusiones útiles para la formulación de políticas. En efecto, encontrar variables instrumentales idóneas (esto es, indicadores que sean determinantes exógenos de la calidad institucional) ha resultado ser una tarea de gran dificultad. Con frecuencia, los estudios que han utilizado dichos instrumentos

exógenos han generado opiniones encontradas en cuanto al papel y la importancia relativa de las instituciones, por un lado, y las propias variables instrumentales, por el otro. En particular, se ha planteado un debate en torno a si la geografía repercute en el desarrollo económico más allá de sus efectos en las instituciones.

Por ejemplo, Hall y Jones (1999) utilizan la distancia de un país del ecuador y el porcentaje de su población que habla inglés como instrumentos para medir la calidad de sus instituciones (que denominan "infraestructura social"). Sostienen que esas variables pueden usarse como indicadores de la adopción de instituciones que protegen los derechos de propiedad y, más en general, de la intensidad de la supuestamente positiva "influencia británica" en las instituciones de un país. Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) argumentan que las tasas de mortalidad entre los primeros colonos europeos en un determinado asentamiento determinaban si esos colonos permanecerían en los lugares más acogedores y crearían instituciones de estilo europeo, como las de protección de los derechos de propiedad, o si se limitarían a instalar instituciones de extracción o saqueo de recursos.

Otros (como Gallup, Sachs y Mellinger, 1999, y Sachs, 2003) sostienen que las variables geográficas y ecológicas (como la zona climática, la ecología de las enfermedades y la distancia de la costa) tienen un importante efecto directo en el desempeño económico. Sugieren que en las decisiones institucionales del pasado influyeron los efectos directos de la geografía en los sistemas de producción, la salud humana y la sostenibilidad ambiental⁹. Engerman y Sokoloff (2002) señalan que el clima y la dotación de factores en el Caribe y el Brasil, apropiados para el cultivo de cosechas, como el azúcar, que en la época tenían un alto valor en el mercado mundial, dieron lugar a la aparición de instituciones considerablemente distintas de las que se establecieron más tarde en las zonas templadas de América del Norte. Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004) destacan que las tasas de mortalidad de los colonos europeos en el estudio de Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) tal vez sean un instrumento útil para el propósito estadístico inmediato de evitar problemas de identificación, pero ponen en duda que ese enfoque refleje

las principales fuerzas históricas que configuraron las instituciones en las antiguas colonias y explique la falta de convergencia económica¹⁰. De hecho, en los últimos dos o tres siglos la diferencia de renta entre los países que nunca fueron colonizados (Afganistán, Etiopía, Japón, Tailandia y Turquía) ha sido tan grande como entre las antiguas colonias (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004)¹¹.

Las instituciones analizadas hasta ahora se refieren al establecimiento de derechos de propiedad seguros y estables como elemento importante de los incentivos que precisan los empresarios para invertir e innovar. La presencia de un entorno macroeconómico estable y favorable a la inversión es otro determinante esencial de esos incentivos. La inestabilidad inherente de los mercados financieros, en particular, puede perjudicar la inversión. Las soluciones institucionales a ese problema se han concentrado en la aplicación de mecanismos de procedimiento y marcos reglamentarios. Esos intentos se han centrado en el papel de las instituciones de facilitar la adopción de decisiones de los individuos al hacer más previsible la actuación de los demás participantes en el mercado en un contexto concreto.

En la esfera normativa, los intentos de reducir la incertidumbre en la adopción de decisiones individuales han tratado a menudo la cuestión de los factores políticos, como las campañas electorales, para influir en la política fiscal y monetaria. Con respecto a la política monetaria, una solución institucional muy utilizada ha sido delegar la autoridad monetaria a un banco central independiente que sigue unas normas claramente determinadas y previamente anunciadas¹², y/o, según Rogoff (1985), el nombramiento de un banco central conservador¹³. Particularmente en las situaciones de hiperinflación, algunos países han utilizado un tipo de cambio nominal fijo o un sistema de convertibilidad como anclaje de la política monetaria. Las medidas institucionales como el uso de un anclaje cambiario pueden ser necesarias en las fases iniciales de una estrategia de estabilización de precios. Sin embargo, en la práctica, esas estrategias suelen carecer de una opción de salida creíble. Por este motivo, su uso prolongado ha contribuido a considerables entradas de capital, que a su vez han dado lugar inicialmente a una sobrevaloración del tipo de cambio real que, a la

Imponer una reforma institucional en gran escala a corto plazo es raramente necesario para acelerar el crecimiento.

larga, se ha corregido mediante una inversión de las corrientes de entrada de capital. Las consiguientes fluctuaciones del tipo de cambio real han dificultado la planificación a largo plazo por parte de los empresarios y han perjudicado la inversión¹⁴.

3. Instituciones y transformación estructural

En la medida en que la reestructuración económica, la modernización tecnológica y el aumento de la productividad dependen de una mejor asignación de los recursos, el mejoramiento de la eficacia del mercado es claramente deseable. No obstante, en el capítulo anterior se ha argumentado que la convergencia económica depende en gran medida de la industrialización y la modernización tecnológica, y que con este fin las políticas comerciales e industriales proactivas necesitan reforzar las funciones creativas de los mercados que impulsan la transformación dinámica de las economías en desarrollo. Un elemento importante de esta estrategia normativa es la creación de "rentas" que potencien los beneficios empresariales por encima de su nivel de libre mercado. Así pues, las políticas de apoyo proactivas deben complementarse con instituciones que administren satisfactoriamente las rentas económicas.

Al igual que en el caso de los principios y los tipos de política que se examinaron en el capítulo anterior, es posible determinar cuáles son las funciones institucionales que en general se aconsejan para complementar las políticas comerciales e industriales proactivas. Como ya se ha señalado, el tipo concreto de esas funciones institucionales depende en gran medida del contexto. Cada país debe descubrir qué forma específica ofrecerá los incentivos adecuados para lograr el resultado institucional deseado, basándose en sus circunstancias particulares.

Una de esas funciones se refiere a la colaboración estratégica entre el gobierno, las organizaciones empresariales y las instituciones de enseñanza e innovación. Esa colaboración tiene por objeto: i) coordinar actividades de inversión con economías de escala, cuando la interdependencia de las decisiones

individuales de inversión hace que las inversiones y los beneficios de un empresario dependan en parte de las decisiones en materia de inversión de los demás¹⁵, y ii) intercambiar información sobre la visión gubernamental de las estrategias de desarrollo, las opiniones de los empresarios sobre las oportunidades comerciales y las restricciones a la inversión, en particular las relacionadas con la elaboración de nuevos productos y el uso de nuevos modos de producción, y las evaluaciones de las instituciones de investigación sobre los avances tecnológicos a nivel nacional e internacional. Esos arreglos ayudan al gobierno a formular, aplicar y coordinar medidas de política, porque permiten reunir información sobre ideas en materia de inversión y evaluar los requisitos tecnológicos necesarios para que esas inversiones sean rentables. Además, permiten determinar qué esferas requieren una mejor coordinación entre organismos estatales y qué modificaciones legislativas y reglamentarias podrían eliminar costos de transacción innecesarios u otros obstáculos a la inversión.

Eso ayudaría a asignar responsabilidades para eliminar los obstáculos detectados y, más en general, indicar a qué persona u organismo habría que dirigirse para resolver un problema concreto. Por otra parte, esas modalidades institucionalizadas de colaboración entre gobierno y empresa permiten solicitar subvenciones y apoyo financiero para

nuevas actividades en caso necesario, fomentar la cooperación entre las empresas privadas, y también entre éstas y los institutos de investigación, y agrupar todos los distintos elementos de apoyo a las nuevas inversiones.

Otra función es la de imponer y hacer cumplir criterios de desempeño a los receptores de las rentas, en particular utilizando las disciplinas del mercado internacional a fin de impedir que las rentas se conviertan en permanentes. La ausencia de esos criterios, o el hecho de que no se hagan cumplir, crearía el riesgo de provocar una captación de rentas improductiva, que a la larga debilitaría la iniciativa empresarial y dificultaría el aumento de la producción. Vincular el apoyo a requisitos de desempeño garantiza que las rentas iniciales formen parte esencialmente de una labor de fomento y que su utilización acabe suprimiéndose una vez que madura la actividad que recibía apoyo. Además, ese vínculo favorece la transparencia y la rendición de cuentas de las

Las políticas de apoyo activas deben complementarse con instituciones que administren satisfactoriamente las rentas económicas.

medidas de apoyo, porque obliga a las autoridades normativas a explicar y justificar sus acciones. También ofrece una medida para evaluar los resultados.

Así pues, deben formularse criterios cuantitativos para determinar si se han obtenido buenos resultados o no. Dado el objetivo de apoyar y acelerar el aumento de la productividad, los criterios para obtener buenos resultados deberían referirse a la productividad, e incluir una cláusula de extinción para evitar un apoyo indefinido. Esta función institucional de detectar y disciplinar a las empresas con resultados deficientes (los "perdedores") se suele pasar por alto en las evaluaciones convencionales de las políticas industriales, que tienden a identificar la política industrial con una "selección de ganadores". En cierto sentido, eso representa el "bastón" que se necesita para complementar la "zanahoria" representada por la creación de rentas temporales procedentes de subvenciones derivadas de la protección¹⁶.

Una tercera función de los mecanismos institucionales es la creación de instituciones que faciliten la incorporación de tecnología cada vez más avanzada en los procesos de producción. La protección de derechos de propiedad claramente definidos es un importante incentivo para la generación y absorción de nuevas tecnologías. Sin embargo, como ya se ha señalado, esa protección puede adoptar varias formas. La codificación detallada de los derechos de propiedad privada no es la única forma institucional de ofrecer a los empresarios innovadores la posibilidad de apropiarse por lo menos una parte considerable de las rentas para la innovación. Lo más importante es que los derechos de propiedad se reconozcan de hecho, como indica la experiencia de China entre 1979 y 1993 (véase, por ejemplo, Qian, 2003).

Dado que la disponibilidad de una mano de obra calificada es un elemento fundamental de la capacidad de una economía para innovar, adaptar las tecnologías existentes e introducir externalidades del aprendizaje práctico en el proceso de producción, la existencia de instituciones educativas adecuadas

(particularmente de ciencia y tecnología, así como de formación profesional) reviste una clara importancia para el desarrollo tecnológico. Lo mismo sucede con la promoción de la generación nacional de conocimientos en las universidades y los institutos de investigación. Sin embargo, la eficacia de la labor de esas instituciones depende en gran medida de sus vínculos con la investigación en las empresas y de la estructura institucional del propio sector empresarial. Chang (1998), por ejemplo, señala que si bien las grandes empresas pueden disponer de la estructura organizativa y la capacidad financiera necesarias para llevar a cabo sus propias actividades de I+D, una estructura industrial con una gran proporción de pequeñas empresas requerirá una mayor participación estatal en el ámbito de la I+D.

