



Parte I: Visión global



Capítulo 1

El carácter histórico y multidimensional de la globalización

El concepto de mundialización o globalización ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes. En este documento lo empleamos para referirnos a la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local. Esta acepción hace hincapié en el carácter multidimensional de la globalización. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico. Además, la tensión que se crea entre las diferentes dimensiones es un elemento central del proceso. En el terreno económico pero, sobre todo, en el sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad.

La dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, algunos de estos actores, en especial los gobiernos de los países desarrollados, se reservan y ejercitan el derecho de acción unilateral y bilateral, y el derecho a participar en ámbitos regionales, simultáneamente a los debates y negociaciones de carácter global.

La acepción utilizada en este documento, de carácter positivo y de valor analítico, rechaza el uso normativo del concepto, que resalta la idea de una única vía posible de liberalización plena de los mercados mundiales y de integración a ellos como destino inevitable y deseable de toda la humanidad.¹ Esta inevitabilidad ha sido refutada por la historia, que muestra en el período de entreguerras del siglo XX un largo y conflictivo episodio de reversión de la internacionalización. La evolución de las instituciones multilaterales que ha acompañado a este proceso a lo largo de los últimos dos siglos y las actuales controversias sobre gobernabilidad global demuestran que no hay un único ordenamiento internacional posible, y que tampoco existe una sola manera de distribuir las funciones entre instituciones y organismos de alcance mundial, regional y nacional. Por otra parte, lo ocurrido en los países desarrollados y en desarrollo pone de manifiesto la existencia de múltiples vías de inserción en la economía global (CEPAL, 2000a; Albert, 1992; Rodrik, 2001a). Las diferencias responden a la historia de cada país, como también a su valoración de las oportunidades y riesgos que conlleva la inserción.

En este capítulo se presenta una primera visión de conjunto del proceso de globalización. Tras una descripción general, en la que se destacan el carácter histórico y las dimensiones económicas del proceso, en la siguiente sección se analizan los principales factores no económicos (principios éticos, culturales y políticos). El capítulo concluye con un análisis de las oportunidades y de los riesgos inherentes.

I. El proceso de globalización

El proceso contemporáneo de internacionalización se remonta al surgimiento del capitalismo en Europa a fines de la Edad Media, a la nueva actitud científica y cultural que encarnó el Renacimiento, y a la conformación de las grandes naciones europeas y sus imperios. La expansión del capitalismo es el único fenómeno histórico que ha tenido alcances verdaderamente globales, aunque incompletos. Con mayor intensidad que otras regiones del mundo en desarrollo, la historia de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a esta evolución desde fines del siglo XV.

Los historiadores modernos reconocen etapas que se destacan en el proceso de globalización durante los últimos 130 años y que, con algunas adaptaciones, adoptaremos en este documento.² La primera fase de globalización, que abarca de 1870 a 1913, se caracterizó por una gran movilidad de los capitales y de la mano de obra, junto con un auge comercial basado en una dramática reducción de los costos de transporte, más que por el libre comercio. Esta fase de globalización se vio interrumpida por la primera guerra mundial, lo que dio origen a un período caracterizado primero por la imposibilidad de retomar las tendencias anteriores en la década de 1920 y la franca retracción de la globalización en los años treinta.

Después de la segunda guerra mundial se inicia una nueva etapa de integración global, en la que conviene distinguir dos fases absolutamente diferentes, cuyo punto de quiebre se produjo a comienzos de la década de 1970, como consecuencia de la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods, de la primera crisis petrolera, y de la creciente movilidad de capitales privados, que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores y del fin de la "edad de oro" de crecimiento de los países industrializados (Marglin y Schor, 1990). Si este último se define como el punto de quiebre, podemos hablar de una segunda

¹ En Helleiner (2000a) se presenta una comparación de estas dos visiones.

² Véanse Maddison (1991, 1995 y 2001); O'Rourke y Williamson (1999); Dowrich y DeLong (2001); Lindert y Williamson (2001) y O'Rourke (2001). El punto de partida, en torno a 1870, es algo arbitrario, pero refleja la incipiente y aún limitada integración internacional (e incluso interna, en los grandes territorios nacionales) de los mercados de bienes, capital y mano de obra registrada hasta entonces, así como el alcance restringido del proceso de industrialización en la mayoría de los países que conformaban el núcleo de la economía mundial.

fase de globalización, que comprende de 1945 a 1973, y que se caracterizó por un gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, y por la notable expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, pero también por la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra. En el último cuarto del siglo XX se consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra.

Las raíces de este largo proceso se nutren de las sucesivas revoluciones tecnológicas y, muy en particular, de las que han logrado reducir los costos de transporte, información y comunicaciones.³ La disminución radical del espacio, en el sentido económico del término, es un efecto acumulado de la reducción de los costos y del desarrollo de nuevos medios de transporte, a lo que se une la posibilidad de transmitir información en “tiempo real”, cuya primera etapa es la invención del telégrafo y que se expande posteriormente con el teléfono y la televisión. En cambio, el acceso masivo a la información sólo se hace posible gracias a las tecnologías de información y comunicaciones desarrolladas en los últimos años, que han permitido disminuir drásticamente el costo de acceso, aunque evidentemente no ocurre lo mismo con el costo de procesamiento y, por consiguiente, de empleo eficaz de la información.

Los progresos registrados en el transporte, la información y las comunicaciones forman parte de un conjunto más amplio de innovaciones tecnológicas que hicieron posible adelantos sin precedentes en la productividad, el crecimiento económico y el comercio internacional. En los países europeos, los grandes capitales han estado vinculados al comercio internacional desde los orígenes del capitalismo moderno (Braudel, 1994). La internacionalización de la producción de las empresas se remonta a fines del siglo XIX y aparece como subproducto de la concentración económica en los países industrializados, que dio y sigue dando origen a las grandes empresas transnacionales. A partir de la década de 1970, se fue haciendo cada vez más común la subcontratación internacional de las tareas que suponen un uso más intensivo de mano de obra, como el ensamble o la maquila, que se vio facilitada por la reducción de los costos de transporte y las regulaciones comerciales adoptadas en los países industrializados. Éste constituyó el primer paso hacia el desarrollo de sistemas de producción integrados, que permiten la segmentación de la producción en distintas etapas (“desmembramiento de la cadena de valor”), y la especialización de plantas o empresas subcontratadas ubicadas en distintos países en la producción de determinados componentes, la realización de ciertas fases del proceso productivo y el ensamble de algunos modelos.

Estos cambios en la estructura de la producción y el comercio han realzado el protagonismo de las grandes empresas o conglomerados empresariales. De hecho, existe una estrecha relación entre el surgimiento de los sistemas integrados de producción, el aumento de las corrientes de comercio y de inversión extranjera directa, y el creciente protagonismo de las empresas transnacionales. El factor esencial ha sido indudablemente la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se ha acelerado en las dos últimas décadas. Estos fenómenos contribuyen a explicar la gran oleada de inversión extranjera y la notable concentración de la producción a escala mundial, que caracterizó al último decenio del siglo XX.

³ En efecto, este proceso sería inconcebible sin el ferrocarril, la navegación a vapor y el telégrafo en el siglo XIX; la construcción de canales interoceánicos (Suez en 1869 y Panamá en 1903); del automóvil, el avión, el teléfono y la televisión en el siglo XX; y, por supuesto, de la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones en las últimas décadas del siglo XX.

Al igual que en el caso del comercio, las transacciones financieras internacionales se iniciaron en Europa junto con los orígenes mismos del capitalismo moderno (Kindleberger, 1984; Braudel, 1994). En el siglo XIX, Londres era el principal centro financiero internacional y bajo su hegemonía se consolidó el patrón oro como sistema de pagos internacionales y de regulación macroeconómica. París fue su competidor más cercano y, a comienzos del siglo XX, se sumó Nueva York. La suscripción de capital para grandes proyectos, especialmente de infraestructura y recursos naturales fueron, junto con la creación de un mercado internacional de bonos de deuda pública, las modalidades dominantes de los movimientos internacionales de capitales de largo plazo en la primera fase de la globalización. A ellas se sumó el financiamiento del comercio internacional, en torno al cual surgió una incipiente red bancaria internacional. Las modalidades de financiamiento de largo plazo estuvieron expuestas a crisis recurrentes y prácticamente desaparecieron como consecuencia de la depresión mundial de los años treinta, y el colapso del patrón oro y las moratorias masivas que la acompañaron. Los acuerdos de Bretton Woods, adoptados en 1944 con el fin de crear un sistema multilateral de regulación macroeconómica, basado en tipos de cambio fijos pero reajustables y la prestación de apoyo financiero a los países que enfrentaban crisis de la balanza de pagos, así como la aparición de la banca oficial de financiamiento internacional, tanto nacional (bancos de exportación e importación) como multilateral (Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales), fueron las respuestas a esta situación.

A su vez, la reaparición del financiamiento privado internacional de largo plazo a partir de la década de 1960 fue producto de la nueva fase de estabilidad económica mundial, pero también de una sucesión de factores: el excedente de dólares acumulado en ese decenio y de petrodólares en el siguiente; el abandono del esquema de paridades fijas de Bretton Woods y la flotación de las principales monedas a comienzos de los años setenta; el desarrollo acelerado del ahorro institucional en la década de 1980, encabezado por Estados Unidos y el Reino Unido, y el nacimiento de un mercado cada vez más amplio de derivados financieros en el último decenio del siglo XX, que permitió subdividir los riesgos de los distintos activos y pasivos financieros.

La globalización financiera ha sido más rápida que la comercial y productiva, y se puede argumentar, con razón, que vivimos en una era de hegemonía de lo financiero sobre lo real (CEPAL, 2001a). Ambos procesos tienen como telón de fondo un profundo reordenamiento institucional a nivel mundial, cuyo elemento esencial ha sido la liberalización de las transacciones económicas internacionales, corrientes y de capital. Sin embargo, el diseño de nuevas reglas económicas globales sigue siendo insuficiente y muestra claros vacíos institucionales.

En cambio, no ha habido una liberalización paralela de los flujos de mano de obra, que son objeto de una estricta regulación por parte de las autoridades nacionales (salvo entre los países miembros de la Unión Europea). Ésta es una de las grandes diferencias entre la primera y la actual fase de la globalización. La primera estuvo acompañada por dos grandes flujos de migración: de mano de obra europea hacia zonas templadas y de mano de obra, asiática en su mayor parte, hacia zonas tropicales. En conjunto estas corrientes migratorias abarcaron a cerca del 10% de la población mundial de entonces (Banco Mundial, 2002a).

A esto se suma el sesgo de la regulación de los flujos migratorios contra la mano de obra no calificada que, en consecuencia, tiende a movilizarse por canales irregulares. Este hecho expone a los inmigrantes al abuso de los traficantes de trabajadores, acentúa su indefensión ante las autoridades y genera otra presión a la baja de la remuneración del trabajo menos calificado en los países receptores. Estas modalidades de regulación de las migraciones absorben los recursos humanos más calificados, y relativamente escasos, de los países en desarrollo. Por lo tanto, la segmentación de la movilidad laboral está contribuyendo a acentuar las disparidades de ingreso por nivel de calificación, tanto en los países receptores como en los de origen.

Hay otros factores, íntimamente ligados a la esfera económica, que han adquirido una gran importancia a nivel mundial. Uno de ellos es la extensión de los problemas ambientales de carácter global. En los tres últimos decenios ha quedado en evidencia y se ha documentado científicamente una situación planetaria sin precedentes, derivada de la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas, que tiene efectos de carácter mundial como el calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad, y el avance de la desertificación y la sequía, que adquieren una dimensión perversa, la de “males públicos globales”. Esto ha puesto de manifiesto la mayor interdependencia ecológica de los países, que confiere un carácter singular al momento histórico actual (CEPAL/PNUMA, 2001). La reversión de estos procesos ha dado origen a nuevos imperativos y oportunidades de cooperación internacional, y la amenaza que representan para la sostenibilidad del crecimiento económico ha sido objeto de un amplio y largo debate. Sin embargo, las respuestas instrumentadas hasta ahora son claramente insuficientes ante la magnitud que han ido adquiriendo los problemas.

Otra forma de “males públicos globales”, también vinculada al plano económico, es la expansión de la delincuencia internacional: la producción, el comercio y el consumo de estupefacientes, y su estrecha relación con el financiamiento del terrorismo, el tráfico de armas y la circulación internacional de capitales ilícitos, derivada del tráfico de estupefacientes y de diferentes formas de corrupción que trascienden las fronteras nacionales. La necesidad de controlar la circulación de estos capitales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados y en los centros financieros extraterritoriales (*off-shore*), ha sido reconocida con rezago, porque exige limitar la vigencia del secreto bancario para dar paso a esquemas especiales de control de la circulación de fondos de origen ilícito. Lamentablemente, los sistemas que se han venido desarrollando no incluyen, hasta ahora, medidas destinadas a combatir la corrupción.

II. Las dimensiones no económicas

1. Dimensiones valóricas y culturales

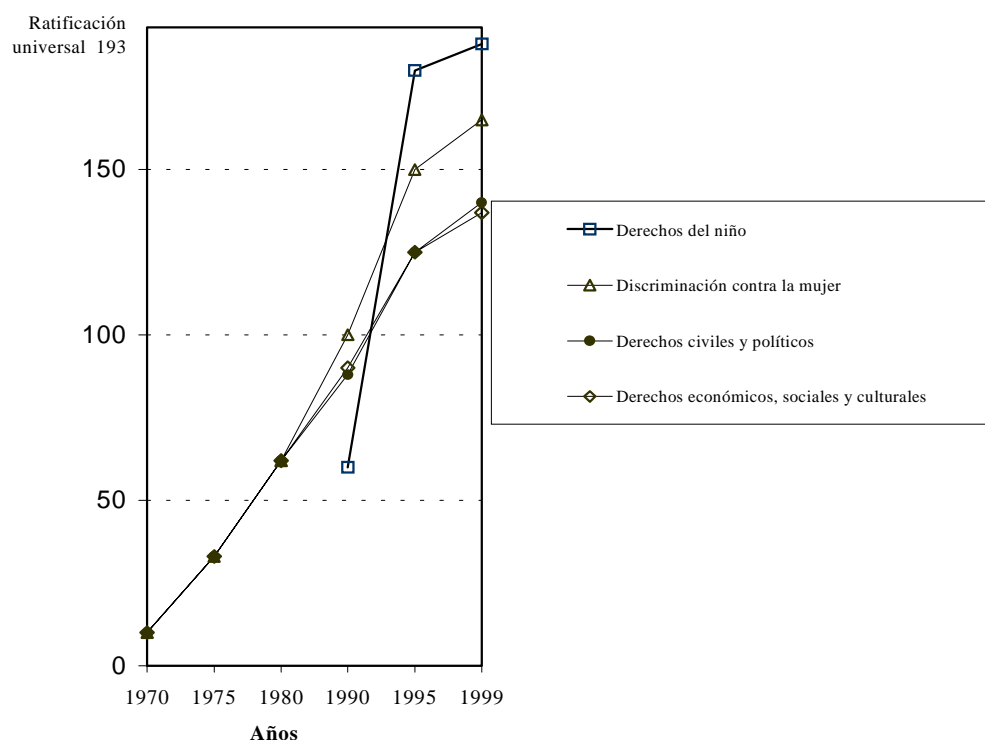
La globalización económica evoluciona simultáneamente a otros procesos que tienen su propia dinámica. Uno de los más positivos es el que la CEPAL ha denominado “globalización de los valores”, entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes (CEPAL, 2000a) y cuya manifestación más cabal son las declaraciones sobre los derechos humanos, en sus dos dimensiones más importantes. En primer término, los civiles y políticos, que garantizan la autonomía del individuo ante el poder del Estado y la participación en las decisiones públicas. En segundo lugar, los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de igualdad económica y social, solidaridad y no discriminación. Uno de sus principales reflejos ha sido la creciente adhesión a las convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos por parte de los gobiernos (véase el gráfico 1.1). Otra expresión de este fenómeno son las declaraciones de las cumbres mundiales sobre medio ambiente, desarrollo social, población, mujer y protección de los derechos del niño, entre otras, celebradas en el marco de las Naciones Unidas. La Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000a) es una de las expresiones más acabadas de los principios consagrados en dichas cumbres.

Es importante destacar que, al igual que en el plano económico, esta “globalización de los valores” tiene una larga historia, que está vinculada a las luchas de la sociedad civil internacional. Su manifestación más reciente es la conformación de una “sociedad civil global”, cuya capacidad de información y movilización se ha multiplicado con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Los antecedentes de esta sociedad se remontan al internacionalismo liberal, surgido de las revoluciones de Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII, cuya expresión más concreta es la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de la revolución francesa. Como bien se sabe, estos valores ejercieron una gran influencia en las luchas por la

independencia en América Latina y el Caribe, que se iniciaron con la revolución haitiana de 1791, como efecto directo de la revolución francesa.

Mientras los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas tienen su origen en los movimientos liberales de fines del siglo XVIII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el producto de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX; su principal expresión política ha sido la organización Internacional Socialista en sus sucesivas manifestaciones. Por su parte, el internacionalismo feminista ejerció una influencia determinante a lo largo del siglo XX en el reconocimiento de la igualdad de derechos de las mujeres, mientras que el internacionalismo ambientalista ha venido jugando un papel destacado a partir de la década de 1960 en la incorporación en las agendas nacionales e internacionales de los principios de desarrollo sostenible (desde Estocolmo en 1972 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, y la sucesión posterior de convenciones ambientales globales). El surgimiento de un internacionalismo étnico en los últimos decenios es el capítulo más reciente de esta larga historia de movimientos de la sociedad civil internacional.

Gráfico 1.1
RATIFICACIÓN DE LAS CONVENCIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS
 (Total de países)



Fuente: Naciones Unidas, *Treaty Series. Cumulative Index*, N° 25, Nueva York, 1999.

Sin embargo, cabe destacar que esta "globalización de los valores" se enfrenta en algunos casos con una globalización de carácter diametralmente opuesto, que surge de la penetración de los valores de la economía de mercado en las relaciones sociales (productivas, culturales e, incluso, familiares). En efecto, la tensión que se produce entre esos principios éticos comunes y la extensión de las relaciones de mercado a la esfera de los valores, implícita en el concepto de "sociedad de mercado", es otro elemento distintivo del proceso de globalización. Esta tensión suele alcanzar ribetes conflictivos, debido a que el marco internacional no cuenta con los mecanismos de mediación que en el plano nacional ha proporcionado históricamente la política.

La prolongada historia de los movimientos sociales ha adquirido en los últimos años una nueva dimensión: la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural que impone la globalización. Este "derecho a ser diferente" interactúa de diversas maneras con los derechos humanos en el sentido tradicional, que reconocen la igualdad de los ciudadanos, entre sí y ante el Estado. Igualdad e identidad tienen, por lo tanto, una compleja relación en el plano global.

La globalización ataca y fomenta, a la vez, la diversidad cultural. De hecho, segmentos enteros de la humanidad sienten amenazadas sus historias irrepetibles y los valores que rigen sus comunidades. Pero, al mismo tiempo, la globalización estrecha las relaciones entre tradiciones culturales y modos de vida distintos, y propicia una pluralidad de interpretaciones sobre el orden global.

El dinamismo de este proceso plantea problemas sin precedentes. Por una parte, amenaza con convertir el enriquecedor diálogo de culturas en un monólogo. Por otra, la interacción abre oportunidades culturales a nuevos y variados grupos y personas, incluidas las relacionadas con la mezcla de distintas culturas. Esta incorporación a través de mecanismos de participación y exclusión se expresa en nuevas formas de organización. Nuevas redes, virtuales o no, sustituyen a las tradicionales formas de organización de los movimientos contestatarios.

Recuadro 1.1

INCLUSIÓN E IDENTIDAD: LA CUESTIÓN ÉTNICA

América Latina y el Caribe es un crisol de culturas donde diversidad y universalidad se mezclan y combinan. En la región viven más de 400 pueblos indígenas, unos 50 millones de personas que, paulatinamente, han ido fortaleciendo su capacidad de organización política, de reivindicación de su identidad étnica y de defensa de su cultura. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). Por su parte, la población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña alcanza casi 150 millones de personas, que se ubican especialmente en Brasil (51%), Colombia (21%), la subregión del Caribe (16%) y Venezuela (12%).

A principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias de decisión pública. América Latina y el Caribe enfrenta aquí un gran desafío: la integración social requiere del reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural. Esto implica que los Estados, gobiernos y sociedades reconozcan los derechos de las diferentes etnias, los incorporen a la legislación y provean los medios necesarios para su ejercicio real. Asimismo, las políticas de desarrollo deben abrir espacios que permitan a estas poblaciones desarrollar sus potencialidades y compartir códigos básicos de la modernidad, sin que ello conlleve la pérdida de su identidad.

El inusitado desarrollo de los medios de comunicación condiciona estos procesos de una manera singular y también da origen a nuevos problemas. En primer término, agiganta la brecha entre los cánones culturales privilegiados por las cadenas globales y las bases culturales y artísticas de los países y regiones. En segundo lugar, su control a nivel nacional e internacional, está concentrado en pocas manos. Esta situación atenta contra el ideal de diversidad cultural, ya que el manejo del intercambio simbólico incide en la construcción de la identidad, de las opiniones y de las convicciones.⁴ Tercero, el desarrollo de medios audiovisuales se traduce en un notable aumento de las expectativas personales. El acceso a la información no siempre guarda relación con las posibilidades de trabajo e ingreso seguros y, por ende, de bienestar y consumo. El “efecto de demostración” trasciende hoy más que nunca las fronteras nacionales. Por último, la integración o marginación del intercambio informático se ha transformado en un elemento crucial para el ejercicio de la ciudadanía, lo que plantea un problema fundamental: cómo evitar la brecha entre los informatizados y los que sufren de “invisibilidad electrónica”.

2. La dimensión política

Las relaciones políticas internacionales también han sufrido cambios de gran envergadura en los últimos decenios. El fin de la guerra fría marcó un fuerte vuelco en el clima imperante entre Estados soberanos, en tanto que la exacerbación de varios conflictos localizados y su mayor visibilidad provocaban tensiones internacionales de naturaleza muy distinta a las del período anterior. Si bien estas tendencias ya se hacían notar desde la década de 1970, en el último decenio del siglo XX se consolidaron, en especial debido a las profundas transformaciones ocurridas tras la caída del Muro de Berlín. La acentuación de la primacía estadounidense, los esfuerzos europeos por crear un bloque capaz de tener un papel protagónico en la economía y la política mundial, el rezago de Japón, el surgimiento de China y de India y la abrupta transición de los países socialistas fueron sus rasgos más sobresalientes.

Estos profundos cambios políticos acaecidos en el mundo otorgaron a la democracia representativa una preponderancia nunca vista. La aceptación de los principios de pluralismo y de alternancia en el poder, de vigencia de la división de poderes del Estado, de elección de autoridades como base de la legitimidad, y de reconocimiento de la mayoría y respeto de las minorías orientaron el discurso político y comenzaron a aplicarse en forma mucho más generalizada.

Sin embargo, las transformaciones en curso plantean cuestionamientos al conjunto de instituciones democráticas respecto de su funcionamiento en sociedades donde la información, el peso de la imagen y el poder del dinero desempeñan un papel fundamental. Estas críticas se extienden a los partidos políticos, a los parlamentos, a la relación entre electores y representantes e incluso al sentido de la política, sobre todo en las regiones del mundo en desarrollo marcadas por la exclusión y la pobreza, aunque no sólo en ellas. Aunque la democracia concita una adhesión mayoritaria, en no pocos casos las opiniones respecto de su funcionamiento y eficacia para responder a las necesidades de la población son negativas. Así como no se han obtenido beneficios significativos del dividendo de la paz después de la guerra fría, tampoco ha sido posible un pleno aprovechamiento del “bono de la democracia”.

A pesar de estas dificultades, se sigue reconociendo que la democracia es la mejor manera de establecer una agenda de desarrollo (Sen, 1999) y que el buen gobierno se caracteriza por un perfeccionamiento del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, entendidas como la unidad analítica y operativa del gobierno (Lahera, 1999). Pese a esto, los gobernantes y los dirigentes políticos se ven sometidos a la tensión de conseguir un amplio apoyo local y,

⁴ Ninguno de los primeros veinte grupos multimedia existentes en el mundo es iberoamericano y cuatro de los cinco conglomerados más grandes provienen del mundo anglosajón. En 1999, cuatro agencias controlaban el flujo internacional de noticias escritas. Si estas cifras tienen correlación con el grado de influencia simbólica, ¿cuán audible y visible es América Latina y el Caribe en el mundo?

simultáneamente, respetar las rígidas reglas derivadas de formas específicas de globalización. En tal sentido, se podría afirmar categóricamente que no tiene sentido fomentar la democracia como valor universal si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización.

La menguada capacidad del Estado afecta el papel que puede desempeñar el sector público en la reducción del costo de los procesos de “destrucción creativa”, asociados a la acelerada transformación estructural, e incluso acentúa las dificultades que plantea la modernización del Estado. Sin embargo, es poco realista postular simultáneamente las virtudes de la globalización y de la desintegración del Estado. El papel del Estado social y generador de externalidades tecnológicas e institucionales es y seguirá siendo importante. En un mundo de riesgos globales, la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente. Por consiguiente, conviene recordar la categórica advertencia de Polanyi (1957) en su análisis del colapso de la primera fase de globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos.

III. Oportunidades y riesgos

En el acceso a las nuevas tecnologías, al igual que en el ámbito comercial, la globalización de los mercados ofrece a los países en desarrollo amplias oportunidades de mejor integración en la economía mundial. En ese sentido, puede decirse que el crecimiento sostenido del comercio internacional, y el fortalecimiento de las reglas multilaterales y de los mecanismos de solución de controversias, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), son elementos propicios. También lo es el regionalismo, si se entiende en los términos positivos propuestos por la CEPAL, es decir como un regionalismo abierto (CEPAL, 1994). Pero estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas, reflejo de las prácticas proteccionistas que siguen predominando en el mundo, así como a la sobreoferta de determinados bienes en el comercio internacional, sobre todo de materias primas. Los países en desarrollo encaran, además, el reto de adecuar sus políticas a los mecanismos institucionales que exige la OMC, tarea que no ha resultado fácil y que incluso puede tener consecuencias más restrictivas de lo conveniente. De hecho, como veremos más adelante, cuando no existe una auténtica igualdad de oportunidades a nivel internacional, las normas globales sólo generan mayores disparidades.

El explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades de financiamiento y de cobertura de riesgos financieros, pero también ha dejado en evidencia los inmensos problemas que provoca la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan.⁵ La coexistencia de la globalización financiera y de políticas macroeconómicas nacionales, que siguen formulándose en función de intereses y contextos internos, crea no pocas tensiones para los países en desarrollo. Sus gobiernos están sujetos a la incertidumbre que generan las políticas macroeconómicas adoptadas por los países desarrollados, que no internalizan adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar su coherencia global. A ello se suman los problemas propios del mercado financiero, en especial la volatilidad y los fenómenos de “contagio”, que han afectado duramente a los países de América Latina y el Caribe en los últimos decenios. Estos fenómenos se vinculan a la incapacidad del mercado de distinguir adecuadamente entre distintos grupos de prestatarios, hecho que produce un efecto de “manada” en el comportamiento del mercado financiero, tanto en los períodos de bonanza como de crisis. Los países en desarrollo se enfrentan a una peligrosa globalización de la volatilidad financiera, que puede tener efectos negativos en términos de crecimiento económico y equidad (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001; Rodrik, 2001b).

⁵ Véanse Naciones Unidas (1999), UNCTAD (1998, 2001) y CEPAL (2001a).

La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, aunque no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la inexistencia de una gobernabilidad económica adecuada. Otras de sus manifestaciones son la notable concentración económica que se viene observando en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas provocadas por el proceso de globalización, entre un país y otro y dentro de un mismo país.⁶ Este hecho refleja, entre otros fenómenos, las elevadas exigencias de educación y conocimiento que imponen las tecnologías y los mercados globales, y que amenazan con marginar a quienes no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y el desarrollo de nuevos conocimientos. Este proceso forma parte de nuevas y antiguas amenazas a la seguridad económica y social de la población, que se enfrenta a un debilitamiento de los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del Estado.

La globalización también puede contribuir al surgimiento y la valorización de ventajas comparativas ambientales, entre otras la utilización sostenible de capital natural de valor económico (forestal, pesquero, turístico), ecológico (sumidero de carbono y otros contaminantes) o bien de valor estético, histórico y científico. Esto puede dar origen a un sinnúmero de políticas vinculadas al desarrollo del ecoturismo, la investigación de nuevos fármacos, la utilización del conocimiento empírico sobre manejo de recursos naturales y propiedades económicas de la biodiversidad local, la utilización de la oferta ecológica regional (biomasa y recursos naturales, entre otros), el aprovechamiento productivo de nichos ecológicos únicos y la negociación internacional en torno a servicios ecológicos regionales de interés global. En el ámbito nacional, la globalización puede perfeccionar las políticas públicas, elevando el costo de instrumentación de estrategias no sostenibles que influyan negativamente en el desarrollo a largo plazo. Uno de los riesgos que se plantean en este ámbito es la posible pérdida de ventajas comparativas tradicionales, sin que necesariamente se logren otras nuevas.

Los procesos ambientales globales afectan por definición a todos los países, pero los países pequeños ubicados en zonas tropicales, en particular los insulares, son más vulnerables a los cambios ambientales globales, como bien lo ilustra la frecuencia e intensidad cada vez mayores de los desastres provocados por fenómenos naturales. Además, si no se adoptan políticas internacionales y nacionales específicas, cabe prever que irá en aumento la tendencia a la explotación excesiva de ciertos recursos naturales, a la subutilización de otros y al traspaso de los costos ecológicos desde los países que son grandes contaminadores a la región.

La globalización también ofrece oportunidades sin precedentes en el terreno no económico. Como se ha señalado, la expansión de los valores globales, la lucha por el derecho a ser diferente y la creación de mecanismos internacionales de defensa de la ciudadanía son adelantos notables, que se reflejan en la consolidación, sin duda insuficiente, de los derechos humanos, la democracia, la igualdad de género y el respeto de la diversidad étnica. La ruptura de estructuras arcaicas de dominación y el control del abuso de poder en los países deben considerarse como progresos de la era global, aunque subsisten las tensiones provocadas por la falta de canales que permitan, en algunos casos, legitimar las acciones internacionales y atenuar los inmensos desequilibrios de poder que se observan a nivel mundial. La globalización de los medios de comunicación y su concentración en pocas manos también plantea nuevos problemas, ya que crea grandes tensiones entre homogeneidad y diversidad cultural, y una enorme distancia entre integración simbólica al mundo global y escasa capacidad de integración material, debido a las marcadas desigualdades existentes.

Muchos de los problemas mencionados son un reflejo del carácter incompleto y asimétrico de la agenda de políticas que ha acompañado a la actual fase de globalización, en gran medida a causa

⁶ Véanse UNCTAD (1997), PNUD (1999), Cornia (1999), Rodrik (1997), Bourguignon y Morrison (2002) y el capítulo 3 de este informe.

de las disparidades de poder y organización de los actores internacionales que influyen en su formulación e instrumentación. En los términos utilizados en los debates financieros de los últimos años, todo esto subraya la necesidad de una nueva "arquitectura internacional" para la era de la globalización, basada en una agenda amplia y en un proceso de negociación representativo y plural.

En esta agenda global se debe incluir tanto la provisión de bienes públicos globales, como la corrección de las grandes desigualdades y asimetrías internacionales. La estructura internacional presenta, en primer lugar, un contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la estructuración de una gobernabilidad global, que ha conducido a una provisión subóptima de "bienes públicos globales" (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Una segunda categoría de problemas obedece a la falta de instrumentos internacionales eficaces que garanticen el logro de las metas de desarrollo reiteradas en forma periódica, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La tercera categoría se relaciona con la corrección de las asimetrías que enfrentan los países en desarrollo en el orden global, en materia productiva y tecnológica, en las esferas financiera y macroeconómica, y a causa del contraste entre la alta movilidad internacional de los capitales y las estrictas restricciones impuestas al movimiento de mano de obra (Ocampo, 2001a).

En las primeras décadas posteriores a la segunda guerra mundial, se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías del sistema económico internacional. Los compromisos adquiridos en materia de asistencia oficial para el desarrollo y trato preferencial a los países en desarrollo en el área comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de ese esfuerzo por construir un "nuevo orden económico internacional". Esta visión se ha erosionado radicalmente en los últimos decenios y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico del reordenamiento de la economía internacional debe ser el garantizar "condiciones igualitarias" que permitan el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. La evidencia de continua profundización de las desigualdades en el último medio siglo, que prolonga las tendencias de más larga data, demuestra que ambos enfoques han sido insuficientes.

El déficit de gobernabilidad global, que abarca todos estos temas, refleja otro conflicto profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta discrepancia implica, fundamentalmente, que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que hagan posible una adecuada representación de los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos. Evidentemente, esta situación provoca tensiones, debido a que los espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y locales.⁷ De hecho, éste es el sentido más importante que sigue teniendo el concepto de nación en el mundo de hoy, aunque la globalización también acentúa las tensiones que enfrentan los gobiernos entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y la restricción de sus márgenes de acción derivada de la misma globalización.

⁷ Hay, sin duda, espacios en que emerge una "ciudadanía global", que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente y el comercio, como quedó demostrado claramente en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio de la Cumbre de las Américas (Toronto, 1999), y en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Seattle (1999), la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Praga (2000), la del Grupo de los Ocho en Génova (2001) y el Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001 y 2002), entre otros.



Capítulo 2

Las dimensiones económicas de la globalización

Si bien el proceso de globalización es un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, algunas de sus facetas más visibles y determinantes son las económicas. En este capítulo se aborda, desde una perspectiva global, el análisis de las principales tendencias del comercio, la inversión, las finanzas, los regímenes macroeconómicos y la movilidad internacional de la mano de obra. Dicho análisis abarca un largo período histórico, que se extiende desde el último cuarto del siglo XIX hasta nuestros días, y se enmarca en las sucesivas fases de globalización definidas en el capítulo anterior.

En la primera sección se examina la evolución de los flujos de comercio e inversión entre las principales regiones del mundo, haciendo hincapié en la relación variable entre expansión comercial y crecimiento económico, el surgimiento de los sistemas de producción integrados que sirven de sustento a la operación de las empresas transnacionales, los principales desafíos que estas tendencias globales imponen a los países en desarrollo y la construcción de la institucionalidad internacional en el ámbito comercial. En la segunda sección se estudian los cambios más importantes que se han producido en el campo de las finanzas internacionales y los regímenes macroeconómicos. Tras pasar revista a los aspectos más importantes de la evolución histórica en esta área, se presta atención a la volatilidad y el contagio que han caracterizado a los flujos de capitales en la tercera fase de globalización, para luego analizar la magnitud y la composición de estos flujos hacia los países en desarrollo.

En la última sección se presenta una visión global del fenómeno de la migración internacional de la mano de obra, y se comparan la magnitud relativa y el entorno regulatorio en que se inscriben los flujos migratorios de las distintas fases de globalización, así como los diferentes patrones mundiales de origen y destino de los migrantes.

I. Comercio e inversión internacional

1. Comercio internacional y crecimiento económico: una relación histórica variable

El comercio mundial se expandió aceleradamente a lo largo del siglo XIX, más rápidamente que el también dinámico producto mundial (véase el gráfico 2.1). Esta expansión estuvo determinada por varios factores, entre los que se cuentan las primeras revoluciones industriales, la notable disminución del costo del transporte que trajeron aparejada, la *Pax Britannica* que se impuso al término de las guerras napoleónicas, y la sustitución de los principios de regulación mercantilista por los de la libre empresa.

Este período y, en particular, lo que en el capítulo anterior denominamos la primera fase de globalización (1870-1913), se caracterizó por una amplia movilidad internacional de capitales y de mano de obra y por la extensión, a partir de 1870, del patrón oro como sistema de pagos internacionales y regulación macroeconómica. Sin embargo, contrariamente a lo que se suele afirmar, el período se caracteriza también por el surgimiento de nuevas formas de regulación estatal, tanto en áreas económicas (moneda y sistema financiero) como sociales (principios de protección de los trabajadores y seguridad social) y, sobre todo, por el mantenimiento de numerosas restricciones al libre comercio de bienes.

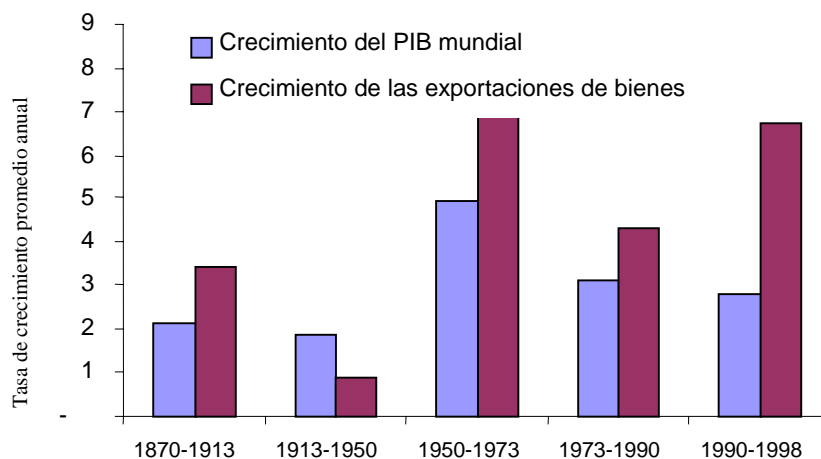
En efecto, fuera de las potencias europeas comprometidas con el libre comercio (Inglaterra y los Países Bajos, en particular), de la imposición de este sistema a las colonias en las relaciones económicas con su respectiva metrópolis y de exigencias similares a algunas potencias independientes (Japón, que sólo recuperó su autonomía arancelaria en 1911; China y el Imperio Otomano, entre otros), y de una evolución más generalizada hacia esta forma de comercio en las décadas de 1860 y 1870,¹ el proteccionismo comercial fue la norma o, más específicamente, la regla imperante en todas las naciones que mantuvieron su autonomía arancelaria. El proteccionismo fue la práctica predominante en los países continentales de Europa, en Estados Unidos, en los territorios autónomos del Imperio Británico que conservaron su autonomía (Canadá y Australia) y en muchos países latinoamericanos.² Con toda razón, Bairoch (1993) ha argumentado que en ese período el crecimiento económico fue el motor de la expansión del comercio internacional, y no a la inversa. Por lo tanto, la idea de que el libre comercio fue el gran propulsor del crecimiento económico mundial entre mediados del siglo XIX y la primera guerra mundial es uno de los grandes mitos de la historia.

¹ La excepción más notable fue Estados Unidos, que adoptó principios muy proteccionistas después del triunfo de los estados del norte en la guerra civil.

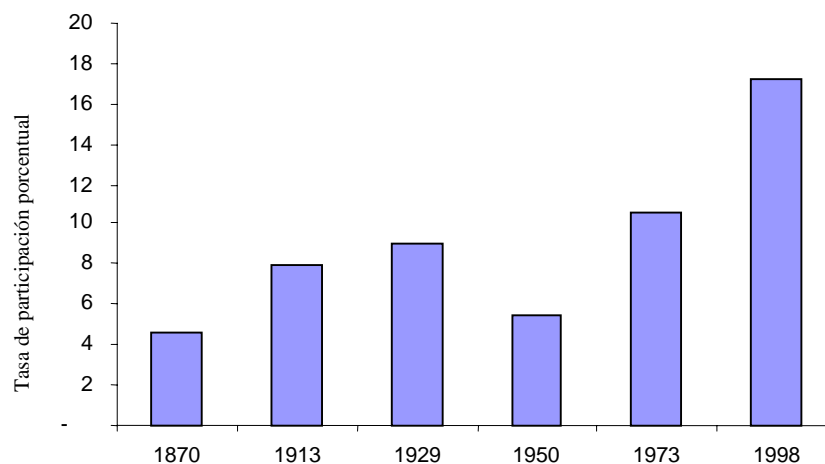
² Entre los países latinoamericanos, destacan en este sentido Brasil, Chile, Colombia y México (Bairoch, 1993, Parte I; Maddison, 1989, cap. 4; Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a).

Gráfico 2.1
COMERCIO Y PRODUCTO MUNDIAL, 1870-1998

A. Crecimiento del producto mundial y de las exportaciones de bienes



B. Relación exportaciones/PIB mundial



Fuente: Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

El dinamismo del comercio internacional se interrumpió entre las dos guerras mundiales. A este quiebre de la tendencia contribuyeron la inestabilidad política mundial, la desaceleración del crecimiento económico en los países desarrollados, la incapacidad para restablecer el patrón oro y, sobre todo, el frecuente uso de medidas proteccionistas (controles cambiarios y de importaciones) y la ruptura generalizada del sistema de pagos multilaterales durante la depresión de los años treinta. De ahí la importancia que adquirió, después de la segunda guerra mundial, la formulación de normas y la creación de organizaciones internacionales, evidentemente moldeadas por la estructura desigual de poder de los actores que intervinieron en el proceso. Más adelante se analiza la evolución de esta institucionalidad.

Como reflejo de la forma en que se estructuró el régimen comercial internacional en la posguerra, los flujos más dinámicos de comercio se centraron originalmente en los dos grandes bloques comerciales europeos. Su evolución posterior es dispar, ya que la Comunidad Europea, la actual Unión Europea, logró consolidarse, en tanto que el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), integrado por los países socialistas de Europa central y oriental, entró en un período de debilitamiento y posteriormente desapareció. Japón y la primera generación de “tigres asiáticos” también incrementaron su participación en el comercio mundial desde poco después del término de la guerra, gracias a sistemas de planificación en los que la conquista de mercados externos fue un elemento central de su estrategia de desarrollo. Todas las demás regiones del mundo redujeron su participación en el comercio mundial entre 1950 y 1973 (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.1
EXPORTACIONES POR ORIGEN
(Participación porcentual a tasa de cambio corriente, 56 países)

	1870	1913	1929	1950	1950	1973	1990	1998
			Sin África		Con África			
Europa occidental	65.7	56.3	47.4	40.8	38.6	50.3	51.9	47.4
Gran Bretaña	21.7	15.0	12.1	12.7	12.0	5.8	6.1	5.6
Países continentales	44.1	41.3	35.3	28.1	26.6	44.6	45.8	41.7
Europa central y oriental	5.8	6.0	6.6	8.3	7.8	9.2	5.4	4.9
Estados Unidos y Canadá	10.3	16.4	21.4	26.7	25.3	19.1	17.0	18.6
Otros países industrializados	2.8	4.7	6.2	6.0	5.7	9.6	11.0	9.5
América Latina y el Caribe	4.9	7.2	7.9	9.8	9.3	3.9	3.5	5.0
Asia en desarrollo	10.6	9.3	10.5	8.4	7.9	5.1	9.5	13.1
África					5.4	2.9	1.7	1.5
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de la CEPAL sobre la base de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

El surgimiento de este bloque de gran dinamismo comercial en el este de Asia fue convirtiéndose en el elemento más destacado del escenario comercial del mundo desde mediados de los años setenta. Japón perdió su protagonismo en el último decenio del siglo XX, mientras China pasaba a constituirse en el eje más dinámico del comercio mundial. Durante la década de 1990 se produjeron otras transformaciones importantes, entre las que destaca el renovado dinamismo de las exportaciones de Estados Unidos.

Cabe señalar que la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se redujo drásticamente entre 1950 y 1973, tendió a estabilizarse en el período 1973-1990 y comenzó a crecer a partir de entonces. La mayor parte de este aumento responde al dinamismo de las exportaciones mexicanas realizadas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, si se compara con la evolución de la producción agregada, ya desde mediados de la década de 1950 se observa una aceleración del dinamismo exportador de las economías pequeñas y, poco más adelante, también de las economías grandes y medianas (véase el gráfico 2.2).³ Así es como en los países de la región se fueron creando distintas combinaciones entre la sustitución de

³ Venezuela ha sido excluido del gráfico porque su trayectoria se aparta por completo del promedio regional y, de hecho, lo altera en forma significativa. En efecto, cabe recordar que las exportaciones venezolanas de petróleo fueron muy dinámicas en términos de volumen en los primeros decenios de la posguerra, pero que esta tendencia se invirtió a partir de los años setenta, en parte como resultado de los compromisos adquiridos en el marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

importaciones y la promoción de exportaciones, incluidos varios esquemas de integración subregional, el primero de los cuales fue el centroamericano (década de 1950). Este "modelo mixto", más que la sustitución de importaciones como se suele sostener, fue el esquema más generalizado en la región desde la década de 1960 (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b) y, en realidad, el que propugnó la CEPAL desde fines de los años cincuenta (CEPAL, 1998b; Bielschowsky, 1998; Rosenthal, 2001). Ya desde mediados de los setenta, el dinamismo de las exportaciones comenzó a superar al del producto en el conjunto de la región. Esta tendencia se acentuó durante la "década perdida", pero más debido a la brusca caída del producto que al dinamismo de las exportaciones y, en el último decenio del siglo pasado, gracias a la expansión de estas últimas.

Cuadro 2.2

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES MUNDIALES POR ORIGEN Y DESTINO, 1985 Y 2000
(Porcentajes de las importaciones totales del mundo)

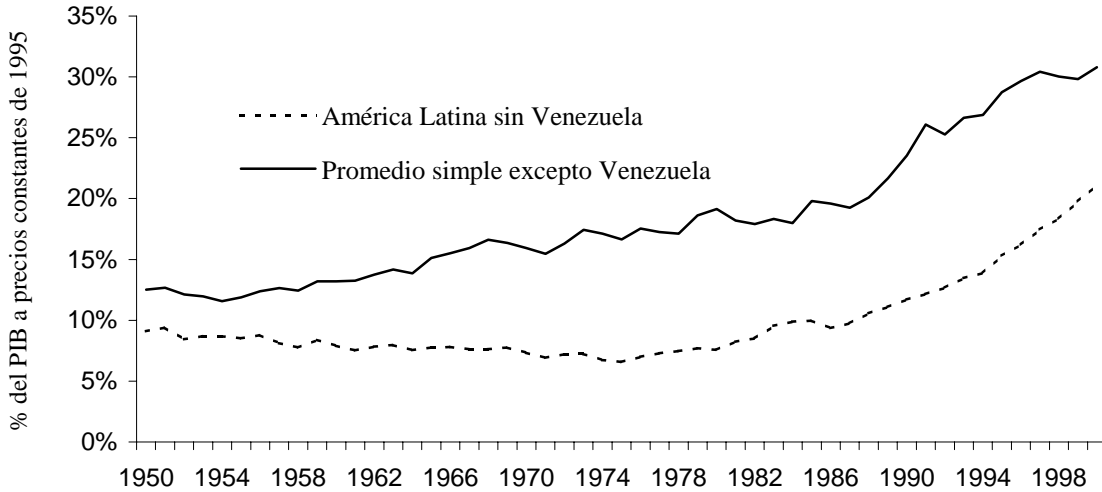
Región de destino \ Región de origen	Europa occidental	Estados Unidos	Otros industrializados	Total países industrializados	América Latina y el Caribe	Asia en desarrollo	África	Total países en desarrollo	Total por origen
A. 1985									
Europa occidental	30.0	5.2	1.6	36.8	0.8	2.5	1.2	4.6	41.4
Estados Unidos y Canadá	3.8	7.1	2.4	13.3	1.1	1.8	0.3	3.2	16.4
Otros industrializados	2.3	4.8	1.0	8.1	0.3	2.6	0.2	3.0	11.1
Total países industrializados	36.1	17.1	5.0	58.1	2.2	6.9	1.7	10.8	68.9
América Latina y el Caribe	1.5	2.9	0.4	4.8	0.7	0.2	0.1	0.9	5.8
Asia en desarrollo	3.5	4.2	4.1	11.7	0.3	3.8	0.2	4.3	16.1
África	2.9	0.8	0.2	3.9	0.1	0.2	0.1	0.4	4.3
Total países en desarrollo	7.9	7.9	4.7	20.5	1.1	4.3	0.4	5.7	26.2
Resto del mundo	3.3	0.2	0.3	3.8	0.1	0.8	0.3	1.1	4.9
Total por destino	47.3	25.2	10.0	82.4	3.4	12.0	2.3	17.6	100.0
B. 2000									
Europa occidental	25.5	4.6	1.5	31.7	1.0	2.9	0.6	4.5	36.1
Estados Unidos y Canadá	3.7	6.6	1.9	12.2	3.2	2.4	0.1	5.7	17.9
Otros industrializados	2.0	3.1	0.6	5.7	0.3	3.4	0.1	3.7	9.4
Total países industrializados	31.2	14.3	4.0	49.5	4.4	8.7	0.8	13.9	63.5
América Latina y el Caribe	0.8	3.7	0.2	4.7	1.0	0.3	0.0	1.3	6.0
Asia en desarrollo	4.7	5.9	3.8	14.4	0.5	8.2	0.2	8.9	23.3
África	1.1	0.4	0.1	1.7	0.1	0.4	0.1	0.5	2.2
Total países en desarrollo	6.6	10.0	4.1	20.7	1.6	8.8	0.3	10.7	31.4
Resto del mundo	3.7	0.5	0.2	4.4	0.1	0.5	0.1	0.7	5.1
Total por destino	41.6	24.8	8.3	74.7	6.1	18.0	1.2	25.3	100.0

Fuente: CEPAL, TradeCAN 2002, sobre la base de datos COMTRADE.

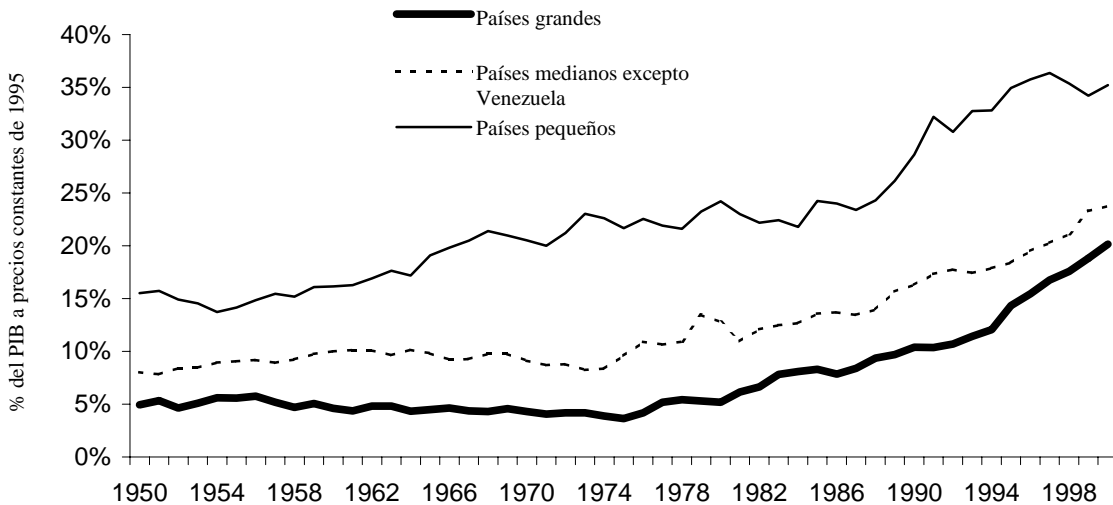
Nota: Los datos de las importaciones mundiales se refieren al total de importaciones de 82 países informantes, lo que corresponde aproximadamente el 90% del comercio mundial. El año 1985 se refiere al promedio anual del período 1984-1986. El año 2000 se refiere al promedio anual de 1999-2000. Los países no incluidos como países informantes son principalmente economías en transición. Europa occidental: Unión Europea más Suiza, Noruega e Islandia. Otros industrializados: Japón, Australia, Nueva Zelandia e Israel. Resto del mundo no se incluye como destino por falta de información, y como origen, resto del mundo se refiere a economías en transición, Oceanía excepto Australia y Nueva Zelandia, zonas francas, etc.