La estructura institucional del sistema financiero influye en el alcance de la financiación nacional de la inversión más allá de las ganancias retenidas de las empresas. En comparación, los sistemas basados en los mercados de capital, un sistema financiero de base bancaria tal vez esté mejor equipado para superar los problemas de información y coordinación en los mercados de capital que obstaculizan seriamente la inversión rápida y la innovación. Ello es así porque facilita la financiación de la inversión productiva mediante la creación de dinero y de crédito, y no de los ahorros, lo que constituye un estímulo decisivo para la acumulación de capital y el crecimiento. También facilita la concesión de créditos de instituciones financieras del sector privado bajo la orientación del Estado, así como créditos de los bancos estatales, para financiar la inversión en actividades innovadoras (*TDR 1996*: 129). Además, se suele considerar que los sistemas financieros de base bancaria son más eficaces cuando se trata de crear una cultura de gestión empresarial que privilegie los objetivos de desarrollo a largo plazo en lugar de los beneficios a corto plazo.

En cuarto lugar, la formulación y la ejecución satisfactoria de las políticas de apoyo requieren una sólida y competente administración pública basada

Vincular el apoyo a los requisitos de desempeño garantiza que las rentas iniciales formen parte de una labor de fomento...

... y que su utilización acaba suprimiéndose una vez que madura la actividad que reciba apoyo.

en el mérito¹⁷ sobre la que no recaiga indebidamente el peso de preocupaciones políticas inmediatas. Entre la burocracia estatal y el sector privado debería existir una relación de "autonomía enraizada" (Evans, 1995). La burocracia estatal debería estar estrechamente conectada a la comunidad empresarial mediante los vínculos entre Estado y empresa examinados más arriba. Eso fomenta su receptividad a los cambios necesarios en la formulación y la ejecución de políticas, y reduce el riesgo de que se convierta en una autoridad en sí misma y que persiga sus propios objetivos. Sin embargo, la burocracia estatal debería mantener un grado de autonomía que es fundamental para la elaboración de políticas a largo plazo, y no estar sometida a las vicisitudes cotidianas de la política y correr el riesgo de verse sobrecargada con múltiples objetivos, muchos de los cuales podrían ser a corto plazo.

Las actividades de la administración pública serán más eficaces si dan apoyo a actividades económicas que son prioridades nacionales y tienen respaldo al más alto nivel político. Además, la fuerza de la administración depende también de la coherencia de las políticas de apoyo. Por consiguiente, los organismos estatales encargados de formular y ejecutar políticas deben tener objetivos coherentes. La existencia de unos valores, unas preferencias y unos objetivos políticos relativamente más homogéneos en el paisaje político de un país facilitará la formulación y aplicación de una estrategia normativa coherente. También hará que resulte más fácil hacer cumplir los requisitos de desempeño, ya que los beneficiarios del apoyo de las políticas que obtengan un bajo rendimiento no podrán conseguir su propósito enfrentando a las distintas facciones políticas.

Por último, los mecanismos institucionales deben tratar los conflictos de distribución y promover la coherencia social¹⁸. Esta función de las instituciones es un importante complemento de las políticas de apoyo proactivas, en particular porque la creación de rentas no es un proceso armonioso. Al contrario, puede dar lugar a conflictos de distribución y hacer que la economía se desvíe rápidamente de la trayectoria hacia el crecimiento sostenible y que pierda legitimidad la estrategia normativa adoptada para impulsar el desarrollo. Si bien una distribución de renta relativamente equitativa favorece la cohesión social, también es importante en este contexto el hecho de tener en cuenta las preferencias de amplios sectores de la población para la creación de nuevas instituciones y la reforma de las ya existentes.

Cómo destacó Evans (2005), la amplia participación de la ciudadanía de un país en el establecimiento de las prioridades normativas permitirá, junto con la reforma institucional, que el país descubra qué tipos de instituciones son las que mejor se adaptan a sus circunstancias específicas. Aunque existe un amplio margen para aprender de las experiencias de otros lugares, la adquisición y reunión de conocimientos nacionales ofrece una mejor idea de cómo crear organizaciones e instituciones eficaces, en particular normas administrativas y jurídicas y otros mecanismos de gobernanza, más que la imposición tecnocrática de un plan institucional. Además, los procesos de participación probablemente definirán mejor los objetivos legítimos y más adecuados de desarrollo. Además, incrementarán el sentimiento de identificación de los ciudadanos con la estrategia normativa del gobierno.

4. Conclusiones

Los arreglos institucionales son un importante factor determinante de la eficacia de los instrumentos de política interna para influir en las variables de los objetivos nacionales. Es necesaria, particularmente en las fases avanzadas de la convergencia económica contar con instituciones que contribuyan a la eficacia de los mercados existentes y la creación de otros nuevos. Sin embargo, la correlación estadística entre los niveles de renta per cápita y los indicadores de "buena gobernanza" no apunta a la necesidad de adoptar la larga lista de reformas institucionales y de gobernanza prescritas por el programa convencional de reformas como condición necesaria para la iniciación de un proceso de convergencia económica satisfactorio.

En cambio, el establecimiento de arreglos institucionales que administren con éxito las rentas económicas que acompañan a las políticas comerciales e industriales proactivas adoptadas en apoyo de la transformación estructural reviste particular importancia al iniciar y respaldar un proceso de crecimiento sostenido y cambio estructural. Una vez que una economía se encuentra encarrilada hacia un crecimiento convergente sostenido, la capacidad del gobierno para respaldar la creación de instituciones de alta calidad mediante un incremento del gasto público también aumentará. El mejoramiento del desempeño económico y el fortalecimiento del apoyo del sector público a la creación de instituciones fomentará el proceso de transformación institucio-

nal, que a su vez favorecerá el proceso de crecimiento potenciando la eficacia de las políticas públicas.

Aun así, no se puede pasar por alto el escepticismo generalizado que existe con respecto a la capacidad del Estado de crear y gestionar rentas que promuevan el crecimiento. Parte de este escepticismo está claramente justificado, habida cuenta del funcionamiento deficiente de la estructura institucional de un gran número de países en desarrollo. El restablecimiento de la paz y de un orden social básico es condición previa para toda reforma institucional y para el desarrollo económico en los países que han sufrido largos años de disturbios sociales y conflictos externos. Ciertamente, no cabe duda de que algunos Estados serán más eficientes que otros al establecer los mecanismos institucionales que tengan un mayor impacto en la eficacia de las políticas comerciales e industriales proactivas para lograr sus objetivos.

Buena parte de esa eficacia depende de la profesionalidad de la burocracia y de la eficiencia del intercambio de información entre los sectores público y privado, pero también de la medida en que las entidades estatales ejerzan autoridad en la formulación de políticas y su acceso a recursos presupuestarios que puedan encaminarse hacia el logro de esos objetivos, mediante, entre otras cosas, la creación o la eliminación de rentas.

A pesar de una gobernanza más bien deficiente, los Estados del Asia oriental dispusieron de un conjunto distinto de capacidades de gobernanza que favorecían el crecimiento. Los mecanismos formales e informales de colaboración entre el gobierno, las organizaciones empresariales y las instituciones de innovación y aprendizaje desempeñaron un importante papel, al igual que los mecanismos de control recíproco y una sólida y competente administración pública basada en el mérito.

La forma específica de arreglo institucional dependerá de los mecanismos concretos mediante los cuales el Estado trata de acelerar la inversión y la modernización tecnológica. La diversidad de las experiencias de convergencia económica satisfactoria en el Asia oriental indica la importancia de la compatibilidad de las capacidades de gobernanza de

los gobiernos con las estrategias de fomento del crecimiento que tratan de aplicar¹⁹. Las condiciones propias de cada país han favorecido claramente el desarrollo de esos arreglos institucionales en el Asia oriental, lo que se ha interpretado a menudo como un indicio de que el tipo de convergencia económica experimentada en esa región no se puede repetir en otros lugares. No obstante, como han destacado Akyüz, Chang y Kozul-Wright (1998), lo importante no es ver si el conjunto de condiciones económicas y culturales de que disponían inicialmente esas economías equipaban a sus sociedades para el desarrollo económico mejor que a otras. Todas las condiciones propias de cada país contienen elementos que pueden frenar o favorecer su futuro desarrollo económico, y se plantea el desafío de determinar si los elementos propicios al desarrollo se pueden promover, y cuál es la mejor manera de hacerlo.

Además, no hay que suponer que los arreglos institucionales requeridos para administrar con éxito políticas más ortodoxas sean menos exigentes que los necesarios para acompañar las políticas de apoyo proactivas. Como ha subrayado Chang (2003: 310), "el hecho de que en los últimos 50 años muchos países en desarrollo hayan tratado, a veces sin éxito,

de crear las instituciones necesarias para que su economía de mercado funcione correctamente, da fe de las dificultades que entraña crear las instituciones necesarias para tener un buen funcionamiento de economía".

Inicialmente, los países en desarrollo tal vez deseen aplicar un número limitado de políticas proactivas que no requieran la gestión de rentas considerables, pero que puedan contribuir a la acumulación de capacidades y conocimientos útiles para ejecutar políticas de apoyo más sofisticadas en el futuro. La formulación de políticas para aprovechar al máximo los beneficios de acoger ETN en determinadas zonas puede tener especial importancia para las autoridades normativas en las fases iniciales de las políticas proactivas gestionadas por instituciones. Una estrategia gradual de este tipo permitiría al gobierno y a su burocracia conocer las particularidades del país en lo relativo a los tipos de incentivos que resultarían eficaces, y a qué fines destinarlos, así como detectar toda laguna que pudiera existir en políticas de otro modo bien diseñadas.

Los arreglos institucionales determinan la eficacia de los instrumentos de política interna para influir en las variables de los objetivos nacionales.

C. Instituciones multilaterales y gobernanza económica mundial

1. Introducción

El considerable y todavía creciente grado de interdependencia mundial de las relaciones económicas contemporáneas justifica ampliamente la creación de un sistema bien estructurado de gobernanza económica internacional²⁰. Un tal sistema garantizaría el suministro a nivel mundial de bienes públicos como la estabilidad económica y financiera internacional. Estaría representado por mecanismos institucionales multilaterales coherentes, creados mediante acuerdos intergubernamentales para reducir la soberanía de forma recíproca y voluntaria. El principio rector de esos mecanismos sería gestionar la interfaz entre distintos sistemas nacionales, en lugar de reducir las diferencias nacionales y establecer una estructura económica y jurídica omnipotente. Dichos mecanismos formularían, aplicarían y harían cumplir normas y disciplinas multilaterales. Ese sistema de acción colectiva contribuiría en gran medida a reducir al máximo los efectos internacionales adversos y otras externalidades negativas creadas por las políticas económicas nacionales centradas en maximizar los beneficios nacionales.