Gráfico 2.2
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA

A. Porcentajes del PIB



B. Porcentaje del PIB por tamaño de países (promedios simples)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

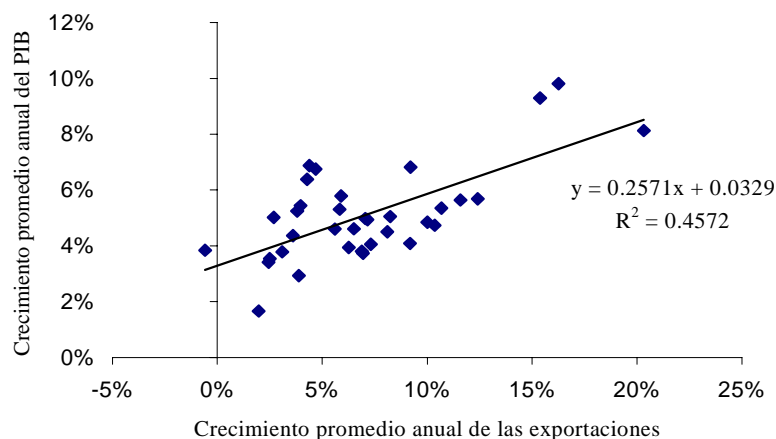
En consecuencia, la relación entre comercio y crecimiento económico ha sido variable, no sólo a lo largo del siglo transcurrido con anterioridad a la segunda guerra mundial, sino también durante las fases más recientes de globalización. Como queda en evidencia en el gráfico 2.1, la aceleración del comercio y del crecimiento mundiales de 1950 a 1973 fue simultánea, aunque la primera obedeció en gran medida a la reversión de los patrones de enclaustramiento nacional vigentes entre 1913 y 1950. La desaceleración de la economía mundial en el período 1973-1990 también es atribuible a una disminución del ritmo de crecimiento del comercio mundial, pero su

gran dinamismo en el último decenio del siglo XX no estuvo acompañado de una mayor expansión económica mundial.

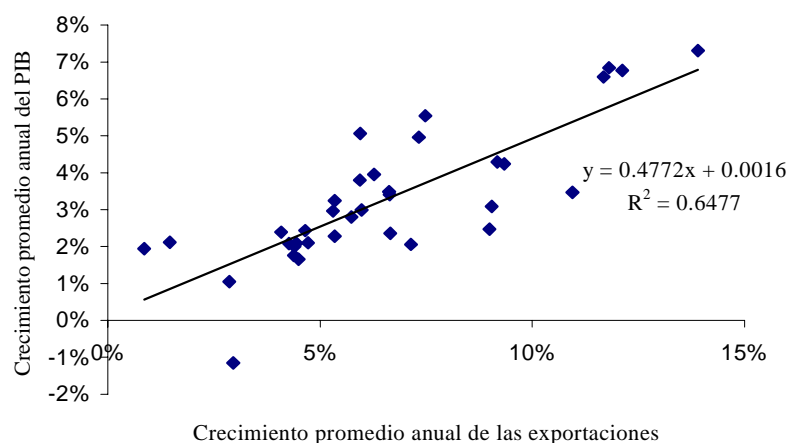
Esta relación variable queda confirmada en el gráfico 2.3. La aceleración del crecimiento del producto en 1950-1973 corresponde a patrones muy distintos de integración a la economía mundial. Por lo tanto, la segunda fase de globalización no se caracterizó por una estrecha correlación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y del producto de los distintos países, aunque algunas de las economías más dinámicas de entonces —sobre todo la República de Corea, Japón y la provincia china de Taiwán— también fueron economías exportadoras muy exitosas. Por el contrario, la correlación se reforzó durante la tercera fase de globalización. Por este motivo, aunque la liberalización y la expansión del comercio mundial no se tradujeron en un crecimiento económico global más dinámico en la tercera fase de globalización, el éxito de los distintos países sí ha estado estrechamente vinculado a una buena inserción en las corrientes de comercio internacional.

Gráfico 2.3
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PIB POR PAÍS
(35 países)

A. 1950-1973



B. 1973-1998



Fuente: Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001

En el mundo en desarrollo, la relación entre estrategia de desarrollo, comercio exterior y crecimiento económico ha sido ciertamente variable desde fines de la segunda guerra mundial. Los análisis comparativos (véase, entre otros, Helleiner, 1994) demuestran en forma categórica que la política comercial ha jugado un papel importante en las estrategias de desarrollo, pero que no hay una relación simple que se pueda aplicar a todos los países en todas las épocas o a un mismo país en distintos períodos. La estrategia de sustitución de importaciones dio frutos en términos de un rápido crecimiento económico en ciertas etapas, e incluso, como señalan Chenery, Robinson y Syrquin (1986), fue el requisito previo de la exportación de manufacturas en una etapa posterior. Sin embargo, los efectos de las políticas proteccionistas tendieron a debilitarse a lo largo del tiempo. Como se refleja en las relaciones mundiales mencionadas, en décadas más recientes, el rápido crecimiento económico ha estado crecientemente vinculado al éxito de las exportaciones, aunque éste se ha dado en el marco de estrategias de política comercial muy variadas. En efecto, no hay una relación estrecha entre crecimiento de las exportaciones y régimen comercial liberal (UNCTAD y Rodríguez y Rodrik). Asimismo, como se indica en la extensa literatura sobre el este de Asia (véanse, entre otros, Akyüz, 1998; Amsden, 1989 y 2001; Chang, 1994, Wade, 1990), los casos de elevado crecimiento económico han ido acompañados de mecanismos de intervención estatal en el comercio exterior, el sector financiero y la tecnología. Según Rodrik (1999a, 2001a), el rápido crecimiento de los países en desarrollo ha coincidido con diversas combinaciones de ortodoxia económica y "herejías locales".

Dada la importancia creciente del dinamismo de las exportaciones para el crecimiento económico de los países, es esencial conocer con precisión los patrones que lo han determinado en los últimos decenios. Con tal propósito, en el cuadro 2.2 se muestran los cambios en la matriz de comercio internacional por origen y destino desde 1985 a 1999, y en sus notas se proporciona información detallada sobre la materia. La tendencia más marcada que se observa es el marcado incremento de la participación de los países asiáticos en desarrollo en el comercio mundial. Éste se da en gran medida a costa del peso relativo del comercio entre países desarrollados, que de todos modos sigue representando más de la mitad del comercio mundial. También aumenta la participación de América del Norte, gracias a la considerable expansión de sus exportaciones a América Latina y el Caribe. El comercio entre países en desarrollo también va en constante aumento en América Latina y el Caribe y, más aún, en el bloque asiático. En cambio, la participación ponderada de África y el resto del mundo (esencialmente los países de Europa central y oriental) continúa disminuyendo. La participación de América Latina se amplía en el campo de las exportaciones, pero en mucho mayor medida en el de las importaciones, por lo que el alto saldo comercial positivo de 1985 se convierte en déficit en 1999, en claro contraste con el elevado superávit comercial de los países asiáticos en desarrollo.

La composición del comercio mundial por categoría de bienes ha mostrado cambios sustanciales en los últimos quince años. En el cuadro 2.3 se clasifican los productos en dinámicos y no dinámicos, y se indica su importancia relativa en dos clasificaciones del comercio internacional: la que destaca el uso intensivo de recursos naturales y tecnología, desarrollada por la CEPAL,⁴ y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, conocida como CUCI. El escaso dinamismo de los productos primarios, y también de las manufacturas basadas en recursos naturales, es uno de los fenómenos más destacados en este contexto. Por otra parte, la competencia creciente en los mercados se ha traducido en un gran deterioro de los precios de las materias primas, en la prolongación de una tendencia de más largo plazo (véase el recuadro 2.1). Entre las manufacturas, las basadas en la aplicación de tecnología avanzada muestran un dinamismo muy superior al conjunto. Paralelamente, se reduce la participación de los productos agropecuarios, las materias primas no alimenticias y, sobre todo, de los combustibles. Por último, los mayores

⁴ En CEPAL (1993) se presenta la clasificación de acuerdo con la intensidad del uso de tecnología, conforme a clasificación CUCI de cuatro dígitos.

incrementos corresponden a maquinaria y equipo, especialmente eléctricos y relacionados con la industria de la información y las comunicaciones, cuya participación aumenta nueve puntos porcentuales.

Cuadro 2.3
**PRODUCTOS DINÁMICOS Y ESTANCADOS EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES,
1985-2000**

Cuatro dígitos de la CUCI revisión 2
Ponderación (% de importaciones totales)

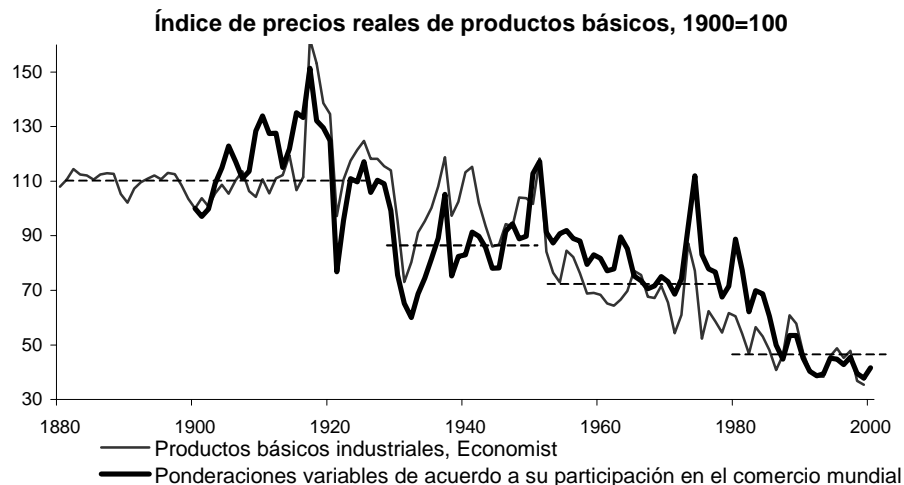
	Productos dinámicos				Productos estancados				
	Número de partidas	1985	2000	Aumento	Número de partidas	1985	2000	Pérdida	Aumento o reducción netos
A. Según categorías tecnológicas									
Productos primarios	15	0.7	0.8	0.1	132	22.5	11.6	-10.9	12.3
Manufacturas basadas en recursos naturales	65	5.3	6.8	1.6	134	14.3	8.9	-5.4	14.1
Manufacturas de baja tecnología	71	7.3	10.8	3.5	90	7.1	4.9	-2.2	12.2
Manufacturas de tecnología media	91	16.7	21.1	4.4	111	11.8	8.6	-3.3	25.2
Manufacturas de alta tecnología	45	9.5	21.6	12.2	21	2.2	1.3	-0.9	10.8
Productos no clasificados	4	1.4	2.8	1.4	7	1.4	0.9	-0.5	2.3
Total	291	40.8	63.9	23.1	495	59.2	36.1	-23.1	76.9
B. Según clasificación CUCI									
Productos alimenticios y animales destinados a la alimentación	17	1.1	1.4	0.3	77	7.5	4.3	-3.2	-2.9
Bebidas y tabaco	4	0.3	0.3	0.1	7	0.7	0.6	-0.2	-0.1
Materiales crudos no comestibles, excepto combustibles	8	0.1	0.1	0.0	96	6.1	3.4	-2.7	-2.6
Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	2	0.1	0.1	0.0	18	17.2	8.6	-8.6	-8.6
Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	3	0.0	0.1	0.0	15	0.6	0.3	-0.3	-0.3
Productos químicos y conexos	39	3.6	6.0	2.4	56	4.5	3.3	-1.2	1.3
Artículos manufacturados, clasificados según el material	76	6.5	7.9	1.4	115	9.1	6.1	-3.1	-1.6
Maquinaria y equipo de transporte	89	22.0	35.6	13.6	70	7.9	5.6	-2.3	11.3
Maquinaria y equipo, generadores de fuerza	9	1.6	2.3	0.7	10	0.5	0.4	-0.2	0.5
Maquinarias especiales para determinadas industrias	6	0.9	1.1	0.2	22	1.9	1.3	-0.6	-0.4
Máquinas para trabajar metales	4	0.3	0.3	0.0	4	0.4	0.3	-0.1	0.0
Maquinaria y equipo industrial en general	16	1.9	2.6	0.7	11	1.2	1.0	-0.2	0.6
Máquinas de oficina y para la elaboración automática de datos	7	2.4	6.0	3.6	4	0.4	0.3	-0.2	3.4
Aparatos para telecomunicaciones y grabación de sonido	6	1.6	3.7	2.1	6	1.2	0.8	-0.3	1.8
Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos	25	4.7	9.8	5.1	0			0.0	5.1
Vehículos de carretera, incluso aerodeslizadores	8	7.6	8.1	0.6	5	1.5	1.1	-0.4	0.2
Otro equipo de transporte	8	1.1	1.6	0.6	8	0.7	0.3	-0.3	0.2
Artículos manufacturados diversos	52	5.8	9.6	3.9	36	4.7	3.6	-1.1	2.8
Mercancías y operaciones no clasificadas	2	1.3	2.7	1.3	4	1.0	0.5	-0.6	0.8

Fuente: CEPAL, CAN 2001, sobre la base de datos COMTRADE.

Recuadro 2.1

DETERIORO DE LARGO PLAZO DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

Los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas ejercen una influencia crucial, tanto en el desempeño macroeconómico de corto plazo como en las posibilidades de crecimiento de los países en desarrollo, dado el importante lugar que ocupan en la estructura exportadora de estos países. En la década de 1950, Prebisch y Singer formularon la hipótesis de que los términos de intercambio tenían una tendencia secular al deterioro. Esta hipótesis ha sido estudiada en profundidad desde entonces, y se ha cuestionado tanto su sustento teórico como empírico. A partir de datos sobre los precios de 24 productos básicos en el período comprendido entre 1900 y el 2000, es posible demostrar que los términos de intercambio de los productos básicos, con la excepción del petróleo, han sufrido un deterioro tal que actualmente representan menos de la tercera parte de lo que representaban antes de 1920. Esto equivale a una disminución anual de -1.5% en los últimos ochenta años, lo que evidentemente representa un deterioro significativo.



Sin embargo, más que una tendencia negativa persistente, lo que se identifica en el análisis de series de tiempo es un cambio estructural en torno a 1920, cuando los precios de los productos básicos pierden cerca de una tercera parte de su valor relativo, otro cambio al final de la segunda guerra mundial y un último cambio estructural en 1980, que da origen a una tendencia muy negativa que se traduce en una caída acumulada cercana al 30% en los últimos veinte años.

Los análisis históricos indican que con la primera guerra mundial se inició un período de lenta expansión de las economías de los países industrializados, en particular del Reino Unido y otros países europeos, que puso fin al elevado crecimiento característico de la primera fase de la globalización. El descenso inicial coincide con la grave crisis de posguerra, ocurrida en 1920 y 1921, debido a la cual los precios reales de las materias primas sufrieron una caída abrupta de 45%. La sobreproducción, tanto de los países en desarrollo como desarrollados, explica por qué, pese a la aceleración transitoria de la economía mundial, y en especial estadounidense, durante el resto de la década los términos de intercambio mejoraron pero sin llegar nunca a recuperar los niveles anteriores a la guerra. El colapso de la economía mundial en 1929 provocó una nueva caída de los precios de las materias primas, luego de la cual se mantuvieron bajos hasta finales de la década de 1940.

Aunque después de la segunda guerra mundial, el crecimiento económico tuvo un marcado repunte en todo el mundo, con excepción del período de tensión suscitado por la guerra de Corea, los precios de los productos básicos siguieron siendo bajos. La expansión de la oferta impidió su recuperación, a pesar de la mayor demanda. El *shock* petrolero de 1973 marca el único momento en el que los precios de los productos básicos recuperan el nivel anterior a la primera guerra y el inicio de un nuevo período de menor crecimiento mundial.

El quiebre fundamental se dio, sin embargo, en 1979 cuando las autoridades económicas de los Estados Unidos decidieron elevar las tasas de interés, con el fin de frenar la inflación y proteger el valor del dólar. Desde entonces, y pese a la recuperación transitoria de los Estados Unidos en la década pasada, el crecimiento mundial ha sido lento y los países desarrollados han acentuado sus políticas de protección y concesión de subsidios a los productos agrícolas. El deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos, que se aceleró entonces, no se ha revertido; actualmente, la sobreoferta de productos básicos y la desaceleración de la economía mundial no permiten esperar una recuperación en los próximos años.

Fuente: José Antonio Ocampo y María Ángela Parra, "El retorno de un eterno debate: los términos de intercambio de los productos básicos", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002, inédito.

El análisis del dinamismo del comercio internacional puede combinarse con el de la "competitividad revelada" de las distintas regiones, que se refleja en su participación en diferentes rubros. Esto da lugar a cuatro categorías: i) productos dinámicos, en cuyo comercio una determinada región aumenta su participación ("estrellas nacientes"); ii) productos dinámicos en los que reduce su participación ("oportunidades perdidas"); iii) productos no dinámicos, en cuyo comercio la región considerada aumenta su participación de mercado ("estrellas menguantes"), y iv) productos que combinan un bajo dinamismo con pérdida de participación en el mercado ("productos en retirada").

El dinamismo de las exportaciones de los países asiáticos en desarrollo, y especialmente de América del Norte en los años noventa, está asociado al primer grupo de productos (véase el cuadro 2.4). Por el contrario, en Europa pesan cada vez más los productos poco dinámicos en los que esta región pierde, además, participación en el mercado. En el grupo de otros países industrializados (dominado por Japón), prevalecen los productos dinámicos, aunque con pérdida de participación. África se caracteriza por el enorme peso de productos no dinámicos en los que pierde participación y, el resto del mundo (fundamentalmente Europa central y oriental), por la pérdida de participación en productos dinámicos.

Dentro de estos patrones, América Latina y el Caribe se distingue por la importancia de los productos poco dinámicos, que representan de hecho la mayor proporción de sus exportaciones (más de tres cuartas partes en la década de 1990). Como se analiza en detalle en el capítulo 6, en realidad hay dos patrones de especialización dominantes. Uno de ellos se caracteriza por el creciente peso de las exportaciones de productos dinámicos (México y varios países de Centroamérica y el Caribe) y el otro por el predominio de productos basados en el uso intensivo de recursos naturales, cuya participación en el comercio mundial es poco dinámica (Sudamérica). El cambio más notorio registrado entre 1985-1990 y 1990-1999 fue el incremento de la participación en mercados de productos no dinámicos, que se refleja en la pérdida de importancia relativa de los productos en "retirada" en comparación con las "estrellas menguantes". Además, en el caso de los productos dinámicos la región también eleva su participación en el mercado, por lo que crece la ponderación de las "estrellas nacientes" en comparación con los productos clasificados como "oportunidades perdidas". Desde este punto de vista, el factor que más ha contribuido al dinamismo de las exportaciones regionales no ha sido su reorientación hacia productos dinámicos en el comercio internacional, sino la acentuación de la competitividad dentro de la estructura exportadora vigente.

2. Surgimiento de sistemas internacionales de producción integrados

La estrecha relación existente entre comercio internacional e inversión extranjera directa ha sido otra de las características sobresalientes de las últimas décadas. Aunque la participación de empresas del mundo desarrollado en el comercio internacional tampoco es un hecho nuevo; el fenómeno, cuyos antecedentes se remontan por lo menos al siglo XIX, adquirió mayor relevancia después de la segunda guerra mundial. Históricamente, las empresas transnacionales se orientaron a la explotación de recursos naturales, por lo que en algunos casos entraron en conflicto con intereses nacionalistas de los países en desarrollo; a la construcción y gestión de segmentos clave de la infraestructura de apoyo a los complejos exportadores de base agropecuaria y minera; a la provisión de servicios domiciliarios en las áreas urbanas de rápido crecimiento, y a la captura de mercados industriales protegidos en el marco de estrategias nacionales de sustitución de importaciones y, en algunos casos, aprovechando también incipientes esquemas de integración subregional.

Cuadro 2.4
ESTRUCTURA EXPORTADORA POR TIPO DE SITUACIÓN COMPETITIVA
(Porcentaje de exportaciones en el año base y en el año final)

	Estrellas nacientes	Oportunidades perdidas	Estrellas menguantes	Retiradas	Variación cuota de mercado Total
A. 1985-1990					
Europa occidental					
Año base	30.7	36.7	20.5	12.1	3.3
Año final	36.5	38.9	16.7	7.9	
Estados Unidos y Canadá					
Año base	15.3	44.5	13.3	26.9	-0.6
Año final	22.9	47.2	11.8	18.0	
Otros industrializados					
Año base	21.0	47.0	11.2	20.9	-0.1
Año final	30.9	44.1	12.4	12.6	
América Latina y el Caribe					
Año base	11.4	20.8	23.9	43.8	-1.1
Año final	22.6	24.3	24.5	28.6	
África					
Año base	5.2	11.0	14.3	69.5	-1.4
Año final	13.0	18.8	20.5	47.7	-0.7
B. 1990-2000					
Europa occidental					
Año base	2.7	37.9	4.8	54.5	-8.6
Año final	5.7	44.8	5.7	43.8	
Estados Unidos y Canadá					
Año base	31.3	13.3	32.3	23.2	2.1
Año final	43.2	14.7	28.9	13.2	
Otros industrializados					
Año base	6.4	48.8	19.5	25.3	-1.5
Año final	10.4	51.3	22.0	16.3	
América Latina y el Caribe					
Año base	18.1	2.7	57.2	22.0	1.3
Año final	37.0	2.2	49.8	11.0	
África					
Año base	2.5	8.6	19.8	69.1	-0.8
Año final	6.6	9.1	23.9	60.4	
Asia en desarrollo					
Año base	31.4	3.9	37.0	27.6	6.0
Año final	50.1	3.0	31.7	15.2	
Resto del mundo					
Año base	24.3	2.0	44.1	29.6	1.5
Año final	49.8	1.2	39.0	9.9	

Fuente: CEPAL, CAN 2001, en base a datos COMTRADE.

Hay indicios de una asociación estrecha entre el crecimiento del comercio internacional de los últimos decenios, la expansión de las empresas transnacionales y el surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI). En la literatura se proponen cuatro factores como determinantes del crecimiento reciente del comercio internacional: los dos primeros son la reducción de los costos de transporte y de las barreras al comercio; el tercer factor es la expansión

de la demanda de marcas diferentes de los mismos productos entre países con niveles de ingresos similares, y el cuarto, la ruptura de las cadenas de producción (cadenas de valor), que genera flujos de comercio de productos intermedios que cruzan varias veces las fronteras nacionales en el proceso de fabricación de un mismo producto (Feenstra, 1998). Algunos estudios recientes destacan, en particular, el incremento del comercio de productos intermedios y de servicios, como parte de una profundización de la división internacional del trabajo entre países industrializados y en desarrollo (Feenstra, 1998; Baldwin y Martin, 1999; y Feenstra y Hanson, 2001).

El proceso de transformación estructural de la economía internacional guarda correspondencia, por un lado, con la extensión de la lógica empresarial e industrial a todos los sectores de la economía y, por otro, con la evolución de la especialización del trabajo al interior de la empresa y las estrategias de crecimiento adoptadas a lo largo del tiempo (Chandler, 1977; 1990). En el ámbito de la empresa, la progresiva autonomía de las partes integrantes del proceso de trabajo a partir de una determinada escala de producción, las condiciones de competencia en los mercados y los costos de la verticalización del proceso productivo en la propia empresa, se sumaron a cambios del lado de la demanda para favorecer el crecimiento relativo de proveedores independientes de bienes y servicios intermedios. El movimiento hacia la globalización de algunas industrias, y la creación de “plantas globales”, intenta reproducir en la geografía mundial los procesos de especialización y contratación externa de una empresa que ocurren en el mercado local (Grunwald y Flamm, 1985).

Cabe advertir que la fragmentación del proceso productivo es una modalidad de internacionalización que depende de las características del producto y de su mercado. En realidad, las primeras definiciones de empresas globales se referían a aquellas en las que la producción del bien se daba de forma simultánea y similar en varias regiones del mundo (Levitt, 1983; Hammel y Prahalad, 1985). Las industrias globales, como la de productos alimenticios, artículos para la higiene personal y limpieza, por ejemplo, se caracterizan por la homogeneidad de sus productos, que se fabrican con procesos análogos en plantas ubicadas en distintas regiones. Estas tendencias se han visto acentuadas por la creciente homogeneización de las preferencias de los consumidores, de las tecnologías y de los productos que se transan en los mercados mundiales (Levitt, 1983).

Además, existe interacción entre las estrategias de crecimiento de las empresas transnacionales y los patrones de producción y competencia en sectores específicos que, a su vez, se suman a los factores de localización para determinar las características de los flujos de comercio en productos, partes y componentes (Dunning, 1993a). En un estudio realizado por la OCDE (1996) se concluyó que en los sectores de uso más intensivo de la ciencia (por ejemplo, la industria farmacéutica), el comercio tiende a ser intrafirma, mientras que en las industrias de uso intensivo de la escala y la tecnología más madura (automotriz y electrónica de consumo, entre otras) predominan las operaciones de ensamble y el comercio intrarregional. Asimismo, los productos de uso intensivo de recursos naturales se caracterizan por bajos niveles de comercio intrafirma, y la integración internacional tiende a ser horizontal, es decir, mediante el comercio de productos homogéneos. En la industria de las prendas de vestir, los flujos de comercio pueden ser tanto de productos ensamblados en distintas partes del mundo (especialización vertical) como de productos acabados (especialización horizontal). Ambos tipos de especialización generan flujos de comercio de naturaleza intraindustrial, que pueden o no ser intrafirma.⁵

Es importante insistir en que la movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma a las filiales de las empresas transnacionales, que anteriormente operaban geográficamente dispersas pero con producción autocontenida, en redes de producción y distribución integradas en el ámbito

⁵ Cabe señalar que la producción y ensamble de un producto en un país para ser reexportado a otro, sede de la empresa, empezó a fines de los años sesenta, como una estrategia de las empresas de Estados Unidos en los países de Asia. En 1966, esas operaciones representaban cerca de 10% de las ventas de las filiales de las empresas de capital estadounidense en estos países, mientras que en 1977 eran equivalentes a 25% (Grunwald y Flamm, 1985).

regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir localmente los insumos que necesitan y producir para el mercado local o regional, o bien pueden integrar actividades económicas dispersas en distintas regiones. En tal sentido, la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización.⁶

En el comercio basado en la segmentación de la cadena de valor (Krugman, 1995), los países se especializan de acuerdo con sus ventajas absolutas en actividades productivas y no en industrias, como proponen los textos de comercio internacional (Feenstra, 1998; Knetter y Slaughter, 1999; Rayment, 1983). Por lo tanto, los países que tienen gran disponibilidad de mano de obra poco calificada no se especializan necesariamente en industrias o ramas industriales de uso intensivo de trabajo, sino en aquellas actividades que utilizan más intensivamente dicho factor y que además, por razones de escala de producción o de distribución, están bajo la coordinación de empresas globales. Por consiguiente, una etapa de la manufactura de un bien, como por ejemplo la costura de una prenda de vestir, que anteriormente se ejecutaba como parte de la línea de montaje de la planta, se convierte en una actividad manufacturera que tiene lugar en plantas situadas en países con abundancia de mano de obra no calificada.⁷

Las transformaciones de los patrones de comercio internacional han estado íntimamente ligadas, por lo tanto, a la reestructuración de las empresas transnacionales y al auge de la inversión extranjera directa (IED). Los vínculos entre inversión directa y libre comercio se han visto facilitados también por el cambio en los marcos normativos del comercio y la inversión,⁸ así como por otros factores derivados de la revolución tecnológica y de gestión en curso. La reducción del costo de manejo de la información, de las comunicaciones y el transporte, y la utilización de sofisticadas técnicas de producción sincronizada con la demanda (*just-in-time*) han hecho rentables los esfuerzos de producción, comercialización, e investigación y desarrollo de alcance mundial (Turner y Hodges, 1992). Estos cambios otorgaron considerable importancia a las economías de escala y de ámbito y, por ende, al predominio de empresas de gran tamaño. A la vez, las economías de aglomeración se han traducido en una cierta concentración de las empresas en áreas que facilitan su acceso a los mercados globales y a los factores de producción, y que cuentan con capacidad de innovación, proveedores e instituciones apropiadas.⁹

Por otra parte, la creciente competencia que afrontan las empresas, los adelantos tecnológicos que permiten establecer enlaces en tiempo real a gran distancia y la liberalización de las políticas de comercio exterior han impulsado una mayor dispersión geográfica de todas las funciones empresariales, incluso de algunas tan esenciales como el diseño, la investigación y desarrollo, y la gestión financiera. Algunas expresiones importantes de este fenómeno son la instalación de subsidiarias para atender mercados regionales (por ejemplo, en Singapur para el mercado asiático), y la división internacional entre varias regiones (como ocurre en el sector del automóvil) y varios continentes (como en el caso de los semiconductores). En estos sistemas complejos, las funciones reasignadas abarcan una amplia gama de actividades; las tareas más sencillas, como el montaje y el ensamble, se asignan a áreas menos industrializadas, mientras las funciones que exigen conocimientos especializados y de tecnología se trasladan a áreas industrialmente más avanzadas.

⁶ Robert Feenstra (1998) ha denominado a esta tendencia "integración comercial y desintegración productiva". Véase también Burda y Dulosch (2000).

⁷ Esas diferencias no se captan en las estadísticas de comercio, que están organizadas por industrias, lo que dificulta su utilización para clasificar la especialización internacional de los países. Además, el mismo producto puede aparecer en los registros de aduanas de distintos países exportadores, cada uno de ellos especializándose en actividades específicas del procesamiento del producto.

⁸ Entre 1991 y 2000 se introdujeron en las legislaciones nacionales sobre IED un total de 1 185 cambios, de los cuales 1 121 (95%) tenían por objeto crear un clima más favorable para la IED.

⁹ Las aglomeraciones de actividades innovadoras, como ocurre en Silicon Valley en California (Estados Unidos), el Silicon Fen en Cambridge (Reino Unido), el Wireless Valley en Estocolmo (Suecia) y Zhong Guancum en Beijing (China), tienen evidentes ventajas para atraer IED de alto valor. Bangalore (India) se ha convertido en un imán para el desarrollo de programas informáticos, al igual que Penang (Malasia) en el caso de la industria electrónica y Singapur y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) en el de las centrales de servicios financieros.

En cuanto al desarrollo de las estrategias empresariales, las fusiones y adquisiciones transfronterizas son uno de los signos más visibles de la globalización, sobre todo cuando involucran a grandes empresas, y suponen cuantiosos recursos financieros y amplias reestructuraciones organizativas. Estas operaciones, que se intensificaron en la segunda mitad de los años noventa (véase el cuadro 2.5a), permiten a las empresas adquirir rápidamente una cartera de activos localizados, que son esenciales para fortalecer su posición competitiva en la economía local, regional o mundial. La supervivencia de la empresa es en muchos casos el principal incentivo estratégico de estas operaciones, especialmente porque las más renuentes pueden correr un serio peligro de ser absorbidas, o de que las empresas rivales se fusionen y las dejen en situación de desventaja competitiva.¹⁰ Hay una intensa y dinámica interacción entre los cambios del entorno económico global y los factores que inducen a las empresas a realizar fusiones y adquisiciones transfronterizas, lo que explica su sostenido aumento.¹¹

Debido a todos estos factores, la inversión extranjera directa ha crecido en forma acelerada, aumentando con ello el peso de la producción internacional en la economía mundial. En los años noventa, el flujo de IED registró un crecimiento notable, sobre todo en la segunda parte del decenio; de hecho, subió de un promedio anual cercano a los 200 millones de dólares entre 1989 y 1994 a más de 1 300 millones de dólares en 2000. No obstante, por primera vez desde 1991, en 2001 el flujo de IED sufrió un retroceso significativo a nivel mundial, al reducirse a cerca de 760 millones.¹² De todos modos, este nivel equivale a poco menos de cuatro veces el promedio anual del período 1989-1994 y supera los valores correspondientes a todos los años de la década de 1990, con las excepciones de los años 1999 y 2000 (véase el cuadro 2.5b).

Así es como la IED pasó de representar el 2% al 14% de la formación bruta de capital fijo global entre 1982 y 1999 y el valor agregado por las empresas transnacionales se expandió del 5% al 10% del producto mundial. Además, las ventas de las filiales de las empresas transnacionales crecieron mucho más rápido que las exportaciones globales (UNCTAD, 2000). Ya a mediados de los años noventa se estimaba que dos terceras partes del comercio mundial de bienes y servicios no factoriales provenían, de alguna manera, de la estructura internacional de producción de las empresas transnacionales.¹³

El motor de esta expansión mundial son las operaciones de más de 60 000 empresas transnacionales, con cerca de 800 000 filiales en el extranjero. Los países desarrollados continúan siendo el principal punto de origen y destino de la IED; en el año 2000 concentraban el 71% del total en el primer caso y el 82% en el segundo. En los países en desarrollo los flujos de IED también aumentaron significativamente, ya que en ese mismo año se cuadruplicaron los valores correspondientes respecto del promedio registrado en 1989-1994 (véase el cuadro 2.4). Los principales receptores fueron Hong Kong (China), China e India en Asia, y México, Brasil y Argentina en América Latina.

¹⁰ Uno de los ejemplos más interesantes en este sentido es la estrategia adoptada por las empresas españolas para expandir sus operaciones en varios países de América Latina.

¹¹ Los cambios en el entorno están asociados a las innovaciones tecnológicas; a la modificación de los marcos regulatorios que influyen en las operaciones de una empresa y al desarrollo de los mercados de capitales. Los principales objetivos estratégicos son el acceso a nuevos mercados, el aumento de la participación o el logro de una posición dominante en éstos; el acceso a la propiedad de recursos naturales, sobre todo de carácter no renovable; la acentuación de la eficiencia mediante el aprovechamiento de sinergias; el logro de ventajas derivadas del mayor tamaño gracias a economías de escala; la distribución de riesgos mediante la diversificación de actividades y las motivaciones financieras (UNCTAD, 2001).

¹² Varias razones explican el brusco descenso que se produjo en el 2001, entre otras, la reducción del número de fusiones y adquisiciones transfronterizas; la desaceleración de la economía mundial y la acentuada caída de los valores bursátiles de las empresas; la mayor incertidumbre reinante a fines de año, y el fuerte impacto del sector de las telecomunicaciones, debido a la poco exitosa introducción de la tercera generación de productos de telefonía móvil en Europa.

¹³ Según esta estimación, un tercio del comercio de bienes y servicios no factoriales correspondían a operaciones de conglomerados transnacionales realizadas entre la casa matriz, filiales y empresas asociadas, y valoradas a precios de transferencia. Otro tercio correspondía a exportaciones de empresas transnacionales a empresas no asociadas (UNCTAD, 1995).

Cuadro 2.5
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(Miles de millones de dólares)

	Promedio 1989-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Fusiones y adquisiciones transfronterizas								
Total	110.2	186.6	227.0	304.8	531.6	766.0	1 143.8	
Ventas, por región vendedora								
Países desarrollados	94.2	164.7	188.7	234.7	445.1	681.1	1057.1	
Países en desarrollo	10.5	16.1	34.7	64.6	80.7	73.6	70.0	
Economías en transición	5.5	5.7	3.6	5.5	5.1	9.1	16.7	
Multinacionales a/	-	0.1	-	-	0.7	2.2	-	
Compras, por región compradora								
Países desarrollados	103.3	173.8	198.3	272.1	511.4	706.5	1 094.0	
Países en desarrollo	6.6	12.8	28.1	32.5	19.2	57.7	42.1	
Economías en transición	0.3	-	0.5	0.2	1.0	1.5	1.7	
Multinacionales a/	-	-	0.1	-	-	0.3	6.0	
B. Distribución regional de las entradas y salidas								
Entradas totales de IED	200.1	331.1	384.9	477.9	692.6	1 075.0	1 270.8	760.1
Países desarrollados	137.1	203.5	219.7	271.4	483.2	829.8	1 005.2	5 10.1
Países en desarrollo	59.6	113.3	152.5	187.4	188.4	222.0	240.2	2 24.9
Economías en transición	3.4	14.3	12.7	19.1	21.0	23.2	25.4	25.1
Salidas totales de IED	228.2	355.3	391.6	466.0	711.9	1 005.8	1 149.9	-
Países desarrollados	203.2	305.8	332.9	396.9	672.0	945.7	1 046.3	-
Países en desarrollo	24.9	49.0	57.6	65.7	37.7	58.0	99.5	-
Economías en transición	0.1	0.5	1.1	3.4	2.1	2.1	4.1	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report, 2001* (UNCTAD/WIR/(2001)), Ginebra, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.

a/ Corresponde a ventas (compras) que involucran a más de dos países.

A: Cuadros B7 y B8.

B: Cuadros B1 y B2.

La comparación de la distribución mundial de entradas y salidas en 1985 y 2000 pone de manifiesto que la IED es un fenómeno que ha adquirido gran importancia para un mayor número de países que en el pasado. En más de 50 de ellos (de los cuales 24 son países en desarrollo) se concentran entradas por concepto de IED que superan los 10 000 millones de dólares, en comparación con sólo 17 países hace quince años (7 de ellos en desarrollo). El panorama de las inversiones en el extranjero es similar: el número de países con inversiones en el exterior superiores a 10 000 millones de dólares aumentó de 10 a 33, y actualmente incluye a 12 naciones en desarrollo, lo que se compara con 8 en 1985.

A pesar de su creciente expansión geográfica, la IED muestra una distribución muy asimétrica. La casa matriz de 90 de las 100 mayores empresas transnacionales no financieras, clasificadas como tales por el monto de sus activos en el extranjero, se encuentra en Estados Unidos, los países de la Unión Europea y Japón. Por primera vez, en 1999 tres empresas de países en desarrollo figuraron entre las 100 mayores del mundo (Hutchison Whampoa, de Hong Kong (China); Petróleos de Venezuela y CEMEX de México). Por otra parte, las 50 empresas de mayor tamaño de los países en desarrollo, las más grandes de las cuales son apenas comparables a las más pequeñas de las cien de mayor magnitud de todo el mundo, se encuentran en trece nuevas economías industriales de Asia y América Latina. Entre ellas destacan empresas de Hong Kong (China), Venezuela, México, Malasia y la República de Corea.

En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios. En efecto, su participación en los ingresos de IED entre 1988 y 1999 se expandió más de seis puntos porcentuales en todo el mundo, concentrando al término del período más de la mitad de la IED acumulada (véase el cuadro 2.6). Este importante cambio responde fundamentalmente a dos motivos. En primer lugar, las políticas de liberalización y de privatización adoptadas por los países en desarrollo en el último decenio han estimulado un cuantioso flujo de IED en servicios financieros, telecomunicaciones y otros componentes de la infraestructura. En segundo término, el surgimiento de nuevos servicios comercializables (entre otros, la producción de programas de computación, el procesamiento de datos, los centros de llamadas y los servicios de apoyo a las empresas) ha permitido aprovechar ciertas ventajas de localización. Asimismo, las innovaciones organizacionales, como la producción “justo a tiempo”, requieren soluciones de logística y de manejo de inventarios que son suministradas en gran parte por empresas de servicios independientes.

Cuadro 2.6
ENTRADAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(En millones de dólares y porcentajes)

Sector	Países desarrollados		Países en desarrollo		Mundo	
	1988	1999	1988	1999	1988	1999
Primario	10.3	5.7	13.7	5.4	10.7	5.6
Secundario	39.4	36.4	65.0	54.5	42.4	41.6
Terciario	46.9	55.5	20.7	37.3	43.9	50.3
Sin especificar	3.4	2.4	0.6	2.8	3.0	2.5
Total	890 456.0	2 520 194.0	119 016.0	1 014 657.0	1 009 472.0	3 534 851.0

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report, 2001* (UNCTAD/WIR/(2001)), cuadros A.II.3 y A.II.4, Ginebra, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.

Nota: Los datos corresponden a 47 países en 1988 y 57 países en 1999, que representan en ambos años más del 80% de las entradas de inversión extranjera directa. En ambos años se excluye Europa oriental.

Este proceso se ha desarrollado paralelamente a la transformación estructural de las economías industrializadas, en la cual los servicios han ido ganando importancia relativa, hasta representar más de dos tercios del valor agregado en los países de la OCDE (OCDE, 2000). Desde otra perspectiva, las actividades propiamente manufactureras han ido perdiendo peso dentro del precio final de los bienes, hasta corresponder a menos de una cuarta parte, mientras que las actividades de servicios que intervienen desde la concepción del producto hasta su comercialización final equivalen al resto (Giarini, 1999). Por su parte, los ingresos de las empresas clasificadas como manufactureras provienen mayormente de las ventas de servicios, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de una “encapsulación” de los servicios en las manufacturas.¹⁴

Junto con la creciente participación del sector servicios y la pérdida de peso relativo del sector manufacturero, se ha venido reproduciendo un patrón de elevada concentración geográfica de la producción industrial de alto contenido tecnológico. En el cuadro 2.7 se presentan los índices de concentración geográfica de algunas industrias de nivel tecnológico alto (semiconductores y biotecnología), intermedio (automóviles y aparatos de radio y televisión) y bajo (alimentos, bebidas y textiles). El panorama resultante es muy claro: cuanto más avanzado es el nivel tecnológico de la industria, mayor es su concentración geográfica en un número reducido de países y a nivel nacional. Tal es el caso de la industria de la biotecnología, que está muy concentrada en ciertas áreas de los países desarrollados, y la de semiconductores, que se concentra en esos mismos países y algunos del sudeste Asiático. La industria de aparatos de radio y televisión muestra un grado de concentración

¹⁴ Los datos indican que más del 50% de los ingresos de IBM y Siemens provienen de las actividades de servicios (Howells, 2000).

geográfica algo menor y se extiende también a algunos países en desarrollo; el patrón se acentúa en el caso de la industria automotriz. Por último, la industria textil y, particularmente, la de alimentos y bebidas están menos concentradas en los países desarrollados.

Cuadro 2.7
CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DE SUBSIDIARIAS EXTRANJERAS EN INDUSTRIAS MANUFACTURERAS SELECCIONADAS, POR INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1999
(Participación del número total de subsidiarias)

Participación en la industria total	Alta tecnología		Mediana tecnología		Baja tecnología	
	Semiconductores	Biotecnología	Automóviles	Receptores de radio y TV	Alimentos y bebidas	Textil
Primeros 3 países receptores	0.496	0.627	0.294	0.356	0.237	0.287
Primeros 5 países receptores	0.629	0.71	0.44	0.502	0.353	0.401
Primeros 10 países receptores	0.787	0.852	0.71	0.696	0.561	0.601
Primeros 20 países receptores	0.945	0.953	0.884	0.893	0.747	0.795
Memorando:						
Número total de afiliados extranjeros b/	272	169	1 296	253	2 250	1 445
Número total de países receptores	31	28	55	36	101	77

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report, 2001* (UNCTAD/WIR/(2001)), cuadros II.6, Ginebra, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.D.12.

a/ Calculado como la proporción del número de afiliados extranjeros de cada industria en todo el mundo.

b/ Sólo afiliados identificados como entidades que están principalmente en poder de extranjeros.

Cabe destacar que el predominio de los países desarrollados como destino de los flujos de IED sigue centrándose en las industrias de nivel tecnológico alto y medio, pero se ha acentuado en las de nivel tecnológico bajo que, en 1988, mostraban un patrón de ubicación geográfica más disperso que en 1999. Esta tendencia pone de manifiesto la menor atracción que ejerce hoy en día la disponibilidad de mano de obra de baja calificación y costo para las industrias manufactureras, así como la posibilidad de acceder a mercados protegidos. En esta industria cabe destacar que se ha producido un incremento importante de los flujos procedentes de algunos países en desarrollo, sobre todo de Asia aunque también de América Latina y el Caribe. En cambio, muchos países con una gran dotación de recursos naturales tienen una participación sólo marginal en dichos flujos, lo que indica que la abundancia de estos recursos no es una condición suficiente para el desarrollo de empresas competitivas en el plano internacional.

3. Desafíos pendientes de la relación entre comercio y crecimiento económico

La relación entre el desempeño de las exportaciones y el crecimiento económico en los últimos quince años plantea una serie de interrogantes para los países en desarrollo, cuyas posibles respuestas representan importantes desafíos para el futuro y de los cuales destacamos tres. El primero es cómo realzar la capacidad de traducir la competitividad en el campo de las exportaciones en un rápido crecimiento económico. Históricamente, los períodos de mayor expansión han coincidido, sobre todo en América Latina y el Caribe, con un crecimiento económico mediocre (véase el gráfico 2.4). De hecho, la asimetría entre crecimiento de las exportaciones y del producto ha sido más acentuada en la región que en el mundo en su conjunto. En gran medida, esto se ha debido a la combinación de una abrupta apertura comercial con políticas de gestión

macroeconómica basadas en un concepto de estabilidad restringido al control de la inflación y del déficit público, en las que se ignoran las importantes repercusiones para el sector real de la economía (véase el capítulo 5). Una de las consecuencias de esta combinación ha sido un deterioro estructural en la relación entre crecimiento económico y balanza comercial (véase el gráfico 2.4). Más aún, ésta es una tendencia que se da prácticamente en todos los países en desarrollo, como se indica en el *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999*, de la UNCTAD, y que explica en gran parte por qué el dinamismo comercial no ha tenido aún los efectos esperados en términos de crecimiento económico en esos países.

Aunque muchos de los problemas vinculados al deficiente desempeño en materia de crecimiento económico se deben a una macroeconomía inadecuada, el segundo desafío consiste en superar las restricciones que impone la estructura productiva, para alcanzar ritmos elevados y sostenidos de expansión económica. A pesar de que la región ha logrado aumentar su participación en los mercados mundiales y en la atracción de inversiones extranjeras, los encadenamientos productivos de estas actividades dinámicas han sido débiles. Más aún: el empleo cada vez más frecuente de bienes intermedios y de capital importados, característico de los sistemas de producción integrados de los sectores globalizados, ha dado origen a una desintegración de las cadenas productivas y de los sistemas nacionales de innovación establecidos en la etapa anterior de desarrollo, y éstos no han sido sustituidos por otros, al menos a un ritmo similar. Además, la participación regional en las actividades dinámicas del comercio internacional, sobre todo las que tienen un alto contenido tecnológico, ha sido baja (véanse los capítulos 6 y 7).

Debido a lo anterior, el efecto multiplicador y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades dinámicas han sido endeble e intermitentes. A su vez, las reducidas balanzas comerciales han contribuido a que las necesidades de financiamiento externo sigan siendo altas, aun en contextos recesivos. En este marco de insuficiente arrastre de los sectores dinámicos y de lento crecimiento económico global, la heterogeneidad estructural (dualismo) de los sectores productivos se ha acentuado: actualmente hay muchas más empresas de “categoría mundial”, muchas de las cuales son subsidiarias de empresas transnacionales, en tanto que una proporción creciente del empleo se concentra en actividades informales de baja productividad, sector en el que se han generado siete de cada diez nuevos empleos en las áreas urbanas latinoamericanas en el último decenio.¹⁵

El tercer desafío guarda relación precisamente con las tendencias observadas en la evolución del empleo en los últimos años. Es bien sabido que en el curso del proceso de desarrollo, la estructura del empleo sufre una transformación sustancial. En la industria manufacturera, el empleo tiende primero a crecer, para luego estabilizarse y, por último, descender a medida que aumenta el ingreso por habitante. Esta evolución sigue la trayectoria de “U invertida” sugerida por Rowthorn (1999).

El análisis de Palma (2002) basado en una muestra amplia de países no sólo confirma esta evolución, sino que además introduce tres elementos de gran interés, dos de los cuales se ilustran en el gráfico 2.5a. Uno de ellos es el sostenido descenso de la curva en las cuatro últimas décadas, que indica una caída de la participación del empleo manufacturero en todos los niveles de ingreso por habitante. El autor atribuye esta tendencia a la mayor aceleración del crecimiento de la productividad en comparación con la del producto, lo que supone un menor crecimiento del empleo manufacturero y, en algunos casos, una baja en términos absolutos.¹⁶ El segundo es el desplazamiento del punto de inflexión hacia niveles más bajos de ingreso por habitante a partir de 1980. Esto significa que el punto a partir del cual comienza a decrecer la participación del empleo

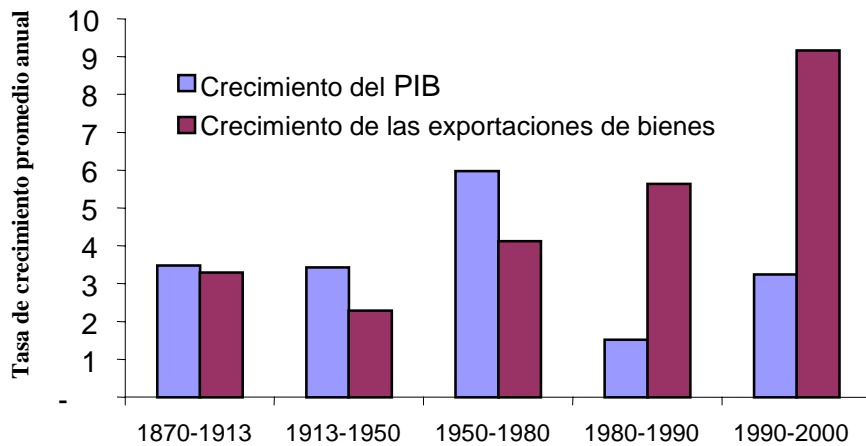
¹⁵ En los capítulos 6, 7 y 10 de este libro y CEPAL (2001a), Katz (2000) y Mortimore y Peres (2001) se presenta un análisis más extenso de estos temas.

¹⁶ Por ejemplo, en la Unión Europea el empleo en el sector manufacturero se redujo en casi un tercio en sólo tres decenios, de 1970 a 2000, mientras que en el Reino Unido disminuyó a la mitad en el mismo período.

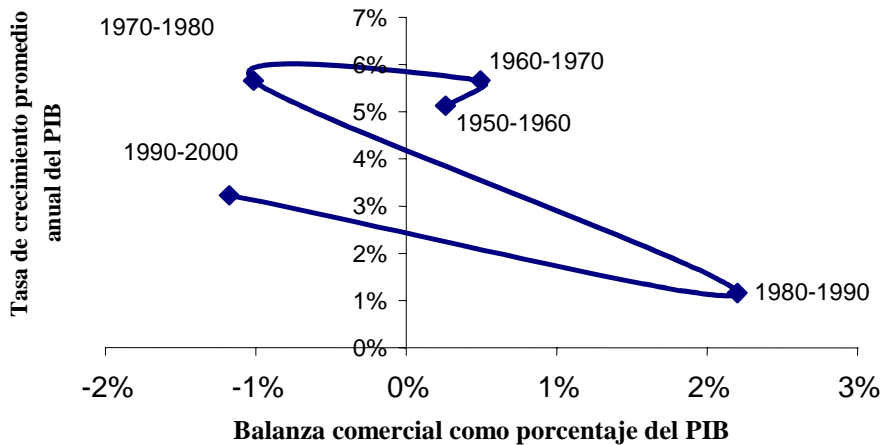
manufacturero en el total se sitúa en niveles cada vez menores de ingreso por habitante; en 1990, más de treinta países tenían un ingreso por habitante mayor que el correspondiente al nivel en el que la participación del empleo manufacturero comienza a decaer. En el sector servicios se da una evolución muy distinta, dado que la productividad crece mucho más lentamente que el producto y, en consecuencia, el empleo en el sector aumenta su participación en el total.¹⁷

Gráfico 2.4
COMERCIO Y PRODUCTO EN AMÉRICA LATINA, 1870-1998

A. Tasas de crecimiento



B. Balanza comercial y crecimiento del PIB



Fuente: Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

¹⁷ También en el caso de la Unión Europea, a partir de 1973 el aumento de la productividad en el sector servicios equivalió a menos de la mitad del crecimiento del producto (1.1% y 2.6%, respectivamente).