Las políticas económicas nacionales centradas en los propios intereses pueden generar efectos derivados negativos más allá de las fronteras de un país. Ejemplo de ello es la propagación de las crisis financieras mediante contagio, incluso a países con políticas sanas y buenas variables económicas fundamentales. Además, la interdependencia económica mun-

dial brinda a las autoridades normativas de las economías influyentes la oportunidad de utilizar deliberadamente políticas de devaluación competitiva (*"beggar the neighbour"*). Esas autoridades pueden verse tentadas a emplear políticas comerciales, macroeconómicas, financieras o cambiarias en pos de determinados objetivos económicos nacionales, como el logro de metas mercantilistas o el aplazamiento del ajuste de desequilibrios internos o externos, que puedan perjudicar los resultados económicos de otros países. A falta de disciplinas y cooperación multilaterales, las represalias adoptadas por los países afectados podrían dar lugar a la inestabilidad y la perturbación de las relaciones económicas internacionales dejando a todos los países en peor situación.

No existe un equilibrio *cuantificable* entre las disciplinas multilaterales y la autonomía de las políticas nacionales que sirva para todos los países.

Para que la acción colectiva mundial sea aceptable para todas las partes, debe ser resultado de un proceso consultivo basado en la participación plena, equitativa y voluntaria de todas las partes interesadas.

Sin embargo, existe una tendencia natural, particularmente por parte de los países con influencia internacional, a configurar las normas y los compromisos multilaterales de una forma que les otorgue el máximo grado de libertad para perseguir sus propios objetivos económicos nacionales, limitando a la vez la libertad de los demás en las esferas en que los intereses nacionales entran en conflicto. Los países que se sienten en desventaja por la manera en que se formulan y aplican las normas y los compromisos multilaterales pueden, en principio, permanecer fuera de los acuerdos multilaterales en cuestión o abandonarlos, y mantener relaciones internacionales a

nivel bilateral. Sin embargo, los países con escasa influencia internacional (como son la inmensa mayoría de los países en desarrollo) raramente seguirán ese camino, porque es probable que en una relación bilateral con las grandes Potencias económicas y políticas la acción coercitiva sea todavía más intensa.

Cómo determinar el óptimo equilibrio entre mantener la soberanía en la formulación de políticas nacionales y limitarla mediante las disciplinas multilaterales y la gobernanza colectiva es una cuestión problemática. Chang (2006) plantea el argumento general de que el economista liberal que valora la autonomía y la capacidad de elección individual no debería tratar de restringir la autonomía nacional de los países en desarrollo, incluido su derecho a equivocarse. Más directamente en relación con el régimen de comercio multilateral, Kleen y Page (2005: 48-49) argumentan que la flexibilidad de las disciplinas debería tener por objeto conceder a los países en desarrollo lo que deseen, no lo que los países desarrollados o los investigadores crean que "les conviene". Se podría interpretar que esto propugna un enfoque de "máxima permisividad", en virtud del cual todos los gobiernos estarían autorizados a ejecutar cualquier política que, a su juicio, potenciaría al máximo los intereses de su país. Sin embargo, esos autores reconocen claramente que la falta de disciplinas multilaterales puede perturbar las relaciones económicas internacionales o distorsionarlas a favor de aquellos países que detentan un poder económico o político considerable. Lo que es tal vez más importante, como ya se ha señalado en este capítulo y en los dos anteriores, la teoría económica, corroborada por la historia, sugiere que existen algunos principios generales en los que descansan las políticas y las instituciones favorecedoras del desarrollo que pueden orientar a las autoridades normativas en sus estrategias de desarrollo.

Por otra parte, se puede considerar que hacer extensivas las restricciones externas jurídicamente vinculantes a las políticas económicas nacionales, así como la actitud generalmente menos permisiva hacia la concesión de exenciones, se inscribe en un enfoque "uniforme". Sin embargo, cuando existen asimetrías de información y capacidades desiguales entre los países que participan en los procesos conducentes a un acuerdo sobre normas y disciplinas multilaterales, o cuando se estima que las aspiraciones legítimas de un país al desarrollo se ven afectadas indebidamente por esas normas y disciplinas, éstas podrían ponerse en duda y generar un rechazo

a las instituciones supervisoras de dichas disciplinas. Por consiguiente, determinar el justo equilibrio entre la soberanía nacional y las disciplinas multilaterales supone en gran medida encontrar el compromiso óptimo entre los enfoques "uniformes" y "de máxima permisividad".

Toda percepción de que las disciplinas multilaterales van demasiado lejos y restringen la consecución de los objetivos legítimos de desarrollo nacional depende en gran medida de las características estructurales particulares de cada economía y de su nivel de desarrollo. No existe un equilibrio *cuantificable* entre las disciplinas multilaterales y la autonomía de las políticas nacionales que sirve para todos los países o que se aplique a todas las esferas de actividad económica. El grado de autonomía de política nacional necesario para promover el desarrollo económico nacional difiere entre los países. Por ejemplo, la madurez del desarrollo institucional de un país y su esquema de producción interna influirán en su grado de integración en los mercados financieros internacionales y sus políticas en materia de IED. El tamaño de la economía y la dotación de recursos de un país influirán en su grado de integración comercial, mientras que la configuración de las políticas internas de apoyo variará según el nivel de desarrollo industrial del país, como se expone en el capítulo V. Del mismo modo, en cualquier nivel de desarrollo económico, el nivel óptimo de apertura que ha de beneficiar a un país variará probablemente en función de esferas como el comercio, la inversión, las finanzas, el trabajo y la tecnología. Por ejemplo, sería conveniente que los países pospusieran la integración de los mercados de capital hasta después de haber llevado a cabo con éxito la integración en otras esferas, principalmente el comercio (*TDR 2004*, cap. IV). Esas diferencias en el grado óptimo de apertura pueden ir más allá de las esferas estrictamente económicas para abarcar consideraciones de equidad o la preservación de la cultura y las instituciones nacionales.

En el Consenso de São Paulo (párr. 8) alcanzado en la XI UNCTAD, en 2004, la comunidad internacional reconoció que era particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tuvieran en cuenta "la necesidad de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales." Sin embargo, los acuerdos multilaterales no parecen avanzar en esa dirección.

El actual sistema de gobernanza económica mundial no parece ser del todo satisfactorio, principalmente debido a la existencia de dos asimetrías superpuestas. En primer lugar, contrariamente a la estructura institucional vigente en el comercio internacional, los actuales mecanismos monetarios y financieros internacionales no se organizan en torno a un sistema multilateral basado en normas que aplica un conjunto específico de principios básicos a todos los participantes. Esta asimetría tiene unos efectos adversos que se dejan sentir especialmente entre los países en desarrollo porque las políticas monetarias y financieras nacionales centradas en los propios intereses pueden tener efectos mucho más dañinos que los causados por las políticas comerciales y relacionadas con el comercio. A pesar del aumento de la inestabilidad financiera internacional y las reiteradas crisis financieras de los mercados emergentes, junto con sus consiguientes efectos negativos tanto para las perspectivas económicas de muchos países en desarrollo como para la expansión saludable de las corrientes del comercio internacional, no ha habido ningún intento de llenar el vacío creado por el hundimiento de los mecanismos de Bretton Woods. Esta asimetría es el principal motivo de la falta de coherencia de la adopción de políticas internacionales (*TDR 2004*).

En segundo lugar, las normas y los compromisos multilaterales que rigen las relaciones económicas internacionales son, en términos jurídicos, igualmente vinculantes para todos los participantes²¹, pero en términos económicos están sesgadas para ajustarse a los requisitos de las estrategias nacionales de desarrollo de los países desarrollados. Como se examina en el capítulo V, las medidas prohibidas conforme a las normas y reglamentos de la OMC importan menos a los países que tienen un nivel relativamente avanzado de desarrollo, en que buena parte del progreso económico depende de la expansión de las fronteras tecnológicas. Al mismo tiempo, dichas medidas reducen el grado de libertad de las políticas económicas nacionales formuladas para promover la capacidad productiva en las fases más tempranas de la industrialización. En cambio, las medidas autorizadas, o por lo menos no prohibidas explícitamente, son las que permiten a los países

desarrollados patrocinar industrias intensivas en tecnología y conocimientos.

Conjuntamente, esas dos asimetrías dan lugar a normas y prácticas multilaterales que procuran profundizar la integración económica en determinadas esferas fundamentales para los intereses y las prioridades de los países desarrollados, y reducen el

grado de libertad de las políticas económicas nacionales en esferas decisivas para la industrialización y la convergencia económica. Así pues, en términos *cualitativos* y desde la perspectiva del desarrollo, el alcance de las disciplinas multilaterales en el actual modelo de gobernanza económica mundial tal vez sea demasiado estrecho en las relaciones monetarias y financieras, pero también es muy

posible que sea demasiado amplio en el ámbito del comercio internacional. La calidad de una alianza mundial para el desarrollo se puede expresar en relación con la ausencia o la existencia de normas y disciplinas multilaterales, pero también en relación con el contexto de esas normas y el grado en que dicho contexto refleja los intereses y las necesidades de las distintas partes de manera equilibrada y equitativa.

El alcance de las disciplinas multilaterales tal vez sea demasiado estrecho en las relaciones monetarias y financieras, pero también es muy posible que sea demasiado amplio en el ámbito del comercio internacional.

2. Normas y disciplinas monetarias y financieras internacionales²²

El rápido avance de la globalización de las relaciones monetarias y financieras no ha ido acompañado de una evolución igualmente rápida de las normas y disciplinas monetarias y financieras multilaterales. Las instituciones de Bretton Woods han asumido progresivamente distintos mandatos y han ampliado sus funciones a esferas bien alejadas de las que se les asignaron inicialmente (como las reformas estructurales que abarcan distintos aspectos económicos y sociales de los países en desarrollo y las economías en transición). Aun así, no parecen ejercer un gran control con respecto a problemas financieros internacionales tan importantes como la volatilidad cambiaria, los enormes y prolongados desequilibrios de la balanza de pagos, el predominio de las corrientes financieras a corto plazo frente a las de largo plazo y las crisis financieras recurrentes. Tam-

poco parecen disponer de los instrumentos adecuados para hacer frente a esos problemas.

Por encima de todo, el actual sistema internacional de gobernanza económica carece de mecanismos institucionales capaces de ejercer una disciplina multilateral sobre los tipos de cambio. Hasta principios de los años setenta, la capacidad de los mercados para generar movimientos imprevistos y erráticos en los tipos de cambio estuvo limitada en parte por el escaso valor de las transacciones de los mercados financieros relativas tanto a transacciones comerciales como a la cuantía de las reservas de divisas. La capacidad de los mercados también se vio limitada por los controles de capital y la obligación, conforme al sistema de Bretton Woods, de que los bancos centrales intervinieran en los mercados de divisas a fin de mantener la estabilidad cambiaria. El sistema restringió el tipo de corrientes de capital a corto plazo que estaban motivadas por el arbitraje de intereses, y que habían resultado tan perjudiciales en el período de entreguerras. Al definir bandas cambiarias estrechas, el sistema de Bretton Woods también limitó la capacidad de los gobiernos de manipular los tipos de cambio de sus monedas. Con ello se trataba de prevenir las políticas basadas en la devaluación competitiva, ya que la ausencia de tal prevención había sido una de las omisiones normativas más perjudiciales del período de entreguerras.

Esos mecanismos institucionales permitieron al sistema de Bretton Woods garantizar un equilibrio entre la autonomía de la política nacional, por un lado, y las disciplinas multilaterales, por el otro. El sacrificio de la autonomía monetaria oficial se compensó con la estabilidad de los mercados financieros y una mejor previsión en el comercio internacional y en las decisiones conexas relativas a la inversión en capital fijo.

Sin embargo, el Convenio Constitutivo del FMI autorizó una modificación de la paridad de la moneda "para corregir un desequilibrio fundamental", o evitar que éste surgiera (artículo IV y anexo C del Convenio Constitutivo del FMI). En muchos casos, ese ajuste estuvo apoyado por la disposición de ofrecer a los países recursos del FMI para darles la oportunidad de corregir "los desequilibrios de sus

balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional" (artículo I del Convenio Constitutivo del FMI). Al mismo tiempo, las condiciones vinculadas a esa financiación entrañaron ajustes macroeconómicos en los países prestamistas para apoyar la reducción de desequilibrios externos, con el objetivo de proteger la integridad financiera del Fondo y el carácter rotatorio de sus recursos.

El equilibrio entre financiación y ajuste en situaciones de crisis se ha perdido gradualmente desde que cesó el sistema cambiario de Bretton Woods. En lugar de ofrecer una liquidez suficiente para ayudar a los países a afrontar sus dificultades de pago, el FMI empezó a imponer amplios ajustes en las políticas macroeconómicas e incluso estructurales. De hecho, el Fondo trató de imponer el tipo de políticas que los arquitectos del sistema monetario internacional del período posterior a la segunda guerra mundial habían tratado de evitar a los países que se enfrentaban a dificultades de pago -a saber, el ajuste mediante la austeridad- independientemente de la causa de dichas dificultades. Éstas podían resultar de factores internos como la pérdida de la competitividad global de la economía, un exceso de gasto nacional o la distorsión de la estructura de los precios; o bien de alteraciones externas como los trastornos de la relación de intercambio, el aumento de los tipos de interés internacionales y las medidas comerciales y cambiarias introducidas por otro país, o la volatilidad de las corrientes de capital y la especulación internacional²³.

Actualmente, el FMI sólo puede intervenir en la política cambiaria de un país si éste le pide ayuda financiera y queda de esta forma sujeto a las condiciones del Fondo. Así pues, el FMI no tiene ningún control sobre los posibles desajustes cambiarios de una economía que presenta un superávit de la balanza de pagos, o sobre los países con déficit que siguen teniendo acceso al crédito en los mercados financieros internacionales o que emiten una moneda que los demás participantes en el mercado siguen estando dispuestos a mantener en su cartera, como es el caso de los Estados Unidos. Por lo tanto, cuando hay negociaciones sobre los tipos de cambio entre las principales monedas, éstas se producen al margen

El actual sistema internacional de gobernanza económica carece de mecanismos institucionales que ejerzan una disciplina multilateral sobre los tipos de cambio.

del FMI, principalmente en las reuniones del G7 o en conversaciones bilaterales entre los principales interesados.

Esto pone de relieve una asimetría básica y deficiencia básicas del actual sistema financiero internacional: la institución encargada de promover la estabilidad cambiaria y de evitar excesivos y prolongados desequilibrios en los pagos no es capaz de imponer disciplinas significativas a las políticas de las economías que exhiben los desequilibrios externos más graves y cuya volatilidad cambiaria tiene los peores efectos sobre la economía internacional. La supervisión normativa del Fondo se limita principalmente a sus miembros más pobres, que necesitan hacer uso de sus recursos debido a su falta de acceso a fuentes privadas de financiación, y ocasionalmente a las economías de mercados emergentes que experimentan crisis monetarias y financieras. Por este motivo, la mayor parte de la carga del ajuste en caso de desequilibrios externos se concentra en un grupo de economías en desarrollo y en transición a pesar de que la fuente de dichos desequilibrios se halle en los países desarrollados.

De hecho, en un mundo altamente integrado desde el punto de vista financiero, el Fondo no es capaz de abordar una de las principales fuentes de desequilibrios en cuenta corriente de los países en desarrollo, a saber, los desajustes cambiarios que se deben principalmente a las corrientes de capital a corto plazo, volátiles y a menudo especulativas. Como la UNCTAD ha demostrado reiteradamente (por ejemplo en el *TDR 2004*, cap. IV, sec. C), las fluctuaciones cambiarias no son siempre resultado de errores de política en los países receptores. Incluso los países que siguen políticas monetarias ortodoxas de estabilización de precios pueden estar sujetos a un intervencionismo excesivo en su política cambiaria, que dé lugar primero a una sobrevaloración y luego a una infravaloración del tipo de cambio. Las corrientes de capital, que han llegado a tener un impacto mucho más fuerte en los tipos de cambio nominales que las corrientes comerciales, están estrechamente vinculadas a las condiciones financieras a corto plazo. Por ejemplo, la especulación que trata de explotar los diferenciales de los tipos de interés con fines de arbitraje puede a la larga ejercer presión sobre el tipo de cambio y convertirse en una fuerza desestabilizadora, incluso si los países involucrados tienen tasas de inflación que sólo difieren ligeramente.

Este comportamiento es lo que a menudo ha causado los ciclos de auge y depresión de los mercados emergentes. Debería diseñarse un sistema financiero internacional más equilibrado y eficaz, que también tenga en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo, para proteger a los países contra una intervención excesiva o insuficiente en la política cambiaria, desalentando este tipo de arbitraje mediante un sistema de gestión genuinamente internacional de los tipos de cambio y/o mediante controles. En ausencia de ese sistema, debido a la falta de voluntad de los principales países desarrollados de asumir los compromisos multilaterales necesarios, se debe permitir a los países en desarrollo que gestionen los tipos de cambio y las corrientes de capital a nivel nacional o regional, como se señala en el capítulo IV del presente *Informe*.

La economía globalizada requiere un nuevo enfoque multilateral para la gestión del principal precio internacional, el tipo de cambio. Las instituciones nuevas o reformadas encargadas de promover un sistema de tipos de cambio estables para garantizar un entorno de intercambio previsible deberían representar mejor los intereses de los países en las distintas fases de desarrollo y actuar con mayor simetría en el trato de los distintos Estados miembros. El principal objetivo de la creación de instituciones en este contexto sería prevenir las crisis sistémicas en los mercados emergentes sobre la base de una estrecha vigilancia de los desequilibrios comerciales y los desajustes cambiarios mundiales. Separar la vigilancia de las decisiones de préstamo adoptadas por las instituciones financieras internacionales y asignarle a una autoridad independiente podría mejorar en calidad, la legitimidad y el impacto de esa labor.

3. Normas y compromisos en el régimen de comercio multilateral

El GATT/OMC ofrecen normas y compromisos negociados, vinculantes y con fuerza ejecutoria que constituyen el régimen de comercio multilateral. La certidumbre y previsibilidad resultantes del comercio internacional son probablemente las principales ventajas de este régimen. Además, el principio básico de la no discriminación, que forma parte de la norma del trato de nación más favorecida (NMF), establece que las concesiones comerciales otorgadas

por un miembro a otro se harán extensivas a todos los miembros. Este tipo de reciprocidad es un componente fundamental de todo sistema de acción colectiva mundial. El proceso de solución de diferencias de la OMC tiene por objeto proteger a los miembros de las medidas de política comercial restrictivas impuestas unilateralmente, lo cual reviste especial importancia para los países débiles que de otro modo podrían sufrir una presión indebida de países económica o políticamente más poderosos. En la medida en que funcione eficazmente, este sistema regulador es un importante instrumento de desarrollo porque minimiza el riesgo de cambios perturbadores en las corrientes comerciales. Por otra parte, las normas del GATT/OMC han otorgado a los países en desarrollo importantes excepciones en lo relativo a la norma del trato de NMF, permitiéndoles disfrutar de acceso preferencial y más favorable al mercado, y al principio de reciprocidad, autorizándoles a no conceder a los países desarrollados la plena reciprocidad en las negociaciones comerciales multilaterales.

Así pues, el régimen de comercio multilateral ofrece, en principio, un marco para un sistema de comercio internacional ordenado y basado en normas, con controles adecuados, arbitraje de las diferencias entre Estados y determinación de las sanciones que deben aplicarse. Sin embargo, en la práctica este régimen se ha visto sometido a una presión creciente para ampliar el número de esferas reglamentadas por disciplinas multilaterales y avanzar hacia el establecimiento de un marco regulador homogéneo. No obstante, un tal cambio no tendría debidamente en cuenta las asimetrías existentes entre los distintos participantes en la economía mundial.

Diversos factores han contribuido a esta evolución de los acontecimientos. En primer lugar, muchos países en desarrollo consideran que los denominados acuerdos "comerciales" de la Ronda Uruguay, que se examinaron en el capítulo V, los obligan a renunciar a la autonomía normativa de que disfrutaron los países de industrialización madura y reciente durante sus períodos de convergencia económica. Creen que esa autonomía es indispensable para mantener un grado adecuado de flexibilidad en los compromisos multilaterales, que les daría la opción de adoptar las políticas nacionales de apoyo que otros países han utilizado para acelerar el desarrollo industrial y la convergencia tecnológica, aun si en la actualidad todavía no tienen la intención ni los recursos presupuestarios e institucionales para hacer uso de dicha opción.

En segundo lugar, los países en desarrollo aceptaron nuevos compromisos derivados de esos acuerdos "comerciales" (principalmente el Acuerdo sobre los ADPIC) como parte del gran trato de la Ronda Uruguay a cambio de un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados que interesaban a los países en desarrollo, particularmente para los bienes agrícolas y textiles y la confección. Sin embargo, como se señaló en el capítulo III, los avances en esta esfera (particularmente en la agricultura) han sido inferiores a los esperados, mientras que nuevas formas de proteccionismo selectivo han cobrado importancia. Los desequilibrios en los resultados de los acuerdos de la Ronda Uruguay se reflejan, entre otras cosas, en numerosos problemas y preocupaciones que se refieren a la aplicación (Finger y Schuler, 2000). Desde esta perspectiva, la alianza mundial para el desarrollo entre los países desarrollados y los países en desarrollo no se ha materializado, y los países en desarrollo han expresado su preocupación por el hecho de que la Ronda Uruguay no les ha aportado todos los beneficios previstos por las distintas organizaciones internacionales (OCDE, 1993; Banco Mundial y OCDE, 1993) antes de que concluyera la Ronda.