La tercera consideración apunta a considerar la “enfermedad holandesa” desde una perspectiva diferente de la habitual.¹⁸ Al respecto, cabe destacar que la relación entre participación del empleo manufacturero e ingreso por habitante depende del patrón de comercio internacional. Por eso, tanto los países desarrollados como en desarrollo que son exportadores de materias primas o de servicios, en especial financieros y de turismo, muestran una relación que se sitúa por debajo de la correspondiente a los exportadores de manufacturas en todos los niveles de ingreso por habitante (véase el gráfico 2.5b).

El segundo aspecto que conviene destacar es que, si bien estos países suelen tener un menor grado de industrialización que los exportadores de manufacturas, esto no modifica las tendencias generales a la desindustrialización en ambos grupos. En efecto, como se observa en el gráfico 2.5c, de 1960 a 1998 la participación del empleo manufacturero en el total se redujo a la mitad en los dos grupos de países: de 39% a 21% en los exportadores de manufacturas y de 29% a 16% en los exportadores de bienes basados en recursos naturales o en servicios. El punto de inflexión de las respectivas curvas también se desplaza a un nivel de ingreso por habitante equivalente a la mitad (de 18 000 a 9 000 dólares por habitante en ese período).

En este sentido, la “enfermedad holandesa” debe entenderse como el “exceso de desindustrialización” debido al cambio de grupo de referencia. Esto es lo que ocurrió en los Países Bajos, el Reino Unido y Noruega, así como en Grecia, Chipre y Malta (turismo), y Suiza, Luxemburgo y Hong Kong (China) (servicios financieros). Cabe destacar, por último, que nada de lo señalado implica que exista lo que se conoce como “la maldición de los recursos naturales”. En efecto, en algunos casos destacados como los de Finlandia, Malasia y otros países asiáticos, todos con una gran dotación de recursos naturales, se ha logrado revertir estas tendencias, ya sea avanzando en el proceso de industrialización a partir de los recursos disponibles, o desarrollando una industria manufacturera complementaria para el mercado interno y con fines de exportación. Esto demuestra que, si bien las oportunidades existen, al parecer cada día hay menos países dispuestos a aprovecharlas.

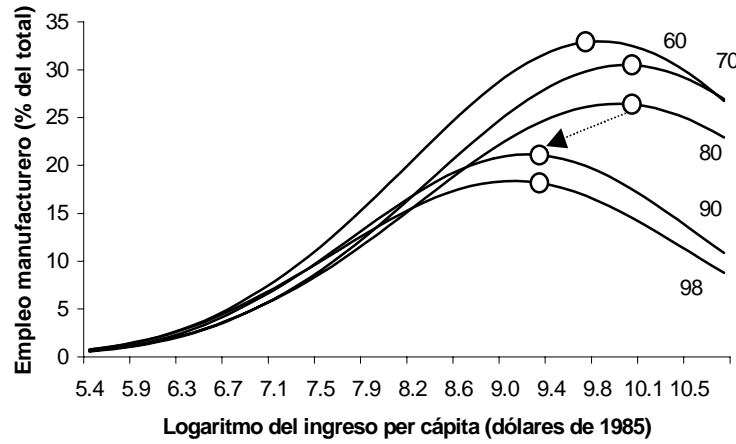
Una de las características peculiares de América Latina y el Caribe es el notable contraste entre la similitud de la relación porcentual entre empleo manufacturero y total en la mayoría de los países de la región antes de las reformas económicas, y las divergencias que se dan a partir de entonces (véase el gráfico 2.5d). Brasil y los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) son los que registraron un mayor grado de desindustrialización después de las reformas y se ubican en torno al patrón característico de los países exportadores de materias primas, al igual que Venezuela, que constituye un caso clásico en este sentido. El segundo patrón corresponde a algunos países centroamericanos (El Salvador y Honduras) y caribeños (República Dominicana), en los que el empleo manufacturero ha aumentado considerablemente como consecuencia de su activa participación en las actividades de ensamble. Por último, en México y Costa Rica, al igual que en los demás países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), las reformas no modificaron significativamente la participación del empleo manufacturero en el total, lo que significa que no se han visto afectados por el “síndrome holandés” ni por el fuerte impacto de las actividades de ensamble.

¹⁸ Comúnmente la “enfermedad holandesa” se refiere a una marcada apreciación de la moneda local, como consecuencia del súbito descubrimiento de recursos naturales comercializables en el plano internacional.

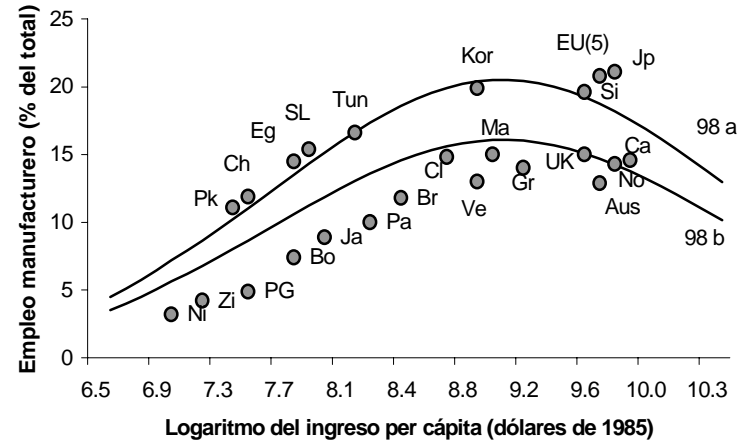
Gráfico 2.5

DESINDUSTRIALIZACIÓN, COMERCIO EXTERIOR, EMPLEO E INGRESO

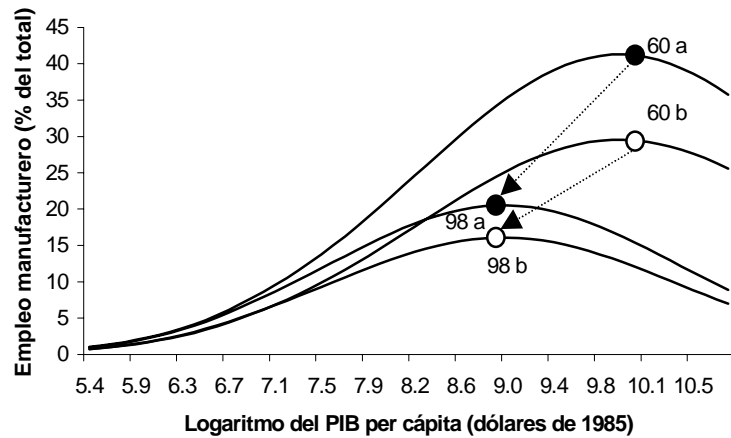
A. Fuentes de desindustrialización



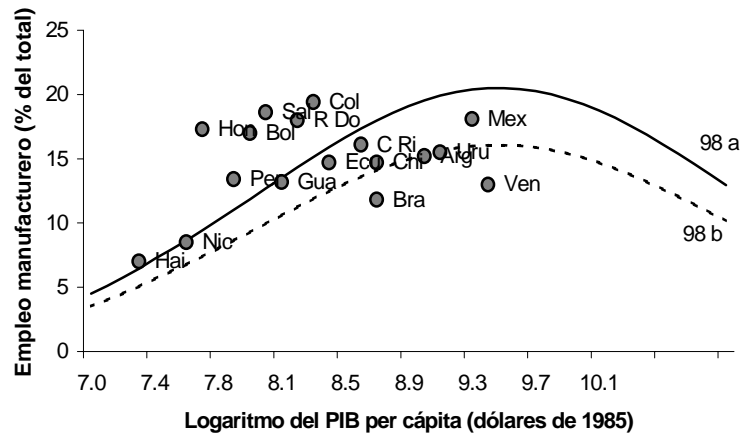
B. El efecto del comercio exterior



C. Cambios en empleo e ingresos, 1960 y 1998



D. América Latina y el Caribe, 1998



Fuente: Palma, "Three Sources of De-industrialisation and a New Concept of the Dutch Disease", 2002.

4. Desarrollo de la institucionalidad comercial internacional

La importancia que adquirió el desarrollo de la nueva institucionalidad internacional después de la segunda guerra mundial supuso un brusco giro en la historia comercial y financiera. Evidentemente, la expansión de las transacciones económicas había comenzado a imponer cambios en las relaciones internacionales desde el siglo XIX, entre otros la aplicación del principio de "nación más favorecida" en los tratados comerciales, principio que fue objeto de amplias transgresiones en la década de 1930, y el recurso al arbitraje internacional para la solución de conflictos entre Estados. A estas tendencias debe sumarse la difusión del patrón oro, aunque ésta no se debió tanto a la aplicación de principios de cooperación internacional, sino fundamentalmente a la adopción gradual de un sistema encabezado por la principal potencia internacional de la época. Esta última estuvo restringida a formas débiles de cooperación entre los principales bancos centrales de los países industrializados (Eichengreen, 1996, cap. 2). Durante el siglo XIX se firmaron varias convenciones y se establecieron organismos especializados, entre otros la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, la Unión Postal Universal y la Convención de París sobre patentes de invención, pero el paso más importante en materia de cooperación internacional, la creación de la Liga de las Naciones en 1919, fue un tanto posterior. Sin embargo, ninguno de estos procesos tuvo el alcance mostrado por la cooperación internacional a partir de la segunda guerra mundial.

La visión que caracterizó el período de más amplio desarrollo de la institucionalidad internacional en los últimos años de la guerra y en los inmediatamente posteriores se refleja, en primer término, en la creación de las Naciones Unidas. En el terreno económico, esta visión condujo a la creación de tres instituciones fundamentales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), a cuyo cargo estaría el restablecimiento del multilateralismo en los pagos de operaciones corrientes y el apoyo financiero en épocas de crisis; la Organización Internacional del Comercio, que debía velar por el desarrollo de principios comerciales multilaterales, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, encargado de facilitar la reconstrucción de los países devastados por la guerra. Ante la imposibilidad de establecer la Organización Internacional del Comercio después de la Conferencia de La Habana celebrada en 1948, su función pasó a ser desempeñada por el Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT), que tenía un menor número de miembros.

En materia comercial, el fortalecimiento del multilateralismo tuvo dos grandes excepciones de signo contrapuesto. La primera fue la conformación de bloques regionales, dentro de los cuales el comercio se intensificó rápidamente. La Comunidad Económica Europea fue el ejemplo más destacado, y a ésta se sumaron algunos acuerdos de menor alcance, entre otros los concertados en América Latina. El desaparecido CAME también sirvió para fomentar el comercio entre las economías de planificación centralizada.

La segunda excepción fue el recurso generalizado al proteccionismo en el mundo en desarrollo, no sólo expresado en altos aranceles, sino también en restricciones cuantitativas, requisitos de contenido nacional, en el caso de las industrias de ensamble, y de exportación, en el de empresas y sectores industriales deficitarios en divisas. Para las naciones recién independizadas, el proteccionismo fue una expresión de autonomía, ya que el pasado colonial se percibía como una etapa de fracaso económico que debía superarse mediante la acción deliberada del Estado. En cambio, en América Latina la profundización del intervencionismo y de la protección fue más bien la expresión de lo que se visualizaba como un éxito. En efecto, las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones habían permitido que la región lograra un acelerado ritmo de crecimiento económico entre las dos guerras mundiales, gracias a lo cual tuvo una transición relativamente fácil de la etapa de desarrollo basado en exportaciones al modelo de "desarrollo hacia adentro" (véase el cuadro 2.8).

Cuadro 2.8
CRECIMIENTO DEL PIB: MUNDO Y MAYORES REGIONES, 1820-1998
(Tasas de crecimiento anual promedio ponderado)

	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998
Europa occidental	1.65	2.1	1.19	4.81	2.11
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Canadá	4.33	3.92	2.81	4.03	2.98
Japón	0.41	2.44	2.21	9.29	2.97
Asia (excepto Japón)	0.03	0.94	0.9	5.18	5.46
América Latina y el Caribe	1.37	3.48	3.43	5.33	3.02
Europa del este y antigua Unión Soviética	1.52	2.37	1.84	4.84	-0.56
África	0.52	1.4	2.69	4.45	2.74
Mundo	0.93	2.11	1.85	4.91	3.01

Fuente: Cálculos de la CEPAL, sobre la base de Maddison (2001).

Cabe agregar que, entre las dos guerras, desarrollo e industrialización se consideraban sinónimos, y que el intervencionismo y la planificación estatal se impusieron en todo el mundo, con muy escasas excepciones. En varios casos, esto obedeció a la extensión de las prácticas de severo control público impuestas durante los conflictos bélicos. Por consiguiente, la opción que se percibía en el mundo en desarrollo no se planteaba entre la planificación estatal y el libre mercado, sino entre la planificación centralizada y las formas más débiles de planificación propias de las economías mixtas.

Por otra parte, la liberalización del comercio en el marco del GATT tuvo excepciones notables. En efecto, las primeras seis rondas de negociaciones favorecieron la liberalización del comercio intraindustrial de las economías desarrolladas, mientras que las áreas en las que se imponía un ajuste interno de los países industrializados —sectores agrícola y textil, entre otros— quedaron excluidas de las reglas multilaterales de comercio. En estas rondas se redujeron a un bajo nivel promedio los gravámenes a las importaciones de productos no agrícolas de los países desarrollados.¹⁹ Desde fines de los años sesenta, y paralelamente a la disminución de los aranceles, la agenda de comercio multilateral se centró en otras políticas públicas que influyen en las condiciones de competencia entre productos nacionales e importados, como las barreras administrativas, los estándares técnicos y las medidas de protección contingente (salvaguardias) y de defensa comercial (antidumping y subsidios), muchas de las cuales pasaron a utilizarse con propósitos claramente proteccionistas. Las restricciones voluntarias a las exportaciones, que se hicieron más comunes en las décadas de 1970 y 1980, contribuyeron a acrecentar los instrumentos de protección que se empleaban fuera del marco del GATT.

La Ronda Uruguay (1986-1994) fue, sin lugar a dudas, la más completa de todas las rondas de negociaciones comerciales multilaterales. En ella, los países se comprometieron a reducir aún más el nivel efectivo promedio de los aranceles industriales. Además, se incrementaron los renglones arancelarios sujetos a franquicias, se consolidaron prácticamente todas las estructuras arancelarias y se adoptaron medidas más estrictas de defensa comercial. Con respecto a los temas que no se habían considerado hasta entonces en el marco del GATT, se establecieron compromisos en materia agrícola, no sólo con fines de protección sino también relacionados con los subsidios a las exportaciones y a la producción; se acordó el desmantelamiento gradual del acuerdo multifibras; se prohibieron las restricciones voluntarias a las exportaciones, y se convino en eliminar las

¹⁹ La Ronda Kennedy (1963-1967) fue la primera oportunidad en que se ratificó un acuerdo sobre reducciones arancelarias efectivas aplicables a cerca del 35% de las reducciones correspondientes a productos no agrícolas, que representaban el 80% del comercio sujeto a impuestos (Winham, 1986).

medidas de inversión relacionadas con el comercio (requisitos de contenido nacional o de exportación), ampliamente utilizadas por muchos países en desarrollo. Además, dentro del mandato de la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada a partir del GATT, se incluyeron dos nuevas áreas: la liberalización de los servicios y las reglas internacionales en materia de protección de la propiedad intelectual. Asimismo, se estableció un nuevo mecanismo de solución de controversias.

Más de siete años después de la entrada en vigor del Acuerdo de Marrakech, que dio origen a la Organización Mundial del Comercio, la gran mayoría de los países miembros reconoce la importancia de su buen funcionamiento para la regulación de las relaciones económicas internacionales. La OMC ha facilitado la resolución de conflictos comerciales mediante la cooperación entre países con fines de beneficio mutuo y, en consecuencia, ha contribuido a crear un marco de reglas comerciales más estable y predecible que las existentes en el pasado. La creciente utilización del mecanismo de solución de controversias por parte de los países en desarrollo demuestra la importancia de una participación activa en la defensa del sistema de normas para arbitrar conflictos comerciales.

Sin embargo, hay serias discrepancias sobre la distribución de los beneficios derivados del acuerdo. Los mayores beneficiarios del proceso de liberalización del comercio de bienes y servicios han seguido siendo los países desarrollados.²⁰ En primer lugar, estos países consiguieron reducir el costo del ajuste de los sectores agropecuario y textil, gracias a la autorización de prolongados períodos de transición a mercados más abiertos y competitivos. Además, aplicaron distintos grados de flexibilidad a las disciplinas relativas a las políticas agrícolas y ciertos tipos de industrias; extendieron el alcance de las normas del GATT sobre productos, para que pudieran aplicarse también a los derechos de los agentes privados (empresas), y lograron incorporar al sistema multilateral de comercio las áreas en las que tienen una sólida hegemonía tecnológica, incluida la protección de los derechos de propiedad intelectual. Aunque no existen acuerdos específicos sobre protección de la inversión y defensa de la competencia, consiguieron que en los compromisos sobre inversiones, subvenciones y comercio de servicios se otorgara trato nacional a las empresas transnacionales. Asimismo, consiguieron estabilidad jurídica para la liberalización de algunos sectores y modalidades de prestación de servicios, entre otros los financieros, los de telecomunicaciones básicas, el comercio electrónico y los productos de tecnología de la información. En cambio, a pesar de los compromisos adquiridos, la apertura de los sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo no sólo avanzó con lentitud, sino que además ha ido acompañada de medidas que socavan obligaciones asumidas con anterioridad y de nuevas formas de proteccionismo (medidas antidumping, entre otras).

Esta asimetría en los beneficios y los limitados avances logrados desde los años sesenta en materia de trato especial y diferenciado llevaron a los países en desarrollo a solicitar con insistencia la realización de una nueva ronda de negociaciones comerciales, en las que se hiciera hincapié en las áreas de particular interés para ellos (en el capítulo 3 se presenta un análisis más amplio de este tema). El compromiso de formular medidas que permitan atender esta situación es la base de la declaración de Doha, adoptada en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Qatar, noviembre del 2001), en el sentido de definir el programa de trabajo de la organización. Este programa cubrirá diversas áreas de interés para el sistema multilateral de comercio.²¹ A través de un proceso de estudio y de negociaciones que se prolongará hasta 2005, se revisarán, ampliarán o modificarán las normas establecidas en la Ronda Uruguay.

²⁰ Véanse, entre otros, Finger y Schuknecht (1999), François, McDonald y Nordström (1996), Thomas y Whalley (comps.) (1998) y UNCTAD/OMC (1996).

²¹ Este acuerdo se produce luego del fracaso de la Tercera Conferencia (Seattle, 1999). El programa establecido se encuentra en la "Declaración Ministerial" (WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14.11.2001). Este texto y otras declaraciones y decisiones finales de la Cuarta Conferencia pueden consultarse en la página Web de la OMC (www.wto.org).

II. Finanzas internacionales y régimen macroeconómico

1. Transformaciones históricas del sistema financiero internacional

La expansión del comercio internacional en el siglo XIX y comienzos del XX estuvo acompañada del auge de las finanzas internacionales y la consolidación del patrón oro como sistema de pagos internacionales y regulación macroeconómica. El desarrollo de un sistema de instrumentos de financiamiento y pago de transacciones comerciales (letras de cambio y similares) fue un complemento necesario de dicha expansión, a lo que se fue sumando una red internacional de sucursales de los grandes bancos europeos y estadounidenses. El desarrollo de mecanismos de financiamiento de largo plazo fue un proceso paralelo, que abarcó tanto la emisión de bonos de deuda pública como instrumentos de financiamiento privado, entre los que ocupaba un lugar importante la emisión de acciones en los centros financieros para la ejecución de proyectos de infraestructura, sobre todo ferroviaria, de explotación minera y otros. Estas modalidades de financiamiento privado implicaban la creación de empresas que, si bien manejaban capitales en un centro financiero internacional, operaban fuera de sus fronteras. La aparición de las primeras transnacionales, especialmente las dedicadas a la explotación de recursos naturales, fue algo más tardía pero dinámica y ya a comienzos del siglo XX eran parte esencial del escenario internacional.

El patrón oro se consolidó en los últimos tres decenios del siglo XIX sobre la base de los sistemas monetarios preexistentes, basados en otros metales, mediante un proceso de integración voluntaria. El elemento esencial de la expansión de la base monetaria fue la moneda fiduciaria emitida por bancos centrales, por lo general privados o con una gran participación en sus orígenes de agentes privados, que adquirieron el monopolio de emisión (en algunos casos, después de un período de libre emisión de billetes) a cambio de la prestación de ciertos servicios al Estado. Se trataba, por lo tanto, de un sistema de papel moneda convertible respaldado sólo parcialmente por reservas de oro y, a medida que se alejaba de los centros financieros, también por divisas, es decir, por la moneda emitida por dichos centros; para que el sistema mantuviera su estabilidad, era imprescindible un firme compromiso con la convertibilidad de las monedas en oro, para evitar una posible corrida contra las reservas del banco central, que serían evidentemente insuficientes. A éste se sumaba un sistema bancario con reservas (encajes) legales que sólo daban respaldo parcial a los depósitos, y a los billetes en los países y las épocas en los que regía la libre estipulación. Esta segunda característica podía plantear el peligro de una crisis financiera nacional, cuando los problemas de una entidad despertaban desconfianza en otras, e incluso en todo el sistema bancario. Los efectos sistémicos de este "contagio" de desconfianza condujeron a la asignación tardía de otra función a los bancos centrales: la de prestamistas de última instancia de la banca comercial (Eichengreen, 1996).

Para conservar la confianza en la convertibilidad, las "reglas de juego" del patrón oro imponían un manejo macroeconómico procíclico durante las crisis: ante un desajuste en los pagos internacionales, los bancos centrales debían reaccionar elevando la tasa de redescuento, para crear una presión contraccionista; si el desequilibrio perduraba, la salida de oro erosionaba la base monetaria, lo que debía traducirse en una reducción de la cantidad de dinero y, por ende, de la demanda; por último, los déficit fiscales estaban limitados por el financiamiento disponible y, en consecuencia, ante la contracción del financiamiento y la probable reducción de la recaudación tributaria, los gobiernos debían adoptar políticas de austeridad en los períodos de crisis. Como señala Triffin (1968) y se confirma en estudios más recientes (Aceña y Reis, 2000), este sistema funcionaba en forma asimétrica, en desmedro de los países de la periferia, que eran a la vez exportadores de materias primas, cuyos precios tendían a bajar durante las crisis, y de importadores de capital, que fluía en forma procíclica hacia ellos. Las fuertes presiones generadas por las "reglas

de juego" en estos casos explican los frecuentes episodios de inconvertibilidad en los países de la periferia, entre otros varios latinoamericanos, durante las crisis de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Los mismos países europeos abandonaron en bloque el patrón oro durante la primera guerra mundial. Su restablecimiento fue difícil en la década de 1920 y, finalmente, fue abandonado durante la depresión de los años treinta. La doble tensión provocada, por una parte, por el conflicto entre las políticas de austeridad y la presión social que enfrentaban los países durante las crisis, y, por otra, entre las funciones de regulación monetaria y las de prestamistas de última instancia de los bancos centrales, terminó por sepultar este sistema en los países desarrollados.

La desaparición del patrón oro fue seguida de una verdadera anarquía macroeconómica internacional, cuyos elementos esenciales fueron la inestabilidad de los tipos de cambio y, sobre todo, los controles de cambios generalizados y discriminatorios. A esto debe agregarse el derrumbe del financiamiento internacional. La primera guerra mundial había dado un impulso a Nueva York como nuevo centro financiero internacional. El auge que se produjo allí en la década de 1920 y su posterior colapso a partir de 1929, y las moratorias generalizadas que caracterizaron a la crisis de la década de 1930, dieron paso a la virtual desaparición del financiamiento internacional de largo plazo. A ello se sumarían posteriormente los efectos económicos de la segunda guerra mundial y, sobre todo, los acentuados desequilibrios estructurales entre Estados Unidos y Europa Occidental, que dieron origen a una "escasez de dólares" crónica.

Éste fue el contexto en el que se desplegaron los esfuerzos de cooperación internacional, que se canalizaron en dos direcciones a partir de los acuerdos de Bretton Woods adoptados en 1944. En primer lugar, pese al rechazo de las propuestas ambiciosas de Lord Keynes, se creó un nuevo sistema de regulación macroeconómica internacional cuyo objetivo era superar tanto los problemas del patrón oro como los del período caótico que sucedió a su desaparición. El nuevo sistema de regulación se estructuró sobre la base de tres pilares. El primero de ellos fue la adopción de un sistema de paridades fijas pero reajustables con respecto al estándar internacional adoptado (dólar-oro, ya que se mantenía la paridad fija entre ambos). El segundo fue el financiamiento excepcional de los países que registraran un déficit en casos de crisis, a cambio de compromisos de ajuste, que podían incluir variaciones en los tipos de cambio; el propósito de esta combinación sin precedentes entre ajuste y apoyo internacional era evitar que las crisis se extendieran por todo el mundo a través de la disminución de la demanda de importaciones, las devaluaciones excesivas, el mayor proteccionismo y, en particular, las restricciones a los pagos corrientes. Como consecuencia de lo anterior, el tercer pilar fue el retorno al principio de convertibilidad y no discriminación en el caso de los pagos corrientes, aunque sin compromisos de convertibilidad de capitales, por lo que el control de sus movimientos fue aceptado como una práctica internacional legítima.²² Este último elemento del sistema liberaba a las políticas nacionales, especialmente a las monetarias, de las restricciones que podía imponer la libre movilidad de capitales a la búsqueda del pleno empleo. Cabe señalar que los recursos con que contaba el Fondo Monetario para respaldar sus programas de financiamiento excepcional provenían inicialmente de las cuotas de los países miembros, a las que se agregaron las líneas de crédito otorgadas a algunos países desarrollados a partir de 1962 (acuerdos generales para la obtención de préstamos) y emisiones de una moneda de reserva estrictamente internacional, los derechos especiales de giro, en 1969; estas emisiones se han repetido en dos oportunidades, la última de ellas en 1981.

Las reformas financieras de posguerra se tradujeron, en segundo término, en la concepción de nuevas formas de financiamiento internacional de largo plazo. Ante la falta de financiamiento privado, la banca oficial pasó a desempeñar esta tarea, tanto a través del Banco Mundial y luego de

²² En el artículo VI de los estatutos del FMI se estipula lo siguiente: "Los Estados miembros pueden tomar las medidas de control necesarias para reglamentar los movimientos internacionales de capital, pero ningún miembro puede aplicar medidas que restrinjan los pagos realizados por transacciones corrientes".

los bancos regionales de desarrollo como por medio de los bancos nacionales de exportación e importación, en tanto que el Plan Marshall y, más adelante, la asistencia oficial para los países en desarrollo, actuaron como complementos.

Aunque los bancos oficiales jugaron un papel esencial en el financiamiento del comercio, la banca privada continuó desempeñando esta función aun en los períodos de mayor tensión en el sistema de pagos internacionales. El reciclaje del excedente de dólares generados por los persistentes déficit externos de Estados Unidos en los años sesenta —que sucedieron, más rápido de lo previsto, al período inicial de "escasez de dólares—, y de los petrodólares en el decenio siguiente, proporcionaron los recursos para una nueva fase de expansión del financiamiento privado internacional. Debido a la posición privilegiada que habían adquirido, los bancos privados jugaron un papel esencial en ese proceso de reciclaje.

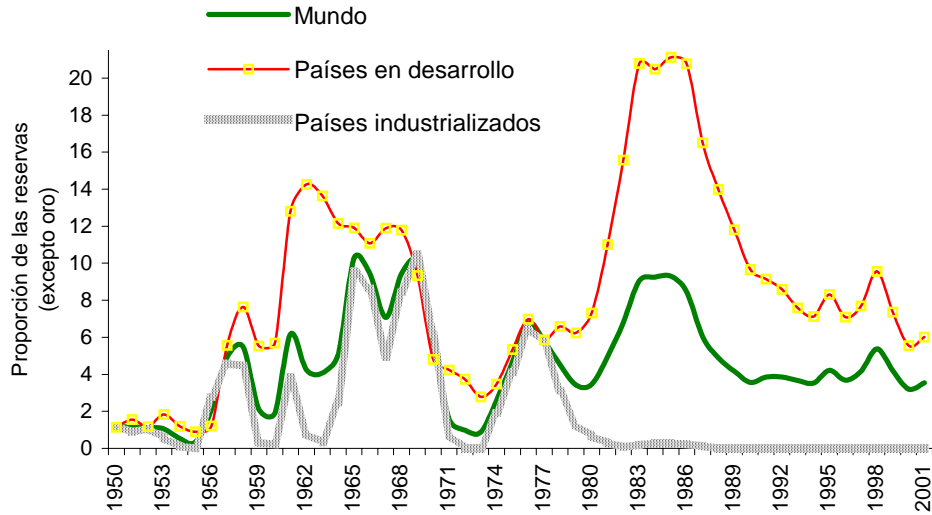
Como se sabe, el excedente de dólares también hizo perder vigencia a los acuerdos adoptados en Bretton Woods. El abandono de la paridad dólar-oro en 1971 y la posterior flotación de las monedas más importantes dejaron obsoleto el primer elemento del acuerdo y modificaron profundamente el tercero. Los principios no fueron una expresión de acuerdos internacionales explícitos, sino una consecuencia de los hechos, y ciertamente no fueron objeto de una negociación de amplio alcance, como la que tuvo lugar en Bretton Woods. El primer principio fue sustituido por una norma sobre autonomía de los países para elegir el régimen cambiario. Los nuevos riesgos derivados de la inestabilidad de los tipos de cambio llevaron a los países a adoptar posiciones muy variadas. La Comunidad Europea intentó reducir las fluctuaciones entre las monedas de sus países miembros, para lo cual otorgó prioridad a la integración económica por sobre todos los demás objetivos. Esto dio comienzo a un largo proceso que se prolongó por un cuarto de siglo y culminó en la unión monetaria entre la mayoría de sus miembros, cuyo último paso fue la sustitución de las monedas nacionales por el euro el 1° de enero del 2002. Los países en desarrollo adoptaron diversas estrategias, que implicaban la adopción como referente de una de las monedas más importantes, o una canasta de monedas, con fines de diversificación de riesgos.

La flotación supuso una verdadera "privatización del riesgo cambiario", que impuso la necesidad de crear instrumentos financieros para cubrirlo y multiplicó las transacciones en divisas. La relación entre éstas y el valor del comercio internacional aumentó en forma explosiva: de 2:1 en 1973 a 10:1 en 1980 y 70:1 en 1995 (Eatwell y Taylor, 2000). Este hecho, unido al notable crecimiento que ya venía registrando la banca internacional, terminó por modificar profundamente el tercer elemento del acuerdo de Bretton Woods. En la práctica, la liberalización de los flujos de capitales se impuso en los países desarrollados, que fueron eliminando uno tras otro los controles en las décadas de 1970 y 1980. Algunos países en desarrollo adoptaron la misma orientación. La convertibilidad de la cuenta de capitales iba, de hecho, a ser consagrada en la reunión anual del Fondo Monetario que se celebró en Hong Kong (China), 1997, pero la formulación de este principio quedó postergado debido a la sucesión de crisis financieras que se inició en varios países asiáticos y que aún no ha terminado. El principio de convertibilidad de la cuenta de capitales ha sido sustituido por el de liberalización gradual de esa cuenta y de los sectores financieros nacionales, de acuerdo a una secuencia adecuada y un desarrollo institucional paralelo, destinado a garantizar la estabilidad de los últimos. Como se indica más adelante, esto se ha traducido en el surgimiento de nuevas funciones de los organismos de Bretton Woods.

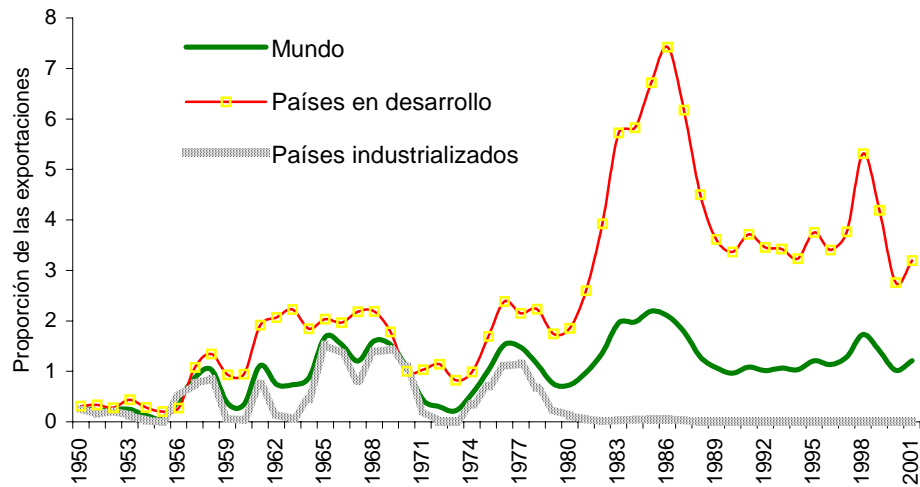
El segundo elemento del acuerdo de Bretton Woods también sufrió cambios sustanciales, que obedecen a dos razones. La primera es la suspensión del financiamiento del Fondo Monetario a los países desarrollados, que había sido muy importante hasta entonces, a fines de los años setenta (véase el gráfico 2.6). Las operaciones del Fondo se concentraron, por lo tanto, en los países en desarrollo y, cada vez más, en los países en los que podían tener "efectos sistémicos". La segunda fue la demanda creciente de recursos, debida tanto al carácter estructural de algunos problemas de

Gráfico 2.6
**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: CRÉDITOS TOTALES Y PRÉSTAMOS
 PENDIENTES, 1950-2001**

A. Proporción de las reservas internacionales



B. Proporción de las exportaciones



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, diciembre de 2001.

balanza de pagos, identificados a partir de las crisis debidas a las alzas acentuadas de los precios del petróleo y que se agudizaron durante la crisis de la deuda de los años ochenta, como a la volatilidad de la cuenta de capitales que se hizo evidente en el decenio siguiente. La necesidad de disponer de mayores recursos por un lapso más prolongado fue lo que condujo al establecimiento de las nuevas líneas de financiamiento del Fondo Monetario en las últimas dos décadas del siglo XX. En 1979, el Banco Mundial inició sus programas de ajuste estructural, que fueron adquiriendo cada vez más importancia en comparación con las líneas tradicionales para el financiamiento de proyectos, foco de su estrategia crediticia hasta entonces.

En torno a estos cambios surgieron nuevas condicionalidades que en la práctica dieron origen a una nueva función, asumida conjuntamente por el Fondo Monetario y el Banco Mundial a partir de los años ochenta y que no estaba contemplada en los acuerdos de Bretton Woods: la promoción de la liberalización económica en el mundo en desarrollo, bajo el supuesto de que las rigideces estructurales se debían a una excesiva intervención estatal. Como en otros casos, esta modificación de las funciones de los organismos de Bretton Woods no fue el producto de una negociación explícita; como es obvio, respondía a la evolución de las condiciones ideológicas y las relaciones de poder en el nivel mundial.

Por su parte, la mayor internacionalización de las finanzas hizo necesarios nuevos estándares regulatorios, hecho que ha sido reconocido desde la década de 1970; para responder a esa necesidad se estableció en 1975 el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria del Banco de Pagos Internacionales. La adopción de los principios de regulación y supervisión bancaria de Basilea en 1988 fue el principal resultado de este esfuerzo. Desde 1999 se han venido formulando propuestas de reforma, destinadas a adecuar estos estándares a la evolución de la industria bancaria mundial y a las deficiencias identificadas en el funcionamiento del sistema anterior.²³ En la práctica, la formulación de principios regulatorios mínimos ha abarcado un conjunto mucho más amplio de temas, incluidas las normas sobre emisión de títulos de deuda en los mercados, la industria aseguradora y la contabilidad financiera. Uno de los elementos de esta reforma, que ha recibido un gran respaldo en los últimos años, es la creación de un programa de fortalecimiento de los sistemas financieros de los países en desarrollo, que incluye la adopción de estos estándares internacionales, y de principios para el manejo de las deudas externa y pública y de las reservas internacionales. Esta nueva función de los organismos de Bretton Woods no ha sido claramente diferenciada de las que ejercen otras instituciones, sobre todo el Banco de Pagos Internacionales.

2. Transformaciones y volatilidad reciente de los mercados financieros

Paralelamente a las variaciones del entorno macroeconómico, se han producido profundos cambios en los sistemas financieros de los países desarrollados, que se iniciaron en la década de 1980 y se consolidaron en la siguiente.²⁴ Este proceso podría resumirse en tres tendencias fundamentales. La primera es la concentración de los sistemas financieros en las economías desarrolladas.²⁵ La década de 1990 se caracterizó fundamentalmente por un intenso proceso de fusiones y adquisiciones entre los principales instituciones financieras privadas del mundo, que tendió a acelerarse a fines del decenio.²⁶ Debido a esto, el número de instituciones bancarias disminuyó en casi todos los países y la concentración, calculada sobre la base de la proporción de

²³ Los efectos procíclicos de la regulación, que tienden a acentuarse con la aplicación de las nuevas propuestas, y los efectos adversos que tienen en los mercados de riesgo, entre los que se incluyen los países emergentes, han sido objeto de críticas. En relación con estos temas, véanse Reisen (2001) y Griffith Jones y Spratt (2001).

²⁴ Véanse Franklin (1993), Feeney (1994), Bloomstein (1995), Culpeper (1995), D'Arista y Griffith-Jones (2001) y Grupo de los Diez (2001), donde se describe en forma más detallada los cambios en los sistemas financieros de las principales economías industrializadas.

²⁵ En Grupo de los Diez (2001) se presenta un análisis completo de las causas y consecuencias de este proceso.

²⁶ La mayor parte de las fusiones y adquisiciones corresponden a entidades bancarias; de hecho, éstas representan el 70% de las fusiones. Además, se ampliaron significativamente las iniciativas conjuntas y las alianzas estratégicas entre instituciones.

depósitos controlados por los mayores bancos, tendió a aumentar. Si se pudiesen incluir en los cálculos las operaciones fuera de balance, la concentración sería aún más acentuada.

En segundo lugar, ha habido un proceso generalizado de desintermediación bancaria e “institucionalización del ahorro”, vinculado a la aparición de intermediarios financieros no bancarios, como los fondos mutuos y de pensiones, los bancos de inversión y las compañías de seguros (véase el cuadro 2.9). La competencia de estas entidades ha erosionado el predominio que tuvieron los bancos en la intermediación financiera internacional en las décadas de 1960 y 1970 y, asimismo, ha obligado a las instituciones bancarias tradicionales a transformarse en conglomerados que prestan un conjunto cada vez más amplio de servicios financieros. En consecuencia, la línea divisoria entre las funciones bancarias y no bancarias se ha hecho cada vez más tenue.

La desregulación de las actividades de los intermediarios no bancarios en los años ochenta, así como la eliminación de los controles de capitales en los países desarrollados, facilitaron la creciente participación de estas instituciones en los mercados financieros internacionales y su expansión. Esto se tradujo en una ampliación significativa de los mercados secundarios de títulos de deuda. En estos mercados, al igual que en las bolsas de valores, la mayor participación de inversionistas institucionales y de muchos agentes individuales facilitó el proceso de valorización, que dio origen a un círculo virtuoso y permitió el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento por un período relativamente prolongado, interrumpido por la crisis internacional que se inició en el 2000.

Esta expansión permitió, además, una mayor profundización financiera en los países desarrollados (Fornari y Levy, 1999) y el surgimiento de nuevas fuentes de financiamiento para las empresas. Entre otras cosas, este proceso se refleja en el volumen de bonos emitidos en los mercados de países desarrollados, encabezados por Estados Unidos y Japón, que se duplicaron con creces en la década de 1990 y también se extendieron a algunos países latinoamericanos. La profundidad y liquidez de un mercado secundario bien desarrollado, en particular en Estados Unidos, facilitaron el financiamiento de los nuevos sectores de alta tecnología, que se mantuvieron a la cabeza de la expansión de la economía en los años noventa. Otra de las innovaciones de los últimos años es la creación de los fondos de capital de riesgo, que hicieron posible el crecimiento de estas actividades, pero ésta parece haberse interrumpido bruscamente durante la última crisis.

Cuadro 2.9
ACTIVOS FINANCIEROS DE INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES a/
PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE
(Porcentaje del PIB)

	1992	1994	1996	1999	2000
Australia	61.6	65.9	92.4	127.9	131.2
Canadá	68.6	80.2	92.1	112.7	111.3
Francia	61.9	71.8	86.6	125.4	133.3
Alemania	34	41.3	50.6	76.8	79.7
Hungría	2.5	3.9	6.1	10.7	12.8
Islandia	55.3	66.7	79.6	111.3	110.1
Italia	21.8	32.2	39	96.9	
Japón	78	81.6	89.3	100.5	
República de Corea	51.8	53.7	57.3	88.5	72.6
Luxemburgo	1 574.3	1 945.6	2 057	4 172.3	
Países Bajos	131.5	144.5	167.6	212.8	209.6
España	21.9	32.3	44.3	65.4	62.1
Reino Unido	131.3	143.8	173.4	226.7	
Estados Unidos	127.2	135.9	162.9	207.3	195.2

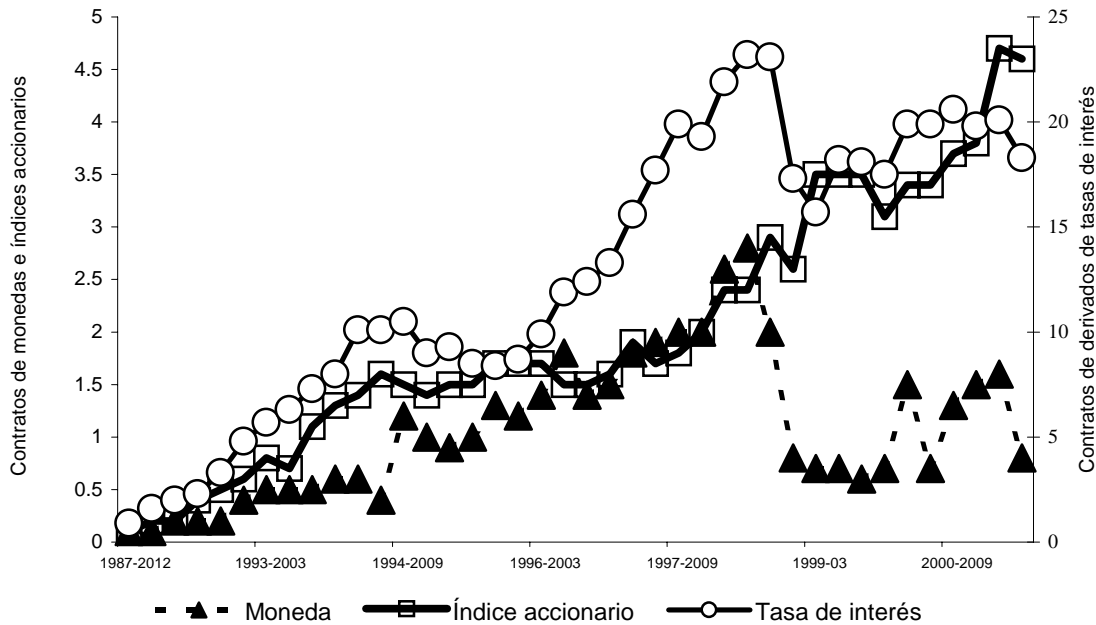
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Institutional Investors Statistical Yearbook, 2001*, París, 2001.

a/ Compañías de seguro, compañías de inversión, fondos de pensiones y otras formas de ahorro institucional.
 Países Bajos, 2000: en compañías de seguros sólo incluye seguros de vida.

El desarrollo de estos mercados también supuso una ampliación considerable de las funciones de las agencias calificadoras de riesgo crediticio, que proporcionan información a los inversionistas y a las que se recurre cada vez más con fines regulatorios; un ejemplo de esto es la exigencia de la calificación “grado de inversión” impuesta por algunos inversionistas institucionales y la reciente propuesta del Comité de Basilea de utilizar las calificaciones de las agencias en la regulación bancaria. El comportamiento procíclico de las calificaciones de estas agencias ha sido objeto de amplias críticas, en particular por las consecuencias que tiene en lo que respecta al financiamiento de los países en desarrollo (Reisen, 2001a y 2001b).

Por último, el rápido crecimiento de los activos financieros en poder de inversionistas institucionales multiplicó la demanda de instrumentos de diversificación de riesgo. Esto explica la expansión de los mercados especializados en el manejo de determinados títulos, como la titularización de activos (entre otros, de activos respaldados por hipotecas), los "bonos basura", los bonos emitidos por economías emergentes y la titularización de activos basados en acciones de empresas extranjeras, como los ADRs y los GDRs. Este fenómeno, unido a la privatización del riesgo cambiario, ya mencionada, explica la demanda de instrumentos financieros derivados, que se utilizan para ese propósito (véase el gráfico 2.7). Nótese, sin embargo, que la suscripción de contratos de cobertura de riesgo cambiario se vio muy afectada por la crisis asiática.

Gráfico 2.7
**INSTRUMENTOS FINANCIEROS DERIVADOS TRANSADOS EN
 MERCADOS ORGANIZADOS**
(Millones de contratos)



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), 1998, p. 43.

En las economías industrializadas, estas tendencias han tenido tanto efectos positivos como negativos. Como ya se ha visto, su efecto positivo ha sido la expansión significativa de las oportunidades de financiamiento de las empresas productivas, que ha beneficiado tanto a las empresas de alta tecnología como a las de tamaño medio. El efecto negativo ha sido la acentuación de la fragilidad financiera, que además no se rige por los mecanismos de regulación de las

actividades bancarias clásicas. De hecho, las actividades más riesgosas y en las que se dan mayores niveles de apalancamiento, asociadas a los mercados de derivados, siguen al margen de los marcos regulatorios vigentes y aún no se han formulado propuestas de extensión de la normativa a este ámbito. Incluso en lo que respecta a los inversionistas institucionales, se observa un déficit regulatorio importante (D'Arista y Griffith-Jones, 2001).

La volatilidad de los mercados financieros no es, por supuesto, un hecho nuevo, como lo atestigua la historia económica (Kindleberger, Manias, Panics and Crashes), incluida la más reciente (BPI, 2001). Su principal reflejo ha sido la gran frecuencia de crisis financieras, que caracterizó tanto al mundo industrializado como a los países en desarrollo en el último cuarto del siglo pasado (FMI, 1998). Dado que en los mercados financieros se realizan operaciones esencialmente intertemporales, la falta de información fidedigna sobre el futuro es la "falla de mercado" esencial que explica dicha volatilidad (Keynes, 1945; Minsky 1982; Eatwell y Taylor, 2000). Los mercados dependen, por lo tanto, de los cambios de opiniones y expectativas que fluctúan entre el optimismo y el pesimismo, debido a la variación del "apetito de riesgo". Sus repercusiones se amplifican debido al efecto de "contagio" de esas opiniones y expectativas de un mercado a otro. Estas externalidades constituyen otra falla fundamental de mercado, ya que puede dar lugar a equilibrios múltiples y "profecías autocumplidas", cuando las expectativas de la mayoría de los agentes se orientan en la misma dirección.

Las asimetrías de información entre acreedores y deudores (Stiglitz, 1994) son otra falla de mercado, que se traduce en un sesgo en favor de los deudores considerados de bajo riesgo y en una gran susceptibilidad de los mercados a la confianza en la información imperfecta con que cuentan los acreedores sobre sus deudores, especialmente los más riesgosos. Como dicha confianza también tiene una evolución procíclica, los márgenes de los préstamos que aparecen como más riesgosos en los mercados también lo son, lo que da lugar a sucesivos períodos de "apetito" por actividades de alto riesgo y de "huida hacia la calidad". Esto explica, además, por qué los mercados secundarios presentan una liquidez mucho mayor en épocas de abundancia, ya que dependen igualmente de la confianza en la información de la que disponen los compradores. Por este mismo motivo, los mercados de derivados también suelen mostrar un comportamiento procíclico e incluso tienden a desaparecer durante las crisis, en el caso de operaciones cuyo riesgo se considera excesivo.

Algunas características contemporáneas de los mercados financieros han tendido a acentuar la volatilidad.²⁷ Estas son: i) la insuficiente regulación, que afecta tanto a las actividades bancarias como las de los inversionistas institucionales y agentes que operan en el mercado de derivados, así como el carácter procíclico de la regulación vigente;²⁸ ii) los problemas de contagio provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales cuando, ante la baja del precio de cierto tipo de títulos, se ven obligados a vender otros para restituir su liquidez, incluso títulos no relacionados con los primeros; esta presión se acentúa cuando se produce un retiro de fondos en mercados que operan generalmente a la vista, o cuando estos inversionistas tienen que cumplir con los compromisos adquiridos, incluidos los requisitos de contrapartida impuestos a algunas operaciones con derivados, y será obviamente mayor cuanto más participen en el mercado instituciones con elevados niveles de apalancamiento; iii) la tendencia de algunos agentes a emplear los mismos sistemas de evaluación de riesgos, que tiende a acrecentar la correlación entre el comportamiento financiero de títulos, a veces disímiles, y acentúa el efecto de contagio; iv) la tendencia a evaluar el desempeño de los inversionistas institucionales en un

²⁷ La literatura sobre este tema es extensa. Véanse, entre muchas otras contribuciones, Calvo y otros (2001), Dodd (2001) y Persaud (2000).

²⁸ En el caso de la regulación bancaria, las normas sobre capital y las reservas para préstamos incobrables tienen ese efecto. En los períodos de auge, el aumento de las utilidades facilita la expansión del crédito, a la que también contribuye el oportuno cumplimiento de las obligaciones por parte de los deudores, que permite reducir coyunturalmente las reservas. El incumplimiento de las obligaciones aumenta durante las crisis, lo que da lugar a reservas que reducen las utilidades bancarias y, por ende, la capacidad crediticia de los bancos. Este comportamiento procíclico ha dado lugar a propuestas orientadas a atenuarlo (Ocampo, 1999a y 2002b).

contexto de corto plazo, lo que tiene un efecto similar, y v) el comportamiento procíclico de las agencias calificadoras de riesgos.