En tercer lugar, la visión de que siguen existiendo asimetrías que tienden a perjudicar a los países en desarrollo se ha visto reforzada por la nueva interpretación del principio de "trato especial y diferenciado". Antes de los acuerdos de la Ronda Uruguay, el argumento a favor del trato especial y diferenciado se formulaba en términos de desarrollo, es decir, no era aconsejable que los países en desarrollo aplicaran políticas y se sometieran a disciplinas que fueran razonables para los países desarrollados debido a las diferencias en su estructura económica y sus niveles de desarrollo. En cambio, el principal objeto del trato especial y diferenciado desde la conclusión de la Ronda Uruguay parece haber sido el de ayudar a los países en desarrollo a aplicar las disciplinas de la OMC (Whalley, 1999). Así pues, se ofrece a los países en desarrollo asistencia técnica y tiempo suplementarios para facilitar su ajuste. Como señaló Hoekman (2005: 406), actualmente se reconoce que esas disposiciones no son adecuadas, "ya que son arbitrarias y no tienen como base o complemento una evaluación objetiva para determinar si (o cuándo) la aplicación de un determinado conjunto de normas (propuestas) beneficiará a un país".

En cuarto lugar, los procedimientos de negociación de la OMC han dado a menudo la impresión de no ofrecer plena transparencia y participación, de

modo que algunos países parecen tener mayor influencia que otros. Las decisiones adoptadas en las llamadas reuniones de la "sala verde" o en otras reuniones con un número limitado de miembros se suelen presentar a los demás miembros como un hecho consumado. Esos procedimientos tal vez hayan sido resultado de un intento bienintencionado de preservar la viabilidad y la eficacia en un complejo proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, han creado preocupación acerca de la desigualdad de la influencia y la representación de las prioridades nacionales en procesos cuyos resultados afectan a todos los participantes. Esta creciente dificultad de adoptar decisiones sobre la base de la participación equitativa de todos los miembros está íntimamente vinculada al creciente número de miembros de la OMC.

Indudablemente, la creciente participación de los países en desarrollo en el régimen de comercio multilateral, que data de la Ronda Uruguay, ha conferido universalidad a las normas y reglamentos multilaterales en la esfera del comercio multilateral. Ha reunido a países que tal vez no tengan "ideas afines", como sucedió cuando se fundó el GATT. Como señalaron Kleen y Page (2005: 48), "si los miembros de la OMC pueden aceptar ahora que la organización apunte a la participación universal a fin de garantizar que las ventajas de la certidumbre y la previsibilidad se apliquen a todo el comercio de sus miembros, entonces la posibilidad de que algunos países sean permanentemente "diferentes", junto a la seguridad de que algunos no tendrán el mismo enfoque con respecto a todas las normas, significa que la OMC debe o bien limitar sus normas a aquellas que puedan beneficiar a todos sus miembros y ser aceptadas por ellos o bien autorizar suspensiones permanentes para los países con economías diferentes o distintos enfoques de la política económica". El Grupo de Tareas sobre el Comercio (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005: 185) señala que la formulación de normas genéricas resulta especialmente difícil cuando se trata de políticas transfronterizas, y recomienda que los acuerdos en esa esfera sean flexibles y fomenten la experimentación, el aprendizaje y la competencia (de forma similar a la flexibilidad prevista en la arquitectura del AGCS).

De ahí que todo régimen de comercio multilateral inclusivo deba prever una cierta flexibilidad para evitar que se paralicen las negociaciones multilaterales, lo cual iría en detrimento de los importantes avances logrados con las disciplinas multilaterales en la esfera del comercio multilateral. Si falta flexibilidad los sectores influyentes de la sociedad civil podrían cuestionar la legitimidad de las normas y las disciplinas del comercio multilateral en general.

¿Cómo puede entonces avanzar el régimen de comercio multilateral? Los próximos debates y negociaciones a nivel multilateral deberán explorar toda una serie de opciones. Como señala por ejemplo Rodrik (2001), si el régimen de comercio multilateral ha de maximizar el potencial de desarrollo de los países en desarrollo, el criterio por el que se juzguen las normas y los compromisos que rigen el comercio mundial debería ser el de ver si pueden incorporar debidamente una dimensión comercial en las necesidades y objetivos de desarrollo de los países en desarrollo, en lugar de determinar si potencian al máximo el acceso a los mercados y el comercio internacional en sí²⁴.

Es probable que este estudio de opciones apunte a la creación de un nuevo marco con nuevas directrices para el trato especial y diferenciado en la OMC, como han observado, por ejemplo, Kleen y Page (2005), Hoekman (2005) y Singh (2005)²⁵. La Declaración Ministerial de Doha (párr. 44), reafirmando la importancia del trato especial y diferenciado al señalar que "las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC", también pidió que se examinaran dichas disposiciones "con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas." El establecimiento de un nuevo marco requeriría probablemente partir del reconocimiento de que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo significa reparar los desequilibrios estructurales, más que hacer concesiones. Desde esta perspectiva, los países desarrollados deberían convenir en pasar a un nuevo marco o unas nuevas directrices de trato especial y diferenciado sin recibir ninguna concesión a cambio. Eso también se podría considerar como una de las tareas que podrían llevar a cabo los países desarrollados en el marco de la alianza mundial para el desarrollo.

La creciente participación de los países en desarrollo en el régimen de comercio multilateral reúne a países que tal vez no tengan "ideas afines".

Existen, en principio, dos opciones que reflejan las diferencias que existen entre las características estructurales de los países o sus enfoques de la política económica (véanse, por ejemplo, Kleen y Page, 2005, y Hoekman, 2005). La primera opción es adoptar un enfoque específico para cada país que permita a los Estados miembros sustraerse a la obligación de aplicar determinadas normas y compromisos, en función de sus prioridades nacionales concretas. Rodrik (2001) y Singh (2005), entre otros, han propuesto distintas variantes de esta opción, cuyo principio básico sería el de ofrecer flexibilidad a los países en desarrollo para que pudieran reivindicar una cierta libertad en la aplicación de las disciplinas multilaterales de forma consecuente con el cumplimiento de sus objetivos nacionales de desarrollo. Singh (2005), por ejemplo, sostiene que antes del concepto de "todo único" adoptado con motivo de los acuerdos de la Ronda Uruguay, el trato especial y diferenciado permitía que los países tomaran caminos diferentes hacia el desarrollo, ya que no se exigía que cada país siguiera todas las normas. Propone conceptualizar de nuevo el trato especial y diferenciado de forma que los países en desarrollo suscriban determinadas partes de los acuerdos multilaterales a medida que se desarrollen, sin estar obligados a asumirlos íntegramente de una sola vez²⁶.

Esta opción daría a cada país en desarrollo la suficiente flexibilidad para determinar independientemente el alcance de las disciplinas multilaterales que desea aplicar, evitando así las amenazas de represalias por el incumplimiento de las disciplinas que, a su juicio, restringen su estrategia de desarrollo. También dejaría intacta la práctica actual de permitir que los países determinen si deben invocar el trato especial y diferenciado. Sin embargo, su principal desventaja es que crearía en la práctica un régimen de comercio con múltiples categorías, lo cual violaría la norma básica de la no discriminación y complicaría la adhesión al régimen vigente basado en el consenso. Además, podría provocar una proliferación de acuerdos específicos, con disciplinas que podrían ir más allá del alcance deseado por los países en desarrollo durante muchos años. Conforme a ese criterio, los países que elijan no aplicar determinadas normas no disfrutarán de las ventajas de las disciplinas multilaterales vigentes y quizás no pue-

dan renegociarlas una vez que decidan firmar un acuerdo específico.

La segunda opción es adoptar un enfoque específico para cada acuerdo que establezca criterios concretos para determinar si los países miembros podrían no aplicar durante un período limitado de tiempo las disciplinas negociadas. Una dificultad importante de este enfoque es determinar si las exenciones de cada acuerdo deberían definirse antes de estudiar qué países tendrían derecho a ellas, o viceversa. En lo que se refiere a la selección de países, el criterio utilizado podría incluir diversos

indicadores económicos relativos al nivel de desarrollo de cada país. Tanto la primera como la segunda opción traerían consigo una diferenciación entre los países en desarrollo. Sin embargo, en la segunda, al contrario de la autoselección de la primera opción, la diferenciación se

basaría en criterios objetivos. Como han señalado Kleen y Page (2005), los criterios utilizados y los niveles concretos elegidos se establecerían en negociaciones en que se determinaría un equilibrio entre las necesidades de un país y el posible daño infligido a otros miembros al no aplicarse la norma convenida.

Según Das (2003), las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado deben convertirse en parte integrante de las normas y disciplinas de la OMC, y no ser tratadas como excepciones como hasta ahora. Das (2003: 186-187) sostiene que el principal objetivo del sistema GATT/OMC es garantizar una distribución equitativa de los beneficios de la liberalización del comercio de bienes y servicios. Por lo tanto, la protección de los derechos de propiedad intelectual (y, por consiguiente, del Acuerdo sobre los ADPIC) debería extraerse del sistema de la OMC e integrarse ya sea en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) o en una organización e independiente²⁷. Además, para aumentar el impacto de la integración comercial de los países en desarrollo en la expansión de su capacidad productiva interna, Das (2003: 190-191) sostiene que esos países deberían estar autorizados a imponer requisitos de contenido nacional a las empresas, actualmente prohibidos en virtud del principio del trato nacional del Acuerdo sobre las MIC, y a subvencionar determinados sectores económicos.

Un régimen de comercio multilateral inclusivo requiere flexibilidad para evitar que se paralicen las negociaciones.

Con respecto al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, esta propuesta significa que los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de establecer límites globales a las subvenciones que los gobiernos de países miembros de la OMC pueden utilizar, dándoles al mismo tiempo flexibilidad en la concesión de subvenciones a empresas y sectores económicos, como propone Akyüz (2006). Las negociaciones comerciales multilaterales podrían determinar el límite global a las subvenciones, así como su reducción con el tiempo, y mantener a la vez la flexibilidad en la concesión. Ese sistema sería similar a las disposiciones sobre la Medida Global de Ayuda (MGA) establecida para la agricultura, en cuyo contexto los miembros de la OMC han establecido metas de reducción de los porcenta-

jes, dejando al mismo tiempo una flexibilidad considerable a los Estados miembros para conceder reducciones a los distintos productos agrícolas. También permitiría a los gobiernos modular el esquema sectorial de las políticas de apoyo interno que se reseña en el gráfico 5.1 del presente *Informe*.