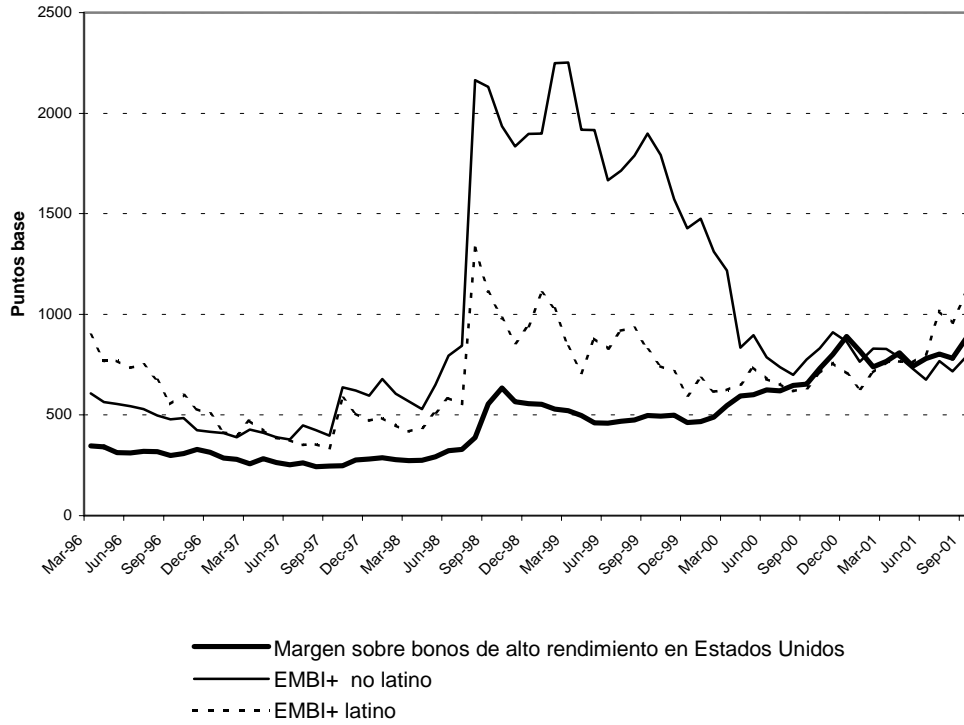
En el gráfico 2.8 se ilustra la correlación entre dos mercados de riesgo durante el turbulento período que se inició con la crisis de 1997: el mercado de bonos en economías emergentes y el de bonos de alto riesgo en Estados Unidos. En ambos se produjo una disminución anterior de los márgenes de riesgo (*spreads*) y una fuerte conmoción posterior, primero como reacción a la crisis asiática y luego a la rusa, que tuvo efectos más marcados y que fue seguida de una normalización incompleta. A lo largo de esta fase, los cambios fueron mucho más acentuados en los mercados de bonos emergentes. En cambio, en la crisis más reciente, que tuvo su epicentro en Estados Unidos, ocurrió exactamente lo contrario. En el período considerado como un todo, la correlación entre ambos mercados es elevada y positiva.²⁹ La cambiante naturaleza del contagio se ilustra en el gráfico 2.8b, en el que se indica el aumento de los márgenes de riesgo en las principales economías latinoamericanas en los cinco episodios de crisis más recientes. Como se puede observar, todos los países muestran una tendencia similar al alza en estos episodios, pero los efectos fueron de una magnitud mucho mayor durante la crisis asiática y, sobre todo, de la crisis rusa, que en las centradas en países latinoamericanos. Esto revela que el impacto es mucho mayor cuando afecta a los países desarrollados, especialmente a los agentes con un alto grado de apalancamiento, algunos de los cuales se han retirado de los mercados emergentes en los últimos años.

Las intervenciones del Estado para corregir las fallas de mercado mencionadas son siempre deficientes y pueden dar origen a "fallas de gobierno". La regulación es, en esencia, la línea de acción más importante, ya que se concentra en medidas preventivas de la asunción de riesgos excesivos por parte de los agentes. Sin embargo, su desarrollo tiende a mostrar un rezago en relación con el del mercado, y las mismas regulaciones pueden dar lugar a mecanismos de elusión o evasión que se traducen en un menor control de riesgos (por ejemplo, las operaciones fuera de balance) o incluso en mecanismos subóptimos de intermediación. La supervisión también tiene propósitos preventivos fundamentales, pero se ve dificultada por problemas de información y la discrecionalidad que la caracteriza puede conducir a abusos. Por su parte, las intervenciones para hacer frente a crisis sistémicas ofrecen incentivos a los agentes dispuestos a asumir riesgos excesivos (problemas de "riesgo moral"). Por último, las destinadas a compensar la orientación del mercado hacia inversionistas más riesgosos pueden crear problemas similares de riesgo moral, entre otros la concesión de garantías a deudores riesgosos. En los casos en que el problema se resuelve gracias a financiamiento oficial, estas intervenciones crean una dependencia del Estado (problemas de "graduación"), e incluso acrecientan el riesgo que deben enfrentar los acreedores privados, debido al carácter de "acreedor preferencial" de la entidad oficial. Por este motivo, la volatilidad y la discriminación de riesgos sólo pueden compensarse parcialmente y mediante una combinación adecuada de los instrumentos correspondientes.

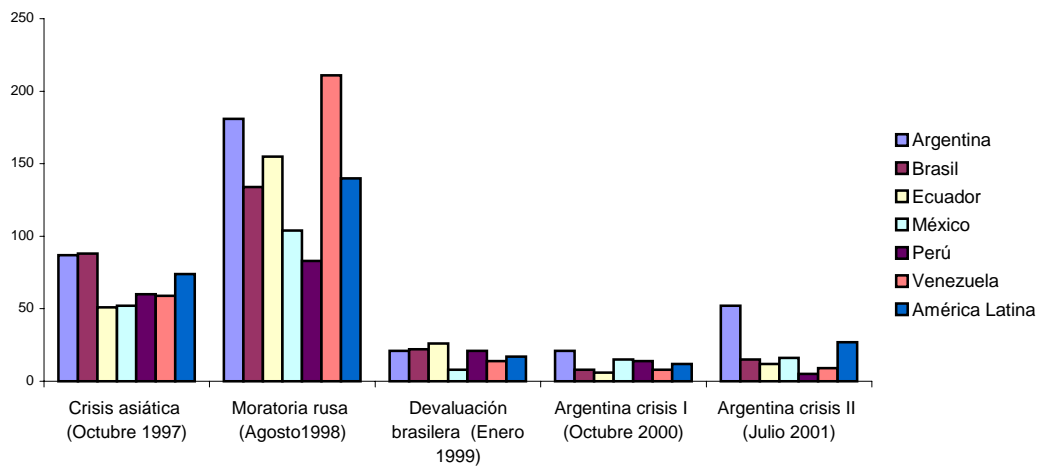
²⁹ La correlación de los márgenes de riesgo mensuales de los títulos latinoamericanos y de los títulos de alto riesgo en el mercado norteamericano es de 0.56 en el período marzo 1996-septiembre 2001, pero se elevó a 0.79 entre septiembre de 1997 y noviembre de 1999.

Gráfico 2.8
MÁRGENES DE MERCADOS EMERGENTES

A. Índice Master High-Yield de Merrill Lynch y EMBI+ de J.P. Morgan



B. Incremento de los márgenes de los bonos (porcentaje)

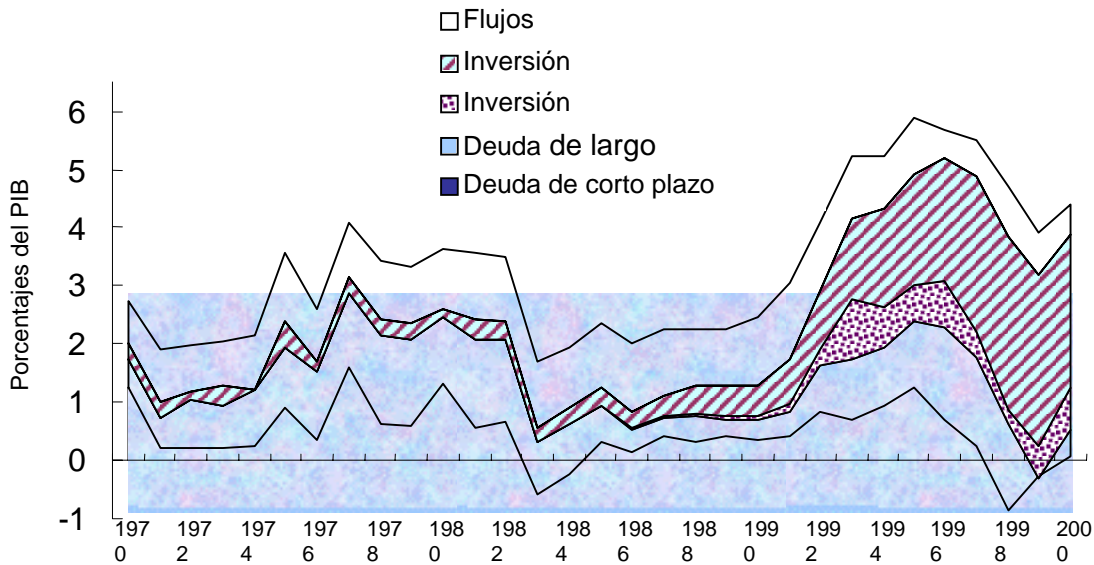


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de Merrill Lynch y J.P. Morgan Chase.

3. Flujos de capitales hacia países en desarrollo

La evolución de los mercados internacionales descrita en la sección anterior se ha ido reflejando, a lo largo de los tres últimos decenios, en cambios fundamentales en los flujos de capital hacia los países en desarrollo.³⁰ El primer cambio notable es el contraste entre el escaso dinamismo de los flujos de financiamiento oficial y el crecimiento de los flujos privados, que también muestran una elevada volatilidad. En efecto, como se indica en el gráfico 2.9, el financiamiento oficial tendió a reducirse como proporción del producto de los países en desarrollo, especialmente en la década de 1990. Esto refleja, ante todo, el escaso dinamismo de su principal componente: los fondos de asistencia bilateral, que disminuyeron en términos reales durante la mayor parte del decenio. Como proporción del producto de los países desarrollados, también se redujo de 0.35% a mediados de los años noventa a un promedio de 0.22% en el período 1998-2000. La disminución de la asistencia bilateral ha sido más marcada en el caso de los países desarrollados más grandes, pero se ha visto compensada en parte por la creciente proporción de donaciones en comparación con los créditos otorgados en condiciones concesionales. Además, y a diferencia de lo ocurrido con los flujos privados, el financiamiento oficial no ha sido procíclico y, de hecho, algunos de sus componentes —en particular, los recursos de apoyo a la balanza de pagos y el financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo— han tenido un comportamiento anticíclico.

Gráfico 2.9
FLUJOS NETOS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: CEPAL, sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001.

El financiamiento externo privado tuvo fluctuaciones pronunciadas, producto de sus componentes más volátiles: los flujos de corto plazo y el financiamiento de largo plazo (que incluye en el gráfico los flujos de cartera). Durante los años más críticos, tanto de la crisis de la deuda de los años ochenta como a partir de 1997, los flujos de corto plazo fueron negativos en ciertos períodos.

³⁰ Véanse UNCTAD (1999a), capítulos III y V, y Banco Mundial (1999a), en los que se presenta un análisis detallado de estas tendencias.

En conjunto, estas dos fuentes de recursos pasaron de representar un 1.0% del producto de los países en desarrollo en 1971-1974 al 2.3% en 1977-1982, luego disminuyeron al 0.5% en el período 1983-1990 y en 1993-1997 tuvieron un repunte que los hizo ascender al 2.8%, para descender nuevamente al 0.7% en 1998-2000. De hecho, la recuperación iniciada en el 2000 se vio interrumpida en el 2001. La inversión extranjera directa se mantuvo en gran medida al margen de este ciclo y ha estado sujeta más bien a tendencias de largo plazo: un aumento en la década de 1980 y un auge notorio en la de 1990. Además, no se vio afectada por la serie de crisis que se inició en 1997, aunque sí por la de 2001.

Este ciclo sólo refleja parte de la inestabilidad que caracteriza a los mercados financieros privados. A partir de la crisis asiática, las turbulencias han tenido distintas manifestaciones en períodos más breves: interrupciones periódicas y de duración variable del acceso al mercado, alzas simultáneas de los márgenes de riesgo y disminución de los plazos (véanse, al respecto, la sección anterior y el capítulo 5).³¹ En todo caso, conviene tener presente que estos fenómenos de corto plazo se suman a los de contagio que se expresan en el mediano plazo y que afectan el acceso al financiamiento durante períodos relativamente prolongados. En uno y otro caso, la característica esencial del contagio es que suele afectar por igual a los países con buenos y malos fundamentos económicos, pero que el mercado clasifica en una misma categoría de riesgo; un caso notorio en tal sentido es el acceso limitado a los bancos privados que tuvo Colombia durante la crisis de la deuda, pese a sus bajos niveles de endeudamiento. Esto no es incompatible con una escala de valoración de riesgo, cuyas variables sean el acceso al financiamiento, las condiciones pertinentes, o ambos.

Los cambios en la composición del financiamiento que se han producido en los tres últimos decenios se detallan en el cuadro 2.10. El auge del financiamiento recibido por América Latina y el Caribe en la década de 1970 y su contracción posterior, fenómeno que se dio exclusivamente en nuestra región, tuvieron como eje el financiamiento bancario, tanto de largo como de corto plazo. El tipo de financiamiento bancario característico de los años setenta (créditos sindicados de largo plazo) no se repitió en la década de 1990, durante la cual tuvo una importancia mucho mayor el financiamiento de corto plazo. Sin duda, las normas de Basilea cumplieron un papel importante, puesto que se tradujeron en una preferencia por la concesión de créditos de corto plazo y de bajo riesgo. En los años noventa, la región de Asia-Pacífico fue el epicentro del auge del crédito bancario de corto plazo y de su contracción posterior, mucho más severa y generalizada en el mundo en desarrollo que la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe. Como reflejo de las tendencias a la desintermediación bancaria y a la institucionalización del ahorro, el auge de 1990-1997 fue particularmente notorio en el mercado de bonos y en los flujos de cartera accionaria. Su desempeño durante la contracción del financiamiento en 1998-1999 fue muy heterogéneo en las distintas regiones, en comparación con los promedios alcanzados en 1990-1997: los primeros pasaron a ser negativos en Asia-Pacífico, pero aumentaron en América Latina y el Caribe y en Europa central, en tanto que con los flujos de cartera ocurrió lo contrario. La inversión extranjera directa ha mostrado una tendencia ascendente en todas las regiones, aun en los períodos de sequía en los mercados financieros.

El inicio del auge del financiamiento privado en los años noventa no respondió exclusivamente a las transformaciones en la intermediación financiera, sino también a la política de tasas de interés de Estados Unidos. Las bajas tasas ejercieron una influencia esencial en la orientación de los inversionistas institucionales hacia los mercados de economías emergentes (Calvo y otros, 1993, D'Arista y Griffith Jones, 2001) mientras los márgenes de riesgo se reducían en respuesta a la mayor oferta de recursos y reforzaban los efectos de las bajas tasas en lo que respecta a las condiciones de financiamiento. Es interesante observar que las tasas de interés en Estados Unidos y los márgenes de riesgo en los mercados emergentes han tenido una evolución

³¹ Véanse los informes periódicos sobre mercados emergentes del Fondo Monetario Internacional y CEPAL (2001b, cap. 1), que contienen análisis detallados de estas tendencias.

diametralmente opuesta durante el período de turbulencia que se inició en 1997, lo que demuestra que las variables percepciones de riesgo en los mercados de países emergentes han predominado en la determinación de los márgenes y los flujos de capital (véase el recuadro 2.2). Más aún, en no pocos casos las tasas de interés de Estados Unidos han respondido endógenamente a las diferentes percepciones de riesgo, ya sea porque la "huida hacia la calidad" ha elevado los precios de los bonos de la deuda pública, reduciendo por ende su rendimiento, o porque las autoridades han respondido a la incertidumbre del mercado reduciendo las tasas de interés.

Cuadro 2.10
FLUJO NETO DE RECURSOS, 1973-1999
(Promedios anuales y miles de millones de dólares)

	Países en desarrollo	Asia oriental y el Pacífico	Europa y Asia central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Asia meridional	África al sur del Sahara
1973-1981							
Total	71.3	11.1	5.3	31.8	10.4	4.1	8.6
Flujos oficiales	21.8	3.2	1.3	3.3	5.9	3.5	4.5
Inversión directa	5.6	1.1	0.1	3.9	-0.4	0.1	0.8
Inversión accionaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flujos de deuda	44.0	6.8	4.0	24.6	4.8	0.5	3.3
Bonos	1.2	0.2	0.0	1.0	0.1	0.0	0.0
Bancos comerciales	21.7	2.9	2.2	14.1	1.0	0.2	1.3
Corto plazo	16.5	2.8	1.5	8.6	2.3	0.3	1.1
Otros	4.5	0.9	0.3	0.8	1.5	0.0	0.9
1982-1989							
Total	81.0	17.6	8.8	15.0	14.1	10.1	15.3
Flujos oficiales	38.3	5.9	1.4	6.8	6.9	6.1	11.0
Inversión directa	13.0	4.5	0.2	5.4	1.4	0.3	1.2
Inversión accionaria	0.8	0.5	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
Flujos de deuda	29.0	6.7	7.1	2.7	5.7	3.7	3.1
Bonos	2.3	1.3	1.1	-0.6	0.2	0.3	0.0
Bancos comerciales	12.6	2.5	2.3	4.5	1.4	1.9	0.0
Corto plazo	6.8	1.9	2.5	-2.7	2.4	1.0	1.6
Otros	7.3	0.9	1.2	1.5	1.8	0.5	1.5
1990-1997							
Total	252.0	100.5	33.3	74.4	10.7	11.5	21.5
Flujos oficiales	49.7	9.9	10.5	4.2	4.8	5.8	14.5
Inversión directa	84.3	39.1	9.9	27.1	2.8	2.0	3.5
Inversión accionaria	28.4	11.0	2.4	11.0	0.5	2.3	1.2
Flujos de deuda	89.6	40.5	10.5	32.3	2.5	1.4	2.3
Bonos	30.0	12.2	4.0	12.4	0.3	0.6	0.6
Bancos comerciales	18.2	6.8	1.5	9.6	0.0	0.9	-0.7
Corto plazo	35.8	18.3	1.9	11.4	2.3	-0.3	2.2
Otros	5.5	3.1	3.2	-1.1	-0.1	0.3	0.2
1998-1999							
Total	264.8	49.8	60.0	118.4	7.5	2.4	19.8
Flujos oficiales	49.8	14.9	8.2	8.8	1.9	5.0	10.9
Inversión directa	181.1	59.7	25.8	81.2	4.0	3.3	7.1
Inversión accionaria	25.0	15.1	3.2	2.8	0.8	0.8	2.3
Flujos de deuda	8.9	-39.9	22.7	25.6	0.9	-6.8	-0.6
Bonos	12.7	-18.2	12.1	18.9	1.1	0.0	-1.1
Bancos comerciales	33.2	1.5	10.6	18.7	0.8	1.5	0.2
Corto plazo	-34.7	-24.1	1.1	-11.1	-1.0	-0.5	0.9
Otros	-2.2	0.9	-1.0	-0.8	-0.1	-7.7	-0.5

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001.

Recuadro 2.2
**TASAS DE INTERÉS Y MÁRGENES DE BONOS EN
LOS MERCADOS EMERGENTES**

Una de las variables externas más importantes que influyen en los márgenes de las tasas de interés en los mercados emergentes son las variaciones de éstas en los Estados Unidos (Calvo y otros, etc.). Teóricamente, un alza en las tasas de interés en dicho mercado debería conducir, siempre y cuando las demás condiciones se mantengan constantes, a un aumento de los pagos por concepto de servicio de la deuda de los prestatarios de mercados emergentes, lo que eleva las posibilidades de incumplimiento y las correspondientes primas de riesgo incluidas en los márgenes de los bonos. El alza de las tasas de interés en Estados Unidos también pueden reducir el “apetito de riesgo” de los inversionistas y, por lo tanto, su participación en mercados riesgosos, así como la disponibilidad de recursos financieros en los países prestatarios (Kamin y Kleist, 1999). Por otra parte, se supone que una baja de las tasas de interés de los Estados Unidos se traduzca en menores márgenes en los mercados emergentes, debido al efecto que ejerce en la capacidad de pago de los préstamos de los países deudores. Las tasas más bajas de interés en Estados Unidos también pueden reducir los márgenes en los mercados emergentes, puesto que llevan a los inversionistas, interesados en elevar las utilidades de sus inversiones de cartera, a preferir instrumentos de deuda en mercados emergentes cada vez que disminuyan los rendimientos en los mercados maduros.

Los datos correspondientes a comienzos de los años noventa indican que, con anterioridad a la crisis financiera de México en diciembre de 1994, los márgenes en los mercados emergentes y las tasas de interés en los Estados Unidos mostraban una evolución paralela, lo que confirmaba los supuestos teóricos. Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa, la evolución de los márgenes de los bonos en los mercados emergentes, las nuevas emisiones de títulos de deuda y los nuevos plazos de vencimiento aplicados permiten suponer que hubo otros factores que influyeron en mayor medida en la determinación de los márgenes y los flujos de capital que las variaciones de las tasas de interés en los Estados Unidos.

Los datos empíricos sobre la segunda mitad de los años noventa indican que las variaciones de los márgenes de los bonos en los mercados emergentes y en las tasas de interés de los Estados Unidos evolucionaron en dirección opuesta. Desde marzo de 1996 a septiembre del 2001 se produjo una correlación muy negativa, de -0.6, entre el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a diez años y los márgenes del EMBI+ y el EMBI+ latino; la correlación entre dichos márgenes y la tasa establecida como meta para los fondos del gobierno estadounidense también fue negativa, aunque menos marcada (-0.3 en el caso de EMBI+ y -0.4 en el de su componente latinoamericano).

El contagio financiero adquiere en este período una fuerza sin precedentes. De hecho, este contagio es el causante del alza generalizada de los márgenes de los bonos en los mercados emergentes durante los episodios de turbulencia en los mercados que se produjeron en la segunda mitad de los años noventa, sobre todo en las crisis asiática y rusa. Las variaciones en los márgenes de los bonos de alta rentabilidad de empresas privadas estadounidenses también muestran una estrecha y positiva relación con las variaciones en los márgenes de los bonos de mercados emergentes.

Además, en el período que se analiza los flujos generadores de deuda recibidos por América Latina respondieron más a las variaciones de los márgenes que a las tasas de interés en los Estados Unidos. En caso de que las demás condiciones se mantengan constantes, se prevé que el alza de estas últimas se vincule a salidas de capital de los mercados emergentes, en tanto que su descenso se traduzca en una entrada de capitales. Sin embargo, al aislar los períodos de aplicación de políticas monetarias flexibles y estrictas en los Estados Unidos, se observa que la correlación entre los flujos generadores de deuda recibidos por América Latina y las tasas de interés de los Estados Unidos no presentan el signo negativo previsto. Los componentes de estos flujos —títulos de deuda emitidos en el extranjero y bonos Brady— muestran una correlación positiva de 0.6 con el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a diez años. La correlación fue muy marcada en los períodos que coincidieron con las crisis asiática, rusa y brasileña.

Por otra parte, los flujos privados se concentraron en la década de 1990 en los países de ingresos medios (véase el cuadro 2.11). Por el contrario, la proporción de financiamiento privado destinado a los países de ingresos bajos ha sido inferior no sólo en relación con el total de la población de los países en desarrollo como era de esperar, sino también con su contribución al producto. Esta situación es aún más marcada en los casos de las emisiones de bonos, del financiamiento de la banca comercial y de los flujos de capital accionario, con la excepción de la India en este último. En todos estos casos, el financiamiento de origen privado a los países pobres es mínimo. La proporción de IED captada por estos países también es inferior a su contribución al producto de los países en desarrollo. Por estas razones, la volatilidad de los flujos de capital y los fenómenos de contagio han adquirido particular importancia en los países en desarrollo de ingresos medios.

Por consiguiente, los países de ingresos bajos siguieron dependiendo de las fuentes oficiales de recursos, cada vez más limitadas. Para estos países la asistencia oficial para el desarrollo es esencial, especialmente las donaciones correspondientes en su mayor parte a asistencia bilateral. Éste es el único componente de los flujos netos de recursos destinados a los países en desarrollo que se distribuye de manera progresiva, también con la excepción de la India. El financiamiento multilateral se caracteriza por el mismo patrón, salvo en el caso de los recursos provenientes del Fondo Monetario.

La volatilidad de los flujos financieros privados y su notable concentración en los países de ingresos medios han ido creando cuantiosas necesidades de financiamiento excepcional, concentradas en unas pocas economías emergentes. Como consecuencia de ello, el financiamiento del Fondo Monetario ha mostrado una marcada trayectoria anticíclica y una concentración en un escaso número de países, lo que podría tener efectos sistémicos. Sin embargo, es importante destacar el hecho de que el financiamiento excepcional ha sido de una magnitud inferior al de los años ochenta, tanto en relación con el valor de las reservas internacionales de los países receptores como de sus exportaciones y, en el primer caso, también inferior al de los años sesenta (véase el gráfico 2.6). Esta es una clara señal de que la magnitud del financiamiento excepcional del Fondo Monetario ha registrado cierto rezago respecto del monto de las transacciones económicas internacionales. La comparación sería obviamente más adversa si el punto de referencia fueran las conmociones provenientes de la cuenta de capitales que enfrentan los países en desarrollo, pese a que, a juicio del Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, “la magnitud de las crisis y de los recursos oficiales necesarios para contrarrestarlas son de un orden de magnitud sin precedentes” (Greenspan, 1998).

Como se observa en el gráfico 2.10, el comportamiento anticíclico del financiamiento y su concentración en pocos países están estrechamente relacionados. En efecto, la proporción del financiamiento del Fondo Monetario destinado a grandes prestatarios³² ha ido aumentando cada vez más en los dos últimos decenios. De hecho, en los datos sobre financiamiento del Fondo Monetario se subestima la provisión de fondos de emergencia a los grandes receptores, debido a que no se incluyen las contribuciones bilaterales a los programas más importantes de rescate de los últimos años (Indonesia, República de Corea, Tailandia, Federación Rusa, Brasil, México y el “blindaje financiero” de Argentina en 2000).³³ Cabe señalar que estos programas han sido objeto de severas críticas en los países desarrollados por sus efectos de “riesgo moral”, lo que se ha reflejado en una actitud menos favorable ante el financiamiento excepcional. En cambio, los procesos explícitos de renegociación de la deuda externa han recibido respaldo, pese a la inexistencia de instituciones internacionales adecuadas para enfrentar este problema.

³² Este grupo está integrado por Argentina, Brasil, China, la Federación Rusa, Indonesia, India, México y la República de Corea.

³³ Sin embargo, en los programas de rescate, los préstamos bilaterales comprometidos suelen desembolsarse en menor proporción que los fondos multilaterales correspondientes.

Cuadro 2.11
FLUJO NETO DE RECURSOS, 1990-1999
(Promedios anuales, miles de millones de dólares y porcentajes)

	Inversión directa		Inversión accionaria		Donaciones		Financiamiento bilateral		Financiamiento multilateral (excepto FMI)		Bonos	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Países en desarrollo	103.7	100.0	27.7	100.0	29.8	100.0	4.1	100.0	15.8	100.0	30.6	100.0
Excepto China	75.4	72.7	24.8	89.4	29.5	99.0	2.6	62.4	13.9	88.0	29.4	96.0
Países de ingresos bajos	10.2	9.8	3.9	14.0	15.2	51.0	2.5	59.9	6.7	42.4	1.7	5.6
India	1.5	1.4	1.7	6.0	0.5	1.8	0.0	0.3	1.1	7.2	0.7	2.2
Otros países	8.7	8.4	2.2	8.0	14.7	49.2	2.5	59.6	5.6	35.2	1.0	3.4
China a/	28.3	27.3	2.9	10.6	0.3	1.0	1.6	37.6	1.9	12.0	1.2	4.0
Países de ingresos medios	65.2	62.8	20.7	74.6	14.3	48.0	0.1	2.5	7.2	45.6	27.7	90.4
Argentina	6.6	6.4	1.1	4.1	0.0	0.1	-0.2	-5.6	1.1	6.9	4.9	15.9
Brasil	10.9	10.5	2.8	10.1	0.1	0.2	-0.8	-20.4	0.6	4.0	2.6	8.5
México	8.2	7.9	3.8	13.5	0.0	0.1	-0.4	-9.7	0.5	3.3	4.2	13.7
Indonesia	2.1	2.0	1.6	5.9	0.3	0.9	1.3	32.1	0.6	3.8	0.9	2.8
República de Corea b/	2.6	2.5	3.7	13.5	0.0	0.0	0.4	9.2	0.8	5.1	4.9	15.9
Federación Rusa	1.8	1.7	0.8	2.7	0.8	2.7	1.1	27.0	0.7	4.3	1.6	5.4
Otros países	33.1	31.9	6.9	24.8	13.1	44.0	-1.2	-30.1	2.9	18.1	8.6	28.2
	Créditos de la banca comercial											
			Otros créditos		Flujos de largo plazo		Flujos de deuda de corto plazo		Flujos totales netos		Memo PIB Población	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Países en desarrollo	17.1	100.0	4.0	100.0	232.8	100.0	22.5	100.0	255.4	100.0	100.0	100.0
Excepto China	16.6	97.1	1.1	26.6	193.2	83.0	21.7	96.2	214.9	84.2	88.2	74.8
Países de ingresos bajos	0.8	4.5	0.4	9.1	41.3	17.7	0.7	2.9	42.0	16.4	17.0	46.7
India	0.5	2.9	0.1	2.0	6.1	2.6	-0.4	-1.7	5.7	2.2	6.3	19.4
Otros países	0.3	1.6	0.3	7.1	35.2	15.1	15.1	67.1	50.3	19.7	10.8	27.3
China a/	0.5	2.9	2.9	73.4	39.6	17.0	0.9	3.8	40.5	15.8	11.8	25.2
Países de ingresos medios	15.9	92.5	0.7	17.6	151.7	65.1	21.0	93.3	172.7	67.6	71.1	28.1
Argentina	0.6	3.7	-0.1	-1.3	14.1	6.0	3.4	15.1	17.5	6.8	4.5	0.7
Brasil	5.2	30.2	-0.4	-9.3	20.9	9.0	1.0	4.5	21.9	8.6	11.0	3.3
México	2.6	15.0	-0.3	-6.5	18.6	8.0	0.3	1.2	18.9	7.4	6.7	1.9
Indonesia	0.2	1.0	-0.1	-1.3	6.9	3.0	0.9	4.0	7.8	3.0	2.9	4.1
República de Corea b/	-0.9	-5.5	-0.1	-3.6	11.3	4.9	5.9	26.4	17.2	6.8	7.0	0.9
Federación Rusa	0.2	1.1	2.0	51.1	9.0	3.9	-0.8	-3.4	8.2	3.2	7.6	3.1
Otros países	8.1	47.1	-0.5	-11.6	70.9	30.5	10.2	45.4	81.1	31.8	31.4	14.0

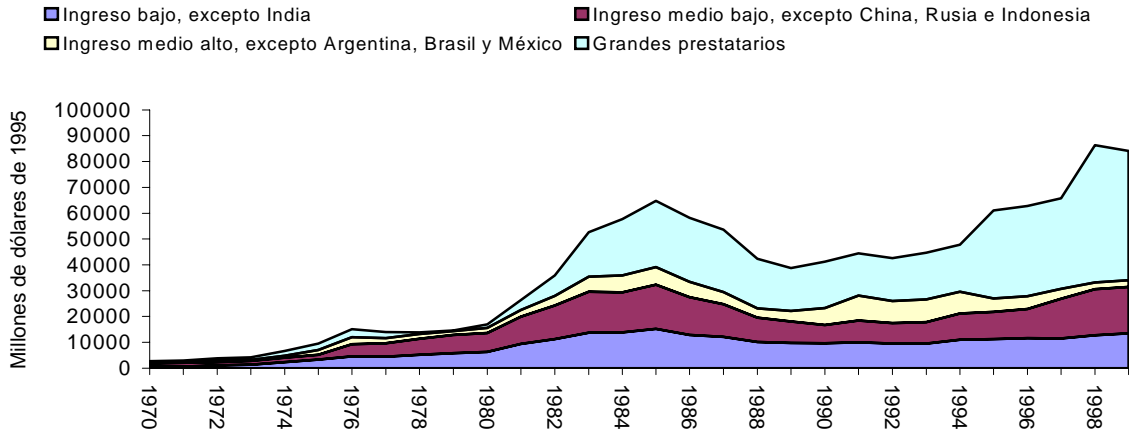
Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001 y *World Development Indicators, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM (para datos de PIB y población).

a/ El Banco Mundial considera a China como país de ingresos medios; en este cuadro se presenta en una categoría aparte.

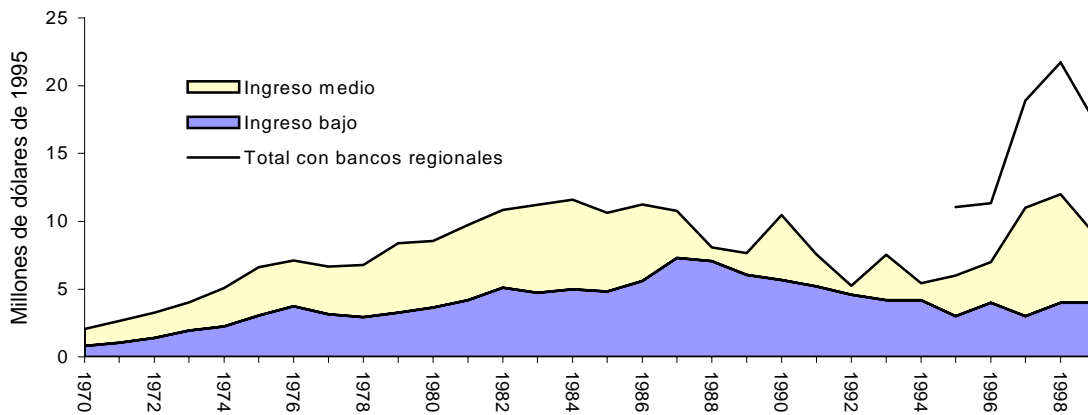
b/ El Banco Mundial considera a la República de Corea como país de ingresos altos; sin embargo, en *Global Development Finance 2001* lo incluye en el grupo de ingresos medios.

Gráfico 2.10
CRÉDITOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

A. Créditos del Fondo Monetario Internacional



B. Créditos de la banca de desarrollo



Fuente: CEPAL, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, diciembre de 2001 y Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001.

Como se observa en el gráfico 2.10, el financiamiento del Banco Mundial, y en general de los bancos de desarrollo, a los países de ingresos medios presenta un patrón anticíclico similar. Este financiamiento complementa el del FMI, ya que proporciona recursos de largo plazo destinados a los gobiernos. De hecho, dada la volatilidad del financiamiento privado, esos recursos suelen ser la principal, y a veces única, fuente de financiamiento de largo plazo disponible en períodos de crisis.

Cabe señalar que esta concentración de los préstamos en los países de ingresos medios no ha desplazado por completo a los de ingresos bajos. En efecto, el flujo de recursos destinados por el Fondo Monetario a estos últimos ha mostrado una cierta estabilidad, e incluso un leve aumento, cuando han necesitado apoyo adicional para la balanza de pagos. Eso es lo que sucedió en la década de 1980 en América Latina y el Caribe y en Asia-Pacífico durante la crisis asiática. En el caso del Banco Mundial, el flujo de recursos destinado a los países de ingresos bajos ha mostrado una tendencia ascendente en las últimas décadas.

Las tendencias generales del endeudamiento externo de los países en desarrollo no han sido positivas, aunque los patrones varían considerablemente de una región a otra. Si se comparan con 1980, antes de la crisis de la deuda latinoamericana, los coeficientes deuda externa/producto de todas las regiones del mundo en desarrollo son superiores en la actualidad, pero en algunas de ellas (incluida América Latina y el Caribe) son inferiores a los niveles críticos alcanzados a mediados o fines de los años ochenta (véase el gráfico 2.11a). En cambio, los coeficientes de deuda externa/exportaciones muestran una tendencia más favorable (véase el gráfico 2.11b). El problema adquiere mayor gravedad cuando se comparan los coeficientes de deuda de determinados países con valores de referencia (*benchmarks*) considerados manejables. A partir de los datos del Banco Mundial sobre 84 países en desarrollo sobre los que se dispone de información para el período 1980-2000, se puede calcular que el número de países que presentan una relación deuda externa/producto inferior al 40% se ha reducido de 45 a 23, mientras que el grupo con coeficientes de deuda externa/exportaciones inferiores al 200% incluye ahora a 33 países en lugar de 56.

Sin embargo, los riesgos de una brusca alteración de las tasas de interés como la que se produjo a comienzos de la década de 1980 son menores en la actualidad, debido al control de la inflación en los países desarrollados. De todos modos, conviene recordar que las tasas de interés real en esos países se mantuvieron altas en los dos últimos decenios del siglo XX (aunque se han reducido durante la crisis reciente) y, sobre todo, que los márgenes aplicables a los países en desarrollo en los mercados privados de capital son normalmente muy elevados. En términos de los criterios tradicionales de sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento, calculados sobre la base de la comparación del ritmo de crecimiento de la economía y la tasa de interés real, la relación sigue siendo desfavorable en la mayoría de los países.

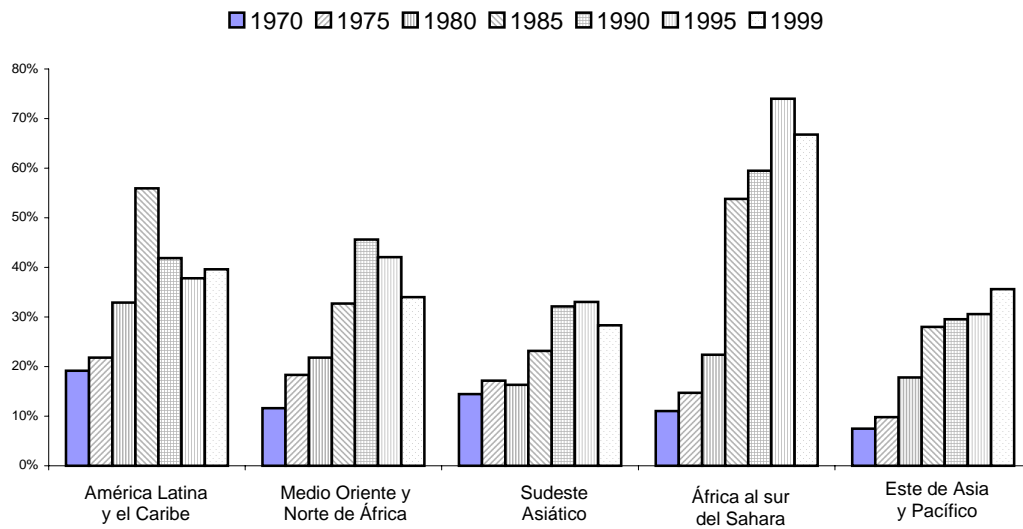
Por último, cabe destacar que la tendencia a la concentración de la banca en el plano internacional se ha extendido a los países en desarrollo. Este proceso obedece tanto a la expansión de los grandes bancos internacionales como a la estrategia adoptada por los de menor tamaño para hacer frente a la competencia internacional, como ha ocurrido con los bancos españoles en América Latina. Sin embargo, la concentración de la banca en manos extranjeras presenta muchas variaciones de una región a otra y también entre países de una misma región. Europa central y América Latina muestran concentraciones mucho mayores que las de los países de Asia-Pacífico (52%, 25% y 6% del total de activos bancarios en 1999, respectivamente).

La participación de los bancos extranjeros fluctúa entre un máximo de 42% a 54% en Argentina, Chile y Venezuela y un mínimo de alrededor del 18% en Brasil, México y Colombia. Este proceso ha sido estimulado por las autoridades regulatorias de los países desarrollados, con el propósito de reducir los riesgos cambiarios de los bancos (Hawkins, 2001). El acuerdo sobre servicios financieros de la Organización Mundial del Comercio constituye el marco institucional internacional que brinda garantías jurídicas a este proceso.

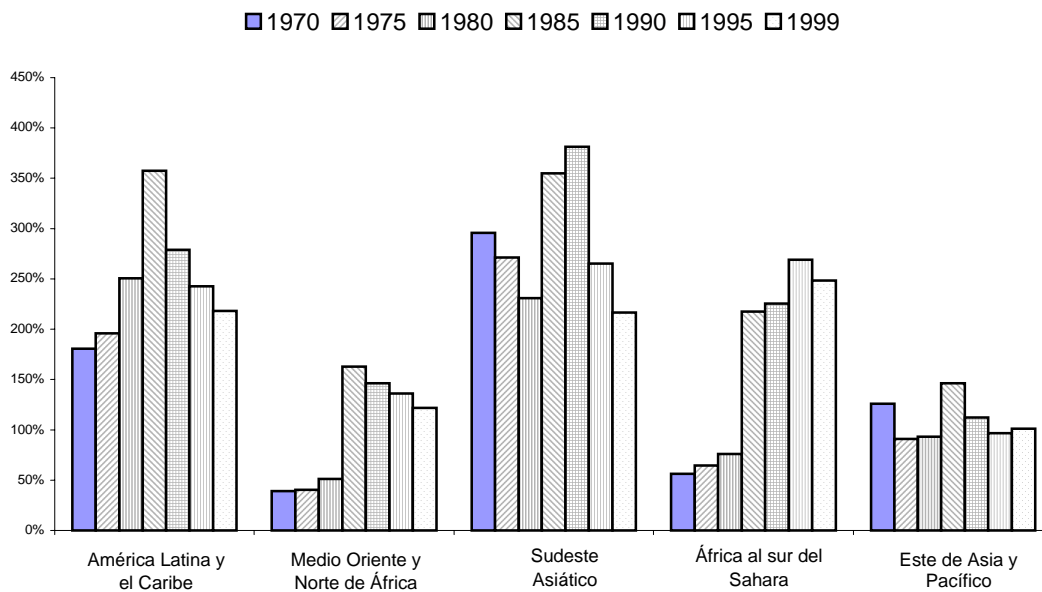
La conjunción de los procesos de liberalización financiera, de penetración de la banca extranjera y de las nuevas modalidades de articulación externa del sector privado han dado origen a una profunda reestructuración de los sistemas financieros de los países en desarrollo. En muchos sentidos, los sectores financieros nacionales están hoy más diversificados en términos de servicios, pero algunas de sus deficiencias clásicas aún perduran. El sesgo por las operaciones de corto plazo y los elevados márgenes de intermediación continúan siendo la norma, al igual que el racionamiento del crédito, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas y las familias de menores ingresos. Aunque los mercados de valores locales se han expandido en algunos países, las emisiones primarias de acciones no aumentaron, ya que las grandes empresas han preferido emitir las en los centros financieros internacionales. Por último, a pesar de los importantes cambios adoptados en materia de regulación y supervisión bancaria, la estabilidad de los mercados locales no ha mejorado significativamente, como lo demuestran los numerosos y recurrentes episodios de crisis.

Gráfico 2.11
DEUDA EXTERNA

A. Porcentaje del PIB



B. Porcentaje de las exportaciones



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001.

III. Migración internacional

Durante la primera fase de globalización, que se extiende desde el último cuarto del siglo XIX hasta comienzos del XX, la expansión del comercio y la elevada movilidad de los capitales estuvieron acompañadas de un incremento de los flujos migratorios, razón por la cual ese período también se conoce como la “era de la migración masiva” (Castles y Miller, 1993; Hatton y Williamson, 1998). Esta migración de grandes proporciones tuvo como destino a varios países del Nuevo Mundo (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Australia). Entre 1870 y 1920, Estados Unidos, el principal país receptor de esta corriente migratoria, acogió a más de 26 millones de personas, en su mayor parte procedente de Europa, que llegaron a representar más del 10% de la población total del país (Solimano, 2001).

Algunas de estas corrientes migratorias contribuyeron a una convergencia económica interregional e intrarregional (emigración europea al Nuevo Mundo y entre países europeos, respectivamente), en tanto que otras reforzaron la desigualdad en el orden económico internacional, como ocurrió con los culíes chinos y los indios transportados a las plantaciones tropicales. Desde un comienzo, empiezan a perfilarse dos tendencias dispares estimuladas por los flujos migratorios: la tendencia a la homogeneización de los salarios en niveles altos en el mundo desarrollado y la tendencia a la convergencia en torno a salarios bajos en los países en desarrollo.

En esos años, los países del Nuevo Mundo adoptaron políticas liberales de inmigración y, en varios casos, los gobiernos estimularon por diversos medios la radicación de extranjeros, como respuesta a la necesidad de mano de obra y de poblar sus territorios en el marco de una fuerte expansión económica. Recién a comienzos del siglo XX se empezaron a aplicar políticas un poco más restrictivas, que en algunos países (Australia, Canadá y Estados Unidos) se complementaron con medidas discriminatorias de inmigrantes asiáticos, sobre todo los provenientes de China.

El fenómeno migratorio volvió a cobrar impulso después de más de medio siglo, como parte de la tercera fase de globalización en el último cuarto del siglo XX. En este período se incrementaron los flujos hacia casi todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en comparación con las décadas anteriores, si bien su magnitud fue mucho menor que la de fines del siglo XIX.³⁴ En el caso de algunos países receptores, este proceso tuvo su punto culminante a comienzos de los años noventa (Estados Unidos, Alemania, Japón y Canadá); en otros (Reino Unido y Australia) había alcanzado ese punto algunos años antes. Desde entonces, y en gran medida como consecuencia de las restricciones legales a la inmigración aplicadas de manera generalizada, los flujos se han reducido significativamente (véase el cuadro 2.12).

También se observan cambios importantes en lo que respecta a las regiones y los países de origen de los inmigrantes (véase el cuadro 2.13). La corriente de inmigración hacia Estados Unidos en la tercera fase de globalización está constituida en su mayor parte por latinoamericanos y caribeños (46%) y asiáticos (34%), en claro contraste con lo ocurrido en el siglo XIX, cuando cerca del 90% de los inmigrantes eran de origen europeo (Solimano, 2001). En el caso de la Unión Europea destacan las migraciones internas, que representan dos tercios del total (66.2%); también son importantes, como regiones de origen, África (16.2%) y Asia (10.6%) (Salt, 1999). Casi las tres cuartas partes de la corriente migratoria hacia Japón provino de Asia (53.3%), América Latina y el Caribe (10.2%), y Estados Unidos (8.8%).³⁵

³⁴ En el caso de Estados Unidos, el principal país receptor, la inmigración ascendió a cerca de 7.5 millones de personas en los dos últimos decenios del siglo XX, lo que se compara con alrededor de 2.5 millones en la década de 1950 y de un millón en los años cuarenta. Sin embargo, en comparación con la población del país, los flujos migratorios representaron menos del 3% en el último tercio del siglo XX, porcentaje muy inferior a los registrados entre 1870 y 1920 (más de 10%).

³⁵ Salt, 1999, CDMG (99) 29E, 1999 y OCDE, 2001a.

Cuadro 2.12
ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS:
10 PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE INMIGRANTES
(En miles de personas)

País receptor	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Estados Unidos a/	1 537	1 827	974	904	804	721	916	798	661	647	979
Alemania b/	842	921	1 208	987	774	788	708	615	60	674	812
Japón b/	224	258	267	235	238	210	225	275	26	282	265
Reino Unido a/	...	...	204	190	194	206	216	237	258	277	223
Canadá a/	214	231	253	256	224	213	226	216	174	190	220
Italia a/	...	...	...	...	...	...	...	...	111	268	190
Francia a/	102	11	117	99	92	77	76	102	138	104	102
Australia a/	121	122	107	76	70	87	99	86	77	84	93
Suiza b/	101	110	112	104	92	88	74	73	75	86	92
Países Bajos b/	81	84	83	88	68	67	77	77	82	78	79

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Trends in International Migration. 2000 Edition*, París, 2000 y Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), *Annual Report, 2001*, París, 2001.

a/ Datos basados en permisos de residencia u otras fuentes.

b/ Datos basados en registros de población.

Cuadro 2.13
ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS: NACIONES DE
ORIGEN DE LOS INMIGRANTES A LOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES EN 1999
(En porcentajes)

País receptor	Principales países de origen					
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Acumulado
Estados Unidos	México (19.9)	China (5.6)	India (5.5)	Filipinas (5.2)	República Dominicana (3.1)	39.3
Alemania	Yugoslavia (13.1)	Polonia (10.7)	Turquía (7.0)	Italia (5.2)	Rusia (4.1)	40.1
Japón	China (21.0)	Filipinas (20.3)	Brasil (9.3)	Estados Unidos (8.8)	Corea (8.2)	67.6
Reino Unido	Estados Unidos (16.2)	Australia (12.1)	Sudáfrica (8.7)	India (7.1)	Nueva Zelanda (5.7)	49.8
Canadá	China (20.2)	India (9.2)	Pakistán (4.9)	Filipinas (4.8)	Corea (3.8)	42.9
Italia	Albania (13.9)	Marruecos (9.3)	Yugoslavia (9.1)	Rumania (7.8)	China (4.1)	44.2
Francia	Marruecos (13.5)	Argelia (10.9)	Turquía (5.5)	Túnez (3.8)	Estados Unidos (2.6)	36.3
Australia	Nueva Zelandia (22.2)	China (11.4)	Reino Unido (10.5)	Sudáfrica (5.9)	India (3.1)	53.1
Suiza	Yugoslavia (14.7)	Alemania (12.8)	Francia (7.2)	Italia (7.0)	Portugal (5.8)	47.5
Países Bajos	Reino Unido (6.4)	Alemania (5.7)	Marruecos (5.6)	Turquía (5.4)	Estados Unidos (4.2)	27.3

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Trends in International Migration. 2000 Edition*, París, 2000 y Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), *Annual Report, 2001*, anexo estadístico, París, 2001.

La composición de las corrientes revela la influencia que ejercen en la decisión de emigrar factores tales como la distancia, el idioma, las relaciones históricas y las afinidades culturales. De hecho, más de la mitad de los emigrantes a Japón provenían de China, República de Corea y las Filipinas, mientras que en Estados Unidos casi una cuarta parte procedía de México, República Dominicana y Canadá. Los países de origen de la migración hacia el Reino Unido y Francia demuestran la vigencia de estrechos lazos históricos y culturales.

Estos movimientos migratorios de carácter permanente estuvieron enmarcados en significativos cambios de la legislación que, en general, fue mucho más restrictiva que en el pasado y orientada a un mayor control de la inmigración ilegal. En Estados Unidos esta legislación ha sido modificada en varias oportunidades desde los años sesenta. En virtud de la reforma de la Ley de Inmigración y Naturalización instrumentada en 1965, se estableció un sistema de preferencias basadas en los lazos familiares con ciudadanos estadounidenses, se estimuló la inmigración de las personas con habilidades y formación más requeridas en el mercado laboral, se definieron cuotas por país de origen y se adoptaron medidas para eliminar la discriminación étnica. En 1986 se introdujeron nuevos cambios en la legislación, con el fin de controlar la inmigración ilegal mediante una mayor vigilancia de las fronteras y programas de normalización de la situación de los inmigrantes indocumentados. En 1996 se introdujo otra reforma, con el objetivo de reforzar el control de la inmigración ilegal.

Desde principios de los años noventa, las políticas sobre inmigración de los países europeos son definidas por la Unión Europea. El rasgo principal de esta legislación es la nítida diferencia establecida en el Tratado de Roma entre el origen comunitario o no comunitario de los inmigrantes. Mientras los primeros gozan de plenos derechos para residir y trabajar en cualquier país de la Unión, a los segundos se les aplican estrictas restricciones y se les exige una visa de trabajo para conseguir la residencia. Australia, Canadá y Japón también han adoptado políticas restrictivas de la inmigración en los últimos años, sobre todo para otorgar permisos de residencia permanente. A fin de compensar esta situación, se han instrumentado programas especiales para facilitar la residencia temporal, normalmente asociada a permisos de trabajo en áreas específicas, ya sea para dar mayor flexibilidad al mercado laboral o para hacer frente a la escasez de oferta en determinados segmentos de éste (OCDE, 2001a).

Por lo tanto, y a pesar de su simultaneidad con la creciente reducción de los obstáculos impuestos a la movilidad del capital, el libre movimiento de las personas se limita a ciertas regiones, dentro de los países de la OCDE, y a los trabajadores más calificados. Sin embargo, quienes presentan una mayor propensión a emigrar son trabajadores con una calificación relativamente baja interesados en desplazarse de sur a norte. Además, desde la desaparición del mundo socialista se observa una fuerte propensión migratoria desde los países de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética, fundamentalmente hacia países de la Unión Europea. Por consiguiente, el mayor control de las corrientes de migración irregular y de empleo de trabajadores indocumentados, así como las limitaciones al derecho de asilo por razones políticas y humanitarias, se han convertido en los principales problemas que deben abordarse en las políticas de inmigración de los países desarrollados (OCDE, 2001a).

Esta relación entre propensiones migratorias y restricciones a la libre movilidad laboral se tradujo en un notable incremento de la migración irregular hacia los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en la década de 1990 que, por su propia naturaleza, es imposible de detectar plenamente. La persistencia de estas corrientes de migración irregular han llevado a casi todos los países de la OCDE a reforzar los controles aplicables al ingreso, la residencia y el empleo de extranjeros. Junto con ello, se han adoptado diversos programas para regularizar la situación de los residentes indocumentados.

La migración internacional tiene profundas repercusiones en las estructuras básicas de los países emisores y receptores. Se reconoce ampliamente que las desigualdades en los niveles de desarrollo son el principal factor determinante de la migración. Por ende, si la globalización conlleva una acentuación de estas desigualdades, las propensiones migratorias persistirán y hasta podrían aumentar. Por otra parte, la creciente interdependencia entre las naciones amplía la transnacionalización de las comunidades y conduce a una diversificación de las modalidades de movilidad. Otros factores que estimulan la emigración son la mayor difusión de pautas culturales, patrones de comportamiento y aspiraciones, puesto que lleva a los posibles emigrantes a tomar más conciencia de las desigualdades existentes en el mundo en cuanto a grado de desarrollo. Además, los adelantos en las comunicaciones y el transporte reducen los costos directos de la migración.

A diferencia del pasado, la migración actual no está vinculada a la ocupación de regiones deshabitadas; debido a su orientación predominante, de sur a norte, el reto de integrar a los inmigrantes se plantea en sociedades altamente estructuradas, cuyas condiciones económicas, sociales y demográficas difieren notablemente de las imperantes en los países de origen. La integración de los inmigrantes en las sociedades de destino y la definición de sus derechos y demandas de ciudadanía adquieren una importancia política de primer orden; las respuestas institucionales son heterogéneas y en ellas se combinan posturas humanitarias y restrictivas, estas últimas fundadas en la defensa de la soberanía. En los países emisores adquiere especial importancia el vínculo con los emigrantes, que, además de representar una fuente de recursos, ofrece un potencial de cambio e innovación. Este vínculo es la otra cara de la integración y, como lo demuestran las comunidades de inmigrantes y sus redes sociales, es uno de los gérmenes de la transnacionalización.

Es posible que la creciente demanda de trabajadores extranjeros con habilidades específicas, como se constata en las políticas migratorias de los países desarrollados, contribuya a perpetuar y profundizar las brechas que separan al mundo industrializado de los países en desarrollo. Si bien la importación de capital humano que realizan los países desarrollados tiene consecuencias graves para los países de origen (fuga de cerebros), la gradual conformación de un mercado global de recursos humanos altamente calificados puede atenuar sus efectos en la medida en que propicie la circulación y el intercambio de recursos humanos y la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos.

Las organizaciones de inmigrantes en los principales países receptores, entre otras las que han surgido en Estados Unidos, constituyen marcos de referencia para afianzar la identidad colectiva, y posibilitan la globalización de sus expresiones culturales y la difusión de sus productos en las sociedades receptoras. Estas organizaciones contribuyen al mantenimiento de estrechos lazos con las áreas de origen de los inmigrantes, uno de los más importantes de los cuales es el envío de remesas. La utilización, el origen, los canales de movilización y los efectos reales y potenciales de éstas para el desarrollo de las comunidades receptoras sólo han sido parcialmente evaluados y las políticas sobre la materia aún son escasas.

Pese a que los debates sobre la migración, sus determinantes y sus consecuencias despiertan hoy en día más interés que nunca, las controversias que provocan estos temas dificultan la adopción de acuerdos globales y orientaciones definidas al respecto. En los últimos años se ha hecho evidente la necesidad de comprender que la migración internacional es un fenómeno que exige la adopción de medidas multilaterales, basadas en la cooperación entre los Estados. También es evidente que los gobiernos y organismos de la sociedad civil de los países de origen, de destino y de tránsito comparten la preocupación por los derechos humanos de los emigrantes, vinculados tanto a la decisión de emigrar o quedarse en el país de origen como a la posibilidad de ejercer su ciudadanía en los países de origen y destino. Estas convicciones se ven reforzadas por la necesidad de aunar esfuerzos en la lucha contra una forma de delincuencia que reviste la mayor gravedad: el tráfico de inmigrantes, objeto de lucro de organizaciones que operan a escala internacional.



Parte II: Visión regional



Capítulo 5

Vulnerabilidad externa y política macroeconómica

La volatilidad de los flujos de capitales característica de la tercera fase de globalización se ha reflejado en América Latina y el Caribe en una acentuada inestabilidad del crecimiento económico. Por lo tanto, las autoridades han tenido problemas para garantizar la estabilidad real de las economías frente a las acentuadas variaciones de la liquidez internacional. Esto refleja no sólo problemas propios del manejo macroeconómico procíclico que se ha tendido a generalizar en la región, sino también la ausencia de una institucionalidad financiera internacional apropiada, que ayude a corregir la inestabilidad de los mercados financieros y las enormes asimetrías que caracterizan el desarrollo financiero y el comportamiento macroeconómico de los países desarrollados y en desarrollo.

En este capítulo se analiza la relación entre las nuevas formas de vulnerabilidad externa asociadas a la volatilidad de los movimientos de capitales y la política macroeconómica. Las dos primeras secciones se centran en las fuentes de financiamiento externo de América Latina y el Caribe y combinación de sus fluctuaciones con políticas macroeconómicas procíclicas, que se tradujeron en los marcados ciclos económicos agudos que caracterizaron a la región en el último decenio. Sobre la base de estas consideraciones y las presentadas en el capítulo precedente, en las dos secciones finales se describen en detalle algunos elementos de las agendas nacional e internacional, destinados a hacer frente a esta volatilidad.

I. Composición del financiamiento externo y la vulnerabilidad

Durante el decenio de 1970, la expansión del crédito internacional permitió a las economías crecer con elevados déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y estructuras de gastos y precios relativos insostenibles, que culminaron en la crisis de la deuda (véase el gráfico 5.1). En los años ochenta, el paso de una transferencia neta de recursos positiva a una transferencia notablemente negativa se tradujo en una “década perdida” en materia de desarrollo económico. La expansión del producto, a una tasa media anual de 5.6% en los años setenta, fue seguida por graves crisis externas, fiscales y financieras, que condujeron a la adopción de una serie de programas de ajuste y estabilización, que ejercieron una importante influencia en el crecimiento del PIB regional (1.2% anual).

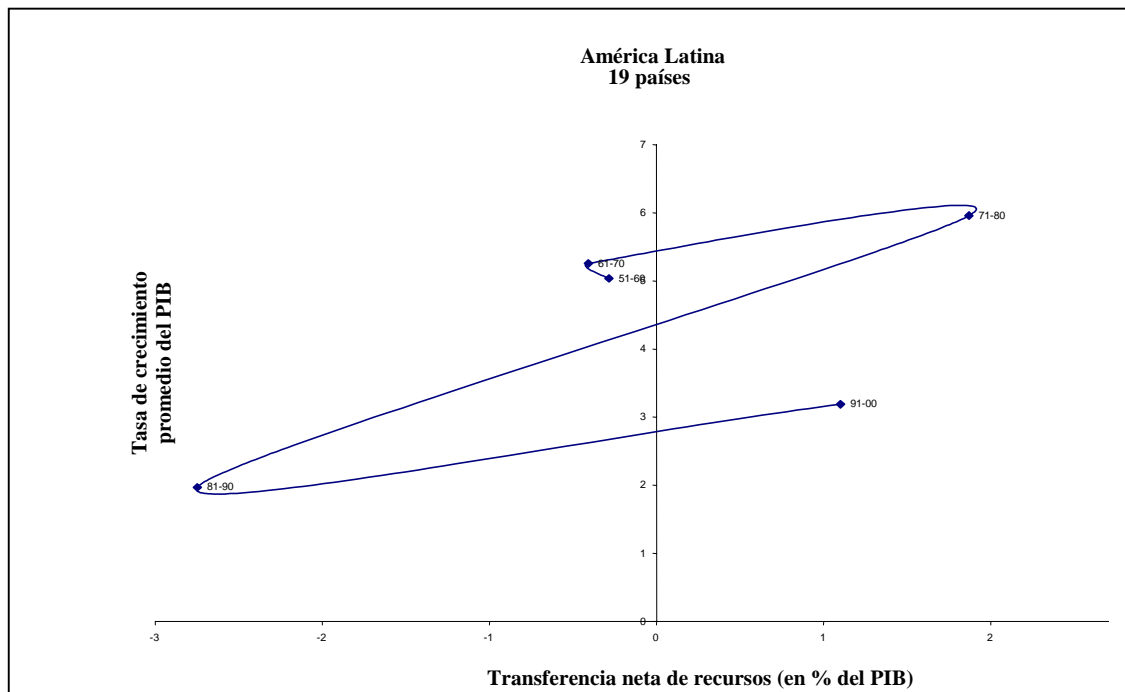
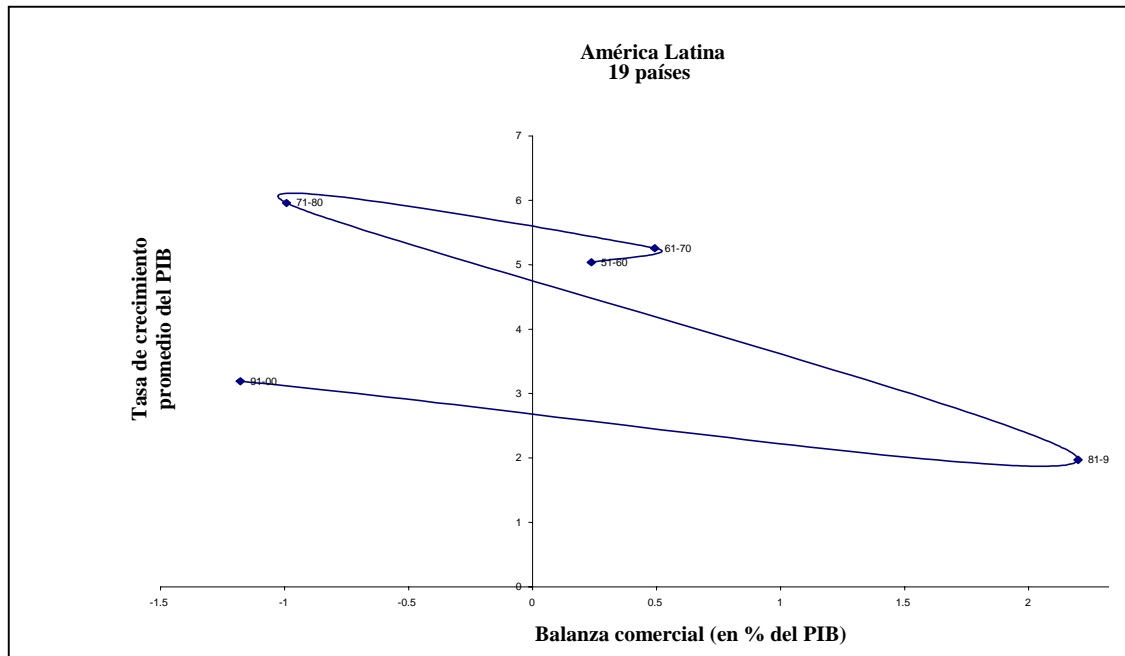
En los años noventa, el renovado pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración o franca recesión. La consecuencia neta fue un crecimiento regional inestable y mediocre, del 2.9% anual en promedio entre 1990 y 2001. Aunque notables por sí mismos, los logros en materia de control fiscal, reducción de la inflación y aumento de la credibilidad en las autoridades macroeconómicas, no se han traducido, por lo tanto, en procesos de crecimiento económico dinámicos y estables en la mayoría de los países de la región.

1. Anatomía de los flujos de capital en los años noventa

A diferencia de la década de 1970, durante la cual la principal fuente de financiamiento externo fueron los créditos bancarios sindicados, la inversión extranjera directa (IED) y la colocación de bonos desempeñaron ese papel en los años noventa. La IED mostró una acentuada tendencia ascendente, sólo interrumpida por la crisis internacional de 2001-2002 y concentró a lo largo de la década las tres cuartas partes de los flujos netos de capitales recibidos por la región (véase el cuadro 5.1). Aunque las fusiones y adquisiciones, de empresas privatizadas primero y luego de empresas privadas nacionales, fueron importantes, más de la mitad de los ingresos provenientes de estas operaciones se destinaron a la ampliación de la capacidad productiva.

En abierto contraste con la IED, las emisiones de bonos demostraron ser fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales. El plazo promedio de las nuevas emisiones de bonos fluctuó entre tres y cinco años en la primera mitad del decenio, alcanzó un máximo de alrededor de quince años en 1997 y mostró una abrupta caída en 1998-2001, período en que osciló entre cinco y ocho años. Por su parte, los costos del financiamiento descendieron al nivel más bajo en 1997, pero se elevaron considerablemente en agosto de 1998, después de la moratoria rusa. Desde entonces, se han mantenido por encima de los valores prevalecientes hasta 1997, con un importante incremento en 2001, que se concentró en gran medida en Argentina (véase el gráfico 5.2).

Gráfico 5.1
**PATRONES DE CRECIMIENTO, DÉFICIT COMERCIAL Y TRANSFERENCIA
 NETA DE RECURSOS**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 5.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO,
 1990-2000**
(Flujos netos en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000a/
Total (A+B+C+D)	43 887	43 793	41 255	69 120	63 117	102 056	93 076	99 969	94 881	95 173	69 151
A. Deuda											
Oficial b/	6 823	3 435	1 220	2 674	-1 301	9 307	-8 212	-4 447	9 125	2 275	-2 701
Bonos	101	4 133	4 738	20 922	14 306	11 793	29 764	10 562	18 306	19 067	10 965
Bancos comerciales c/	2 731	1 275	4 302	201	6 212	15 068	16 200	29 646	-7 994	-16 130	4 339
B. Inversión											
Directa	6 758	11 066	12 506	10 363	23 706	24 799	39 387	55 580	61 596	77 313	64 814
Accionaria	896	6 938	8 042	27 185	13 160	7 643	13 893	9 947	1 748	3 893	2 305
C. Donaciones d/	2 350	4 165	2 622	2 908	2 645	3 333	3 181	2 719	3 215	2 949	3 100
D. Fondos compensatorios e/	24 228	12 781	7 825	4 868	4 389	30 113	-1136	-4 038	8 885	5 806	-13 671

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales.

a/ Estimaciones preliminares.

b/ Incluye financiamiento bilateral y multilateral, excepto préstamos del Fondo Monetario .

c/ Desde 1998 incluye flujos de corto plazo.

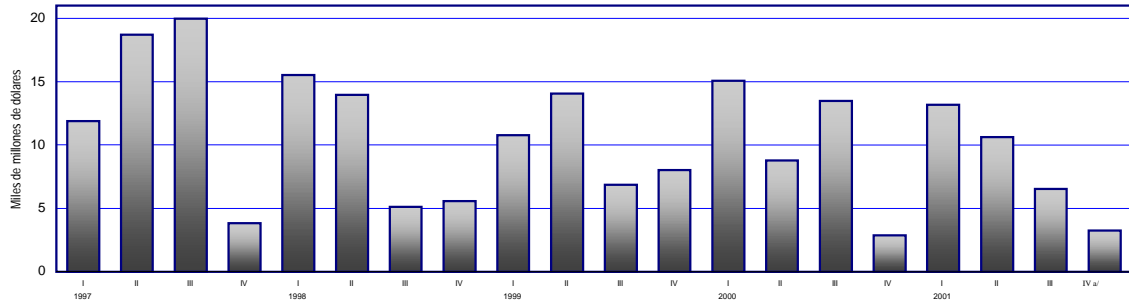
d/ Excepto cooperación técnica.

e/ Incluye préstamos y uso del crédito del Fondo Monetario y financiamiento excepcional. A comienzos del decenio de 1990, el financiamiento excepcional incluyó principalmente intereses morosos; en cambio, en los últimos años incluye recursos de organismos multilaterales, aparte del Fondo Monetario y de gobiernos de países desarrollados.

Los flujos netos de la banca comercial destinados a la región, al igual que los bonos, mostraron una alta volatilidad y nunca volvieron a regirse por las condiciones anteriores a la crisis de la deuda, especialmente en materia de plazos. Los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en el mercado estadounidense (ADR) han sido las fuentes de financiamiento más inestables (véase el gráfico 5.2). En conjunto, estas dos fuentes de recursos y las colocaciones decrecieron de manera fluctuante hasta 1996-1997, y registraron un cuantioso descenso a partir de 1998.

En cambio, el financiamiento oficial y compensatorio tuvo un comportamiento anticíclico, puesto que aumentó durante los años de drástica reducción del financiamiento privado, en 1995 y a partir de 1998. Esto refleja el apoyo brindado por el Fondo Monetario Internacional, otros organismos financieros multilaterales y algunos gobiernos de países desarrollados en períodos especialmente críticos para algunos países de la región, en particular México a fines de 1994, Brasil en 1998-1999 y Argentina a fines de 2000.

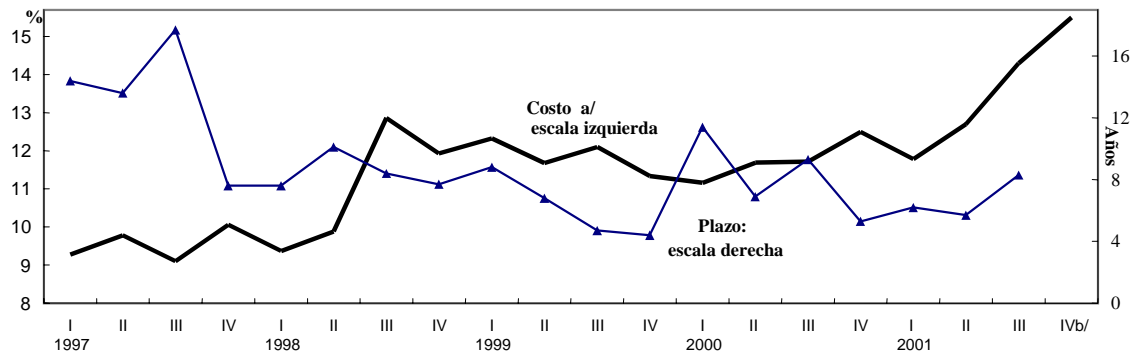
Gráfico 5.2
a) AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MONTO DE EMISIONES INTERNACIONALES DE BONOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), J.P. Morgan y Merrill Lynch.

a/ Octubre y noviembre.

b) AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONDICIONES DE LAS EMISIONES INTERNACIONALES DE BONOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), J.P. Morgan y Merrill Lynch.

a/ Suma del diferencial promedio de las colocaciones de los bonos y el rendimiento de los bonos a largo plazo del Tesoro de los Estados Unidos.

b/ Octubre y noviembre.

El acceso al financiamiento externo privado tendió, además, a concentrarse en las economías relativamente más grandes y desarrolladas de la región (véase el cuadro 5.2). Expresado como porcentaje del respectivo producto, el total de los flujos netos de largo plazo aumentó en los países de ingreso per cápita alto y medio, y disminuyó en los de ingreso bajo. La caída en este último grupo de países respondió básicamente a la fuerte reducción del financiamiento oficial y las donaciones, y fue sólo parcialmente compensada por el aumento de la IED (véase el cuadro 5.3). En todo caso, pese a esta tendencia desfavorable, los países de bajos ingresos recibieron más financiamiento de largo plazo, en relación con el PIB, que los de ingreso medio y alto: 14% del PIB, entre 1990 y 1999 en el caso de los primeros, 5.4% en el de los países de ingreso medio y 4.8% en el de los de mayores ingresos.

Cuadro 5.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJO NETO DE RECURSOS PRIVADOS, 1990-1999
(Promedios anuales, en millones de dólares y en porcentajes)

	Inversión extranjera directa		Flujo de capital accionario		Total inversión privada		Memo (1999): Porcentaje	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	PIB a/	Población
América Latina y el Caribe	32 937	100	9 214	100	42 151	100	100	100
Países de ingresos bajo b/	1 845	5.6	8	0.1	1 853	4.4	5	14.4
Países de ingreso medio c/	3 844	11.7	902	9.8	4 746	11.3	10	15.4
Países de ingresos elevados d/	27 248	82.7	8 304	90.1	35 552	84.3	85	70.2
Argentina	5 442	16.5	1 132	12.3	6 575	15.6	16	7.4
Brasil	9 909	30.1	2 785	30.2	12 694	30.1	30	34.2
Chile	1 937	5.9	288	3.1	2 226	5.3	4	3.0
México	8 179	24.8	3 750	40.7	11 929	28.3	27	19.7
Venezuela	1 676	5.1	311	3.4	1 986	4.7	6	4.8
Otros	105	0.3	37	0.4	142	0.3	2	1.0
	Bonos		Préstamos de bancos comerciales y otros		Total deuda privada		Memo (1999): Porcentaje	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	PIB a/	Población
América Latina y el Caribe	13 647	100	10 691	100	24 337	100	100	100
Países de ingresos bajo b/	10	0.1	97	0.9	107	0.4	5.1	14.4
Países de ingreso medio c/	914	6.7	1 100	10.3	2 014	8.3	9.8	15.4
Países de ingresos elevados d/	12 723	93.2	9 494	88.8	22 217	91.3	85.1	70.2
Argentina	4 871	35.7	578	5.4	5 448	22.4	16.2	7.4
Brasil	2 594	19.0	4 808	45.0	7 403	30.4	30.2	34.2
Chile	528	3.9	1 538	14.4	2 066	8.5	3.9	3.0
México	4 202	30.8	2 317	21.7	6 519	26.8	27.4	19.7
Venezuela	353	2.6	-14	-0.1	340	1.4	5.9	4.8
Otros	174	1.3	267	2.5	441	1.8	1.6	1.0

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., 2001.

a/ Calculado a partir de valores en moneda corriente.

b/ En el grupo de países de ingreso per cápita bajo figuran Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana.

c/ En el grupo de países de ingreso per cápita medio figuran Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.

d/ El grupo de países de ingreso per cápita elevado comprende a Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 5.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APORTE DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO
DE LARGO PLAZO POR GRUPOS DE PAÍSES, 1990-1999
(En porcentaje del producto nacional bruto)

Grupo de países (promedios simples)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio	Desviación estándar
I. Flujos netos totales de largo plazo												
Países de ingreso per cápita bajo a/	15.2	22.9	15.6	11.2	12.4	11.3	11.8	14.5	12.6	12.9	14.0	3.5
Países de ingreso per cápita medio b/	3.2	4.6	2.3	4.6	5.2	4.2	5.7	9.0	8.4	6.5	5.4	2.1
Países de ingreso per cápita elevado c/	1.9	2.3	2.6	3.8	5.0	4.0	7.1	7.3	7.4	6.7	4.8	2.2
II. Financiamiento oficial d/												
Países de ingreso per cápita bajo	8.6	4.4	3.9	2.5	2.8	2.3	2.2	4.3	1.8	2.5	3.5	2.0
Países de ingreso per cápita medio	0.3	1.0	-1.3	-0.4	-1.0	-0.6	-1.2	-0.4	0.0	0.0	-0.4	0.7
Países de ingreso per cápita elevado	1.0	0.5	0.4	0.2	0.1	0.2	-0.3	-0.1	0.5	0.0	0.3	0.4
III. Financiamiento en el mercado de bonos												
Países de ingreso per cápita bajo	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.2
Países de ingreso per cápita medio	-0.1	0.0	0.0	0.2	0.5	0.3	0.8	1.7	1.9	1.3	0.6	0.7
Países de ingreso per cápita elevado	-0.4	0.1	0.6	1.1	0.8	0.8	1.7	0.4	1.1	1.1	0.7	0.6
IV. Financiamiento de otras fuentes privadas e/												
Países de ingreso per cápita bajo	-0.4	-0.9	-1.4	-0.3	-0.4	-0.7	0.5	0.5	0.4	0.6	-0.2	0.7
Países de ingreso per cápita medio	-0.6	-0.7	-0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	1.0	0.1	1.2	0.1	0.6
Países de ingreso per cápita elevado	0.0	-0.3	-0.4	-0.7	0.3	0.2	0.3	0.8	1.4	-0.2	0.1	0.6
V. Inversión externa directa f/												
Países de ingreso per cápita bajo	0.8	0.9	6.7	3.3	3.7	3.5	3.3	4.5	5.9	6.3	3.9	2.0
Países de ingreso per cápita medio	2.0	1.9	2.4	2.2	4.0	3.0	4.5	6.1	6.0	3.7	3.6	1.6
Países de ingreso per cápita elevado	1.1	1.7	1.5	2.0	3.1	2.6	3.2	5.3	4.3	5.7	3.0	1.6
VI. Inversión accionaria												
Países de ingreso per cápita bajo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Países de ingreso per cápita medio	0.0	0.0	0.3	0.8	0.8	0.7	1.1	0.3	0.1	0.1	0.4	0.4
Países de ingreso per cápita elevado	0.2	0.3	0.4	1.0	0.6	0.3	2.2	0.9	0.1	0.1	0.6	0.6
VII. Donaciones												
Países de ingreso per cápita bajo	6.2	18.4	6.3	5.2	6.2	6.1	5.9	5.4	4.7	3.4	6.8	4.2
Países de ingreso per cápita medio	1.6	2.4	1.1	1.7	0.7	0.5	0.4	0.3	0.4	0.2	0.9	0.7
Países de ingreso per cápita elevado	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., 2001.

a/ El grupo de países de ingreso bajo comprende los que en 1998 tenían un PIB per cápita inferior a 2 000 dólares, estimado al tipo de cambio de mercado, e incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

b/ El grupo de países de ingreso medio comprende a Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.

c/ El grupo de países de ingreso elevado comprende a Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

d/ El financiamiento oficial corresponde a los préstamos de fuentes bilaterales y multilaterales.

e/ Incluye los préstamos de los bancos comerciales y de los demás acreedores privados.

f/ Entradas por concepto de inversión extranjera directa, sin deducir la inversión de la economía declarante en el exterior.

2. Financiamiento externo y ciclo económico

Aunque la naturaleza de las fluctuaciones que han venido experimentado las economías de la región en la última década ha sido variable, el elemento más destacado es el papel central que han comenzado a desempeñar los flujos de financiamiento externo en la determinación del ciclo económico (véase el recuadro 5.1 y el gráfico 5.3). Por lo tanto, aunque los ciclos del comercio y de los términos de intercambio internacionales siguen jugando un papel importante, la exposición a la volatilidad y el contagio asociado a las nuevas modalidades de financiamiento externo se ha transformado en la principal fuente de vulnerabilidad externa de las economías de la región. La prima de riesgo de los bonos soberanos, que refleja la percepción que tienen los agentes financieros de la capacidad de los países para cumplir con sus obligaciones, se ha convertido, a su vez, en uno de los precios macroeconómicos más importantes.

Recuadro 5.1
TRES CRISIS EN MENOS DE UNA DÉCADA

La crisis por la que atraviesa América Latina y el Caribe es el tercer episodio en menos de una década en el que el ritmo de crecimiento del producto interno bruto regional sufre una brusca caída, haciendo disminuir el producto por habitante. Las crisis anteriores tuvieron lugar en 1995 y en 1998-1999 (véase el gráfico 5.3). Todas fueron producto de fenómenos de origen externo, lo que coloca en el vértice de la atención el modo de transmisión de su impacto, reflejado naturalmente en las cuentas de la balanza de pagos: el comercio y las corrientes de capital.

En este sentido, existen diferencias muy significativas entre las tres coyunturas. Éstas se derivan del carácter más o menos global de las crisis, que a su vez condiciona la importancia relativa del modo en que se transmite cada una de ellas, sus repercusiones e incluso las respuestas de política económica.

La crisis de 1995 no fue de carácter global. Su origen se localizó en un solo país (México) y por ello su transmisión no se dio por la vía comercial, sino por la financiera. La devaluación del peso mexicano, en diciembre de 1994, provocó salidas de capital en varios países y la suspensión virtual del financiamiento externo voluntario. A la larga, el único país seriamente afectado, además de México, fue Argentina, que a su vez arrastró a Uruguay. Pero el comercio aportó el mecanismo de ajuste a esa crisis, en un entorno de apreciable crecimiento mundial y de masiva ayuda financiera a México y Argentina, gracias a lo cual ésta pudo superarse en tres trimestres.

La que se originó en Asia en la segunda mitad de 1997 presentó un carácter intermedio en cuanto a su origen y alcance. Los efectos de transmisión a través del comercio fueron considerables, pero su impacto se hizo sentir sobre todo por la vía financiera. Los primeros se concentraron en la baja del precio de varias materias primas de importancia para la región, como el petróleo, otros minerales y varios productos agrícolas. Las perturbaciones financieras originadas en Asia se acentuaron con la moratoria y devaluación adoptadas en la Federación de Rusia en agosto de 1998, lo que profundizó la crisis en 1999, dejando una estela de inestabilidad financiera que perdura en la actualidad. El rápido ritmo de crecimiento de la economía estadounidense tuvo, por el contrario, efectos comerciales positivos para México y Centroamérica, lo cual hizo que la crisis se concentrara en los países sudamericanos.

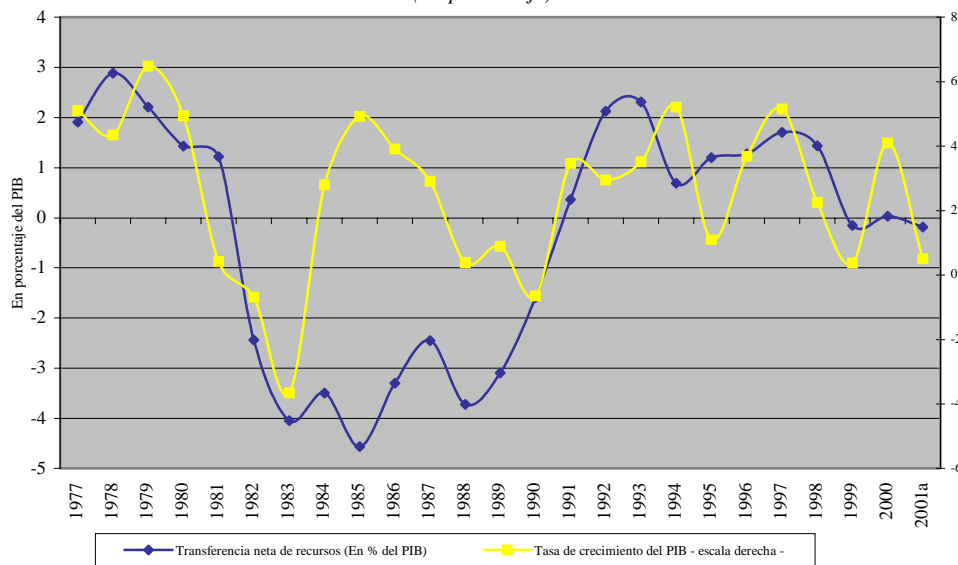
A diferencia de las anteriores, la actual es una verdadera crisis global, desencadenada por una profunda desaceleración de la economía mundial iniciada en el país con mayor influencia en la actividad económica mundial y regional. Por consiguiente, su transmisión tiene lugar fundamentalmente por medio del comercio y se manifiesta en una desaceleración o contracción de los volúmenes exportados, así como en una caída de los precios de las materias primas que afecta a todos los países.

El carácter primordialmente financiero de la transmisión de las dos primeras crisis y la situación en que se encontraban los países, embarcados en programas de estabilización con anclas cambiarias, restó margen de maniobra a las autoridades económicas. La restricción del financiamiento externo hizo inevitable enfriar la demanda, en lo que fue esencialmente una respuesta procíclica de la política económica. Debido al carácter global de la crisis actual, las medidas nacionales para mejorar la competitividad externa y reactivar la demanda interna, por deseables y necesarias que sean, no son suficientes para lograr los resultados deseados. Todo ello apunta a la necesidad de complementar las políticas nacionales con medidas en otros dos niveles, el internacional y el regional, sobre la base de una comprensión cabal de los distintos factores en juego en cada circunstancia.

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001 (LC/G.2153-P), Santiago de Chile, diciembre de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.182.

Gráfico 5.3
**MOVIMIENTOS PROCÍCLICOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y
 TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS**

**América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos como porcentaje del
 PIB y tasa de crecimiento del PIB**
(En porcentaje)

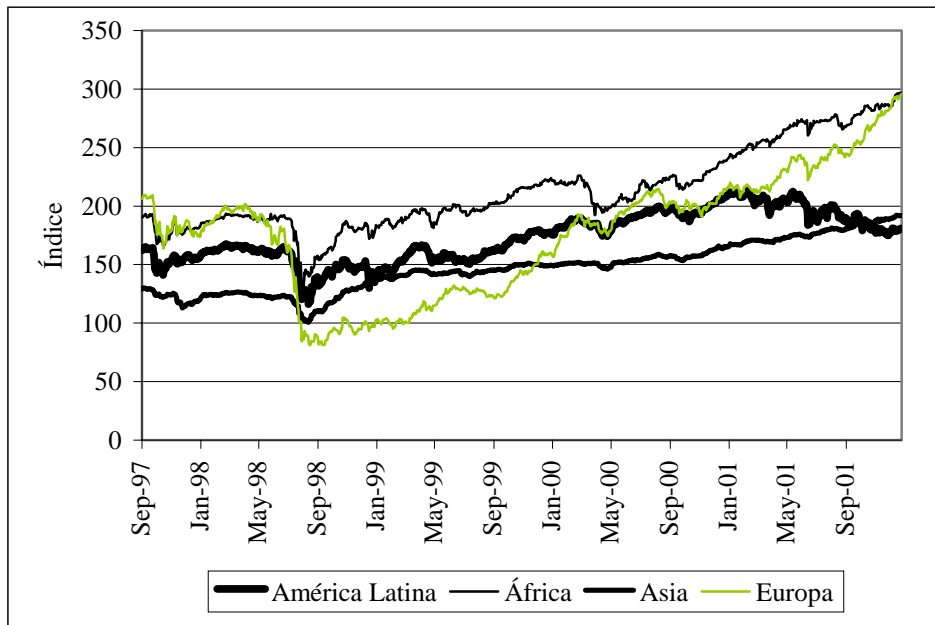


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La evolución paralela del riesgo soberano de distintos países, con relativa independencia de la solidez de los fundamentos macroeconómicos de cada uno, es una clara ilustración del fenómeno de contagio que ha caracterizado a los mercados privados de capitales, tanto en los períodos de auge (contagio de optimismo) como de crisis (contagio de pesimismo). Este fenómeno fue particularmente acentuado durante el auge de 1996-1997, y las crisis asiática y rusa (véase el gráfico 5.4). Los mercados también tendieron a evolucionar en forma paralela en años más recientes, pero el contagio de la crisis argentina de 2001 fue mucho menos marcado. De hecho, sólo afectó a algunos países sudamericanos (Brasil y Chile, en particular), que además se apartaron de las tendencias de los mercados argentinos durante el último trimestre de 2001.

Las lecciones que surgen del análisis de las crisis sufridas por varios países en la segunda mitad de la década de 1990 (México en 1994-1995; Indonesia, Corea y Tailandia en 1997; Rusia en 1998; Brasil en 1998-1999, y Argentina en 2001-2002, entre otras) sugieren que la vulnerabilidad de las economías ante giros bruscos de los mercados financieros internacionales obedece fundamentalmente a tres factores: i) la magnitud del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; ii) la dependencia de flujos de financiamiento altamente volátiles, sobre todo de líneas de crédito de corto plazo y flujos de cartera, y iii) la solidez de los sistemas financieros nacionales, especialmente su capacidad para resistir fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio.

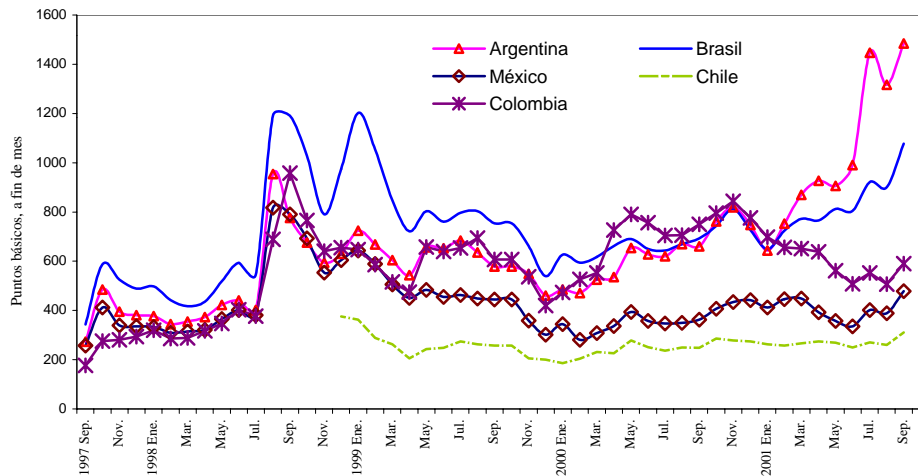
Gráfico 5.4
a) EVOLUCIÓN DEL EMBI a/ GLOBAL



Fuente: J.P. Morgan.

a/ EMBI = Emerging Markets Bond Index (Índice de bonos de mercados emergentes).

b) DIFERENCIALES DE LOS EUROBONOS
(Con respecto al rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos)



Fuente: J.P. Morgan, "Emerging Markets Bond Index Monitor".

En este contexto, la relación entre los requerimientos de liquidez de corto plazo, representados por la magnitud relativa de la deuda de corto plazo y de otros pasivos líquidos, y el respaldo que reciben los países para hacer frente a estos compromisos, representado por las reservas internacionales disponibles, han pasado a ser considerados importantes indicadores de vulnerabilidad externa (Rodrik y Velasco, 1999). A consecuencia de esto, la reducción de la relación deuda externa de corto plazo/reservas internacionales ha sido un objetivo cada vez más común de las políticas macroeconómicas, materia en la que se han logrado avances importantes en muchos países de la región después de la crisis asiática (véase el cuadro 5.4). El fortalecimiento de la regulación y la supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales también ha sido un objetivo importante, pero los adelantos en este campo siguen siendo insuficientes en varios países, como se indica más adelante.

Cuadro 5.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS, 1990-2001
(Promedios anuales en porcentajes del producto interno bruto)

	1990-2000	1990-1994	1995-1997	1998-2000	2001a/
Saldo en la cuenta corriente					
América Latina	-2.6	-2.2	-2.6	-3.4	-2.8
Grupo de países de ingreso bajo b/	-8.2	-9.4	-7.5	-6.9	-8.2
Grupo de países de ingreso medio c/	-4.2	-2.9	-4.9	-5.6	-3.6
Grupo de países de ingreso elevado d/	-1.4	-1.1	-1.0	-2.1	-1.6
Saldo comercial					
América Latina	-0.9	-0.4	-1.0	-1.6	-1.2
Grupo de países de ingreso bajo	-10.3	-8.7	-10.4	-12.9	-14.4
Grupo de países de ingreso medio	-2.0	-1.2	-3.3	-2.0	-1.3
Grupo de países de ingreso elevado	0.7	1.2	1.0	-0.3	0.3
Saldo de las cuentas de capital y financiera a/					
América Latina	2.9	2.5	3.3	3.2	1.7
Grupo de países de ingreso bajo	4.4	2.2	6.4	6.1	6.5
Grupo de países de ingreso medio	3.7	1.8	5.9	4.5	0.7
Grupo de países de ingreso elevado	2.4	2.4	2.5	2.3	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ El grupo de países de ingreso bajo comprende los países que en 1998 tenían un PIB per cápita inferior a 2 000 dólares, estimado a la tasa de cambio de mercado, e incluye Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

c/ El grupo de países de ingreso per cápita medio comprende a los países que en 1997 tenían un PIB per cápita de 2 000 a 4 000 dólares y está integrado por Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Perú.

d/ El grupo de países de ingreso per cápita elevado comprende a los países que en 1997 tenían un PIB per cápita superior a 4 000 dólares, e incluye Argentina, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

e/ Incluye errores y omisiones.

En los años noventa, el déficit promedio de la cuenta corriente de la balanza de pagos representó un 2.6% del PIB y el déficit comercial cerca del 1%. A diferencia de las economías asiáticas, los países de la región muestran un déficit persistente en cuenta corriente, incluso en períodos de abrupta reducción del ritmo de crecimiento económico, lo que refuerza su dependencia del financiamiento externo. Sin embargo, el peso de los distintos factores que contribuyen a configurar el déficit en cuenta corriente varía significativamente de un país a otro: mientras en los de ingresos bajos el déficit comercial es un factor fundamental, en los de ingresos medio y alto el servicio de la deuda tiene un mayor peso relativo (véase el cuadro 5.5).

Cuadro 5.5
INDICADORES DE VULNERABILIDAD EXTERNA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO,
1990-2000
(En porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
											a/
Países en desarrollo											
Deuda externa de corto plazo / Deuda externa total	16.8	17.2	18.4	18.5	18.3	19.8	20.7	20.1	15.9	15.8	15.9
Deuda externa de corto plazo / Reservas internacionales	109.0	96.9	102.6	89.2	83.6	79.1	73.7	71.1	57.9	56.5	51.0
Servicio de deuda externa / Exportaciones	18.1	17.2	16.3	16.2	15.9	15.7	16.4	17.1	18.2	21.4	17.0
Intereses total /Exportaciones	7.8	7.7	6.7	6.4	6.3	6.6	6.3	6.2	6.9	6.7	6.0
Deuda externa total /Producto nacional bruto	30.9	32.7	34.3	36.4	38.2	38.3	36.1	36.1	42.9	40.6	37.4
Reservas internacionales / Importaciones (meses)	2.9	3.2	3.1	3.6	3.8	3.9	4.2	4.1	4.7	4.7	4.3
Saldo de la cuenta corriente / Producto nacional bruto	-0.5	-1.6	-1.8	-2.7	-1.8	-2.0	-1.8	-1.6	-1.0	0.0	0.9
Asia oriental y el Pacífico											
Deuda externa de corto plazo / Deuda externa total	17.9	19.2	20.9	22.0	24.7	28.6	31.5	28.1	18.2	16.8	17.0
Deuda externa de corto plazo / Reservas internacionales	57.0	54.8	72.2	69.7	70.2	78.1	77.3	76.1	41.9	33.6	30.9
Servicio de deuda externa / Exportaciones	15.7	13.4	13.5	14.1	12.1	11.4	12.1	11.2	12.9	15.8	10.8
Intereses total /Exportaciones	6.0	5.9	5.0	4.8	4.5	4.7	4.6	4.6	5.1	4.6	4.0
Deuda externa total /Producto nacional bruto	29.8	30.2	30.6	31.5	32.0	31.0	30.8	33.7	41.6	36.4	32.6
Reservas internacionales / Importaciones (meses)	4.0	4.3	3.5	3.7	4.1	3.9	4.4	4.3	6.4	6.4	5.2
Saldo de la cuenta corriente / Producto nacional bruto	-0.6	-1.3	-0.9	-2.2	-1.2	-2.3	-2.5	0.4	6.0	4.3	2.9
América Latina y el Caribe											
Deuda externa de corto plazo / Deuda externa total	16.3	17.6	18.5	20.2	20.1	20.0	18.5	19.1	16.0	14.8	15.6
Deuda externa de corto plazo / Reservas internacionales	131.8	116.4	97.5	93.7	103.2	93.6	75.7	77.7	76.6	79.0	82.4
Servicio de deuda externa / Exportaciones	24.4	24.1	26.1	27.7	25.3	26.4	31.3	35.6	32.5	41.6	35.7
Intereses total /Exportaciones	12.2	12.7	11.3	11.0	11.1	12.2	11.7	11.2	11.9	13.0	11.8
Deuda externa total /Producto nacional bruto	44.6	43.6	40.9	40.3	37.9	39.9	38.0	36.6	41.1	41.8	38.5
Reservas internacionales / Importaciones (meses)	3.6	4.2	4.8	5.2	4.4	4.8	5.2	4.7	4.2	4.0	3.5
Saldo de la cuenta corriente / Producto interno bruto	-0.2	-1.5	-2.7	-3.3	-3.3	-2.2	-2.1	-3.3	-4.5	-3.2	-2.4

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., 2001.

a/ Cifras preliminares.

II. Globalización e inestabilidad macroeconómica real

1. El comportamiento procíclico asociado al acelerador financiero

La estrecha vinculación entre el ciclo económico y la transferencia neta de recursos está determinada desde el exterior por una serie de mecanismos, que operan a través de los sistemas financieros nacionales y de la política cambiaria. En los períodos de auge de la entrada de capitales, las economías incurren en una excesiva expansión del crédito interno y de la liquidez. En los de recesión sucede exactamente lo contrario y se produce una exagerada contracción de la liquidez. Estos poderosos amplificadores financieros tienden a acentuar los auges y también aumentan la severidad de las recesiones. Por otra parte, la utilización de la política cambiaria como ancla nominal en los períodos de abundante oferta de recursos financieros externos ha conducido a significativas reducciones de la tasa de inflación, a costa de una creciente apreciación del tipo de cambio real. Esta apreciación se convierte más tarde en un verdadero talón de Aquiles de la política de estabilización cuando los flujos de capital externo disminuyen, y en muchos casos dan lugar a dolorosos procesos de ajuste.

Cuando a fines de la década de 1980 y comienzos de los años noventa el ingreso neto de capitales externos dio un fuerte giro favorable, el crédito interno aumentó de un 22% del PIB en 1988 a un 30% del PIB en 1993, mientras el índice de precios bursátiles aumentaba más de tres veces y media y las monedas locales se apreciaban considerablemente (véase el gráfico 5.5). La crisis mexicana de diciembre de 1994 puso fin a estos fenómenos. La afluencia de capitales internacionales en 1996-1997 dio origen a un nuevo ciclo de auge financiero interno, alzas en las bolsas de valores y revaluación real, que se interrumpió con la crisis asiática de 1997 y, sobre todo, la crisis rusa de 1998. Los “efectos riqueza” que se generaron en los períodos de auge fueron a la postre insostenibles. De hecho, la apreciación real no se revirtió en todos los países durante las crisis, particularmente en los que mantuvieron regímenes de cambio fijo o semifijo.

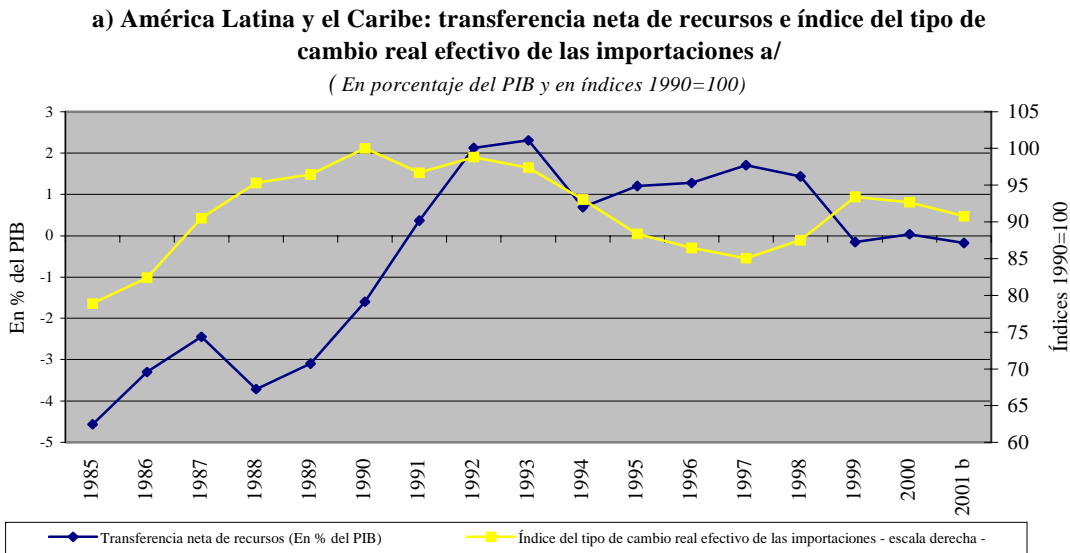
La inestabilidad de los flujos de capital privado afectó la capacidad de reacción de la economía real ante las crisis, ya que los instrumentos de protección comercial y de promoción de exportaciones perdieron importancia y el tipo de cambio se transformó en el principal determinante de la competitividad. El rezago cambiario en las épocas de auges, que desincentiva el desarrollo tecnológico y la conquista de mercados, dio lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización que, como se indica en los estudios sobre la “enfermedad holandesa”,¹ ha resultado en muchos casos persistente.

Por otra parte, en períodos de crisis varios gobiernos de la región han debido intervenir en los sistemas financieros nacionales, recurriendo a la función de “prestamista de última instancia” del banco central. Por consiguiente, el sector público termina asumiendo parte de los riesgos en que incurrieron los agentes privados que se endeudan aceleradamente en los períodos de auge. Esto se traduce invariablemente en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud (FMI, 1998, cap. IV; CEPAL, 2001a, cap. 1). Uno de los elementos paradójicos de esta situación es que el equilibrio

¹ Ésta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, Krugman (1990b, cap. 7) y van Wijnbergen (1984).

fiscal en los períodos de auge puede ocultar erogaciones fiscales contingentes, que adoptan la forma de “seguros implícitos” de deudas privadas, cuya magnitud se desconoce en un comienzo y sólo se hace evidente cuando se desencadena la crisis.²

Gráfico 5.5
**TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS Y APRECIACIÓN DE LA MONEDA Y
 ACTIVOS FINANCIEROS**



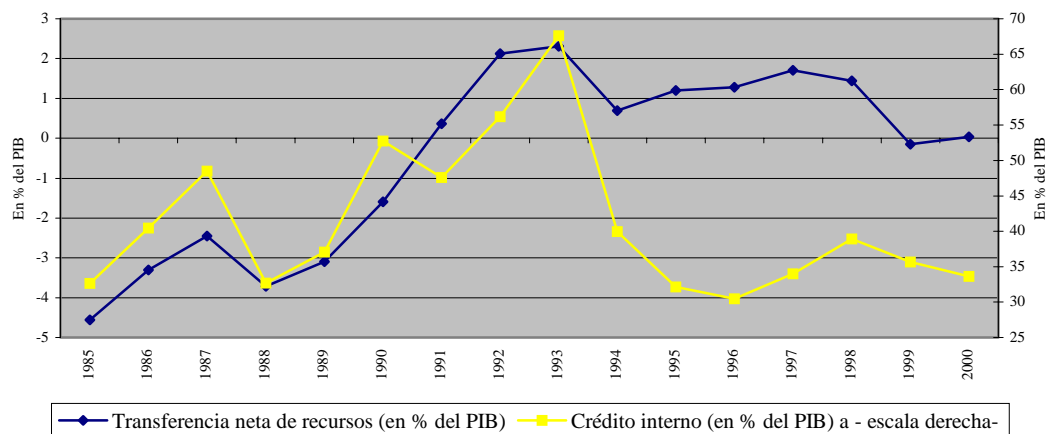
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por entidades nacionales y CEPAL: La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra. Serie cuadernos de la CEPAL N° 67.