Las opciones que aquí se presentan no tienen otro objeto que esbozar algunas posibles formas de avanzar. Es muy posible que existan otras opciones, pero lo que a la larga se adopte tendrá que ser resultado de debates y negociaciones multilaterales. Lo importante en este momento es reconocer que la amplia disparidad de características estructurales y enfoques de la política económica entre los miembros de una OMC universal requiere una mayor flexibilidad. ■

Notas

- 1 Sin referirse explícitamente a ese conjunto complementario de instituciones, los primeros economistas del desarrollo (por ejemplo Hirschman, 1981), reconocieron claramente la diferencia fundamental que existía entre las normas y las instituciones que regían los países desarrollados y las que existían en las economías en desarrollo.
- 2 Wade (2005), por ejemplo, sostiene que lo difícil no es definir y adoptar políticas comerciales e industriales proactivas, sino concebir una burocracia con suficiente motivación, legitimidad y creatividad para poder elegir los instrumentos adecuados que permitan lograr los objetivos buscados por esas políticas.
- 3 Esta definición de gobernanza ha sido propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera que la "buena" gobernanza se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho, la eficacia y la equidad (véase http://mdg-guide.undp.org/?page=glossary_3).
- 4 Según Qian (2003), los titulares de los derechos de propiedad oficiales de las empresas de pueblos y aldeas entre 1979 y 1993 no fueron ni particulares ni el Gobierno central, sino las comunidades locales (los propios pueblos y aldeas). La pérdida de eficiencia derivada de la falta de derechos de propiedad privada se compensó con una garantía de propiedad implícita de los gobiernos locales que, por razones fiscales, tenían un gran interés en que prosperaran esas empresas.
- 5 Este argumento está estrechamente vinculado al denominado "Teorema de Coase", según el cual el ideal neoclásico de los mercados competitivos eficaces se obtiene cuando las transacciones de mercado no entrañan costo alguno.
- 6 Kaufmann y Kraay (2002) y Keefer (2004) encuentran una causalidad inversa débil pero negativa, que sugiere la ausencia de un círculo virtuoso entre una mejor gobernanza y mejores resultados económicos. Sin embargo, Dixit (2006: 7) señala que incluso una causalidad inversa negativa puede causar un problema econométrico que requiera variables instrumentales. El uso de esas variables para abordar el problema de la causalidad inversa se examina en una parte ulterior de este capítulo.
- 7 Esos datos agrupan un gran número de índices obtenidos de otras fuentes de datos en seis amplios indicadores de gobernanza: voz y rendición de cuentas (mide los derechos humanos, civiles y políticos; estabilidad política y ausencia de violencia (mide la probabilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluido el terrorismo); eficacia gubernamental (mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos); la calidad regulatoria (mide la inci-

- dencia de las políticas hostiles al mercado); el estado de derecho (mide la calidad del cumplimiento de los contratos, la policía y la justicia, así como la incidencia de delitos y violencia); y la lucha contra la corrupción (mide el ejercicio del poder público para beneficio privado, y que incluye tanto la corrupción en pequeña y en gran escala como la apropiación del Estado por las elites).
- 8 Esas categorías corresponden a las utilizadas por las Naciones Unidas hasta 2004 (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa, y se clasifican en la categoría de países de Europa central y oriental y no de países desarrollados).
- 9 En cambio, Acemoglu, Johnson y Robinson (2002) señalan algunos países con "discapacidad geográfica" que, si bien son relativamente pobres en la actualidad, fueron relativamente ricos hace unos 500 años (por ejemplo, los imperios azteca e inca) o a principios de la era colonial (por ejemplo, Barbados, Cuba y Haití), y argumentan que esos "reveses de fortuna" están más relacionados con la historia colonial, las políticas de extracción y la creación de instituciones que con la geografía.
- 10 Bockstette, Chanda y Putterman (2002) demuestran que una larga historia de organización política en todo un territorio y de experiencia con una administración en gran escala pueden favorecer un gobierno más eficaz y un crecimiento económico más rápido. En muchos países colonizados existe el problema de la relativa falta de antigüedad de las instituciones estatales, motivada en parte por la propia colonización y en parte por el agrupamiento artificial de territorios por las Potencias colonizadoras, que a menudo provocaron que los Estados poscoloniales fueran incongruentes con las estructuras y las fronteras políticas precoloniales.
- 11 Es más, como sostiene Dixit (2006: 4), "adoptadas literalmente, esas conclusiones constituyen un mensaje de determinismo pesimista: si un país carece de las condiciones previas o iniciales apropiadas, su futuro económico no será brillante". Con un toque de humor, Dixit (2006: 6) sostiene que esos estudios recomiendan a los países en desarrollo que "utilicen la tectónica de placas para desplazarse a un lugar más favorable, o hagan correr el reloj hacia atrás e inviten a los colonizadores británicos, sin olvidarse de limpiar antes el entorno patológico local y eliminar los recursos minerales".
- 12 Bibow, 2004, y Forder, 2001, ofrecen una valoración crítica de esta proposición.
- 13 Otro tipo de solución ha destacado los mecanismos relacionados con la reputación (Barro y Gordon, 1983).
- 14 En el *TDR 2003*, cap. VI, se examinan con detalle estas cuestiones en el contexto de las reformas económicas de América Latina.
- 15 Con respecto a los tipos de funciones institucionales, una forma de tratar de hacer frente al problema de la coordinación de la inversión ha sido el establecimiento de grandes conglomerados industriales, como los *chaebols* de la República de Corea. La unificación de la adopción de decisiones relativas a inversiones y procesos de producción interrelacionados bajo una única estructura de gestión reduce considerablemente la incertidumbre en las decisiones de inversión sobre la disponibilidad de actividades auxiliares, que en cierto modo determina los beneficios. Otro intento de abordar el problema, que se ha basado en una estructura de mercado más descentralizada y diferenciada con empresas relativamente más pequeñas, ha sido la creación de mecanismos de coordinación institucional, como los consejos de deliberación de la Provincia china de Taiwán.
- 16 Los países de industrialización reciente del Asia oriental recurrieron con éxito a este tipo de mecanismos de control recíproco para supeditar los privilegios de los empresarios nacionales a la modernización tecnológica y de la competitividad internacional, que suelen evaluarse en función de los resultados de las exportaciones, en lugar de dejar que esos privilegios se dieran por sentado, como señalaron Amsden (1989), Wade (1990) y Evans (1995).
- 17 Rauch y Evans (2000) demuestran que los principales ingredientes para una burocracia estatal eficaz son unos salarios competitivos, un sistema de ascensos internos, la estabilidad profesional y la contratación basada en el mérito.
- 18 Rodrik (1999), por ejemplo, destaca la necesidad de establecer sólidas instituciones nacionales de gestión de conflictos para hacer frente a las consecuencias de los choques externos, como un empeoramiento de las relaciones de intercambio o los cambios de dirección de las corrientes de capital.
- 19 En las *TDR 1994 y 1996*; Evans, 1995; Akyüz, Chang y Kozul-Wright, 1998; y Chang, 1998 se expone de forma detallada cómo los arreglos institucionales complementaron las políticas comerciales e industriales proactivas en la reciente industrialización del Asia oriental.
- 20 Los siguientes párrafos de esta sección se basan en parte en Akyüz (2006).
- 21 Sin embargo, el trato especial y diferenciado se suele expresar en términos de máximo empeño.
- 22 Esta sección se basa en parte en Akyüz (2006).
- 23 La única disciplina restante en el FMI es la obligación de "evitar restricciones a los pagos corrientes". Según el artículo VIII del Convenio Constitutivo, los miembros tienen la obligación de evitar esas restricciones y deben obtener la aprobación del Fondo para imponer "restricciones a los pagos" y "a las transferencias por transacciones internacionales corrientes". Este artículo ofrece la posibilidad de que los países impongan limitaciones cambiarias a las transacciones corrientes en las situaciones en que el Fondo haya declarado oficial-

- mente la "escasez" de una moneda porque la demanda de esa moneda pone en peligro la capacidad del Fondo para suministrarla (art. VII). En principio la cláusula de escasez de la moneda puede ayudar a ejercer presión sobre los países con superávit, pero nunca se ha ejercido.
- 24 Esto supondrá un gran cambio con respecto a las prácticas anteriores de los negociadores comerciales, que parecían basadas en el seguimiento de normas mercantilistas "en las que el aumento de las exportaciones... es una victoria, y el aumento de las importaciones... una derrota" (Krugman, 1997: 114).
- 25 En Kleen y Page (2005: 37-43) se hace una exposición de las recientes negociaciones en la esfera del trato especial y diferenciado. En los párrafos siguientes sólo se examina el trato especial y diferenciado en lo que se refiere a la reglamentación. En Kleen y Page, 2005, y en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, por ejemplo, se trata esta cuestión en lo relativo al acceso preferencial a los mercados y el suministro de asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo a aplicar las normas multilaterales.
- 26 Como ha observado Hoekman (2005: 418), los acuerdos plurilaterales dan lugar a un resultado similar, con la diferencia de que no presuponen que el país asumirá a la larga todos los compromisos y normas y quedará así sujeto a ellos.
- 27 El Grupo de Tareas sobre el Comercio (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005: 215) también llega a la conclusión de que, desde el punto de vista económico, los derechos de propiedad intelectual no deberían haberse integrado en la OMC, porque "requieren un equilibrio muy delicado de las fuerzas de mercado y la acción pública, un equilibrio que, muy probablemente, no será el mismo para los países con grandes diferencias en materia de renta y tecnología, más aún porque las obligaciones del Acuerdo sobre los ADPIC también tienden a ser de fórmula "uniforme", y no tienen en cuenta los niveles de desarrollo y los distintos intereses y prioridades.