- a/ La transferencia neta de recursos equivale al ingreso neto de capitales (incluidos los no autónomos y errores y omisiones), menos el saldo en la cuenta de renta (utilidades e intereses netos). Para el tipo de cambio real efectivo de las importaciones, se tomó la mediana para América Latina, que corresponde al promedio de los índices del tipo de cambio (oficial principal) real de la moneda de cada país con respecto a las monedas de los principales países con que cada país tiene intercambio comercial, ponderados por la importancia relativa de las importaciones hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1994-1998.
- b/ Cifras preliminares.

² Una situación se produjo en los años noventa debido a los riesgos que asumieron los gobiernos bajo la forma de garantías de inversiones privadas en sectores de infraestructura. En la medida en que esas inversiones tienden a realizarse con mayor frecuencia en períodos de auge, pero se hacen efectivas durante las crisis (garantías de ingresos o rentabilidad mínima, en particular), adquieren un carácter procíclico. Además, si no se realizan estimaciones explícitas de los riesgos fiscales, es una práctica poco transparente (CEPAL, 1998d).

Gráfico 5.5 (Conclusión)

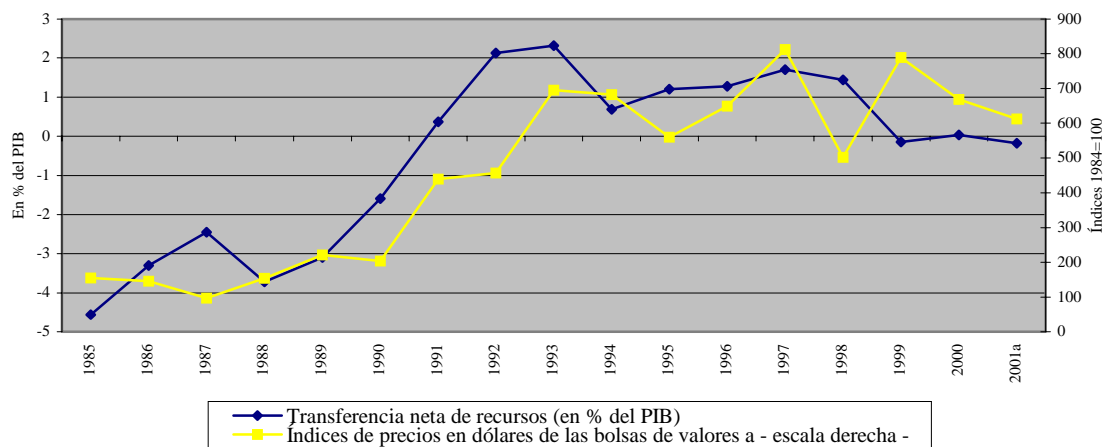
**b) América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos
y crédito doméstico**
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (*International Financial Statistics*) y por fuentes nacionales.

a/ Los datos sobre crédito interno no incluyen Brasil en todo el período, como tampoco Colombia en 1986 y 1989.

**c) América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos e índices de
precios en dólares en las bolsas de valores**
(En porcentaje del PIB y en índices 1984=100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Corporación Financiera Internacional y CEPAL, La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra, serie Cuadernos de la CEPAL N° 67 (LC/G.1657-P), Santiago de Chile, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.9.

a/ Valores a fin de diciembre del IFCG (International Financial Corporation Global Price Index, índice de precios mundiales de la Corporación Financiera Internacional) Latin America. Hasta septiembre de 2001.

Dada la importancia estratégica asignada al ancla cambiaria en los programas de estabilización de precios, algunos países de la región apelaron a varias modalidades de control asimétrico de la cuenta de capitales (aplicación de normas más estrictas al ingreso que a la salida de capitales), con el propósito de evitar una exagerada apreciación cambiaria y reducir la volatilidad de los movimientos de los capitales financieros de carácter especulativo. Esta política, además de permitir que el banco central conservara una cierta autonomía en el manejo de la política monetaria, tuvo un efecto positivo en lo que respecta a la composición de los flujos de capitales, como lo demuestra lo ocurrido en Chile y en Colombia (CEPAL, 1998a y 2000a, vol. III, cap. 1).

Sin embargo, a partir de mediados de los años noventa muchos países redujeron, o simplemente eliminaron, las regulaciones de la cuenta de capitales (el último en hacerlo fue Chile, entre abril y mayo del 2001) y tendieron a una mayor flexibilización cambiaria. De hecho, la respuesta más frecuente ante una crisis, o una amenaza de crisis, pasó a ser la modificación del régimen cambiario. La tendencia general muestra una preferencia por distintas expresiones de la flexibilidad cambiaria, aunque con diversos grados de intervención, y evidentemente existen importantes excepciones regionales a esta regla (véase el cuadro 5.6). Lo ocurrido en varios países demuestra que los ajustes que van unidos a regímenes de tipo de cambio fijo han resultado más traumáticos, en términos de su impacto en las variables reales de la economía (crecimiento y empleo), que cuando se realizan bajo regímenes de mayor flexibilidad cambiaria.

Cuadro 5.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REGÍMENES CAMBIARIOS, 2002

Fijo, cuasifijo o dolarizado	Deslizamiento controlado o banda de flotación	Flotante a/
Barbados	Bolivia	Argentina
Belice	Costa Rica	Brasil
Ecuador	Honduras	Chile
El Salvador	Nicaragua	Colombia
Estados del Caribe oriental	República Dominicana	Guatemala
Panamá	Uruguay	Guyana
		Haití
		Jamaica
		México
		Paraguay
		Perú
		Trinidad y Tabago
		Venezuela

Fuente: CEPAL, *Luces y sombras: América Latina y el Caribe en los noventa*, Santiago de Chile, 2000.

a/ Los regímenes de flotación suelen incluir cierto grado de intervención del Banco Central (flotación sucia).

La tendencia a la flexibilización cambiaria ha ido acompañada de una extensión de prácticas de política monetaria destinadas fundamentalmente al control de la inflación (*inflation targeting*). Esta política se basa en la fijación de metas de inflación anuales o plurianuales, con el propósito de informar a los agentes económicos de las intenciones del ente emisor y dar mayor transparencia al manejo monetario. Asimismo, permite un manejo más flexible de los instrumentos monetarios, acorde con el comportamiento de la inflación y la situación económica en general. Los adelantos en materia de inflación son, sin duda, el logro más importante de las políticas de estabilización de la última década. Dada las fuertes inflaciones registradas tradicionalmente por varios países de la

región, éste es un logro importante. Desde fines de los años noventa, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe registran una inflación de un solo dígito.

2. El comportamiento procíclico de las finanzas públicas

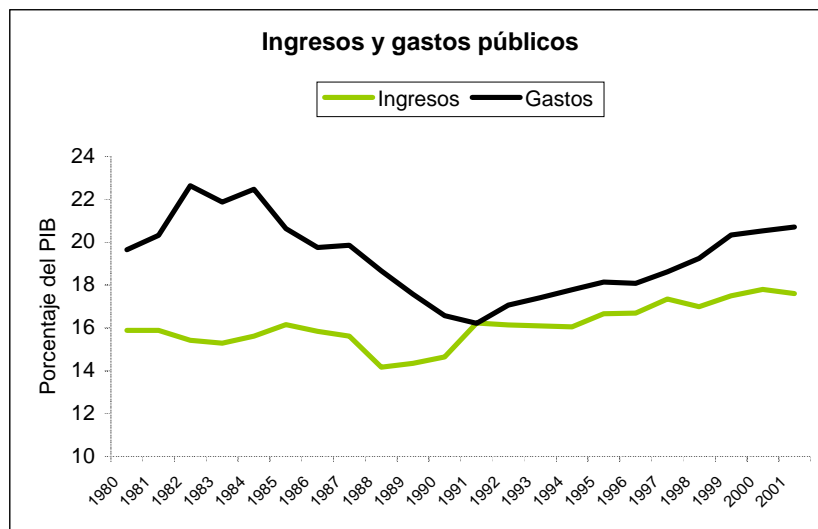
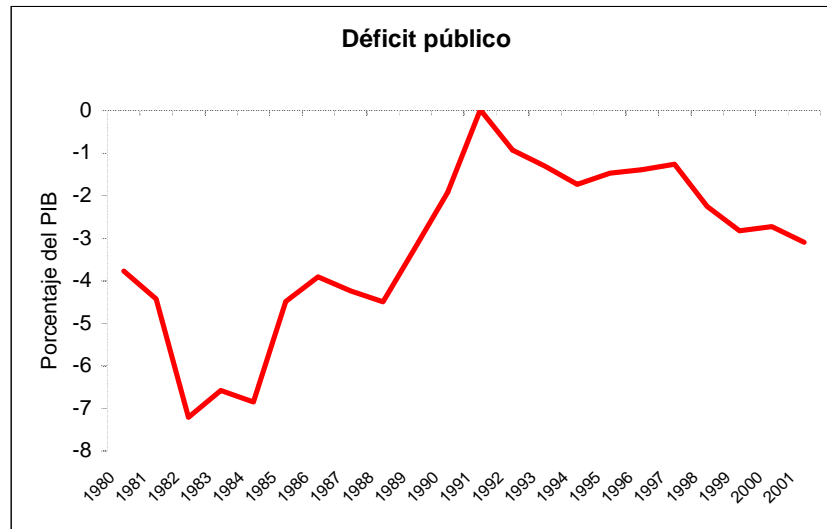
En los programas macroeconómicos ejecutados en la década de 1990 también se otorgó primordial importancia a la protección de las conquistas logradas durante la crisis de la deuda en términos de reducción del déficit fiscal (véase el gráfico 5.6). La reactivación del crecimiento económico y el diseño de mejores sistemas tributarios permitió una notable recuperación de los ingresos fiscales. En efecto, entre 1990 y 2000, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central (véase el gráfico 5.7). Han sido especialmente notorios los aumentos de recaudación por concepto de IVA y, en menor medida, de los impuestos directos. La contribución a la seguridad social muestra grandes disparidades, pues en varios países de la región se llevaron a cabo reformas del sistema que, en mayor o menor grado, alteraron la composición público-privada del financiamiento y la cobertura de la seguridad social.

La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público en cuatro puntos porcentuales del producto a lo largo de los años noventa: de un 16.6% en 1990 a un 20.7% del PIB en 2001. Esto hizo posible, además, una recuperación del gasto público social, que aumentó de 10.4% del PIB en 1990-1991 a 13.1% en 1998-1999. Esta última tendencia fue más intensa en la primera mitad de la década 1990 y partir de entonces comenzó a atenuarse (CEPAL, 2001c, Capítulo IV).

En el contexto de una programación fiscal de horizonte anual e ingresos públicos que siguen muy de cerca al ciclo económico, el empleo del déficit de corto plazo como meta —en lugar del déficit estructural o el nivel del gasto— ha dado lugar a políticas de gasto público procíclicas. El examen de 31 episodios de variación del saldo público ajustado por el ciclo económico,³ revela que en veinticinco casos la política fiscal tuvo un comportamiento procíclico. En efecto, en catorce de los dieciséis casos en que el producto creció a un ritmo superior al tendencial, el saldo público fue más deficitario, lo que reflejan una política fiscal expansionista (véase el gráfico 5.8). En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el saldo público fue menos deficitario e incluso arrojó un superávit en doce de los dieciséis episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva (Martner, 2000).

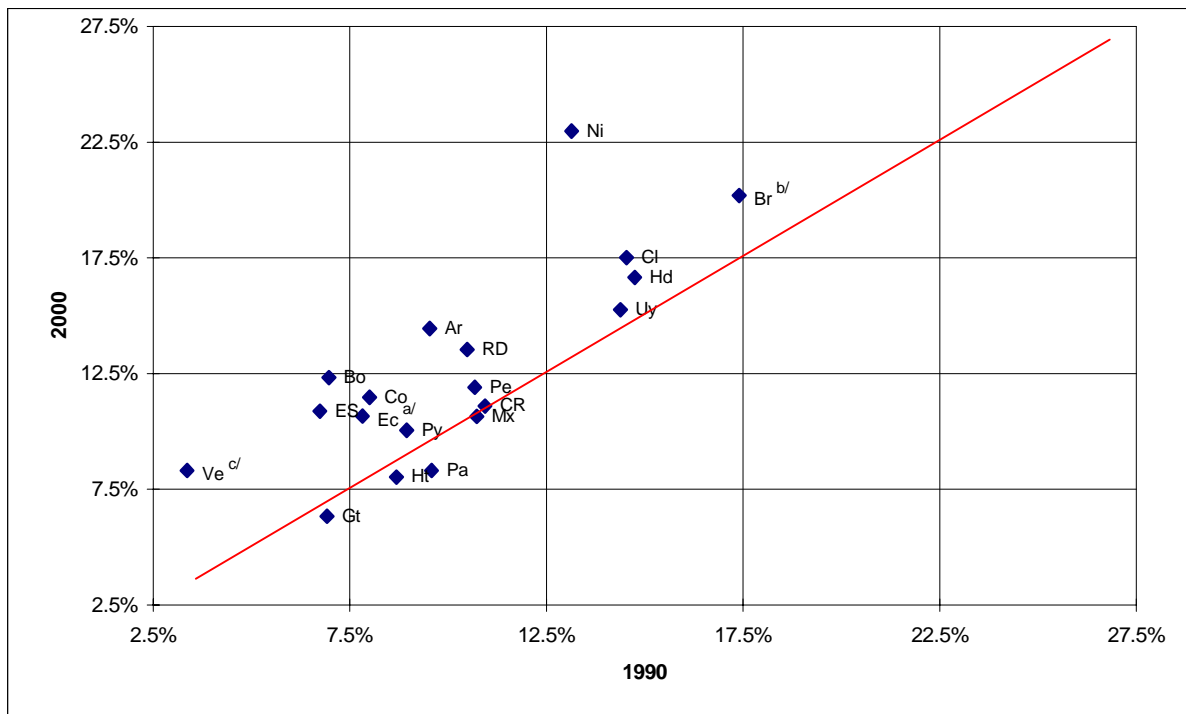
³ El déficit cíclicamente ajustado se define como el balance fiscal corregido por variaciones atribuibles al ciclo económico. Para tal efecto se calcula la brecha de PIB sobre la base de una estimación del PIB tendencial, empleando el filtro de Hodrick-Prescott y sus efectos en términos de ingresos y gasto público (Martner, 2000).

Gráfico 5.6
CUENTAS DEL GOBIERNO CENTRAL DE AMÉRICA LATINA, 19 PAÍSES
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 5.7
AMÉRICA LATINA: CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2000
(En porcentaje de PIB, menos contribuciones a la seguridad social)



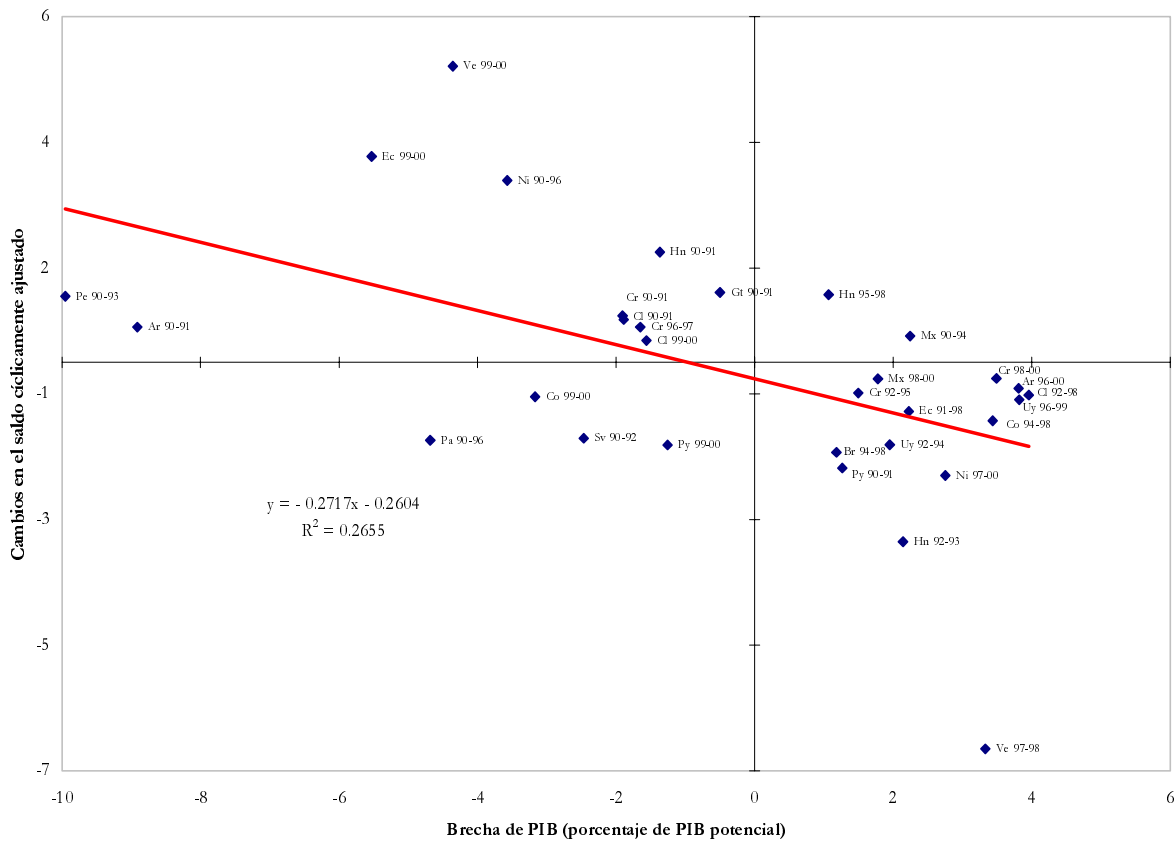
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ La cifra de Ecuador del año 2000 corresponde a 1999.

b/ La cifra de Brasil del año 1990 corresponde a 1991. Incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) de competencia estadual. Excluye la Contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), el Programa de integración social – Plan de asistencia a los servicios públicos, la contribución provisoria sobre el movimiento financiero y la contribución social sobre el lucro líquido pues se incluyen dentro del ítem de contribuciones a la seguridad social.

c/ En Venezuela se incluyen ingresos netos de petróleo.

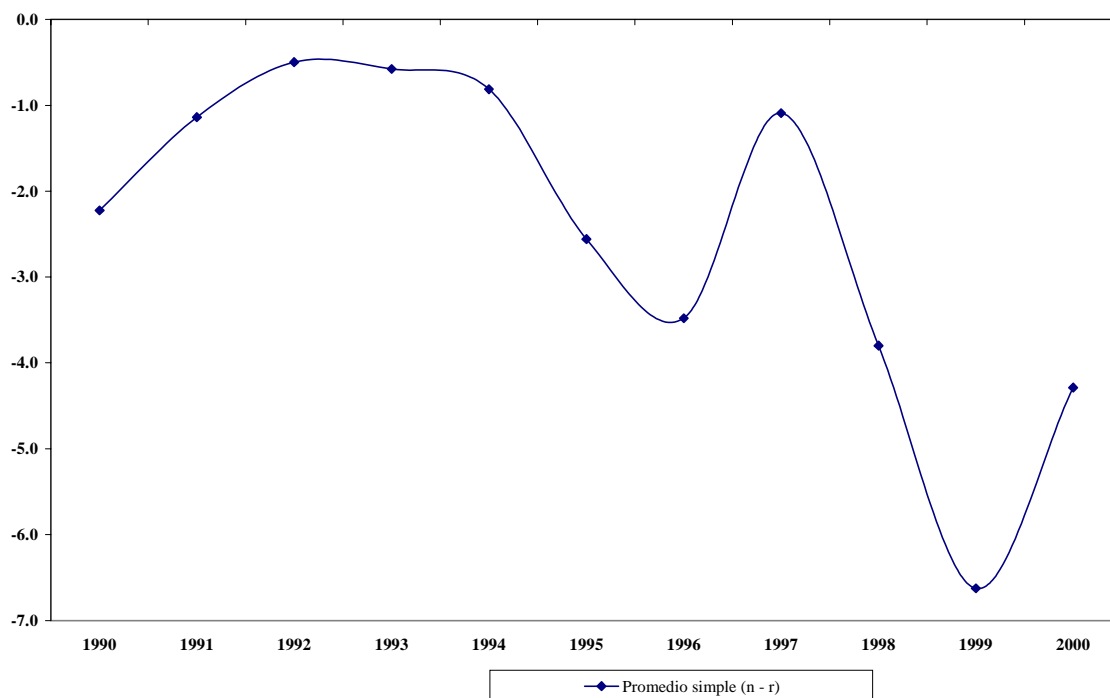
Gráfico 5.8
EPISODIOS DE POLÍTICAS PROCÍCLICAS EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000



Fuente: Ricardo Martner, “Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios”, serie Cuadernos del ILPES, N° 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.F.1. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0.25% por dos años o más.

El comportamiento procíclico de las finanzas públicas ha tendido a acentuarse debido a algunas características de las políticas monetarias imperantes. El endeudamiento público a tasas de interés reales superiores al ritmo de expansión económica incrementa el cociente entre la deuda y el producto, afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas y se traduce en una menor holgura fiscal en los períodos de crisis. Como se observa en el gráfico 5.9, las tasas de interés real de la deuda pública han sido muy superiores a las del crecimiento económico, en particular durante los últimos años, por lo que han puesto en peligro la solvencia del sector público (véase el gráfico 5.9). En varios países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador), una proporción elevada y muchas veces creciente de los ingresos fiscales ha sido absorbida, por lo tanto, por el pago de intereses.

Gráfico 5.9
**DIFERENCIAL ENTRE TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y TASA DE INTERÉS
 REAL PAGADA POR LA DEUDA PÚBLICA**
(Promedio regional)

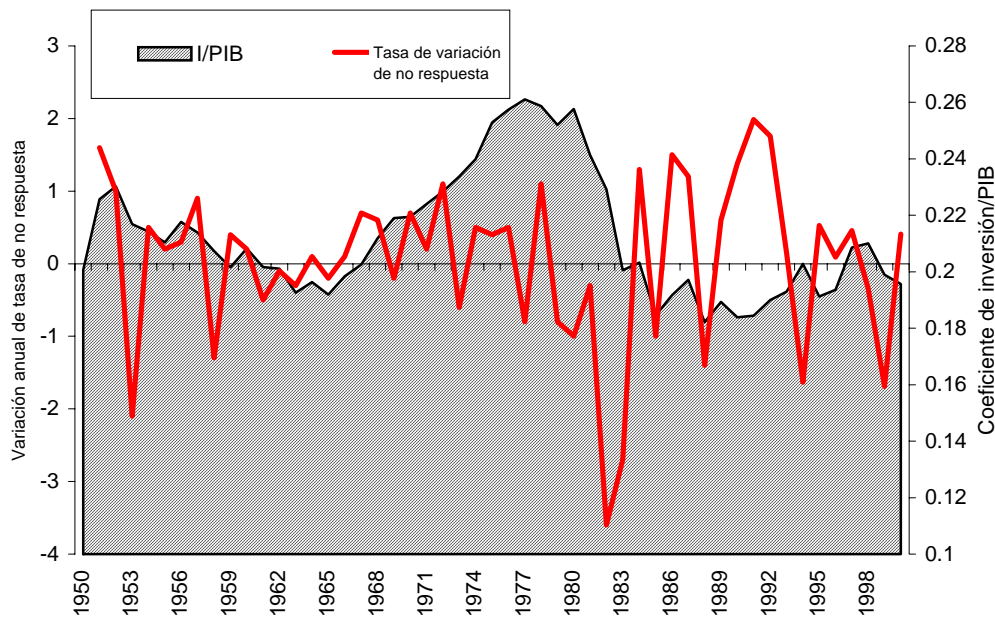


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

3. Débil proceso de inversión e insuficiente desarrollo financiero

La inestabilidad del financiamiento externo ha afectado negativamente la dinámica de inversión. Ésta es, indudablemente, una de las razones por las que la tasa de inversión sigue siendo inferior a los niveles registrados con anterioridad a la crisis de la deuda. El descenso del coeficiente de inversión en comparación con la década de 1970 ha sido más acentuado en los países más grandes, que también son los que estuvieron más expuestos a las corrientes privadas de capitales. Por otra parte, el leve incremento de la inversión en los años noventa se logró gracias a un mayor financiamiento externo, pero sin una expansión complementaria del ahorro nacional ni un mayor acceso de los inversionistas nacionales, sobre todo medianos y pequeños, al financiamiento interno o externo de largo plazo. En el gráfico 5.10 se ilustra el débil desempeño de la formación bruta de capital en toda la región y su sensibilidad ante los choques financieros externos.

Gráfico 5.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VOLATILIDAD EN LA TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS Y COEFICIENTE DE INVERSIÓN/PIB



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Un análisis de regresión aplicado a los determinantes del comportamiento de la inversión en siete países de la región muestra que una reversión de los flujos externos de capital equivalente a un 1% del PIB genera, por la vía directa de la contracción del financiamiento, una caída de la participación de la inversión en el producto de 0.64 puntos del PIB. Además, si esta reversión en los flujos acentúa su volatilidad, provocando una mayor incertidumbre en los agentes económicos, induce una baja de 0.11 puntos más en el coeficiente de inversión. Otros efectos indirectos de la reversión de los flujos se deben a sus efectos en lo que respecta al gasto, a través del acelerador keynesiano, y al tipo de cambio real (Moguillansky, 2002).

Pese a los importantes cambios que han tenido lugar a consecuencia de la liberalización financiera y de la entrada de importantes intermediarios financieros internacionales en los mercados regionales, aún perduran algunos de los problemas más serios de los sistemas financieros nacionales. Todavía se requiere, por lo tanto, continuar desarrollando esquemas apropiados de regulación y supervisión prudencial, que garanticen adecuados niveles de solvencia y liquidez de los intermediarios financieros. Los vacíos existentes en esta área y la acentuada volatilidad macroeconómica se han reflejado en las crisis financieras que afectaron por lo menos a trece países en los años noventa (CEPAL, 2001a). También han sido insuficientes los cambios destinados a desarrollar instrumentos de ahorro y financiamiento internos de largo plazo, y a garantizar un acceso adecuado al financiamiento de los sectores empresariales y sociales tradicionalmente excluidos.

La preferencia de los sistemas bancarios por el financiamiento de corto plazo se ha mantenido. A esto se une el hecho de que los márgenes de intermediación siguen siendo muy superiores a los que se observan en los países desarrollados, lo que se refleja en costos financieros más elevados para el sector empresarial nacional o en la necesidad de un excesivo autofinanciamiento, lo que limita por ambas vías la inversión real y la competitividad internacional. Estos factores también han reforzado el sesgo que conduce a la búsqueda de financiamiento externo, pero esto ha aumentado la vulnerabilidad asociada a los descalces de moneda y ha beneficiado casi exclusivamente a las empresas de mayor tamaño.

En varios países, las reformas de los sistemas de pensiones mediante la transición, conforme a distintas modalidades, de sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual, han permitido una profundización del sistema financiero y una mayor disponibilidad de recursos de largo plazo. Sin embargo, la experiencia muestra que no es fácil canalizar estos recursos hacia la inversión real, dada la preferencia de estos intermediarios y de las normas que los regulan por las inversiones de rendimientos seguros y alta liquidez.⁴ Precisamente por este motivo, el desarrollo de un mercado importante de bonos de deuda privada de largo plazo y de un mercado líquido de hipotecas resulta esencial para garantizar una adecuada canalización de los recursos de estos nuevos intermediarios a la inversión productiva. Hasta ahora, las medidas destinadas a fortalecer el mercado accionario han resultado frustrantes en la mayoría de los países. En algunos países, la creación de instrumentos financieros que estimulen el financiamiento de largo plazo se está materializando en el desarrollo de fondos de capital de riesgo, de inversión y de garantía, y de seguros de crédito, que aún son insuficientes.

Muchos de los bancos de fomento, que tuvieron una importante participación en el financiamiento del desarrollo económico en la etapa de industrialización encabezada por el Estado, sufrieron severas crisis en la década de 1980 y muchos de ellos desaparecieron. Sin embargo, algunos de estos intermediarios sobrevivieron y siguen jugando un papel importante en los sectores financieros de varios países (entre otros, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México).

Una de las actividades prioritarias de los bancos de desarrollo en la última década ha sido la canalización de recursos hacia la micro, pequeña y mediana empresas, y los hogares más pobres, lo que ha dado lugar al surgimiento de nuevos intermediarios, apoyados en muchos países por las entidades de cooperación multilateral y bilateral. A pesar de esto, la disponibilidad de recursos para todos estos sectores tradicionalmente marginados sigue siendo inferior a la necesaria.

III. El ámbito nacional: enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas

Ante un mundo globalizado y con capitales volátiles, las autoridades deberían hacer frente a los riesgos financieros mediante la adopción de una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, cuyos objetivos no se limiten a los que han acaparado su atención en los últimos años (control del déficit fiscal y reducción de la inflación), sino que se extienda además a objetivos reales, sobre todo al ritmo de crecimiento económico y su estabilidad (CEPAL, 2000c, vol. III, cap. 1, y 2001e). De lo contrario, es muy probable que la volatilidad del financiamiento externo se siga reflejando en las economías en desarrollo en ciclos económicos agudos.

En vista de lo anterior, es esencial que las autoridades nacionales respondan con prudencia a los períodos de euforia en los mercados, evitando situaciones de vulnerabilidad, y mantengan

⁴ Además, para que se dé la transición a estos esquemas se requieren excedentes fiscales que permitan cubrir los costos del pago de las pensiones de los jubilados, de quienes siguen en el sistema antiguo y las garantías de pensión mínima (CEPAL, 1998c).

además márgenes de política para hacer frente a las fases de sequía en los mercados financieros internacionales. Tanto la volatilidad de los flujos financieros como la inestabilidad paralela de los ritmos de crecimiento económico se han traducido en fuertes desincentivos a la inversión productiva, afectando por esta vía el crecimiento de largo plazo. La inestabilidad real de las economías ha sido tan adversa al crecimiento de largo plazo como la inestabilidad de los niveles de precios. Por consiguiente, la mayor estabilidad real de las economías en el corto plazo y un ritmo de crecimiento más dinámico en el largo plazo son en buena medida objetivos complementarios, pero existen disyuntivas no despreciables entre uno y otro que tienden a hacerse evidentes, sobre todo en coyunturas críticas.

Sin embargo, el grado de autonomía con que cuentan las autoridades nacionales para diseñar una política anticíclica son limitados, debido a las restricciones que impone la volatilidad del financiamiento internacional. Por este motivo, para ampliar las posibilidades de adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas en los países en desarrollo, los esfuerzos nacionales mencionados en la sección anterior deben ser complementados con una mejor arquitectura financiera internacional. El análisis de los aspectos nacionales de esta estrategia que se presenta en las próximas páginas debe ser complementado, por lo tanto, con un examen de los factores internacionales considerados en la última sección de este capítulo.

1. El manejo prudencial de los auge: aspectos fiscales, monetarios y regulatorios

La estabilidad del crecimiento económico depende de la adopción de modalidades sostenibles que influyan directamente en las principales variables de la política macroeconómica. Esto supone necesariamente una visión de largo plazo en el diseño de la política, que evite la acumulación de desequilibrios no sostenibles y aproveche las holguras que se producen en los períodos de auge para acumular recursos con el fin de hacer frente a las fases de escasez. Las medidas que se adopten para el logro de este objetivo deben estar dirigidas a las esferas fiscal, monetaria y cambiaria, a las regulaciones prudenciales, a los flujos de capital, y a la regulación y supervisión de los mercados financieros nacionales.⁵

Enfrentar adecuadamente la vulnerabilidad recurrente de las cuentas públicas respecto del ciclo supone una gestión pública capaz de responder a tres desafíos fundamentales. En primer lugar, respetar una regla fiscal de largo plazo a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos. Para ello, es necesario desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestal hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad y de los precios de las materias primas. En segundo término, se requiere identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, a fin de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones. Esto exige una programación fiscal plurianual, a partir de previsiones sobre el crecimiento potencial de las economías, y adoptar supuestos moderados, evitando el “sesgo de optimismo” (en los que se consideran que los episodios positivos son permanentes y los negativos, transitorios), para asegurar una programación fiscal más consistente a largo plazo. En tercer lugar,

⁵ La literatura sobre manejo macroeconómico nacional de la volatilidad financiera es extensa. Entre las contribuciones recientes, véanse Banco Mundial (1998, cap. 3), CEPAL (1998c, 2000c, 2001c), French-Davis y Reisen (1998), Furman y Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (1999) y Ocampo (1999a, cap. 5 y 2002b).

es preciso eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, que tiende a producirse en la medida que estos gastos son, en general, más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.⁶

La política fiscal debe tener, por consiguiente, un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural (o un leve superávit o déficit) o bien el establecimiento de una meta de relación entre la deuda pública y el PIB. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada. En este contexto, la promulgación de leyes sobre responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales en algunos países de la región en los últimos años son importantes avances en la dirección deseada.⁷ Por otra parte, la consecución de los objetivos anticíclicos de la política macroeconómica se facilita mediante la utilización de fondos de estabilización de ingresos públicos, tanto tributarios como ingresos vinculados al precio de las exportaciones de materias primas, cuando éstos sean relevantes. En este ámbito, hay ejemplos destacables en algunos países de la región, que pueden servir de base para el diseño de fondos de estabilización de ingresos públicos de carácter general.⁸

Las medidas monetarias y cambiarias que se adopten deben estar destinadas a prevenir que los auges de financiamiento externo se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito externo e interno y en apreciaciones insostenibles del tipo de cambio real. Ello supone cierta discrecionalidad de los bancos centrales para intervenir en el mercado cambiario cuando perciban tendencias fuertes a la apreciación del tipo de cambio; asimismo, deben poder intervenir simultáneamente en el mercado monetario para mantener la expansión monetaria dentro de rangos que permitan alcanzar la meta inflacionaria, que suele actuar como ancla de la política monetaria. Sin embargo, estas intervenciones pueden tener dos efectos contraproducentes. Por una parte, pueden traducirse en tasas de interés elevadas que incentiven el ingreso de capitales y, por ende, impongan una mayor presión a la apreciación cambiaria. Por otra parte, si existen indicios de crisis, esas tasas pueden acelerar el deterioro financiero y traducirse en presiones fiscales adicionales (costo del rescate de los sectores financieros y encarecimiento de la deuda pública interna, cuando ésta es cuantiosa). Ante esta disyuntiva, lo ocurrido en la región demuestra que la eficacia de estas políticas aumenta cuando van acompañadas de regulaciones de la entrada de capitales, de un manejo activo de la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros y de una “política de pasivos” explícita, destinada a mejorar el perfil temporal de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.

En el contexto de los actuales niveles de desarrollo de los mercados de capitales de la región, elevada volatilidad de los flujos de capitales y una arquitectura financiera internacional deficiente, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima; por el contrario, es deseable contar con instrumentos de manejo prudencial de los flujos de capitales, ya sea directos (encajes o impuestos al financiamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o

⁶ En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar los procesos presupuestarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión pública. Con tal objeto, es conveniente planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital.

⁷ Varios países de la región (Argentina, Brasil, Ecuador y Perú) promulgaron, a partir de 1999, leyes de responsabilidad fiscal, que incluyen metas plurianuales y normas orientadas a evitar el comportamiento procíclico de la política fiscal. En forma similar, en Chile se ha adoptado una norma sobre superávit estructural, que permite aislar los gastos públicos de caídas transitorias de los ingresos.

⁸ Los fondos de estabilización de ingresos provenientes de materias primas tienen antecedentes en varios países (fondos del café y el petróleo en Colombia; del cobre y el petróleo en Chile, y del petróleo en Venezuela). Éstos se han venido agregando a fondos generales de estabilización de ingresos tributarios, como parte de nuevas leyes de responsabilidad fiscal. Sobre la conveniencia de estos mecanismos generales de estabilización tributaria, véase CEPAL (1998b).

indirectos (normas tributarias).⁹ Los esquemas de regulación de la cuenta de capitales adoptados por Chile y Colombia en los años noventa constituyen algunas de las mejores prácticas en este campo.¹⁰ Como instrumentos complementarios de la política macroeconómica, las regulaciones prudenciales de los flujos de capital ofrecen un mayor margen a las autoridades para adoptar políticas monetarias restrictivas durante los auges y evitar apreciaciones insostenibles del tipo de cambio; como “política de pasivos”, desincentivan en particular los flujos de corto plazo, por lo que permiten mejorar la estructura de financiamiento externo.¹¹ Entre sus ventajas destaca el hecho de que se aplican por igual a agentes financieros y no financieros, a través de un instrumento de precio no discriminatorio.

Los esquemas permanentes de regulación prudencial, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo, son preferibles a la alternancia de la libre entrada de capitales y los controles cuantitativos a la salida de capitales en las épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada durante las crisis, ya que en lugar de producir los efectos previstos puede conducir a la evasión o elusión masiva de los controles y a una falta de credibilidad en las políticas.

El control estricto de los descalces entre activos y pasivos en moneda extranjera del sistema financiero es un elemento esencial de cualquier esquema de regulación prudencial. Sin embargo, el acceso directo al crédito externo por parte las empresas no financieras, sobre todo las de mayor tamaño, resta eficacia a estas normas para evitar los descalces entre los activos y pasivos en moneda extranjera en el conjunto de la economía. Los descalces que acumulan los agentes no financieros durante los períodos de auge afectan, a su vez, la solidez del sistema financiero, debido a las dificultades para cubrir los pasivos en moneda nacional a las que se enfrentan posteriormente los agentes no financieros endeudados en el exterior.

La alternativa de combinar instrumentos de regulación prudencial de los intermediarios financieros con mecanismos tributarios explícitos que desincentiven el endeudamiento externo de los agentes no financieros, entre otros impuestos sobre las deudas netas en moneda extranjera de las empresas (Fischer, 1998), puede ser un sustituto efectivo. No obstante, este tipo de medida no abarca el endeudamiento de las personas naturales ni afecta a las inversiones bursátiles. Además, el diseño de un sistema de tributos flexibles al endeudamiento externo de las empresas no financieras es bastante más complejo que la regulación de los flujos de capital en la frontera.

2. El régimen cambiario

La lección más importante que se desprende de lo ocurrido en la región, y en el mundo en general, en las últimas décadas es que no existe un régimen cambiario que resulte óptimo para

⁹ Esta visión responde a una larga tradición de la CEPAL. Algunos de los análisis más rigurosos sobre la inestabilidad de los flujos de capital y las políticas de manejo de éstos antes de la “crisis del tequila” fueron los realizados por la CEPAL en 1994. Véase la segunda edición del informe elaborado entonces en CEPAL (1998b), Parte Tercera. En UNCTAD (1998), Naciones Unidas (1999), Akyüz y Cornford (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999) y CEPAL (1999e) se presentan exposiciones sobre la conveniencia de imponer restricciones a los flujos de capital en un mundo caracterizado por una red de seguridad financiera imperfecta.

¹⁰ Chile y Colombia tienen una experiencia positiva con el manejo de los flujos de capital a través de la imposición de encajes no remunerados a los flujos financieros. Hasta mayo de 2000, Chile exigía, además, que las entradas de inversión de cartera y directa permanecieran en el país por un año. Colombia regula directamente dichas inversiones.

¹¹ En los estudios sobre el tema se concluye que este instrumento ha tenido efectos positivos en la estructura de plazos del endeudamiento externo, ya que eleva el costo del de corto plazo sin afectar mayormente los flujos de más largo plazo (Agosin y Ffrench-Davis (2001); Agosin (1998); Le Fort y Lehmann (2000); Ocampo y Tovar (1999); y Villar y Rincón (2000)). Algunos de estos estudios indican también que, gracias a los encajes, se ha logrado disminuir efectivamente las entradas de capital o, lo que es equivalente, otorgar un mayor margen para el aumento sostenible las tasas de interés internas o modificar las expectativas de devaluación, o estos dos últimos objetivos simultáneamente. Sin embargo, estos efectos han sido objeto de mayor controversia. Valdés-Prieto y Soto (1998) y de Gregorio, Edwards y Valdés (2000) presentan una visión contraria.

todos los países en todo momento.¹² Cada país debe determinar el grado de flexibilidad cambiaria nominal que necesita, de acuerdo con sus objetivos y sus posibilidades reales de manejo de las demás variables de política macroeconómica.

Contrariamente a esta opinión, en la década pasada cobró cierta fuerza la idea según la cual los únicos regímenes cambiarios estables en la fase actual de globalización son los extremos, ya sea un tipo de cambio enteramente flexible o un “ancla dura” para el tipo de cambio (convertibilidad o dolarización). Este argumento se basa en la susceptibilidad de las anclas blandas y la flexibilidad administrada ante ataques especulativos derivados de la percepción de los agentes económicos sobre la inconsistencia entre la política cambiaria y el resto de la política económica. Este razonamiento apunta a un problema real, en particular, a los problemas que se plantean con los regímenes de cambio fijo (anclas blandas y, en algunos casos, también las anclas duras) frente a grandes expectativas de devaluación. Sin embargo, el principal problema que se plantea actualmente en los regímenes cambiarios de los países en desarrollo es su capacidad para manejar choques comerciales y fluctuaciones de la cuenta de capitales que son en gran medida *exógenos* y evitar, al mismo tiempo, que se traduzcan en ciclos económicos agudos o en precios relativos incorrectos o inestables que desincentiven un adecuado desarrollo de los sectores transables de la economía. Las demandas contradictorias de flexibilidad y estabilidad que implica el cumplimiento de estos complejos objetivos sólo pueden responderse en los regímenes extremos, renunciando a algunos de sus elementos.

Un ancla cambiaria nominal, acompañada de políticas fiscales y monetarias prudentes, contribuye a la estabilidad de precios y, por consiguiente, a tipos de cambio reales que ofrecen incentivos estables a los sectores transables de la economía. No obstante, la volatilidad de los flujos de capital tiende a conferirle una gran inestabilidad a la actividad interna de los países que adoptan regímenes de este tipo. Por otra parte, la ausencia de mecanismos que faciliten el ajuste de los precios relativos ante perturbaciones externas desfavorables (caída de los precios de los productos de exportación, devaluación de la moneda de un importante socio comercial o revaluación de la moneda a la cual está vinculado el tipo de cambio del país) puede tener costos de ajuste elevados, entre otros períodos prolongados de recesión o crecimiento lento asociados a la sobrevaluación estructural del tipo de cambio. Por su parte, debido al debilitamiento del control de la oferta monetaria que conlleva un régimen de este tipo, el banco central no puede ejercer las funciones de “prestamista de última instancia”, lo que crea problemas importantes si las crisis afectan al sistema financiero nacional.

Por otra parte, los regímenes de cambio flexible permiten a la economía absorber los choques provenientes del comercio y el financiamiento internacionales. Facilitan, además, la adopción de una política monetaria orientada a estabilizar el ciclo económico y desalientan parcialmente los créditos de corto plazo y algunos flujos de cartera, pero no ayudan a mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo. Por el contrario, las fluctuaciones esperadas del tipo de cambio real pueden acentuar dichos ciclos (French-Davis y Ocampo, 2001). Estas fluctuaciones suelen enviar señales contradictorias sobre los sectores productores de bienes y servicios transables, por lo que desincentivan la inversión en ellos. A su vez, cuando se producen importantes descalces monetarios, las fluctuaciones del tipo de cambio tienen efectos riqueza (ganancias por apreciación durante el auge y pérdidas por devaluación durante las crisis) que acentúan el ciclo económico.

¹² En Frankel (1999), Hausmann (2000), Velasco (2000) y Williamson (2000) se presentan análisis más detallados de los temas tratados en esta sección.

La gran virtud de los regímenes intermedios, de “flexibilidad administrada”, es su posibilidad de conciliar flexibilidad y estabilidad. Algunos ejemplos de estos regímenes son los sistemas de devaluación gradual (*crawling peg*), las bandas cambiarias, el establecimiento de metas o bandas indicativas que las autoridades están dispuestas a defender parcialmente y la flotación sucia. En efecto, todos estos regímenes tienen una cierta flexibilidad que permite absorber los choques externos y adoptar políticas anticíclicas, además de estar orientados a la búsqueda de incentivos más estables a la especialización internacional. En este contexto, el grado de flexibilidad deseable dependerá básicamente del tamaño de las economías (en las más grandes es deseable una mayor flexibilidad), del grado de profundidad de los mercados financieros y cambiarios nacionales (mayor flexibilidad en países con mayor profundidad financiera interna) y del grado de apertura de la cuenta de capitales (más flexibilidad cuando la cuenta de capitales está más abierta).

Como lo indica esta última condición, un buen manejo de estos regímenes intermedios puede exigir el uso activo de regulaciones a los flujos de capital, para manejar las presiones provenientes del financiamiento internacional. Cabe señalar, asimismo, que estos esquemas pueden ser objeto de presiones especulativas cuando el conjunto de la política macroeconómica no concita suficiente credibilidad. Por este motivo, los regímenes intermedios con mayores grados de flexibilidad tienen una ventaja, particularmente en economías de mayor tamaño con regímenes de capitales abiertos.

3. Mecanismos de “autoseguro”

Otra forma de favorecer la estabilidad es mantener un nivel adecuado de recursos líquidos (actuales o contingentes), que permita hacer frente a choques externos adversos transitorios e impedir los ataques especulativos en contra de la moneda nacional. Toda política anticíclica exige, de hecho, una acumulación de recursos (externos, fiscales, y holguras en el sistema financiero) durante los períodos de bonanza, que puedan emplearse luego en períodos de escasez. La acumulación de reservas internacionales puede resultar bastante costosa, ya que, como lo han demostrado las crisis recientes, la salida netas de capitales pueden llegar a representar varios puntos porcentuales del PIB. Por ello, los costos que acarrea la acumulación de reservas deben compararse con los beneficios que supone su papel de mecanismo de “autoseguro”.

Algunos países han tratado de lograr este mismo objetivo a través de la negociación de líneas de crédito contingentes con bancos internacionales privados. No obstante, el mercado para estas líneas de crédito es aún incipiente y los montos disponibles pueden ser insuficientes en casos de crisis agudas, sobre todo las que se caracterizan por fenómenos de contagio. Esto indica que los mecanismos más apropiados son esquemas de seguro colectivo basados en la provisión de liquidez internacional, mediante instrumentos multilaterales y esquemas regionales, tal como se señala más adelante.

4. La regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros

En los últimos años, la inestabilidad de los sistemas financieros nacionales se ha hecho presente como factor detonante o propagador de las crisis y fluctuaciones externas hacia el resto de la economía. A su vez, la globalización ha dejado de manifiesto la existencia de una correlación entre los riesgos sistémicos de los distintos países, lo que ha llevado a la comunidad financiera internacional a fomentar la adopción de sistemas de regulación prudencial adecuados, que se rijan por recomendaciones de aceptación internacional, sobre todo las formuladas por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria.

Para el fortalecimiento de la estabilidad de los sistemas financieros nacionales es necesario avanzar en cinco frentes: i) mejorar la regulación y supervisión de los riesgos de crédito, de monedas y de plazo de la banca comercial; ii) mejorar la normativa sobre conglomerados financieros; iii) imponer límites a la concentración del sistema bancario, ya que los bancos excesivamente grandes pueden adolecer de riesgo moral en el sentido de ser “muy grandes para quebrar”; iv) establecer mejores criterios respecto de la presencia de instituciones financieras extranjeras que no cuentan con una supervisión confiable y una regulación consolidada de conglomerados en el país donde está radicada su casa matriz, y v) perfeccionar las normas sobre la banca estatal de primer piso, que le exigen ceñirse a estándares de mercado en la evaluación de la calidad de su cartera, similares a los aplicables a la banca comercial privada.¹³

Además del fortalecimiento de la solvencia de los sistemas financieros, la regulación y supervisión bancaria debe orientarse a la apertura de espacio para una política anticíclica. España ha adoptado con tal objeto disposiciones regulatorias, destinadas a evaluar el riesgo crediticio en un horizonte que abarque el conjunto del ciclo económico. El propósito es eliminar o contrarrestar parcialmente el efecto procíclico de las normas tradicionales de evaluación y provisión prudencial para riesgos, que se traducen en una subestimación de éstos y por consiguiente en una expansión excesiva del crédito, durante los auges y, por el contrario, en la necesidad de mantener amplias reservas para créditos dudosos durante las crisis, que contribuyen a acentuar la sequía crediticia característica de estos períodos. Este tipo de régimen debería generalizarse y complementarse con provisiones prudenciales excepcionales y normas sobre calificación de riesgos más graves en los períodos de auge, especialmente en el caso de entidades financieras cuyas carteras se expandan aceleradamente. También convendría acotar el valor de las acciones y bienes raíces que pueden utilizarse como garantías de los préstamos. En cambio, en los períodos de recesión es importante evitar que las normas regulatorias acentúen la restricción crediticia y la falta de liquidez de los agentes, mediante el establecimiento de mecanismos que permitan graduar en el tiempo la aplicación de normas prudenciales más estrictas.

5. El desarrollo financiero nacional

Un desarrollo estable y profundo de los sistemas financieros nacionales tiene efectos positivos para el ahorro y el financiamiento de la inversión, y reduce la vulnerabilidad de las economías ante los ciclos de financiamiento externo. El desarrollo de mercados amplios de acciones, de derivados financieros y de títulos de deuda pública y privada, la titularización de activos, los mercados secundarios de hipotecas, y el establecimiento de otros regímenes destinados a la diversificación de riesgos, así como la participación creciente de inversionistas institucionales como fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, de inversión y de capital de riesgo son algunos de los múltiples ejemplos de este proceso.

Toda política que se adopte con este propósito debe permitir, asimismo, la superación de las de fallas de mercado, y de la inexistencia de mercados o de determinados segmentos o componentes. Esto otorga un papel clave a las políticas de desarrollo institucional, orientadas a crear las condiciones regulatorias apropiadas para el surgimiento de nuevos segmentos del mercado e intermediarios financieros, como también a una participación mucho más directa, a través de la acción del Estado, en dicho proceso, de preferencia catalizando una participación creciente del sector privado.

El proceso de desarrollo financiero supone condiciones de estabilidad macroeconómica consistentes con el objetivo de extender los plazos del ahorro financiero y la creación de los instrumentos a través de los cuales éste se materializa. Exige también una protección adecuada de

¹³ En Held (1994), CEPAL (1998b, capítulo XII) y Livacic y Sáez (2000) se presenta una elaboración de estos argumentos.

los contratos financieros ante los riesgos de inflación. La indización de instrumentos y contratos financieros de largo plazo es uno de los principales instrumentos para lograr este propósito.

La liquidez de un instrumento se relaciona directamente con la amplitud de su mercado, es decir, con la presencia de múltiples agentes capaces de absorber las fluctuaciones de la oferta y demanda de títulos sin variaciones excesivas en sus precios y, por lo tanto, capaces de estabilizar los mercados. Esto subraya la importancia de apoyar el desarrollo de mercados secundarios de deuda y de los “creadores de mercado” (bancos de inversión u otros intermediarios autorizados para actuar como tales), que cumplen el papel estabilizador mencionado. Por sus características con respecto a cuantía, uniformidad y menor riesgo, los títulos de deuda pública interna suelen actuar como líderes del mercado y referentes de otros instrumentos. La extensión de los plazos aplicables a estos títulos puede servir, por lo tanto, para extender el horizonte temporal del conjunto del mercado.

En la medida en que cuentan con garantías reales y permiten una mayor homogeneidad de los papeles que se transan, la titularización de los paquetes de deudas hipotecarias puede contribuir también al desarrollo del mercado, especialmente de títulos a mayor plazo, siempre y cuando se cuente, también en este caso, con instituciones que ejerzan en forma eficiente la función de titularización y creación de mercado. Dos agencias con participación estatal, Ginnie Mae y Fannie Mae,¹⁴ hicieron una contribución esencial en Estados Unidos a la creación de un mercado como el descrito.¹⁵ El considerable desarrollo que muestra el sistema de crédito hipotecario de Chile está asociado a la creación de una unidad de cuenta indizada, que permite proteger el ahorro financiero de largo plazo de los efectos de la inflación.¹⁶ El desarrollo de nuevos agentes de ahorro institucional a partir de la reforma del sistema de pensiones en 1981 y la recuperación de la solvencia de los bancos, luego de la reforma bancaria que siguió a la crisis financiera de 1982-1986, condujeron a la creación de un amplio mercado para el financiamiento de operaciones de largo plazo, sobre la base de instrumentos hipotecarios titularizados. En ambos casos, la política pública resultó clave en la creación de la estructura institucional necesaria para enfrentar aspectos cruciales del financiamiento de actividades que requieren horizontes prolongados.

Cuando los agentes actúan como inversionistas financieros, es decir cuando no se involucran directamente en actividades de inversión real, la necesidad de administrar los riesgos es fundamental, lo que en ciertos casos se realiza por intermedio de instituciones especializadas. La función de evaluación y control de los riesgos suele ser desempeñada por una institución de “primer piso”, que aplica prácticas estandarizadas para evaluar los riesgos de los inversionistas directos y que, por medio de la diversificación, reduce el riesgo de la cartera. Ésta es respaldada por la capacidad de pago de los inversionistas y, en el caso de la vivienda, está garantizada por hipotecas. A su vez, la institución de primer piso consolida los préstamos individuales, ofreciéndolos como un solo activo financiero al mercado. Cuando éstos son adquiridos por inversionistas institucionales, el riesgo comercial del crédito (la probabilidad de que el deudor original no pague) sigue circunscrito a la institución de primer piso, puesto que la evaluación le otorga ventajas comparativas, en tanto el riesgo financiero (la probabilidad de que las tasas futuras de interés sean distintas a las actuales y de que, por lo tanto, fluctúen los precios de los activos de la cartera CONF tgm) se transfiere al inversionista financiero. En ambos casos deben existir

¹⁴ Los nombres oficiales formales de estas instituciones son Government National Mortgage Association y Federal National Mortgage Association, pero se las conoce por los nombres que se mencionan en el texto.

¹⁵ En 1970 Ginnie Mae introdujo el primer activo titularizado del mundo para el financiamiento de viviendas, creando de este modo un mercado nuevo. En la misma época, el gobierno se retiró de Fannie Mae, dando un fuerte impulso a la participación privada en un mercado previamente desarrollado por iniciativa pública.

¹⁶ Argentina, Colombia y Uruguay también han empleado con frecuencia activos financieros indizados para el financiamiento de viviendas.

disposiciones regulatorias, entre otras requisitos de capital y provisiones que garanticen la solvencia del intermediario inversor.

Las instancias de cobertura de riesgos de pérdidas que facilitan el desarrollo del crédito de largo plazo también ocupan un lugar importante en la estructura institucional. Un ejemplo de ello son los fondos de garantía y los seguros de crédito, destinados principalmente a cubrir riesgos comerciales. A su vez, los riesgos financieros pueden ser cubiertos, en un mercado secundario profundo, mediante el desarrollo de un mercado amplio de derivados financieros. En este caso, la contabilidad debe reflejar de manera clara y transparente los pasivos y activos implícitos en esas operaciones, con el propósito de determinar los requerimientos de capital correspondientes.

Como no toda la intermediación está vinculada a la actividad bancaria, es necesario supervisar la distribución de activos tangibles e intangibles entre la banca y sus actividades financieras vinculadas, lo que exige esquemas de supervisión consolidada de los conglomerados financieros o, al menos, del subconjunto de actividades de un consorcio bancario. La transparencia, la provisión de información oportuna y confiable, y la gobernabilidad en el manejo de fondos y recursos de terceros para resguardar los derechos de propiedad y la confianza de los dueños no controladores son fundamentales.¹⁷ La transparencia es otro factor relevante para un buen manejo de la propiedad corporativa de las empresas. La primacía de los derechos de propiedad de los aportantes de recursos respecto de los administradores de fondos institucionales, y la igualdad de derechos de propiedad —aunque no de gestión— entre los accionistas minoritarios y los accionistas controladores, son dos aspectos que deben primar en la construcción de un marco regulatorio que pretenda desarrollar mercados de capitales nacionales más profundos en la región.

La creación de un marco regulatorio adecuado puede ser insuficiente para dar acceso al crédito a las pequeñas empresas y a quienes realizan operaciones de inversión en áreas innovadoras. En el primer caso, la ausencia de garantías suele limitar el acceso al crédito por parte de las pyme, en tanto que en el segundo una excesiva cautela ante los riesgos restringe la inversión real. El apoyo público adopta distintas formas, pero su objetivo es siempre limitar la exposición a los riesgos de pérdida. El establecimiento de fondos de garantía con participación pública y privada, así como el subsidio a primas de seguros de crédito, son mecanismos que podrían responder a la necesidad de cubrir y absorber los riesgos de créditos de empresas de menor tamaño. A su vez, instituciones como las sociedades de capitales de riesgo, también con participación pública y privada, pueden resultar útiles para el financiamiento de las inversiones de las pequeñas empresas.

Una buena banca pública de desarrollo puede convertirse en un importante componente de una política de desarrollo financiero como la descrita. En una versión moderna, estos agentes públicos deben dedicarse prioritariamente a crear y completar mercados, de acuerdo con los lineamientos señalados. En cuanto a sus funciones más tradicionales, pueden participar directamente en la provisión de créditos. Esta función es muy importante para garantizar un adecuado acceso al crédito a las empresas de menor tamaño, en conjunto con otros intermediarios privados, cooperativos y solidarios. Estos bancos ofrecen muchas veces la primer oportunidad de contar con antecedentes financieros a clientes nuevos y pequeños, que posteriormente pueden “graduarse” e integrarse a la banca en el mercado privado. De este modo, permiten la correcta bancarización de actividades informales, pequeños propietarios agrícolas, emprendedores de innovaciones tecnológicas y, más en general, la pequeña y mediana empresa.

¹⁷ Para lograr este propósito, son imprescindibles los registros contables; las auditorías periódicas, independientes y confiables; la conformación de juntas de vigilancia; la clasificación independiente de riesgos; la separación contable del patrimonio propio de los administradores del patrimonio del fondo de terceros, y la exigencia de capital propio a los administradores, cuyo monto permita confiar en que responderán con solvencia en beneficio de los aportantes de recursos ante imprevistos y fallas de administración.

El mercado puede hacer una contribución importante al escrutinio permanente y continuo del riesgo de cartera cuando la banca de desarrollo se constituye en institución autónoma extrapresupuestaria, sin garantía del Estado, para la captación de recursos de terceros, y se somete periódicamente a la evaluación de los riesgos de su cartera por parte de la Superintendencia de Bancos y otras agencias. Para perfeccionar las políticas de cobranza, puede organizarse como una banca comercial de primer piso, sujeta a la regulación y supervisión propias de la banca privada, para lo cual debe ampliar la transparencia de sus operaciones comerciales, exigir un perfeccionamiento de sus políticas de cobranza y detectar rápidamente los efectos financieros de presiones políticas de corto plazo. También puede organizarse como una banca de segundo piso y abordar las dificultades de focalización, perfeccionando las bases de licitación de recursos financieros y aplicando una combinación de subsidios de tasas a las primas de seguros parciales de crédito, o, alternativamente, la operación de fondos de garantía (parcial), subsidios a la evaluación de riesgo de crédito por parte de los intermediarios de primer piso, y capacitación en materia de gestión y diseño de proyectos a los posibles beneficiarios. Los subsidios y las transferencias deben someterse a una adecuada evaluación social y económica, estar bien diseñados y ser transparentes en lo que respecta a su operación; además, el costo fiscal que suponen debe ser explícito y estar financiado con recursos públicos debidamente presupuestados.

IV. El ámbito internacional: fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera

En el capítulo anterior se insiste en que el logro de una mayor estabilidad financiera y macroeconómica internacional debe considerarse como la provisión de un bien público global, que ofrece externalidades positivas a todos los países participantes en los mercados mundiales. Se destaca, asimismo, el papel esencial que desempeña una buena institucionalidad financiera internacional en la corrección de las grandes disparidades en el desarrollo de los mercados financieros y las asimetrías en el comportamiento macroeconómico de los países industrializados y en desarrollo.¹⁸ Estas asimetrías están asociadas a un rasgo estructural que comparten todas las economías en desarrollo: la no utilización de sus monedas como medio de cambio y activo de reserva en las transacciones internacionales. Esta asimetría las sitúa en un plano desfavorable para enfrentar la volatilidad que caracteriza la globalización financiera, por cuanto induce un acceso inestable a los mercados internacionales y un sesgo procíclico de las políticas macroeconómicas. La superación de estos problemas exige tanto una buena formulación de las políticas nacionales como una institucionalidad internacional que respalde los esfuerzos desplegados en esa dirección.

Los componentes de las reformas necesarias para lograr este propósito fueron descritos sucintamente en el capítulo anterior. En éste se describen en detalle algunos de ellos, en especial los siguientes: i) el desarrollo de una institucionalidad financiera internacional y nacional que prevenga la acumulación de riesgos financieros excesivos y ofrezca información adecuada a los mercados; ii) el fortalecimiento de la capacidad de respuesta oportuna frente a las crisis que amenacen la estabilidad financiera internacional; iii) la solución de los problemas de sobreendeudamiento y la distribución equitativa de los costos de las crisis entre acreedores y deudores; iv) el papel de la banca multilateral de desarrollo, y v) la valoración del papel de las instituciones regionales y subregionales en todos estos ámbitos.

¹⁸ La literatura sobre los temas tratados en esta sección es abundante. Sobre el concepto de “bienes públicos globales” aplicados al sistema financiero internacional, véanse Helleiner (2000a), Kaul, Grunberg y Stern (1999) y Wyplosz (1999). Sobre reforma financiera internacional, véanse, entre otros, FMI (1998, 1999 y 2000a), CEPAL (1999e), Naciones Unidas (2000b), UNCTAD (1998), Akyüz y Cornford (1999), Eatwell y Taylor (2000), Eichengreen (1999a), Fischer (1999), Griffith-Jones y Ocampo (1999), Ocampo (1999a y 1999b) y White (2000).

1. Creación de un marco institucional que favorezca la estabilidad financiera

La estabilidad financiera internacional requiere de estándares mínimos sobre dos materias claves: la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros y el suministro de la información necesaria para que las autoridades y los mercados financieros funcionen adecuadamente. Estos temas están siendo analizados en el marco del Foro de Estabilidad Financiera creado por el Grupo de los Siete, pero en este mecanismo no están adecuadamente representados los países en desarrollo. En los estándares pertinentes se deben tener en cuenta la capacidad de absorción y las tradiciones regulatorias de los distintos países. Dado el carácter global de los mercados, es necesario avanzar simultáneamente hacia una mayor coordinación y una mayor comunicación entre entidades supervisoras de distintos países.

La regulación y supervisión prudencial deben estar orientadas a impedir que se produzcan problemas de carácter sistémico, previniendo que los agentes financieros asuman riesgos excesivos y velando por que sus patrimonios sean proporcionales a los riesgos asumidos. El rigor de las normas debe ser consistente con los riesgos que asumen los agentes en conjunto, no sólo individualmente. Esto impone la necesidad de ampliar los límites de la supervisión en dos sentidos. En primer lugar, mediante la extensión de la supervisión a agentes no financieros, pero con relaciones patrimoniales con agentes financieros, lo que significa avanzar hacia una supervisión consolidada de los conglomerados. En segundo lugar, mediante la extensión de la regulación a agentes financieros no bancarios, como los fondos mutuos. En el caso de los países industrializados, el énfasis relativo debe recaer en la regulación y supervisión de las instituciones y operaciones con mayores niveles de apalancamiento y mayor presencia internacional. A su vez, para desincentivar en su misma fuente el financiamiento de alto riesgo en países en desarrollo, debe darse la debida importancia a la evaluación del riesgo de operaciones que se lleven a cabo con países que incrementen su endeudamiento neto, especialmente el corto plazo y de una magnitud desproporcionada en relación con el tamaño de la economía, el sector financiero y las reservas disponibles para hacer frente al servicio de sus compromisos externos. En todos los países es necesario adoptar, además, medidas eficaces para prevenir y castigar el lavado de dinero y otros delitos financieros, siguiendo las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre estos temas.¹⁹

En materia de regulación y supervisión de los sistemas financieros, aún subsisten importantes desafíos. La propuesta del Comité de Basilea de hacer provisiones para los riesgos de pérdidas esperadas y establecer los requisitos de capital mínimo sobre la base de modelos internos de los bancos, en lugar de la práctica actual de emplear criterios genéricos, puede encarecer el costo de los préstamos bancarios internacionales a los países en desarrollo y acentuar su comportamiento procíclico (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spraat, 2001). Por otra parte, el establecimiento de un sistema regulatorio como el propuesto puede modificar las condiciones de competencia bancaria a nivel internacional. En efecto, por tener un mayor desarrollo y sofisticación, los bancos de países desarrollados quedarían en una situación ventajosa, dado que sus costos de cartera y los requisitos de capital que se les aplicarían serían inferiores. Sería conveniente, entonces, que en la reforma de las normas regulatorias internacionales se procurara evitar estos efectos.

Las iniciativas para uniformar la calidad, cantidad y transparencia de la información financiera y contable que reciben los agentes económicos se orientan a mejorar la eficiencia de los mercados y la estabilidad de los flujos de capital (Ahluwalia, 2000). Una de ellas, en la que participa cerca de medio centenar de países, es el desarrollo, por parte del Fondo Monetario, de estándares de calidad y oportunidad de la información económica y financiera que se entrega a los

¹⁹ Véase Blum y otros (1998) y Naciones Unidas (1998).

mercados. Los Estándares Internacionales de Contabilidad e Información que se han venido analizando en el seno de la UNCTAD representan otra buena iniciativa que puede permitir un mayor grado de uniformidad contable entre países. A su vez, el Comité Internacional de Estándares Contables ha desarrollado un conjunto básico de criterios para que ellos sean adoptados por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (conocida por su sigla en inglés: IOSCO) y contribuyan al desarrollo de mercados internacionales de capitales que sean profundos y transparentes.

La provisión de información transparente contribuye indudablemente a perfeccionar el funcionamiento de los mercados. El problema esencial al que se enfrentan no son las imperfecciones de la información factual que sirve de base a sus operaciones, la volatilidad de las opiniones y expectativas de los agentes económicos (Ocampo, 1999a; Eatwell y Taylor, 2000). De hecho, en muchas oportunidades se ha dispuesto de información básica sobre las condiciones macroeconómicas de los países en desarrollo, pero se la interpreta de diferentes maneras en distintos momentos, dependiendo de las expectativas de los agentes económicos. Esto ha ocurrido incluso en el caso de los agentes económicos que supuestamente están mejor informados: los bancos de inversión, las agencias calificadoras de riesgos, los organismos intergubernamentales y los mismos gobiernos.

En este contexto, cabe mencionar en particular a las agencias calificadoras de riesgos. Como instituciones privadas responsables de proporcionar información a los inversionistas han tenido un desempeño poco satisfactorio. El patrón procíclico de evaluación de riesgos que las ha caracterizado²⁰ fue uno de los factores que influyó en la volatilidad de las opiniones y expectativas de los agentes económicos involucrados en los mercados emergentes durante los fuertes ciclos de auge y colapso financiero de los años noventa. Por este motivo, en lugar de atenuar los ciclos financieros, que debería ser uno de los propósitos de un buen sistema de información, han tendido a intensificarlos.

En vista de lo anterior, se hace necesario adoptar reglas que lleven a estas instituciones a calificar los riesgos soberanos de acuerdo con parámetros estrictos y objetivos, de público conocimiento. Estos principios pueden servir de base para el establecimiento de marcos de regulación y supervisión de sus actividades, y para el desarrollo de mecanismos de intercambio de información entre ellas y los organismos regulatorios. Una alternativa que convendría considerar es la posibilidad de complementar la calificación del riesgo soberano que realizan actualmente estas agencias con un sistema de calificación que apliquen las entidades de supervisión de los países en los que se realicen las emisiones, de acuerdo con parámetros objetivos acordados internacionalmente.

2. Financiamiento de emergencia

A diferencia de los sistemas que se han desarrollado a lo largo de más de un siglo en los países, el sistema financiero internacional no dispone de instrumentos apropiados para enfrentar las crisis, entre otros la función de “prestamistas de última instancia” de los bancos centrales, los mecanismos preventivos de intervención de entidades financieras en dificultades, los seguros de depósito y reglas para la refinanciación o liquidación de entidades en dificultades. El propósito de estos mecanismos es preservar la integridad del sistema de pagos y evitar las pérdidas económicas y sociales del manejo desordenado e inequitativo de crisis financieras. Debe destacar que, si bien estos instrumentos fueron diseñados con el objeto de responder a situaciones de crisis, también

²⁰ Cabe señalar que este problema es común a las actividades de evaluación del riesgo corporativo, como lo ilustran los casos recientes de Enron y Kmart.

tienen un carácter preventivo, en la medida en que ayudan a evitar que se surjan expectativas desestabilizadoras que den lugar a crisis sistémicas.

En relación con el crecimiento del mercado financiero internacional, el Fondo Monetario ha quedado a la zaga ya que, si bien tiene la posibilidad de crear dinero para generar liquidez, a través de la emisión de derechos especiales de giro,²¹ los recursos excepcionales necesarios para manejar las crisis más severas de las últimas décadas han dependido de los acuerdos de créditos (*arrangements to borrow*), que permiten al Fondo conseguir créditos de los principales países industrializados y aportes bilaterales complementarios de estos países a los programas de rescate correspondientes. La incertidumbre que provoca esta situación reduce la capacidad del Fondo para enviar señales que despierten confianza (Eichengreen, 1999; Ocampo, 1999a; Rodrik, 1999a). La primera de las principales innovaciones realizadas en los años noventa fue la creación del Mecanismo de Financiamiento de Emergencia, que lo faculta para actuar rápidamente en caso de crisis severas. Las otras dos corresponden a nuevos servicios: el Servicio de complementación de reservas, concebido para responder a necesidades de financiamiento de magnitud excepcional, y la Línea de Crédito Contingente, creada con el fin de dar asistencia a países afectados por fenómenos de contagio financiero. El primero de estos servicios ha funcionado relativamente bien, pero el segundo no ha dado los resultados esperados. Para tener acceso a esta línea de crédito, los países deben suscribir un acuerdo contingente y, dada la posible señal negativa esto envíe a los mercados y de lo limitado de los recursos disponibles, no es de extrañar que ningún país haya solicitado, hasta ahora, hacer uso de ella. Una posible modificación podría consistir en que los países clasificados positivamente en las consultas que se realizan en el marco del Artículo IV de los Estatutos del Fondo, tuvieran acceso automático a la esta línea de crédito.

Los beneficios potenciales de un apoyo del Fondo Monetario a los países que, a pesar de tener adecuados fundamentos macroeconómicos, enfrenten fugas de capital que amenacen con desestabilizar sus economías, son de tal relevancia que justifican el que la comunidad internacional siga buscando las formas más adecuadas de perfeccionar y desarrollar los mecanismos analizados (véanse, al respecto, las propuestas de Williamson, 1996; Ezekiel, 1998; y Ahluwalia, 1999, entre otros). Un servicio que contara con suficientes recursos para estos fines y los desembolsara en forma rápida y automática permitiría modificar el régimen internacional y el comportamiento de los agentes, por lo que enviaría una poderosa señal que desincentivaría comportamientos especulativos. Ésta es la dirección adecuada para transformar al Fondo en el “cuasiprestamista internacional de última instancia” que se requiere en la fase actual de globalización de los mercados financieros.

Para lograr este propósito y responder flexiblemente a las necesidades de financiamiento durante los períodos de crisis, los recursos del Fondo deberían ampliarse considerablemente. Entre las alternativas disponibles, tal vez la más apropiada sea la emisión transitoria de derechos especiales de giro en los períodos de crisis, que se pondrían a disposición de todos los países miembros. Estas emisiones transitorias podrían ser eliminadas con posterioridad, si no se desea generar una liquidez permanente.²² Desde luego, un mayor uso de estos derechos en el sistema financiero internacional es un objetivo en sí mismo, largamente defendido por los países en desarrollo, y no debe quedar condicionado a la adopción de líneas de crédito específicas.

Los programas macroeconómicos que se adopten en el marco del Fondo Monetario deben regirse por la consideración de sus efectos en los sectores más vulnerables de la población, no sólo en mediante redes adecuadas de protección social, sino también mediante medidas de ajuste

²¹ Todas las emisiones deben estar aprobadas explícitamente por el Directorio del Fondo, con una mayoría del 85% de los votos. La última emisión se realizó en enero de 1981.

²² Véase Naciones Unidas (1999), Ocampo (1999a), Council on Foreign Relations (1999), Meltzer y otros (2000) y Camdessus (2000). Sobre las dos últimas, véanse Ezekiel (1998) y Ahluwalia (1999).

macroeconómico en las que se tenga en cuenta su impacto social. En ésta, como en todas las áreas en las que se aplique la condicionalidad, debe respetarse, además, el principio según el cual las políticas de ajuste deben contar con el respaldo efectivo de las autoridades nacionales, de acuerdo con el principio de pertenencia (*ownership*). Este principio es, por lo demás, esencial para garantizar un desarrollo institucional apropiado y la sostenibilidad de las medidas de ajuste.

3. La solución a los problemas de sobreendeudamiento

En ausencia de un servicio de financiamiento de emergencia, que desempeñe parcialmente a escala internacional las funciones de prestamista de última instancia, los países afectados por una crisis deben ajustar severamente sus economías o suspender en forma unilateral el servicio de la deuda y las salidas de capitales. Las dos alternativas pueden tener un alto costo en términos de crecimiento, empleo y pobreza. Para evitar los costos de estas medidas unilaterales, es necesario diseñar reglas ordenadas, de carácter multilateral, para este tipo de problemas.

La primera herramienta a la que deben recurrir los países con sólidos fundamentos macroeconómicos, pero con problemas de liquidez es el recurso al financiamiento de emergencia. Esto les da la holgura de tiempo necesaria para adecuar el perfil temporal de los compromisos externos. El apoyo externo es clave en estos casos, para evitar que una situación temporal de iliquidez se transforme en un problema de solvencia, debido a posibles reacciones de pánico injustificado entre los inversionistas. Sólo en casos extremos debiera ser necesario recurrir a una suspensión temporal de los pagos externos. Existen, además, mecanismos alternativos que se han utilizado durante algunas de las crisis recientes (entre otros, por la República de Corea y Brasil), en particular la presión de las autoridades regulatorias de los países industrializados sobre los bancos comerciales para que renueven las líneas de crédito a los países afectados.

En cambio, en casos de insolvencia, la renegociación y posiblemente la reducción de las obligaciones, es un imperativo cuya postergación lesiona a deudores y acreedores y también puede traducirse en una distribución inequitativa de los costos de las crisis entre estos últimos (entre quienes retiran tempranamente sus capitales y los que los mantienen en los países durante las crisis). Aun en estos casos, como se indica más adelante, la renegociación de los compromisos externos debe ser un complemento y no un sustituto del financiamiento de emergencia.

Toda institución que se cree a nivel internacional en este campo debe mantener como principio básico la negociación voluntaria entre las partes, pero debe establecer al mismo tiempo reglas multilaterales que le den fuerza legal a las suspensiones de pagos y las renegociaciones de las deudas, y permitan hacer frente a los dos problemas básicos de coordinación que surgen en las negociaciones de este tipo: la posibilidad de que algunos acreedores, y eventualmente deudores, se resistan a participar en las soluciones (el problema del polizón) y la lentitud que puede caracterizar al proceso o las sucesivas negociaciones, que tienen un costo elevado para deudores y acreedores (“juego de suma negativa”).

Para resolver el primero de los problemas mencionados, es necesario que los contratos de deuda contengan cláusulas de acción colectiva, ya se trate de bonos soberanos, bonos emitidos por instituciones privadas o préstamos provenientes de la banca privada. En dichas cláusulas deberían incluirse reglas que garanticen la aplicación de ciertos acuerdos a todas las obligaciones.²³ Estas cláusulas deben ser de carácter universal, de modo que también se apliquen a contratos de deuda suscritos por los países industrializados, para evitar que los mercados castiguen con mayores tasas de interés o un menor acceso a recursos a los países que las utilicen.

²³ Existen precedentes importantes de introducción obligatoria de cláusulas de este tipo en los contratos de deuda, especialmente en las emisiones de bonos en el mercado inglés (Griffith-Jones, 1998).

Las suspensiones de pagos deben ser decretadas por el país deudor y deberían complementarse con restricciones a las salidas de capital de cartera. Sin embargo, deben ser sancionadas por una institución multilateral que les otorgue legitimidad y fuerza legal. Además, esto es importante para evitar problemas de riesgo moral de los deudores, es decir declaraciones injustificadas de moratoria. El Fondo Monetario puede participar en estas operaciones, recomendando a los países que hagan uso de este mecanismo y quizás ocupándose de legitimizar las suspensiones de pagos. Algunos analistas consideran que el Fondo, en virtud del Artículo VI, ya está facultado para tomar algunas medidas de este tipo. Asimismo, el Fondo debiera continuar la práctica de otorgar préstamos a países que se han atrasado en sus pagos, pero que están realizando esfuerzos en la dirección correcta (*lending into arrears*), ya que ello contribuye a que los acreedores cooperen en la resolución de las crisis.

Para evitar las negociaciones prolongadas y reiteradas, sería conveniente también diseñar mecanismos de mediación y, en caso necesario, de arbitraje multilateral a los que puedan acudir voluntariamente las partes para solucionar controversias en los procesos de refinanciación o renegociación de la deuda. En este caso, el Fondo, dado su carácter de acreedor, no es la institución apropiada para desempeñar estas funciones, que deben recaer, por lo tanto, en otra institución del sistema multilateral. Las negociaciones y los acuerdos deben ser de gran alcance y referirse tanto a los pasivos del sector privado tanto como los del sector público. Además, sería conveniente fomentar la adopción de acuerdos flexibles, en los que se contemplen contingencias relativamente previsibles, con el fin de evitar renegociaciones y estimular explícitamente a los acreedores a que sigan facilitando recursos a los países en dificultades durante los períodos críticos y, en algunos casos, vincular el otorgamiento de esos créditos a programas de reestructuración. El financiamiento otorgado a los países durante la crisis debe tener prioridad en toda reestructuración.

Durante los períodos posteriores a la culminación exitosa de la reestructuración de la deuda, los países no tendrán acceso a los mercados privados de capitales. Este hecho debe contemplarse en los acuerdos, previendo períodos de gracia para el pago del servicio de la deuda reestructurada. Los bancos multilaterales deberán desempeñar un papel esencial durante este período, proporcionando financiamiento adicional. Como el objetivo esencial de los programas de reestructuración es facilitar la reinsertión de los países en los mercados privados de capitales, un esquema que valdría la pena analizar es la constitución de fondos de garantía de los bancos multilaterales, que cumplan precisamente ese propósito.

4. El papel de la banca de desarrollo multilateral

Los bancos de desarrollo multilaterales (Banco Mundial), regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y subregionales (Corporación Andina de Fomento, CAF; Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE; Banco de Desarrollo del Caribe, BDC, y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA) han desempeñado un papel decisivo en la provisión de recursos de crédito a los países que no tienen acceso a los mercados privados de capitales, especialmente los de menor desarrollo relativo. En el caso de los países, especialmente los de ingreso medio, que sí tienen acceso a esos mercados, la banca de desarrollo multilateral también desempeña un papel importante, proporcionando financiamiento en forma contracíclica y amortiguando, de esta manera los efectos de los choques externos.

Este tipo de apoyo ha sido un complemento y no un sustituto de la financiación de balanza de pagos que proporcionan el Fondo Monetario Internacional y algunas fuentes bilaterales, sobre todo por ser las únicas fuentes de financiamiento de largo plazo en períodos de crisis. Por este motivo, permiten moderar los ajustes fiscales necesarios, poner en marcha redes de protección social para los sectores más vulnerables y evitar el recorte de programas sociales críticos. El apoyo de estas instituciones ha tenido un papel catalítico importante en el mantenimiento y la recuperación de la

confianza en los países durante los períodos de crisis y, por ende, en la renovación de los flujos privados, lo que no es menos importante. Estas características han hecho de estas instituciones un activo altamente valorado por los gobiernos accionistas de los países en desarrollo, lo que se refleja en los compromisos asumidos durante sus procesos de capitalización.

El financiamiento multilateral, por otra parte, ventajas indiscutibles en términos de sus condiciones, ya que los préstamos pertinentes se rigen por plazos más largos y tasas de interés menores que los provenientes de fuentes privadas. Estas características son particularmente pronunciadas en el caso de los nuevos compromisos orientados a los países de menor desarrollo relativo, factor que, unido a la mayor significación de estos recursos para esos países, destaca la atención preferencial que les brindan estas instituciones. Este trato se extiende incluso a los grupos de países de mayores ingresos relativos de la región.

La buena evaluación de riesgos que caracteriza a los bancos multilaterales surge de una mezcla del compromiso de los países en desarrollo de cumplir sus obligaciones con ellos, del respaldo de las economías desarrolladas en el caso del Banco Mundial y del BID, y de una administración conservadora de la relación activos-capital y de la concentración de cartera. Incluso los que no reciben aportes de países industrializados tienen una mejor calificación de riesgo que los países de la región, lo que les permite acceder a fondos externos a un costo menor que éstos. El caso de la Corporación Andina de Fomento es muy relevante en tal sentido, porque se trata de una institución cuyos accionistas son exclusivamente países en desarrollo de la región. Este hecho, aparejado a la buena calidad de las carteras que en general presentan los bancos multilaterales, indica que los agentes privados tienden a sobreestimar el riesgo principal, aunque no sólo en los períodos de crisis. Esta sobreestimación del riesgo constituye, de por sí, una falla del mercado que justifica la acción de los bancos multilaterales de desarrollo.

Las carteras de préstamos de las instituciones regionales y subregionales muestran un perfil diversificado, que varía de una entidad a otra. En este contexto, cabe destacar la prioridad otorgada por estas entidades a proyectos de desarrollo social, su papel pionero en el financiamiento de programas de desarrollo sostenible y la canalización de recursos hacia sectores productivos tradicionalmente excluidos, sobre todo la pequeña y mediana empresa. En el plano institucional, conviene resaltar también su apoyo a programas de modernización del Estado. A ello se suma su papel en el desarrollo de la infraestructura física, de algunos sectores productivos y, en algunos casos, de operaciones de comercio exterior, especialmente las relacionadas con procesos de integración.

En su papel de catalizadores de recursos privados, estas instituciones utilizan tres mecanismos: i) la concesión de garantías al pago oportuno de la deuda pública o de compromisos (en la forma de garantías o subsidios) asumidos por el Estado como apoyo a proyectos privados; ii) la financiación o cofinanciación directa de proyectos privados innovadores, aportada directamente por el banco o por la corporación financiera pertinente, y iii) el capital de riesgo aportado por la corporación financiera a empresas innovadoras. Estos mecanismos han servido para catalizar inversiones privadas en el área de la infraestructura. También cabe mencionar algunas operaciones pioneras orientadas a garantizar el servicio de la deuda pública en emisiones de bonos realizadas en períodos de gran incertidumbre en el mercado de capitales. En todos estos casos, los inversionistas privados valoran no sólo la solidez de las instituciones multilaterales, sino también su relación privilegiada con los gobiernos. Estas operaciones deben seguir ampliándose, sobre la base de un claro criterio de adicionalidad, es decir de la creación de mecanismos de apoyo no existentes en el mercado privado en un determinado momento. También existe la posibilidad de recurrir al otorgamiento de garantías a emisiones de bonos de países que no hayan hecho uso de estos mecanismos de financiamiento.

De acuerdo con las consideraciones sobre el papel crítico del desarrollo financiero nacional, los bancos multilaterales también pueden desempeñar un papel importante en la creación de mercados financieros en los países en desarrollo, mediante el apoyo a la estructuración de instituciones que garanticen una adecuada gobernabilidad financiera y a la modernización de los mercados financieros nacionales; el apoyo debería centrarse en las actividades de creación de los bancos nacionales de desarrollo y de sus operaciones de financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Asimismo, los bancos multilaterales pueden contribuir a la creación de mercados mediante la emisión de sus propios títulos de deuda en los mercados de los países en desarrollo, que actúen fundamentalmente como propulsores del desarrollo de instrumentos de ahorro financiero de largo plazo.

La asistencia técnica, proporcionada directamente o vinculada al financiamiento de proyectos, ha sido otra característica de estas instituciones, que se suma a su función como lugar de encuentro de los países miembros, de intercambio de información y de análisis de experiencias exitosas de desarrollo y, lo que es tan importante como lo anterior, de experiencias fallidas. En estrecha colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, pueden también contribuir a garantizar una oferta adecuada de algunos bienes públicos globales, en áreas tales como la salud pública y el medio ambiente.

5. El papel de las instituciones regionales

Como se desprende de lo dicho en las páginas anteriores, América Latina y el Caribe cuenta con una red regional más completa de bancos multilaterales, que probablemente sea la más completa del mundo en desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo y varias instituciones subregionales. Cuenta, igualmente, con algunos de los procesos de integración comercial más avanzados y con uno de los pocos mecanismos regionales de apoyo a la balanza de pagos de los países en desarrollo. Los adelantos logrados en todos estos frentes deben consolidarse y deben sumársele nuevas áreas de cooperación.

Entre éstas destaca la cooperación macroeconómica. Dada la gran sensibilidad mostrada por el comercio intrarregional, sobre todo el sudamericano, a los ciclos económicos y a las fluctuaciones de los tipos de cambio de las monedas nacionales (CEPAL, 2001d), la mayor coordinación de políticas macroeconómicas se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración. La pérdida de autonomía que se ha dado en estas esferas es otro buen motivo para buscar espacios subregionales y regionales en los que puede recuperarse dicha autonomía al menos parcialmente.

En este campo ya se ha avanzado en todos los acuerdos subregionales de integración.²⁴ Estos abarcan toda una gama de procesos de creciente profundidad: i) difusión de mayor información sobre políticas macroeconómicas y conocimiento personal de los equipos de los Ministerios de Hacienda y los bancos centrales de los distintos países; ii) institucionalización de mecanismos de examen entre pares de dichas políticas, como contribución al logro de los objetivos preventivos de la supervisión macroeconómica de carácter global y de la internalización gradual de los efectos de las políticas nacionales en los países vecinos; iii) definición de metas y reglas macroeconómicas

²⁴ Los cuatro esquemas de integración de la región (la CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercosur) han avanzado en la concertación de acuerdos tendientes a la definición de metas macroeconómicas comunes, en materia de inflación, déficit fiscal, endeudamiento público interno y externo, déficit en cuenta corriente y reservas internacionales, entre otros. Todos ellos apuntan a lograr una mayor estabilidad macroeconómica, que permita incrementar la capacidad para enfrentar crisis externas y evitar perjuicios al comercio intrarregional, asociados tanto a fluctuaciones bruscas de los tipos de cambio como a profundas recesiones de miembros de un bloque subregional. El proceso más antiguo y más ambicioso es el de la CARICOM, en la que se ha acordado avanzar hacia la armonización tributaria, la libre circulación de personas, capitales y servicios e, incluso, la unión monetaria. Véase CEPAL (2002), y en relación con la CARICOM, el capítulo 11 de este libro, en los que se presenta un análisis detallado de la naturaleza de estos procesos y las dificultades que enfrentan.

comunes en materia de política fiscal, monetaria y de endeudamiento público y externo, y iv) la posible conformación de sólidos mecanismos de coordinación macroeconómica, que a la larga conduzcan a la creación de uniones monetarias. Obviamente, no deben descartarse las dificultades que plantean las fases más avanzadas de este proceso, que quedaron claramente en evidencia en la experiencia acumulada durante tres décadas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo y concentrarse en las tres primeras áreas mencionadas.

Un área muy complementaria de las anteriores sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable, en esta materia, sería el desarrollo de mecanismos de revisión entre pares de dichas políticas y, posiblemente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operan en varios países de la región destaca aún más la importancia de una coordinación en este campo.

Varios autores se han referido también a la importancia de instituciones regionales capaces de proveer financiamiento de balanza de pagos, señalando las ventajas que presenta un esquema de esta naturaleza en comparación con una arquitectura internacional integrada exclusivamente por un fondo global (véase Agosin, 2000; Mistry, 1999; CEPAL, 1999e). Las instituciones de esta índole pueden contribuir a modificar las expectativas y el comportamiento de los agentes financieros con respecto a la región en su conjunto, previniendo así el contagio. Este sistema ofrecería a los países participantes recursos en forma más rápida, con mejores términos y potencialmente en mayores volúmenes, permitiéndoles así contar con defensas mucho mayores frente a las crisis.

El Fondo Latinoamericano de Reservas es uno de los pocos ejemplos que existen en el mundo en desarrollo de instituciones de esta índole. En más de veinte años de servicio, ha facilitado volúmenes importantes de recursos a los cinco países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Para los países de menor tamaño (Bolivia y Ecuador), ha desempeñado un papel tan importante como el Fondo Monetario.

A escala internacional, la propuesta más ambiciosa de este tipo ha sido la de crear un Fondo Monetario Asiático, que se analizó por iniciativa de Japón en la reunión del Fondo Monetario realizada en Hong Kong en 1997 (Hamada, 2000). Esta idea se concentró recientemente, aunque a una escala más modesta, en el acuerdo suscrito por trece países asiáticos —los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, China, República de Corea y Japón— en mayo de 2000, para establecer acuerdos de canje entre sus bancos centrales (Park y Wang, 2000).

Un esquema de esta naturaleza, ya sea en el marco del Fondo Latinoamericano de Reservas o independientemente de la extensión de su número de miembros y sus funciones podría servir para ampliar considerablemente los mecanismos de apoyo a los países de la región que enfrenten crisis de balanza de pagos. A modo de ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de Agosin (2000), con sólo un 15% de las reservas internacionales de los países sudamericanos un fondo regional podría haber financiado toda la ayuda externa canalizada a través de los programas de emergencia de estos países en la última década, con excepción de los correspondientes a Argentina y Brasil.

Los fondos regionales podrían ser reconocidos por el Fondo Monetario como parte integral de un sistema mundial de apoyo a los países que enfrentan crisis de balanza de pagos. Con tal propósito, podrían ser autorizados para recibir créditos del Fondo con un alto grado de automaticidad. Estos fondos podrían también ser autorizados para adquirir derechos especiales de giro en las monedas de sus países miembros, que luego prestarían a los países en crisis.



Capítulo 6

La inserción de América Latina y el Caribe en los circuitos comerciales y productivos globales

En América Latina y el Caribe, la acelerada internacionalización de los mercados y de la producción que caracteriza a la actual fase de globalización ha estado acompañada de un intenso proceso de reformas estructurales, que generó cambios drásticos en los regímenes de incentivos a la producción y al comercio y en las estrategias y formas de inserción de las empresas transnacionales en las economías de la región. Las modalidades de inserción en la economía global han respondido, como es obvio, a la diversidad de las características estructurales de las economías de la región en materia de dotación de factores, tamaño del mercado interno, posición geográfica, desarrollo empresarial e institucional y capacidad tecnológica acumulada.

Transcurrido más de un decenio desde la aplicación de estas nuevas modalidades de integración a la economía global, es evidente que América Latina y el Caribe ha logrado imprimir dinamismo a sus sectores de exportación y convertirse en un importante polo de atracción de la inversión extranjera directa. Sin embargo, pese a los avances globales obtenidos y a los indiscutibles progresos logrados en algunos países y actividades productivas, no bastan estos cambios para modificar la estructura de las ventajas comparativas de la región y así avanzar en la transformación productiva con base en la generación y adopción del progreso técnico a lo largo de todo el sistema productivo y alcanzar, al mismo tiempo, mayores grados de equidad social (CEPAL, 1990 y 2000a). En consecuencia, no ha sido posible reducir la brecha de productividad con el mundo desarrollado y, simultáneamente, se ha acentuado la heterogeneidad estructural entre empresas, regiones y grupos sociales.

En este capítulo se analizan los principales aspectos de la inserción comercial y productiva de los países de América Latina y el Caribe en la economía global. En la primera sección se revisan los distintos patrones de especialización productiva y de composición del comercio de bienes y de servicios. La segunda se aboca al examen de los flujos de inversión, y de las diferentes estrategias empresariales que se aprecian en la región. En la tercera se considera el papel que vienen cumpliendo los espacios regionales y subregionales como instancia intermedia para la integración global. Por último, la cuarta sección presenta una agenda de políticas públicas para una mejor inserción en la economía mundial, distinguiendo las medidas que convendría aplicar en los ámbitos nacional, regional e internacional.

I. La dinámica de la especialización comercial de América Latina y el Caribe

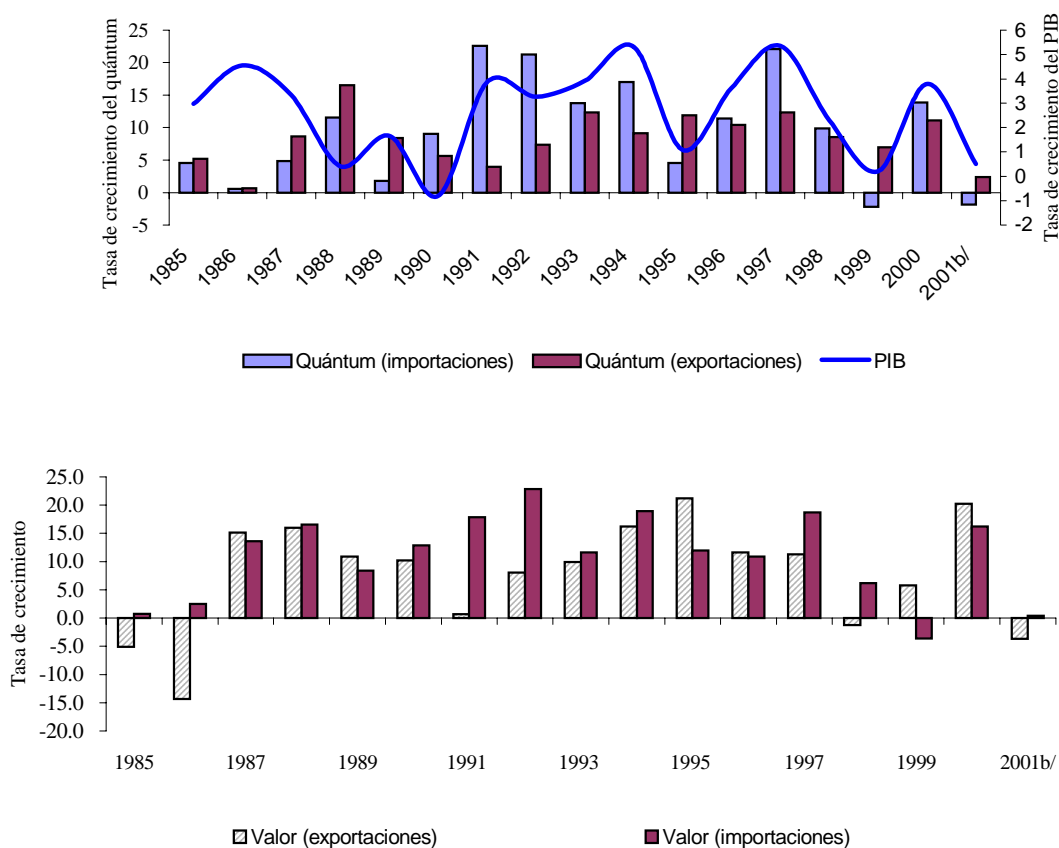
1. Tendencias generales

En los años noventa América Latina y el Caribe exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 2001, el promedio anual de las exportaciones de bienes creció un 8.4% en volumen y 8.9% en valor. Estas tasas sólo fueron superadas por China y por los países más dinámicos de Asia. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas (11.7% en volumen y 11.6% en valor), cifras considerablemente superiores a las de otras regiones, con la excepción de China, que alcanzó una tasa cercana a las de la región. Como se aprecia en el gráfico 6.1, tanto el dinamismo de las exportaciones como el de las importaciones superó por un margen considerable el crecimiento del producto interno bruto, que registró, por el contrario, un avance modesto. En efecto, entre 1990 y 2001, el producto aumentó a una tasa media anual de 2.7%, es decir un tercio de la expansión de las exportaciones y un cuarto del crecimiento de las importaciones.

Debido a esta dispar evolución, el coeficiente de las exportaciones respecto del producto se elevó, hasta alcanzar un promedio de 20.4% en el trienio 1999-2000. El coeficiente de importaciones aumentó en forma aún más acelerada, ascendiendo a 21.4% en 1999-2001; este valor contrasta con los de los años ochenta, cuando la participación de las importaciones en las economías de la región oscilaba en torno del 10% en promedio.¹ La brecha entre el desempeño de las exportaciones y las importaciones ha provocado la acumulación de crecientes déficit comerciales que, sumados a los desembolsos por el servicio de la deuda y las remesas de utilidades, determinaron el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta situación deficitaria aumentó gradualmente desde fines del decenio de 1980 hasta mediados de los años noventa, y se ha mantenido elevada desde entonces, aun en años de escaso dinamismo económico. En promedio, entre 1994 y 2001, el déficit en cuenta corriente se ubicó en 3.0% del PIB regional.

¹ Cabe señalar que, pese al aumento de los bienes de consumo en las compras externas en los últimos 15 años (de una décima a una cuarta parte), en las importaciones regionales siguen predominando los bienes de capital e intermedios.

Gráfico 6.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:^{a/} EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1985-2001



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

a/ Incluye 19 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

b/ Estimaciones preliminares.

Dentro de este patrón, es importante destacar la creciente contribución del desequilibrio en la cuenta de servicios comerciales² al déficit comercial de bienes y servicios. En efecto, entre 1992 y 2001, el déficit en la cuenta de servicios fue equivalente a dos terceras partes del déficit comercial total (véase el cuadro 6.1). Aun en años como 1995, 1996 y 2000, cuando la región arrojó un superávit en el balance de bienes, éste fue ampliamente superado por el déficit en la cuenta de servicios comerciales.

² La OMC define los servicios comerciales como la suma de transportes, viajes y otros servicios comerciales. Por lo tanto, no incluye los servicios de gobierno y la renta derivada de la remuneración de empleados y de la inversión.

Cuadro 6.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS, 1990-2001
(En millones de dólares corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Comercio de bienes						
Exportaciones	136 283	137 150	146 420	160 811	188 120	227 938
Importaciones	105 159	123 798	151 345	168 959	200 620	224 875
Saldo comercial de bienes	31 124	13 352	-4 925	-8 148	-12 500	3 063
Comercio de servicios						
Exportaciones	25 114	26 794	29 460	31 349	35 139	36 838
Importaciones	33 273	36 085	40 240	44 504	47 780	48 625
Saldo comercial de servicios	-8 159	-9 291	-10 780	-13 155	-12 641	-11 787
Saldo comercial de bienes y servicios	22 965	4 061	-15 705	-21 303	-25 141	-8 724
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Comercio de bienes						
Exportaciones	254 948	283 740	279 523	297 849	356 938	344 716
Importaciones	249 169	304 898	317 470	304 001	352 778	346 934
Saldo comercial de bienes	5 779	-21 158	-37 947	-6 152	4 160	-2 218
Comercio de servicios						
Exportaciones	40 769	40 902	44 903	43 139	48 748	46 722
Importaciones	54 504	57 326	62 200	58 726	66 274	66 756
Saldo comercial de servicios	-13 735	-16 424	-17 297	-15 587	-17 526	-20 034
Saldo comercial de bienes y servicios	-7 956	-37 582	-55 244	-21 739	-13 366	-22 252

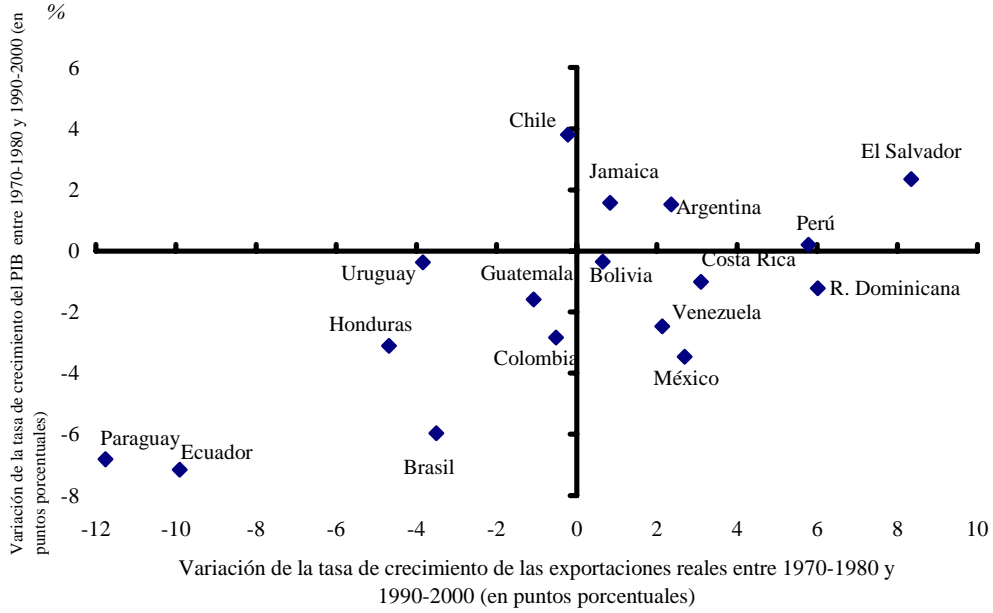
Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de cifras oficiales de 19 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Por su parte, después de la abrupta y generalizada caída de los términos del intercambio de la región en los años ochenta, en la década de 1990 se produjo una leve tendencia al alza (véase nuevamente el recuadro 2.1 en el capítulo 2), variable de un país a otro. En cualquier caso, ello fue insuficiente para recuperar el agudo deterioro experimentado en la década de 1980. En particular, en 2000, los términos del intercambio de Sudamérica, excluidos los países exportadores de petróleo, se ubicaron más de un tercio por debajo del nivel de 1985.