Bibliografía

- Acemoglu D, Johnson S and JA Robinson (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91 (5): 1369–1401.
- Acemoglu D, Johnson S and JA Robinson (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4): 1231–1294.
- Akyüz Y (2006). Multilateral discipline and the question of policy space. Background paper for TDR 2006.
- Akyüz Y, Chang HJ and Kozul-Wright R (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34 (6): 4–36.
- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden AH (2001). *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Barro R and Gordon D (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12 (1): 101–120.
- Bibow J (2004). Reflections on the current fashion for central bank independence. *Cambridge Journal of Economics*, 28 (4): 549–576.
- Bockstette V, Chanda A and Putterman L (2002). States and markets: the advantages of an early start. *Journal of Economic Growth*, 7 (4): 347–69.
- Chang HJ (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke and London, Macmillan.
- Chang HJ (1998). The role of institutions in Asian development. *Asian Development Review*, 16 (2): 64–95.
- Chang HJ (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London and

- New York, Zed Books and Penang, Third World Network.
- Chang HJ (2006). Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. *Economic and Political Weekly*, 41 (7): 627–633, 18 February.
- Chang HJ and P Evans (2005). The role of institutions in economic change. In: De Paula S and Dymksi GA, eds., *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. London and New York, Zed Books: 99–140.
- Das BL (2003). *The WTO and the Multilateral Trading System: Past, Present and Future*. London and New York, Zed Books and Penang, Third World Network.
- Dixit A (2006). Evaluating recipes for development success. *Working Paper* no. 3859. Washington, DC, World Bank, March.
- Engerman SL and Sokoloff KL (2002). Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies. *Economia*, 3 (1): 41–109.
- Evans P (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans P (2005). The Challenges of the ‘Institutional Turn’: New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory. In: Nee V and Sweberg R, eds., *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, Princeton University Press: 90–116.
- Finger JM and P Schuler (2000). Implementation of Uruguay Round commitments: the development challenge. *The World Economy*, 23 (4): 511–525.
- Forder J (2001). The theory of credibility and the reputation-bias in policy. *Review of Political Economy*, 13 (1): 5–25.
- Gallup JL, Sachs JD and Mellinger AD (1999). Geography and economic development. In: Pleskovic B and Stiglitz J, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, DC, World Bank.
- Hall RE and Jones CI (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1): 83–116.
- Hirschman A (1981). The rise and decline of development economics. In: Hirschman A, ed., *Essays in Trespassing*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hodgson GM (1998). The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, 36 (1): 166–192.
- Hodgson GM (2004). *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*. London and New York, Routledge.
- Hodgson GM (2005). Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting. In: De Paula S and Dymksi GA, eds., *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. London and New York, Zed Books: 85–98.
- Hoekman B (2005). Operationalizing the concept of policy space in the WTO: beyond special and differential treatment. *Journal of International Economic Law*, 8 (2): 405–424.
- Kaufmann D and Kraay A (2002). Growth without governance. *Economia*, 3 (1): 169–215.
- Kaufmann D, Kraay A and Mastruzzi M (2005). Measuring governance using cross-country perceptions data. Mimeo. Washington, DC, World Bank. Available at: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/MeasuringGovernancewithPerceptionsData.pdf.
- Keefer P (2004). A review of the political economy of governance: from property rights to voice. Working Paper no. 3315. Washington, DC, World Bank.
- Khan MH (2004). State failure in developing countries and institutional reform strategies. In: Tungodden B, Stern N and Kolstad I, eds., *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe 2003. New York, World Bank and Oxford University Press: 165–195.
- Kleen P and Page S (2005). Special and differential treatment of developing countries in the World Trade Organization. Global Development Studies no. 2. Stockholm, Swedish Ministry of Foreign Affairs, Overseas Development Institute.
- Krugman P (1997). What should trade negotiators negotiate about? *Journal of Economic Literature*, 35 (1): 113–120.
- North DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
- OECD (1993). *Assessing the Effects of the Uruguay Round*. Trade Policy Issues no. 2. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Bacon Press.

- Qian Y (2003). How reform worked in China. In: Rodrik D, ed., *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton and Oxford, Princeton University Press: 297-333.
- Rauch JE and Evans PB (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75 (1): 49-71.
- Rodrik D (1999). Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses. *Journal of Economic Growth*, 4 (4): 385-412.
- Rodrik D (2001). *The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered*. New York, United Nations Development Programme (UNDP).
- Rodrik D (2004). Getting institutions right. *CESifo DICE Report*, 2/2004: 10-15. Munich, IFO Institute.
- Rodrik D (2005). Growth strategies. In: Aghion P and Durlauf SN eds., *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam, Elsevier: 967-1014.
- Rodrik D, Subramanian A and Trebbi F (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2): 131-165.
- Rogoff K (1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics*, 100 (4): 1169-1190.
- Sachs JD (2003). Institutions don't rule: direct effects of geography on per capita income. Working Paper no. 9490. National Bureau of Economic Research (NBER). February.
- Singh A (2005). Special and differential treatment: the multilateral trading system and economic development in the twenty-first century. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books: 233-263.
- UNCTAD (various issues). *Trade and Development Report*. United Nations publication, New York and Geneva.
- United Nations Millennium Project Task Force on Trade (2005). *Trade for Development*. London and Sterling, VA, Earthscan.
- Wade RH (1990). *Governing the Market*. Princeton, Princeton University Press.
- Wade RH (2005). Escaping the squeeze: lessons from East Asia on how middle-income countries can grow faster. In: B Laperche, ed., *John Kenneth Galbraith and the Future of Economics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Whalley J (1999). Special and differential treatment in the Millennium Round. Working Paper no. 30/99. Warwick (United Kingdom), Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), University of Warwick.
- World Bank (2001). *Building Institutions for Markets*. *World Development Report 2002*. Washington, DC, Oxford University Press and World Bank.
- World Bank and OECD (1993). *Trade Liberalization: Global Economic Implications*. Paris, OECD Development Centre and World Bank.



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Palais des Nations
CH-1211 GINEBRA 10
Suiza
(www.unctad.org)

Algunas publicaciones de la UNCTAD

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2005

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.D.13
ISBN 92-1-312320-5

- Capítulo I Cuestiones actuales de la economía mundial
- Capítulo II Crecimiento del ingreso y los cambios en la estructura del comercio exterior en Asia
- Capítulo III Evolución de la relación de intercambio y sus repercusiones en los países en desarrollo
 - Anexo: Distribución de la renta del petróleo y la minería: algunos datos de América Latina, 1999-2004
- Capítulo IV Hacia una nueva forma de interdependencia mundial

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2004

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.D.29
ISBN 92-1-312315-7

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
 - I La economía mundial: resultados y perspectivas
 - II El comercio y las finanzas internacionales
- Segunda parte* Coherencia de las políticas económicas, estrategias de desarrollo e integración en la economía mundial
 - Introducción
 - III Apertura, integración y espacio de políticas nacional
 - IV Fomentar la coherencia entre los sistemas comercial, financiero y monetario internacionales
 - Anexo 1: El concepto de competitividad
 - Anexo 2: Estimaciones econométricas de la repercusión de las variaciones del tipo de cambio en los resultados comerciales
 - Conclusiones y retos en el ámbito de las políticas

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2003Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.D.7
ISBN 92-1-112579-0

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: resultados y perspectivas
 - II Las corrientes financieras hacia los países en desarrollo y las economías en transición
 - III Los intercambios y las balanzas comerciales
- Anexo: Los precios de los productos básicos
- Segunda parte* La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural
- IV El crecimiento económico y la acumulación de capital
 - V La industrialización, el comercio exterior y el cambio estructural
 - VI Las reformas de las políticas económicas y el comportamiento de las economías: la experiencia latinoamericana

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.D.2
ISBN 92-1-312294-5

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: resultados y perspectivas
 - II El sistema multilateral del comercio después de Doha
- Segunda parte* Los países en desarrollo y su inversión en el comercio mundial
- III El dinamismo de las exportaciones y la industrialización en los países en desarrollo
- Anexo 1: Crecimiento y clasificación de las exportaciones mundiales en mercancías
Anexo 2: Precios y productos dinámicos en el comercio de los Estados Unidos
Anexo 3: Las redes internacionales de la producción y la industrialización de los países en desarrollo
- IV La competencia y el error de generalización
 - V La adhesión de China a la OMC: cómo gestionar la integración y la industrialización

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2001Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.D.10
ISBN 92-1-312291-4

- Primera parte* Tendencias y perspectivas mundiales
- I La economía mundial: desempeño y perspectivas
 - II El comercio y las finanzas internacionales
- Segunda parte* La reforma de la arquitectura financiera internacional
- III Hacia la reforma de la arquitectura financiera internacional: ¿Qué camino seguir?
 - IV Normas y regulación
 - V Los regímenes cambiarios y el ámbito de la cooperación regional
 - VI La gestión de las crisis y el reparto de la carga

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2000

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.D.19
ISBN 92-1-312280-8

- Capítulo I La recuperación y los desequilibrios actuales de la economía mundial en una perspectiva a más largo plazo
- Capítulo II La economía mundial: desempeño y perspectivas
- Capítulo III Mercados internacionales
- Capítulo IV Crisis y recuperación en el Asia oriental

China in a Globalizing World

United Nations publication, sales no. E.05.II.D.23
ISBN 92-1-112683-5

China's Spectacular Growth since the Mid-1990s – Macroeconomic Conditions and Economic Policy Changes
Heiner Flassbeck, in collaboration with Sebastian Dullien and Michael Geiger

Globalization and the Integration of China into the World Economy
Yuanjiang Sun

China and its Neighbours: Partners or Competitors for Trade and Investment?
John Weiss

Why is China the World's Number One Anti-Dumping Target?
Yuefen Li

China's New Concept for Development
Jiyao Bi

FDI in China: Trends and Macroeconomic Challenges
Sebastian Dullien

Market Opening, Enterprise Learning and Industry Transformation – A Case Study of China's Car Industry
Hong Song, Chai Yu

Estas publicaciones pueden obtenerse de librerías y distribuidores de todo el mundo. Consulte a su librero o escriba a la Sección de Publicaciones y Ventas de las Naciones Unidas, oficina E-4, Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917.0027; tel.: +41-22-917.2614/2615/2600; correo electrónico: unpubli@unog.ch; Internet: <https://unp.un.org>); o a Publicaciones de las Naciones Unidas, Two UN Plaza, Room DC2-853, Nueva York, NY 10017, USA (tel.: +1-212-963.8302 ó +1-800-253.9646; fax: +1-212-963.3489; correo electrónico: publications@un.org).

G-24 Discussion Paper Series

Trabajos de investigación destinados al Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales

Nº 40	Mayo de 2006	Lucio SIMPSON, Jr.	The Role of the IMF in Debt Restructurings: Lending Into Arrears, Moral Hazard and Sustainability Concerns
Nº 39	Febrero de 2006	Ricardo GOTTSCHALK y Daniela PRATES	East Asia's Growing Demand for Primary Commodities - Macroeconomic Challenges for Latin America
Nº 38	Noviembre de 2005	Yilmaz AKYÜZ	Reforming the IMF: Back to the Drawing Board
Nº 37	Abril de 2005	Colin I. BRADFORD, Jr.	Prioritizing Economic Growth: Enhancing Macroeconomic Policy Choice
Nº 36	Marzo de 2005	JOMO K. S.	Malaysia's Septiembre de 1998 Controls: Background, Context, Impacts, Comparisons, Implications, Lessons
Nº 35	Enero de 2005	Omotunde E. G. JOHNSON	Country Ownership of Reform Programmes and the Implications for Conditionality
Nº 34	Enero de 2005	Randall DODD y Shari SPIEGEL	From Sin: A Portfolio Approach to Financial Salvation
Nº 33	Noviembre de 2004	Ilene GRABEL	Trip Wires and Speed Bumps: Managing Financial Risks and Reducing the Potential for Financial Crises in Developing Economies
Nº 32	Octubre de 2004	Jan KREGEL	External Financing for Development and International Financial Instability
Nº 31	Octubre de 2004	Tim KESSLER y Nancy ALEXANDER	Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services
Nº 30	Junio de 2004	Andrew CORNFORD	Enron and Internationally Agreed Principles for Corporate Governance and the Financial Sector
Nº 29	Abril de 2004	Devesh KAPUR	Remittances: The New Development Mantra?
Nº 28	Abril de 2004	Sanjaya LALL	Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness
Nº 27	Marzo de 2004	Gerald EPSTEIN, Ilene GRABEL y JOMO K. S.	Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future
Nº 26	Marzo de 2004	Claudio M. LOSER	External Debt Sustainability: Guidelines for Low- and Middle-income Countries
Nº 25	Enero de 2004	Irfan ul HAQUE	Commodities under Neoliberalism: The Case of Cocoa
Nº 24	Diciembre de 2003	Aziz Ali MOHAMMED	Burden Sharing at the IMF
Nº 23	Noviembre de 2003	Mari PANGESTU	The Indonesian Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implications for other Developing Countries
Nº 22	Agosto de 2003	Ariel BUIRA	An Analysis of IMF Conditionality
Nº 21	Abril de 2003	Jim LEVINSOHN	The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?
Nº 20	Febrero de 2003	Devesh KAPUR	Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on Reforming the Multilateral Development Banks
Nº 19	Diciembre de 2002	Ravi KANBUR	International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank

/...

G-24 Discussion Paper Series

Trabajos de investigación destinados al Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales

Nº 18	Septiembre de 2002	Ajit SINGH	Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions
Nº 17	Abril de 2002	F. LÓPEZ-DE-SILANES	The Politics of Legal Reform
Nº 16	Enero de 2002	Gerardo ESQUIVEL y Felipe LARRAÍN B.	The Impact of G-3 Exchange Rate Volatility on Developing Countries
Nº 15	Diciembre de 2001	Peter EVANS y Martha FINNEMORE	Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund
Nº 14	Septiembre de 2001	Charles WYPLOSZ	How Risky is Financial Liberalization in the Developing Countries?
Nº 13	Julio de 2001	José Antonio OCAMPO	Recasting the International Financial Agenda
Nº 12	Julio de 2001	Yung Chul PARK y Yunjong WANG	Reform of the International Financial System and Institutions in Light of the Asian Financial Crisis
Nº 11	Abril de 2001	Aziz Ali MOHAMMED	The Future Role of the International Monetary Fund
Nº 10	Marzo de 2001	JOMO K. S.	Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?
Nº 9	Febrero de 2001	Gordon H. HANSON	Should Countries Promote Foreign Direct Investment?
Nº 8	Enero de 2001	Ilan GOLDFAJN y Gino OLIVARES	Can Flexible Exchange Rates Still "Work" in Financially Open Economies?-
Nº 7	Diciembre de 2000	Andrew CORNFORD	Commentary on the Financial Stability Forum's Report of the Working Group on Capital Flows
Nº 6	Agosto de 2000	Devesh KAPUR y Richard WEBB	Governance-related Conditionalties of the International Financial Institutions
Nº 5	Junio de 2000	Andrés VELASCO	Exchange-rate Policies for Developing Countries: What Have We Learned? What Do We Still Not Know?
Nº 4	Junio de 2000	Katharina PISTOR	The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies
Nº 3	Mayo de 2000	Andrew CORNFORD	The Basle Committee's Proposals for Revised Capital Standards: Rationale, Design and Possible Incidence
Nº 2	Mayo de 2000	T. Ademola OYEJIDE	Interests and Options of Developing and Least-developed Countries in a New Round of Multilateral Trade Negotiations
Nº 1	Marzo de 2000	Arvind PANAGARIYA	The Millennium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefits

Los trabajos de la **G-24 Discussion Paper Series** pueden consultarse en el sitio: www.unctad.org. Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos al ayudante de Edición, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de la Mundialización y las Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917.0274).

UNCTAD Discussion Papers

Nº 180	Octubre de 2005	Jörg MAYER and Pilar FAJARNES	Tripling Africa's Primary Exports: What? How? Where?
Nº 179	Abril de 2005	S.M. SHAFÄEDDIN	Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-Industrialization
Nº 178	Abril de 2005	Andrew CORNFORD	Basel II: the revised framework of June 2004
Nº 177	Abril de 2005	Benu SCHNEIDER	Do global standards and codes prevent financial crises? Some proposals on modifying the standards-based approach
Nº 176	Diciembre de 2004	Jörg MAYO DEER	Not totally naked: textiles and clothing trade in a quota free environment
Nº 175	Agosto de 2004	S. M. SHAFÄEDDIN	Who is the master? Who is the servant? Market or Government?
Nº 174	Agosto de 2004	Jörg MAYO DEER	Industrialization in developing countries: some evidence from a new economic geography perspective
Nº 173	Junio de 2004	Irfan ul HAQUE	Globalization, neoliberalism and labour
Nº 172	Junio de 2004	Andrew CORNFORD	The WTO negotiations on financial services: current issues and future directions
Nº 171	Mayo de 2004	Andrew CORNFORD	Variable geometry for the WTO: concepts and precedents
Nº 170	Mayo de 2004	Robert ROWTHORN y Ken COUTTS	De-industrialization and the balance of payments in advanced economies
Nº 169	Abril de 2004	Shigehisa KASAHARA	The flying geese paradigm: a critical study of its application to East Asian regional development
Nº 168	Febrero de 2004	Alberto GABRIELE	Policy alternatives in reforming power utilities in developing countries: a critical survey
Nº 167	Enero de 2004	R. KOZUL-WRIGHT y P. RAYMENT	Globalization reloaded: an UNCTAD perspective
Nº 166	Febrero de 2003	Jörg MAYO DEER	The fallacy of composition: a review of the literature
Nº 165	Noviembre de 2002	Yuefen LI	China's accession to WTO: exaggerated fears?
Nº 164	Noviembre de 2002	Lucas ASSUNCAO y ZhongXiang ZHANG	Domestic climate change policies and the WTO
Nº 163	Noviembre de 2002	A.S. BHALLA y S. QIU	China's WTO accession. Its impact on Chinese employment
Nº 162	Julio de 2002	P. Nolan y J. ZHANG	The challenge of globalization for large Chinese firms
Nº 161	Junio de 2002	Zheng ZHIHAI y Zhao YUMIN	China's terms of trade in manufactures, 1993–2000
Nº 160	Junio de 2002	S. M. SHAFÄEDDIN	The impact of China's accession to WTO on exports of developing countries
Nº 159	Mayo de 2002	J. MAYO DEER, A. BUTKEVICIUS y A. KADRI	Dynamic products in world exports

/...

UNCTAD Discussion Papers

Nº 158	Abril de 2002	Yilmaz AKYÜZ y Korkut BORATAV	The making of the Turkish financial crisis
Nº 157	Noviembre de 2001	Heiner FLASSBECK	The exchange rate: Economic policy tool or market price?
Nº 156	Agosto de 2001	Andrew CORNFORD	The Basel Committee's proposals for revised capital standards: Mark 2 and the state of play
Nº 155	Agosto de 2001	Alberto GABRIELE	Science and technology policies, industrial reform and technical progress in China: Can socialist property rights be compatible with technological catching up?
Nº 154	Junio de 2001	Jörg MAYO DEER	Technology diffusion, human capital and economic growth in developing countries
Nº 153	Diciembre de 2000	Mehdi SHAFEAEDDIN	Free trade or fair trade? Fallacies surrounding the theories of trade liberalization and protection and contradictions in international trade rules
Nº 152	Diciembre de 2000	Dilip K. DAS	Asian crisis: Distilling critical lessons
Nº 151	Octubre de 2000	Bernard SHULL	Financial modernization legislation in the United States – Background and implications
Nº 150	Agosto de 2000	Jörg MAYO DEER	Globalization, technology transfer and skill accumulation in low-income countries
Nº 149	Julio de 2000	Mehdi SHAFEAEDDIN	What did Frederick List actually say? Some clarifications on the infant industry argument
Nº 148	Abril de 2000	Yilmaz AKYÜZ	The debate on the international financial architecture: Reforming the reformers
Nº 147	Abril de 2000	Martin KHOR	Globalization and the South: Some critical issues
Nº 146	Febrero de 2000	Manuel R. AGOSIN y Ricardo MAYO DEER	Foreign investment in developing countries: Does it crowd in domestic investment?
Nº 145	Enero de 2000	B. ANDERSEN, Z. KOZUL-WRIGHT y R. KOZUL-WRIGHT	Copyrights, competition and development: The case of the music industry

Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos de la *UNCTAD Discussion Papers* al ayudante de Edición, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de la Mundialización y las Estrategias de Desarrollo, UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22- 917.0274). En el sitio web de la UNCTAD pueden obtenerse los textos completos de los *UNCTAD Discussion Papers* a partir del Nº 140 así como un resumen de los trabajos anteriores.

CUESTIONARIO

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006

Para poder aumentar la calidad y la utilidad del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, la secretaría de la UNCTAD desearía recibir sus opiniones sobre esta publicación. Sírvase rellenar este formulario y devolverlo a la dirección que figura a continuación:

Encuesta a los lectores
División de Mundialización y Estrategias de Desarrollo
UNCTAD
Palais des Nations, Oficina E.10009
CH-1211 Ginebra 10, Suiza
Fax: (+41) (0)22 917 0274
Correo electrónico: tdr@unctad.org

El cuestionario también se puede
cumplimentar en línea en esta
dirección electrónica:
www.unctad.org/tdr/questionnaire

Le agradecemos muchísimo su amable cooperación.

1. ¿Cómo calificaría usted esta publicación?
- | | <i>Excelente</i> | <i>Buena</i> | <i>Satisfactoria</i> | <i>Pobre</i> |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| En general | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Utilidad de los temas tratados | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Calidad analítica | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Conclusiones normativas | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Presentación | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. ¿Cuáles considera que son los puntos fuertes de esta publicación?

3. ¿Cuáles considera que son los puntos débiles de esta publicación?

4. ¿Con qué fines principales utiliza usted esta publicación?

Análisis e investigación Educación y formación
Formulación de políticas y gestión Otros (*especifique*) _____

5. Indique lo que mejor describa su esfera de trabajo:

Gobierno Empresa pública
Organización no gubernamental Institución académica o de investigación
Organización internacional Medios de información
Institución empresarial privada Otro tipo (*especifique*) _____

6. Nombre y dirección de la persona que contesta al formulario (*optativo*):

7. ¿Desea agregar alguna observación?