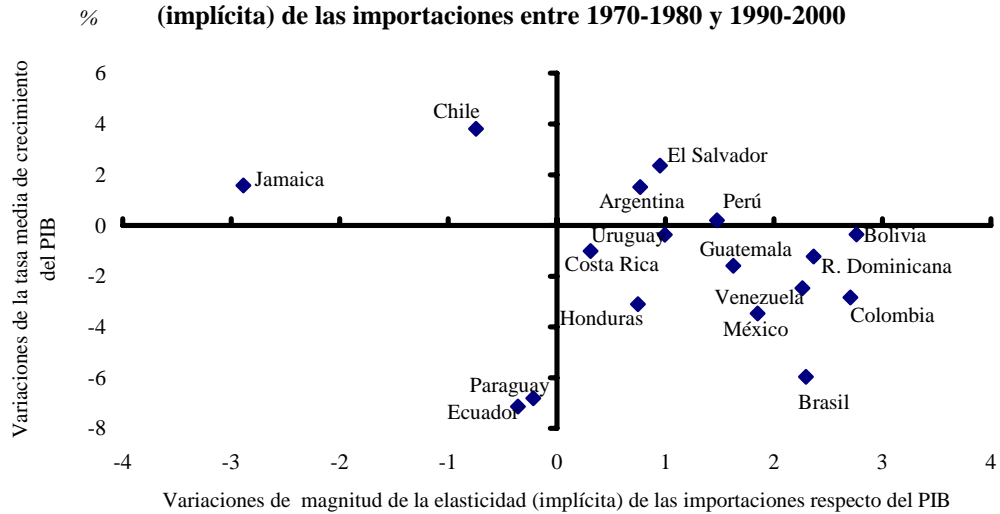
El contraste entre el fuerte dinamismo exportador y la gran capacidad de la región de atraer inversión extranjera directa (véase la sección II) y, por otra parte, el débil dinamismo de la actividad productiva global es, sin duda, uno de los hechos más destacados del panorama regional en el último decenio. De hecho, pese al repunte económico de la región en los años noventa, los ritmos de crecimiento económico continuaron siendo significativamente inferiores a los experimentados antes de la crisis de la deuda.

A nivel global, este resultado puede verse como el efecto neto de los impactos contrapuestos sobre la demanda agregada de la expansión exportadora y del fuerte aumento en el coeficiente de importaciones (Moreno Brid, 2002). De hecho, cuando se comparan los períodos 1990-2000 y 1970-1980, se constata una clara asociación positiva entre el dinamismo exportador y el ritmo de crecimiento económico (véase el gráfico 6.2.a). No obstante, el grupo de países en que se aceleró el ritmo de crecimiento fue más reducido que aquel en que las tasas de expansión productiva fueron menores que en la década de 1970. Más aún, esto aconteció incluso en algunos países que lograron acelerar su desarrollo exportador de manera significativa, como México, República Dominicana y Costa Rica.

Gráfico 6.2
A. Variación de la tasa media de crecimiento anual del PIB real y de las exportaciones entre 1970-1980 y 1990-2000



B. Variación de la tasa de crecimiento del PIB y de la elasticidad (implícita) de las importaciones entre 1970-1980 y 1990-2000



Fuente: Juan Carlos Moreno Brid, “¿Por qué fue tan bajo el crecimiento económico de América Latina en los noventa? (una interpretación estructuralista)”, 2002, inédito.

El fuerte incremento simultáneo de la elasticidad implícita de las importaciones respecto del PIB (véase el gráfico 6.2) puede explicar en gran medida este resultado. Dicho aumento obedeció a la reducción de los niveles de protección, a la tendencia a la revaluación del tipo de cambio que la acompañó en muchos países y al alto contenido de insumos importados de muchos de los sectores de exportación más dinámicos, especialmente el sector manufacturero. La inédita intensidad que alcanzó la penetración de las importaciones, si bien contribuyó a modernizar el aparato productivo y a facilitar la expansión de nuevos sectores de exportación basados en la mayor incorporación de insumos importados, provocó al mismo tiempo un debilitamiento de los encadenamientos entre los sectores dinámicos —asociados a la actividad exportadora y a la inversión extranjera, entre otros factores— y el conjunto de la actividad productiva. En términos netos, este efecto tendió a prevalecer sobre el del mayor dinamismo exportador.

La dinámica exportadora ha sido diversa en los distintos países de América Latina y el Caribe. Así, si bien la región en su conjunto aumentó su participación en el mercado mundial, de 4.5% a 5.6% entre el principio y el fin de la década de 1990, este aumento estuvo circunscrito a un grupo limitado de países: México, los países de Centroamérica, Argentina, Chile y Colombia, en particular (véase el cuadro 6.2). El dinamismo de las exportaciones mexicanas fue particularmente notorio. De esta manera, en 2000, el valor de las exportaciones de México fue casi la mitad del total regional, mientras que a fines de los años ochenta esa relación bordeaba sólo una cuarta parte, considerando en ambos años las exportaciones de las actividades de ensamble. Por el contrario, el principal exportador de la región a fines de la década de 1980, Brasil, redujo su participación en las exportaciones totales de casi una cuarta a una sexta parte.

La especialización exportadora regional en la última década siguió tres patrones básicos. El primero, vigente principalmente en México, pero también en algunos países de Centroamérica y del Caribe, se caracteriza por la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, centrados fundamentalmente en el mercado de Estados Unidos. En el segundo, que esencialmente corresponde a Sudamérica, los países se integran a redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de productos homogéneos (*commodities*) basados en el procesamiento de recursos naturales. Este grupo se caracteriza también por un comercio intrarregional altamente diversificado y por una menor concentración de los mercados de destino. El tercer patrón se basa en la exportación de servicios, principalmente turísticos, pero también financieros y de transporte, y es el que predomina en algunos países del Caribe y en Panamá. Como veremos, las estrategias de las empresas transnacionales inciden de manera notoria en estas modalidades de integración a las corrientes del comercio mundial.

En su conjunto, como se vio en el capítulo 2, el aumento de participación en el comercio internacional obedeció más a los aumentos de competitividad en rubros no dinámicos que a la inserción en las corrientes más dinámicas del comercio mundial. De esta manera, la calidad de la especialización, medida en términos de la ponderación relativa de los rubros de demanda mundial dinámica dentro de la canasta exportadora, sigue siendo deficiente en la región y no se observan señales de mejoramiento a lo largo de la década de 1990, con la excepción de México y de algunos países de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, es decir, países que pertenecen al primer patrón de especialización regional (véanse el cuadro 6.2 y CEPAL, 2002).

Los dos mercados que absorbieron el mayor incremento relativo de las exportaciones de América Latina y el Caribe en los años noventa fueron la propia región y los Estados Unidos: en el primer caso por la marcada influencia de Brasil y, en el segundo, por la de México (véase el gráfico 6.3). Cuando se excluyen ambos países, sin embargo, la mayor ponderación de aquellos dos destinos se mantiene, con un peso relativo mayor del mercado regional. Los mercados de los países más desarrollados (Estados Unidos, Unión Europea y Japón) absorbieron más de la mitad de las exportaciones de todos los países y grupos en 2000, con la sola excepción del Mercosur (sin Brasil). Vale destacar, con todo, la importancia del mercado regional, destino de más de un cuarto de las exportaciones en todos los casos (excepto México). Como se verá en la sección III, esto último tiene un significado cualitativo mayor cuando se considera la composición del comercio.

Cuadro 6.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS DE MERCADO E ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN RELATIVA EN RUBROS DINÁMICOS

	Cuota de mercado (en porcentaje)				Índice de especialización relativa en rubros dinámicos a/		
	1990	1993	1996	1999	1990-1993	1993-1996	1996-1999
México	1.292	1.446	1.911	2.441	0.515	0.844	0.679
Mercosur b/	1.552	1.528	1.545	1.499	0.645	0.828	0.655
Argentina	0.365	0.373	0.475	0.472	0.461	0.709	0.497
Brasil	1.093	1.070	0.987	0.949	0.793	0.950	0.860
Paraguay	0.034	0.024	0.028	0.022	1.514	1.206	0.525
Uruguay	0.059	0.062	0.056	0.056	0.454	0.537	0.736
Comunidad Andina	0.888	0.822	0.913	0.822	0.298	0.622	0.369
Bolivia	0.024	0.019	0.020	0.017	0.125	0.680	0.748
Colombia	0.209	0.208	0.231	0.238	0.696	1.113	0.700
Ecuador	0.098	0.107	0.111	0.101	0.139	0.309	0.172
Perú	0.114	0.101	0.115	0.105	0.322	0.546	0.649
Venezuela	0.444	0.387	0.436	0.361	0.250	0.561	0.219
MCCA c/	0.190	0.230	0.274	0.350	1.550	0.975	1.323
Costa Rica	0.070	0.084	0.086	0.127	1.458	1.162	1.568
El Salvador	0.022	0.029	0.043	0.050	2.848	1.030	1.443
Guatemala	0.053	0.063	0.073	0.083	1.471	1.082	1.220
Honduras	0.035	0.044	0.058	0.073	1.156	0.628	1.501
Nicaragua	0.011	0.009	0.014	0.016	0.484	0.354	0.670
CARICOM d/	0.182	0.163	0.145	0.131	0.787	0.711	0.348
Antigua y Barbuda	0.001	0.001	0.002	0.001	5.695	0.101	1.875
Bahamas	0.034	0.026	0.014	0.013	0.332	0.959	0.140
Barbados	0.005	0.004	0.005	0.004	5.368	0.804	2.609
Dominica	0.005	0.006	0.005	0.006	1.022	0.921	1.351
Granada	0.004	0.003	0.002	0.002	8.260	3.216	6.391
Jamaica	0.001	0.001	0.001	0.001	2.179	0.093	0.643
Montserrat	0.009	0.012	0.012	0.011	0.440	0.461	0.882
Saint Kitts y Nevis	0.044	0.041	0.038	0.033	1.121	0.734	0.737
Santa Lucía	0.000	0.000	0.000	0.000	38.380	0.606	1.750
San Vicente y las Granadinas	0.001	0.001	0.001	0.001	8.666	1.848	1.408
Trinidad y Tabago	0.004	0.003	0.003	0.003	0.626	0.242	0.357
Belice	0.005	0.004	0.003	0.002	1.884	1.223	1.219
Guyana	0.017	0.011	0.011	0.011	0.023	0.042	0.042
Suriname	0.052	0.048	0.048	0.044	0.716	0.877	0.222
Otros							
Aruba	0.003	0.015	0.017	0.016	0.301	0.947	0.007
Chile	0.286	0.293	0.331	0.301	0.320	0.669	0.725
Cuba	0.037	0.025	0.024	0.017	1.015	1.377	0.895
Haití	0.014	0.004	0.004	0.007	0.548	0.168	0.537
Islas Caimán	0.003	0.004	0.004	0.005	0.077	1.024	1.130
Antillas Neerlandesas	0.035	0.034	0.030	0.020	0.474	0.629	0.079
Panamá	0.080	0.079	0.063	0.048	1.630	0.679	0.843
República Dominicana	0.072	0.087	0.092	0.099	0.257	1.522	1.030

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información obtenida del Programa Computacional CAN (versión 2002).

a/ Porcentaje de exportaciones en rubros dinámicos/porcentaje de exportaciones en rubros no dinámicos.

b/ Mercado Común del Sur.

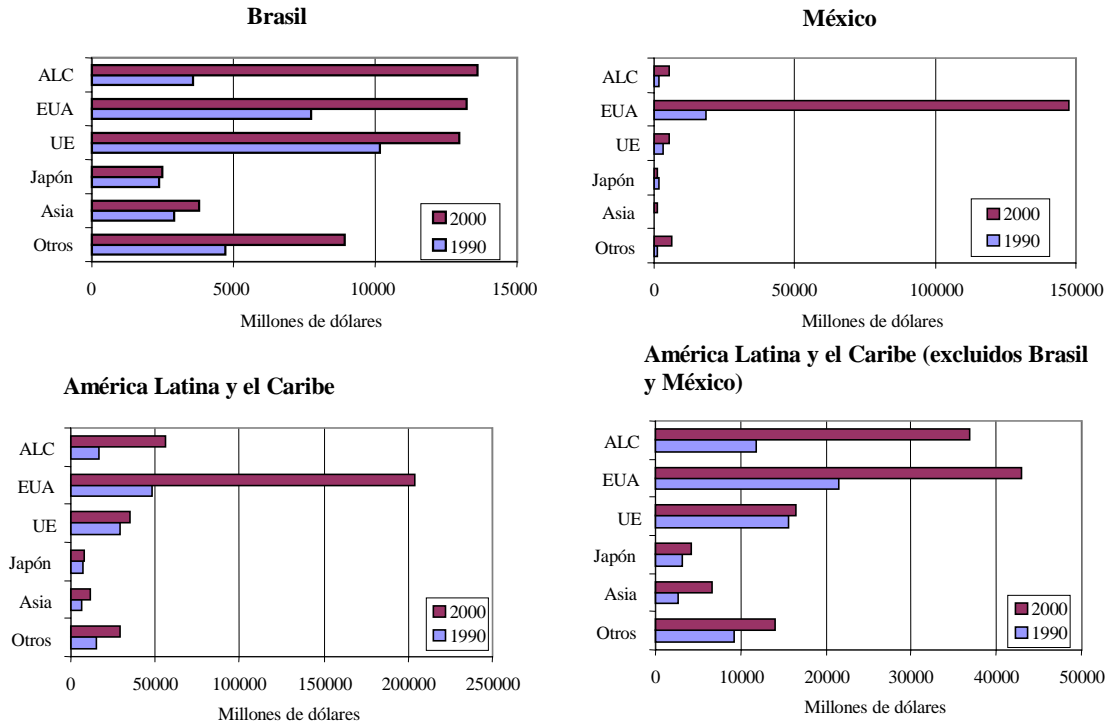
c/ Mercado Común Centroamericano.

d/ Comunidad del Caribe.

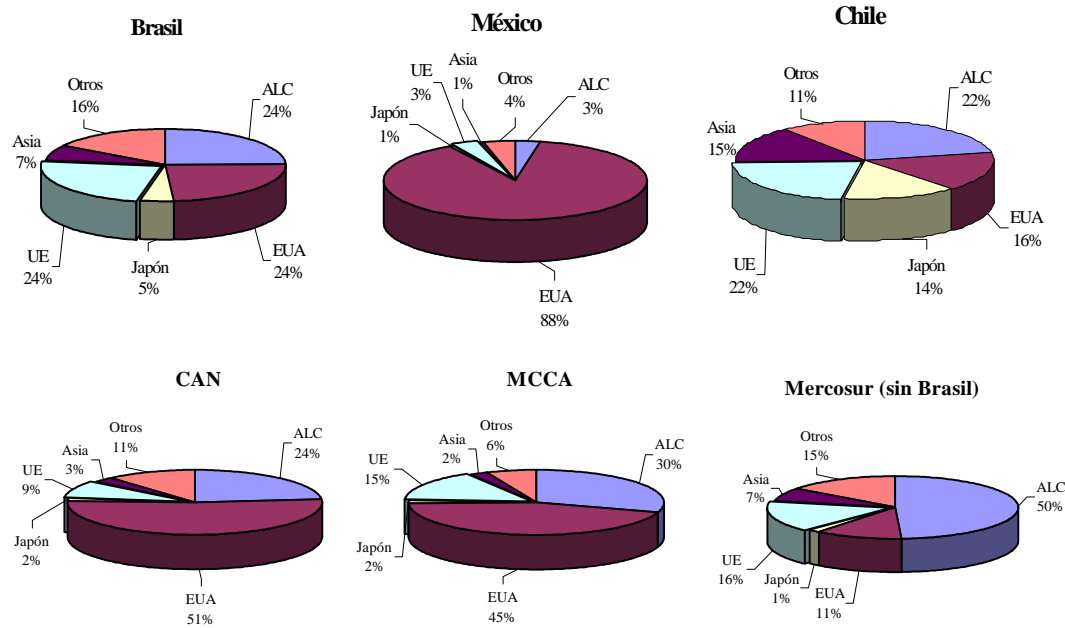
Gráfico 6.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES, 1990 Y 2000

A. En millones de dólares corrientes



B. En porcentajes del total exportado en dólares corrientes, 2000



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de comercio COMTRADE de Naciones Unidas.

2. La composición del comercio de bienes

Los datos de los últimos quince años confirman la profunda modificación de la composición de las exportaciones regionales, clasificadas según su intensidad tecnológica (véase el cuadro 6.3). El patrón más destacado es la fuerte reducción del peso relativo del grupo conformado por las exportaciones de bienes primarios y manufacturas basadas en el procesamiento de recursos naturales, que disminuyeron del 73.5% al 44.3% del total de ventas externas de la región entre 1985 y 2000, y el aumento relativo de las exportaciones de las demás actividades manufactureras (de tecnologías baja, intermedia y alta), las que duplican con creces su ponderación dentro de la canasta exportadora, de 24.3% en 1985 a 52.3% en 2000. Por las razones mencionadas, estos cambios fueron mucho más intensos en México, en ciertos países centroamericanos (Costa Rica, Honduras y El Salvador) y en algunos del Caribe, principalmente República Dominicana. Por el contrario, los dos grandes bloques sudamericanos, el Mercosur más Chile y la Comunidad Andina, mostraron una tendencia similar, pero notablemente menos pronunciada.

De esta manera, pese a su disminución relativa, el primer grupo de bienes (primarios más manufacturas basadas en los recursos naturales) representó en los últimos años una proporción todavía elevada de las exportaciones sudamericanas, especialmente de las del Mercosur (59%), la Comunidad Andina (84%) y Chile (89%). También continúan siendo importantes en la CARICOM (72%). En cambio, esos bienes dieron cuenta de una fracción mucho menor de las exportaciones en República Dominicana (13%), México (17%), los miembros del Mercado Común Centroamericano (37%) y Panamá (39%).

Como se mencionó en el capítulo 2, la mayoría de estos bienes pertenece a la categoría de “estrellas menguantes” o incluso “en retirada”, es decir, se trata de productos de bajo dinamismo en el comercio internacional. En el caso de los bienes primarios, la región ha ganado participación en el comercio mundial (de 7.1% en 1985 a 9.8% en 2000), pero lo contrario ha sucedido con las manufacturas basadas en los recursos naturales (de 5.0% a 4.6%). Las mayores exportaciones corresponden al petróleo crudo y sus derivados, el pienso para animales, el café y sus sucedáneos, el cobre, las frutas frescas y secas, los productos de hierro, las oleaginosas, otros materiales y sus concentrados y la pasta de celulosa. La mayoría de estos productos enfrentan una alta variabilidad de precios, algunos padecen de restricciones clásicas de acceso a los mercados de los países desarrollados (agrícolas) y otros están sujetos a nuevas restricciones (acero y laminados). En el caso de las manufacturas, se trata esencialmente de productos homogéneos (*commodities*) caracterizados por provenir de industrias tecnológicamente maduras, que hacen un uso muy intensivo de maquinarias y equipos.

En cuanto a las manufactureras no basadas en los recursos naturales, México se convirtió en el último decenio en el exportador más dinámico y diversificado. Dicho país eligió el acercamiento con Estados Unidos, por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para garantizar un acceso más estable al mercado de ese país, donde se destina casi el 90% de sus exportaciones. Esto provocó también cambios significativos en la composición de las mismas, que se pueden ilustrar con tres actividades representativas de los diferentes niveles tecnológicos: prendas de vestir (tecnología baja), industria automotriz (tecnología intermedia) y equipos electrónicos (tecnología alta).

Cuadro 6.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA EXPORTADORA SEGÚN
 CATEGORÍAS DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN 1985 Y 2000**
(En porcentajes de las exportaciones)

Países/Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000
América Latina y el Caribe	50.0	27.3	23.5	17.0	7.9	14.0	12.1	24.6	4.3	14.0	2.2	3.1
México	53.4	11.7	10.3	5.8	5.8	14.7	18.0	38.5	9.9	25.3	2.6	3.9
Mercosur	42.6	34.7	23.9	24.1	12.8	11.0	15.8	21.2	2.7	6.6	2.1	2.4
Argentina	56.3	49.8	24.8	21.9	8.9	8.5	6.6	16.2	2.6	2.4	0.8	1.2
Brasil	38.6	27.1	24.6	25.5	13.5	11.6	19.4	24.3	2.9	8.9	1.0	2.5
Paraguay	77.0	57.4	17.6	14.5	4.4	8.7	0.5	0.8	0.2	0.7	0.4	17.9
Uruguay	31.8	36.7	9.7	20.5	22.2	22.0	5.1	13.6	0.6	2.8	30.5	4.4
Comunidad Andina	59.8	59.5	32.8	24.5	2.8	6.3	2.9	6.4	0.3	0.9	1.4	2.4
Bolivia	71.4	56.0	17.7	24.7	1.9	13.4	0.4	1.1	0.3	1.0	8.3	3.8
Colombia	73.8	59.4	13.7	13.2	4.5	10.4	5.4	10.4	0.6	2.0	2.1	4.5
Ecuador	88.0	76.1	9.3	15.4	0.4	3.4	1.4	2.9	0.4	0.9	0.4	1.3
Perú	44.6	41.8	41.9	35.6	7.1	14.5	3.9	2.4	0.4	0.5	2.0	5.1
Venezuela	50.8	59.9	44.2	30.1	1.8	2.6	2.3	6.2	0.1	0.4	0.9	0.7
Mercado Común Centroamericano	71.6	27.7	10.9	9.2	8.5	39.7	4.4	6.6	3.7	14.5	0.9	2.2
Costa Rica	67.2	29.1	7.9	8.5	14.5	17.1	6.5	8.3	3.2	34.3	0.7	2.8
El Salvador	67.9	13.4	8.4	9.8	9.0	62.7	4.2	5.9	9.8	6.4	0.7	1.8
Guatemala	69.9	36.1	14.4	12.4	6.6	39.9	5.1	7.4	3.2	2.5	0.8	1.7
Honduras	77.7	21.4	14.3	6.4	5.1	65.2	1.7	4.1	0.6	1.3	0.6	1.6
Nicaragua	87.2	46.9	6.9	8.8	1.1	36.7	1.3	2.5	0.4	0.3	3.0	4.7
CARICOM	41.7	37.4	39.3	34.9	5.4	10.2	5.7	11.6	6.0	1.4	1.9	4.6
Antigua y Barbuda	23.8	41.1	6.4	7.3	43.9	2.6	21.5	46.1	2.7	1.6	1.7	1.3
Bahamas	6.8	20.6	73.9	46.4	1.3	1.9	5.1	21.0	11.1	3.7	1.8	6.4
Barbados	2.0	14.3	17.5	41.5	15.5	14.1	12.5	17.0	49.7	8.9	2.9	4.2
Dominica	61.7	28.1	11.1	12.5	4.1	7.2	22.1	40.2	0.6	5.9	0.5	6.3
Granada	88.9	42.8	3.8	8.8	3.9	6.1	1.3	32.8	1.2	1.4	0.8	8.1
Jamaica	58.8	46.3	21.8	22.6	11.7	25.6	5.3	2.9	0.7	0.4	1.6	2.2
Montserrat	16.0	26.0	33.7	10.4	13.8	12.8	11.5	14.3	4.9	34.1	20.1	2.4
Saint Kitts y Nevis	17.2	0.9	27.5	19.8	30.2	8.2	8.3	41.7	10.3	24.8	6.6	4.6
Santa Lucía	86.8	55.1	4.0	9.3	8.0	15.3	0.9	7.3	0.2	7.4	0.2	5.0
San Vicente y las Granadinas	83.2	42.7	7.0	5.0	6.0	5.2	2.7	42.1	0.4	1.0	0.8	4.0
Trinidad y Tabago	52.5	29.2	36.8	47.6	2.9	7.9	5.9	13.4	0.6	0.3	1.4	1.5
Belice	17.6	60.4	54.5	25.8	17.6	6.4	7.2	3.8	0.8	2.0	2.3	1.6
Guyana	50.2	33.1	37.7	37.6	1.7	3.3	6.1	2.1	0.8	0.5	3.5	23.5
Suriname	83.7	81.3	12.9	5.6	0.9	0.9	0.9	2.2	0.2	0.5	1.4	9.5
Otros												
Chile	41.0	40.3	50.9	48.6	1.3	3.0	3.6	5.7	0.4	0.7	2.9	1.7
Cuba	35.7	22.2	55.0	69.2	4.5	1.7	3.1	3.5	1.1	1.7	0.6	1.6
Haití	18.4	8.9	4.5	2.9	52.8	85.2	14.3	1.0	7.5	0.3	2.5	1.6
Islas Caimán	53.9	2.3	2.1	7.0	2.7	1.0	36.3	85.3	1.1	2.6	3.9	1.9
Panamá	32.5	24.9	15.3	14.3	7.7	18.1	34.7	26.7	5.6	12.0	4.2	3.9
República Dominicana	23.7	4.9	24.3	8.6	28.2	62.7	9.9	17.5	1.1	3.5	12.8	2.9
Memo:												
República de Corea	4.8	1.7	9.3	12.0	48.7	16.9	21.7	29.2	14.4	38.4	1.1	1.8
China	35.0	4.7	13.6	6.9	39.7	47.6	7.7	17.3	2.6	22.4	1.4	1.1
Provincia china de Taiwán	5.0	1.3	9.1	4.8	48.2	21.8	20.7	25.0	15.9	45.5	1.2	1.5

Fuente: CEPAL sobre la base de la información obtenida del Programa Computacional CAN (versión 2002).

La participación de México en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir aumentó de 3.4% en 1992 a más de 15% a fines del decenio (CEPAL, 2000d). Esta penetración de mercado se produjo inicialmente a través del mecanismo de “producción compartida”,³ a expensas de la participación de algunos países asiáticos y, después de la instrumentación del TLCAN, como resultado del desplazamiento de otros países de Centroamérica y Caribe, sobre la base de la invocación de las reglas de origen de dicho Tratado. Es interesante destacar que esto último obligó a los países centroamericanos a firmar acuerdos de libre comercio con México y a negociar modificaciones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, a fin de mantener su capacidad competitiva ante México en el mercado estadounidense (Pérez y otros, 2001).

A su vez, la reestructuración defensiva de la industria automotriz en los Estados Unidos para hacer frente a la competencia japonesa redundó en ventajas para México (y Canadá) después de que en las reglas de origen del TLCAN se estipulara que un mínimo de 60% del valor total de los vehículos debería provenir de los países miembros del Tratado (Mortimore, 1998). Así, a fines de los años noventa, más de 13% de las importaciones automotrices estadounidenses provino de México y tres de los principales rubros de exportación de este último país fueron vehículos de pasajeros (10% del total), vehículos para el transporte de mercancías (4%) y partes y accesorios para vehículos automotores (4%). De este modo, México ya cuenta con una plataforma de exportación plenamente inserta en los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) de los grandes fabricantes de vehículos.

Algo similar ocurrió con la industria electrónica, ya que México ha pasado a formar parte de los SIPI de empresas estadounidenses (IBM, Hewlett Packard y Compaq, entre otras), de firmas asiáticas y europeas (como Sony, Sanyo, Phillips y Siemens) y de empresas de ensamble (*contract manufacturers*), entre las que figuran SCI Systems y Flextronics. Varias de estas firmas ya actuaban en México bajo el mecanismo de “producción compartida”, en el marco de la legislación mexicana sobre actividades de ensamble (maquila) para exportación. Sin embargo, la aplicación de las reglas de origen del TLCAN y la próxima desaparición de la figura legal de la industria maquiladora obligaron a las empresas europeas y asiáticas a transferir una parte de su producción a México para aumentar el contenido regional. Así, a fines de la década de 1990 la mayor parte de las importaciones estadounidenses en este rubro correspondieron a dicho país; las más destacadas fueron las de receptores de televisión (4.3% del total de las exportaciones mexicanas), equipos de telecomunicaciones (4.1%) y computadoras (3.9%).

De estos ejemplos se desprende que, en términos de competitividad internacional, México ha sido uno de los grandes ganadores en la región, si no el principal. Sin embargo, la evaluación de estos avances exige cierta cautela, en especial, como ya se ha señalado, en lo que atañe a la relación entre expansión de las exportaciones y crecimiento económico. A diferencia de lo sucedido en algunos países de Asia, el éxito exportador de México no ha logrado arrastrar, hasta ahora, al conjunto de la actividad económica, ya que en el último decenio sólo se han registrado tasas de crecimiento del PIB relativamente modestas, además de haberse ahondado la heterogeneidad interna de la economía.

Algunos países de Centroamérica y el Caribe muestran ciertas similitudes, pero también importantes diferencias con respecto a México. Aparte de los cambios ocurridos en Costa Rica a partir del ingreso de Intel Corporation, buena parte del dinamismo de la inserción de los países de la subregión en el comercio internacional es atribuible a la manufactura de prendas de vestir destinadas al mercado estadounidense bajo esquemas preferenciales. En efecto, a comienzos de los

³ El mecanismo de producción compartida fue diseñado para apoyar a las empresas estadounidenses en su competencia con las asiáticas en el mercado de los Estados Unidos. Básicamente consiste en permitir que ingresen a ese mercado con bajos aranceles y libres de cuotas los productos elaborados a partir de insumos estadounidenses. Asimismo, estos productos pagan impuestos sólo sobre el valor agregado incorporado en el exterior, normalmente mano de obra de baja remuneración.

años ochenta, la instrumentación del mecanismo de “producción compartida” permitió el acceso a dicho mercado con aranceles reducidos y el aumento de las cuotas para prendas confeccionadas a partir de insumos estadounidenses. A su vez, los países de la subregión promovieron estas actividades de ensamble mediante la creación de zonas de procesamiento de exportaciones en las que se permitía la libre importación de insumos y se otorgaban franquicias tributarias. En el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, las empresas estadounidenses importadoras de dichos bienes estaban exentas de gravámenes o los pagaban únicamente sobre el valor agregado en el exterior, básicamente salarios.

La venta de estos productos al mercado estadounidense indujo un cambio marcado en la estructura de las exportaciones. Sin embargo, aparte del notable crecimiento de las manufacturas de baja tecnología (véase el cuadro 6.3), el funcionamiento del mecanismo de “producción compartida” generó beneficios limitados. Por una parte, el propio esquema castiga la incorporación de insumos locales y, por la otra, se desató una verdadera guerra de incentivos entre los países con el fin de atraer las inversiones (Mortimore y Peres, 2001). Los cambios ocurridos en Costa Rica a raíz de la incorporación de las actividades de Intel al SIPI liderado por esa empresa y las acciones complementarias emprendidas por el Gobierno de dicho país pueden inducir una transformación más profunda y, en tal sentido, la experiencia se asemeja más a la de México en el sector de las manufacturas de alta tecnología. Vale destacar que en Costa Rica estas últimas se expandieron desde un 3.2% de las exportaciones totales en 1985 a 34.3% en 2000.

Entre los países sudamericanos, Brasil merece una consideración especial. Se trata, en efecto, de una economía de dimensiones continentales, en la que el mercado interno pesa mucho en las decisiones estratégicas de las empresas. La política cambiaria fue parcialmente responsable del lento avance relativo de sus exportaciones durante parte importante de los años noventa; esta situación cambió drásticamente a raíz del ajuste macroeconómico puesto en marcha en 1999, que dio paso a una nueva fase de dinamismo exportador. Por otra parte, en la región Brasil es, sin duda, el país que tiene la política tecnológica más activa. Como resultado de ello, es el único que ha logrado un aumento de su participación en productos de alta tecnología, mediante la generación de tecnología propia en un sector tan complejo como el aeroespacial, a partir de las actividades de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER), de capital nacional, y la consolidación de un polo tecnológico muy dinámico (Campinas-São José do Campos). Sin embargo, la ponderación de estos rubros en el total exportado todavía es baja y en sus ventas externas siguen predominando los bienes basados en recursos naturales y las manufacturas con baja diferenciación de producto e intensidad tecnológica media (Miranda, 2001) (véase el cuadro 6.3).

Aparte de estas tendencias, cabe destacar en Sudamérica el avance relativo de Bolivia, Colombia y Perú en productos manufacturados de baja tecnología, y de Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela en los de tecnología intermedia. En el caso de los segundos se trata de bienes de consumo durable y, especialmente, del sector automotor, objeto de acuerdos sectoriales específicos en el marco de los dos procesos de integración sudamericanos, Mercosur y Comunidad Andina.

Interesa anotar que la clasificación de las exportaciones de manufacturas según su nivel tecnológico aquí utilizada exige un grado de cautela. Por una parte, en los datos de comercio, basados en los registros aduaneros, se clasifican los productos que cruzan las fronteras, pero no se da cuenta del valor agregado que les aportan los procesos manufactureros locales, el cual tiende a ser bajo en algunas actividades exportadoras relativamente exitosas en los últimos años. Por otra parte, el hecho de que diversos países formen parte de SIPI comandados por empresas transnacionales que producen bienes de alto nivel tecnológico, no significa necesariamente que cada uno de ellos participe en los procesos que confieren a esos bienes dicha característica. Como se señaló en el capítulo 2, las actividades de diseño e ingeniería, así como las de investigación y

desarrollo tienden a estar mucho más concentradas en las casas matrices que en el resto del SIPI (véase también el capítulo 7).

3. El comercio de servicios

En los dos últimos decenios, la tasa de crecimiento del comercio internacional de servicios superó la registrada por el de bienes. En 2000, su valor sobrepasó los 1.4 billones de dólares (alrededor de 20% del comercio total de bienes y servicios), y estuvo más concentrado que el comercio de bienes, ya que en el caso de estos últimos los cinco mayores exportadores sumaron 38% del total, en comparación con 42% en el de los servicios. La creciente ponderación de los servicios en la economía y el comercio mundiales, resultado tanto de su importancia intrínseca como de su impacto sobre el conjunto de las actividades económicas, llevó a su inclusión en la Ronda Uruguay y, posteriormente, a la formalización del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.⁴

En 2000, las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe totalizaron 56 200 millones de dólares, esto es, un 3.9% del total mundial (véase el cuadro 6.4). La región mantiene un balance deficitario en el sector que, como ya se mencionó, ha afectado significativamente a su balanza de pagos. El valor de las importaciones regionales de servicios en 2000 fue de 66 400 millones de dólares, cifra que representa 4.6% de las importaciones mundiales.

Cuadro 6.4
VOLUMEN Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 2000
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Composición		
		Transporte	Viajes	Otros
Mundo	1 438.1	22.9	32.5	46.6
Principales cinco exportadores				
Estados Unidos	274.6	18.6	36.6	44.8
Reino Unido	99.9	18.2	21.7	60.1
Francia	81.1	23.9	38.1	38.0
Alemania	80.0	24.3	22.0	53.8
Japón	68.3	37.5	5.0	57.5
América Latina y el Caribe	56.2	15.4	53.6	31.1
México	13.7	10.0	60.5	29.5
Países MCCA	3.9	18.2	56.0	25.8
Panamá	1.8	54.0	25.7	20.3
Caribe	15.2	9.1	70.2	20.7
Cuba y República Dominicana	6.0	3.5	87.1	9.4
CARICOM a/	9.2	13.5	57.9	28.6
Países CAN	5.9	26.3	51.3	22.4
Países Mercosur y Chile	15.7	16.9	34.8	48.3
Brasil	9.4	13.8	19.3	66.9

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de cifras oficiales de los países.

a/ Para algunos países de la CARICOM las cifras corresponden a los años 1998 y 1999.

⁴ En dicho acuerdo se definieron cuatro modalidades para el comercio de servicios: i) los prestados de un país a otro (*cross-border supply*), como, por ejemplo, las llamadas internacionales; ii) consumidores de un país que utilizan un servicio en otro país (*consumption abroad*), como el turismo; iii), una empresa de un país que instala sucursales o subsidiarias en otro país para prestar servicios (*commercial presence*); y iv) el traslado del prestador de un país a otro para brindar servicios (*movement of natural persons*).

Es ampliamente sabido que existen serias deficiencias en la cobertura, clasificación y medición de las transacciones internacionales de servicios, cuyos flujos tienden, en general, a ser subestimados. Los datos que se presentan en el cuadro 6.4 corresponden a la clasificación utilizada en las estadísticas de balanza de pagos, que básicamente distinguen tres grupos: servicios de transporte, servicios de viajes y otros servicios.⁵ En los principales países industrializados, con excepción de Francia, la mayor parte de las exportaciones se concentra en la última de dichas categorías. En América Latina y el Caribe, por el contrario, más de la mitad de las exportaciones de servicios corresponde al rubro de viajes, lo que resalta la importancia de la región como destino turístico. Esta ponderación es particularmente elevada en México (60.5%) y los países del Caribe (70.2%), entre los que se destacan Cuba y República Dominicana (87.1%), más algunos de los pequeños estados insulares de la subregión. Los casos más notables por la mayor ponderación de otras categorías son, por una parte, Panamá que brinda servicios de transporte a través del Canal (54% de sus exportaciones terciarias) y, por la otra, Brasil, que ha venido incrementando desde 1985 sus exportaciones de servicios tecnológicos, cuyo valor superó los 1 200 millones de dólares en 1999 (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2001).

Más que a través de las exportaciones de bienes, muchas de las economías de pequeña dimensión de América Latina y el Caribe se insertan en el plano mundial por la vía de la oferta de servicios, muy especialmente los turísticos. Así, para los países centroamericanos los ingresos derivados del turismo alcanzaron en 2000 a 4% del producto, con una participación de más del 12% en sus exportaciones totales de bienes y servicios. En algunos países del Caribe, la incidencia del turismo en la economía es aún mayor: ese mismo año los ingresos generados por esta actividad como proporción del producto se ubicaron en torno de 6% en Cuba, 15% en República Dominicana, 16% en Jamaica, más de 20% en San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Barbados y Bahamas, y de 40% en Antigua y Barbuda y Santa Lucía.

II. Los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe

El notable incremento en la movilidad internacional de los capitales y la profundización de los procesos de reestructuración productiva y empresarial, junto con la acelerada puesta en práctica de reformas económicas en América Latina y el Caribe en los años noventa, dieron por resultado un crecimiento sin precedentes de los flujos de inversión extranjera directa (IED) recibidos en la región. Como se aprecia en el cuadro 6.5, dicha afluencia se quintuplicó con creces si se considera el promedio correspondiente al período 1990-1994 y el valor máximo alcanzado en 1999, pero experimentó una caída tanto en 2000 como en 2001. Aún así, los montos ingresados en esos años siguen triplicando los del primer lustro del decenio de 1990 (véase el cuadro 6.5). De hecho, en los años noventa la IED se convirtió en la principal fuente de financiamiento externo, además de mostrar un comportamiento que, salvo durante la crisis reciente, ha tendido a ser contracíclico (véase el capítulo 5). Sin embargo, esta corriente de inversiones que recibe la región da origen, como contrapartida, a otra de egresos por concepto de pago de utilidades, que ha venido aumentando en los últimos años.

⁵ En el Manual de balanza de pagos del FMI se definen estos tres grupos: el transporte comprende todos los servicios utilizados para trasladar pasajeros, bienes y otros; viajes es el conjunto de bienes y servicios adquiridos en la economía receptora por los visitantes con estada inferior a un año; y otros, que abarca los servicios de comunicaciones, construcción, seguros financieros, información e informática, regalías y derechos de licencias, otros servicios empresariales, personales, culturales y recreativos, así como los servicios de gobierno no incluidos en otras partidas (FMI, 1993).

Cuadro 6.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA
 DIRECTA, 1990-2001**
(En millones de dólares y porcentajes)

Países	1990-1994 a/	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 b/
1. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	14 371	28 084	41 741	61 458	66 661	82 769	70 404	45 490
Argentina	2 971	5 610	6 949	9 161	7 292	23 984	11 665	5 383
Bolivia	85	393	474	731	957	1 016	733	551
Brasil	1 703	4 859	11 200	19 650	31 913	28 576	32 779	17 292
Chile	1 219	2 957	4 634	5 219	4 638	9 221	3 675	4 455
Colombia	818	968	3 112	5 562	2 829	1 468	2 376	2 310
Ecuador	293	470	491	625	814	690	720	600
México	5 430	9 526	9 186	12 831	11 312	11 915	13 286	12 775
Paraguay	98	103	149	236	342	87	82	80
Perú	785	2 056	3 226	1 781	1 905	2 390	680	723
Uruguay	...	157	137	126	164	235	298	250
Venezuela	836	985	2 183	5 536	4 495	3 187	4 110	1 071
2. América Central y el Caribe	1 410	1 926	2 068	4 140	5 542	5 261	3 657	3 000
3. Centros financieros del Caribe	2 506	1 270	8 627	7 827	12 130	17 113	13 941	11 000
Total (1+2+3)	18 287	30 934	52 413	73 084	84 295	103 930	87 266	59 490

Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

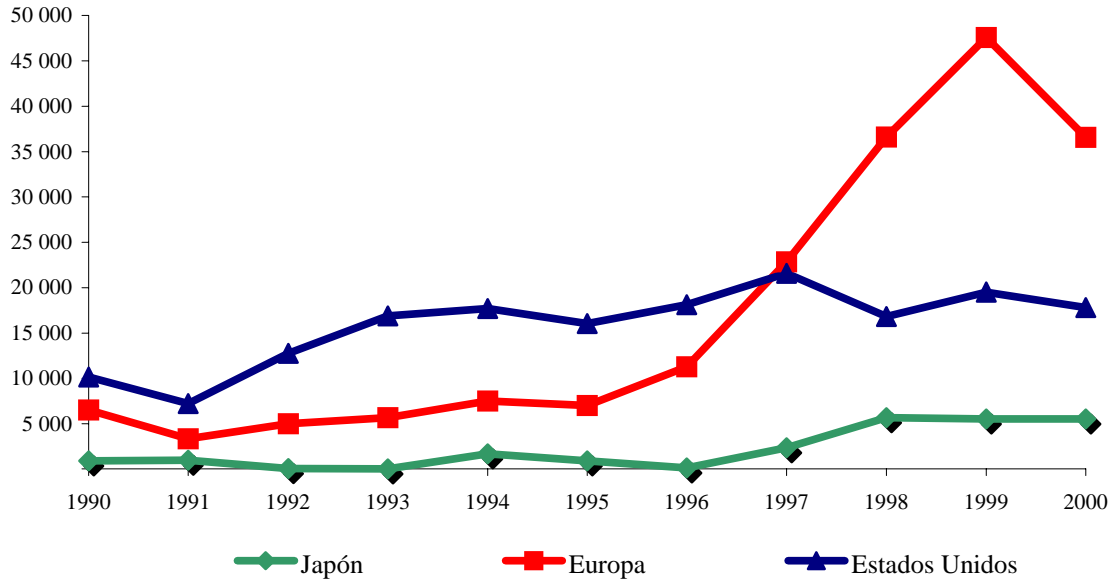
a/ Promedio anual.

b/ Estimaciones preliminares.

Aunque las tres economías más grandes de la región han sido los principales focos de atracción de la IED (más de la mitad de las entradas en la primera parte del decenio y dos tercios en la segunda), los países medianos y pequeños han recibido importantes flujos en relación con el tamaño de sus economías. Los centros financieros internacionales localizados en América Latina y el Caribe han perdido importancia relativa: fueron los receptores de 14% de estas inversiones en el quinquenio 1990-1994, pero sólo de 5% entre 1995 y 2000.

El origen de los flujos experimentó, por su parte, cambios considerables, sobre todo en la segunda mitad del decenio, cuando las corrientes provenientes de Europa registraron un crecimiento notable (véase el gráfico 6.4). España, en particular, se convirtió en el segundo inversionista en la región, después de los Estados Unidos, y en el primero de origen europeo. Tuvieron, asimismo, incrementos significativos los flujos procedentes del Reino Unido, los Países Bajos, Francia, Alemania, Italia y Portugal, en tanto que los originados en Asia, en especial en Japón, han mostrado un bajo dinamismo.

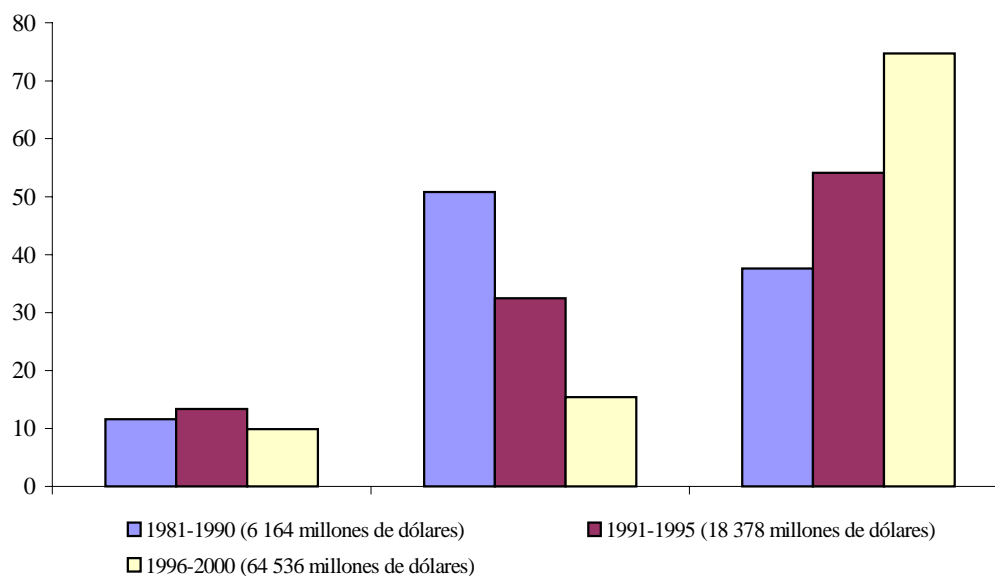
Gráfico 6.4
**FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
 POR PAÍSES DE ORIGEN, 1990-2000**
 (En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de BID/IRELA, *Inversión extranjera directa en América Latina: La perspectiva de los principales inversores*, Madrid y Inter-American Development Bank (IDB), y datos provenientes de bancos centrales y oficinas de estadísticas de los países inversionistas.

En términos de composición por sectores de actividad, el elemento más decisivo en el comportamiento de las inversiones extranjeras en su fase reciente ha sido su rápido crecimiento en el sector de los servicios (véase el gráfico 6.5). La IED europea, en particular, se ha dirigido esencialmente a dicho sector, en especial a las áreas de telecomunicaciones y energía, así como al sistema bancario y a las cadenas de comercio minorista (Calderón, 1999). Por su parte, las inversiones de los Estados Unidos, otrora fuertemente concentradas en la industria manufacturera, se han ido diversificando a favor de los servicios durante la segunda mitad del decenio: en una primera etapa se orientaron de preferencia a los rubros de la energía y las telecomunicaciones y, más recientemente, a los servicios financieros.

Gráfico 6.5
**PAÍSES DE LA ALADI: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN
 EXTRANJERA DIRECTA, 1981-2000**
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de fuentes nacionales de los países receptores.

Esto significa que los patrones de la inversión extranjera en la región han experimentado un cambio profundo y contrastan ahora con los que predominaron en los primeros decenios de la posguerra y hasta fines de los años ochenta, cuando la IED privilegiaba las actividades manufactureras para el abastecimiento de mercados nacionales protegidos. Las inversiones en estas actividades han mostrado, a su vez, modificaciones significativas en el último decenio. En efecto, a raíz tanto de los cambios en materia de disputa internacional de mercados como de los procesos de reforma económica puestos en marcha en la región, ingresaron nuevas empresas transnacionales manufactureras, en tanto que las más antiguas se vieron obligadas a redefinir sus estrategias. Algunas de ellas se retiraron y, a veces, optaron por abastecer los mercados locales vía importaciones. Otras, movidas por el propósito de defender o incrementar su participación de mercado, racionalizaron sus operaciones (básicamente a partir de estrategias defensivas frente a la competencia importadora)⁶ o reestructuraron sus actividades mediante nuevas inversiones más acordes con el nuevo contexto (CEPAL, 2000d).

La naturaleza de la recomposición de las estructuras de la IED puede determinarse más precisamente utilizando la clasificación propuesta por Behrman (1972) y difundida por Dunning (1993, 1994). Dichos autores identifican cuatro tipos de estrategias básicas de las empresas extranjeras, según se orienten a la búsqueda de: i) recursos naturales; ii) mercados; iii) eficiencia económica, y iv) capacidades estratégicas (véase el cuadro 6.6). A estas orientaciones, que incluyen la posibilidad de objetivos múltiples, se agrega el carácter de las acciones, que puede ser defensivo o proactivo.

⁶ Así, por ejemplo, una encuesta realizada en Brasil reveló que el aumento de la competencia en el mercado local obligó a las filiales de las empresas transnacionales a buscar una mayor eficiencia mediante la disminución de sus líneas de productos, la intensificación de la contratación externa, la elevación del coeficiente importador y del comercio intra-grupo (Miranda, 2001).

Cuadro 6.6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LOS AÑOS NOVENTA

Estrategia corporativa	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso a mercado (nacional o subregional)	Búsqueda de capacidades estratégicas
Sector				
Primario		Petróleo/gas: Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil Minerales: Chile, Argentina y Perú		
Manufacturas	Automotriz: México Electrónica: México y Cuenca del Caribe Confecciones: Cuenca del Caribe y México		Automotriz: Argentina y Brasil Agroindustria, alimentos y bebidas: Argentina, Brasil y México Química: Brasil Cemento: Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela	
Servicios			Financieros: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú Energía eléctrica: Colombia, Chile, Brasil, Argentina y América Central Distribución de gas natural: Argentina, Brasil, Chile y Colombia Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile	

Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Las empresas transnacionales manufactureras presentes en la región siguen esencialmente la segunda y la tercera de las estrategias mencionadas. Esquemáticamente, es posible distinguir entre las que operan en los países sudamericanos y las que lo hacen en México y en la Cuenca del Caribe. En el primer grupo, el objetivo básico sigue siendo la captura de mercados, pero ahora en el contexto de economías más abiertas y mercados de mayores dimensiones, producto de los procesos de integración subregional. Así, se han materializado importantes inversiones en las ramas automotriz, de alimentos y bebidas, maquinaria y equipos y química. En el caso de la industria automotriz del Mercosur, en particular, algunas empresas con fuerte presencia anterior, como Ford Motors, General Motors, Volkswagen y Fiat, realizaron ingentes inversiones para defender su participación de mercado, especialmente en el segmento de los automóviles compactos. Asimismo, se han incorporado nuevas empresas transnacionales, entre ellas DaimlerChrysler AG, Renault-Nissan, BMW, Toyota y Honda, con la finalidad de conseguir y asegurar nichos de mercado.

En México y, en menor medida, en algunos países de la Cuenca del Caribe, se encuentran los ejemplos más notorios de la estrategia orientada a la búsqueda de mayor eficiencia productiva mediante la incorporación de las plantas y procesos locales a sistemas internacionales de producción integrada que operan a escala internacional, bajo el liderazgo de diversas empresas transnacionales. Como ya se señaló en análisis anteriores, en la mayoría de los casos se trata de empresas transnacionales que aprovechan ciertas ventajas (bajos salarios, proximidad geográfica y acceso privilegiado) para incrementar su capacidad competitiva en el mercado estadounidense. Esto se aprecia muy claramente en las actividades de producción de vehículos, equipo informático y electrónico, así como de prendas de vestir en el marco del TLCAN y, por otra parte, en las de ensamble vinculadas a dicho último rubro en la Cuenca del Caribe.

En las actividades primarias, y sus manufacturas conexas, preponderan las estrategias que persiguen una combinación del primero y el tercero de los objetivos mencionados, es decir, el acceso a recursos naturales, pero con la búsqueda simultánea de eficiencia productiva, en el marco de la competencia en los mercados mundiales de productos homogéneos (*commodities*). El ámbito de estas operaciones se ha ampliado como consecuencia de la apertura de actividades y sectores a los que antes los privados y, en particular, las empresas extranjeras, no tenían acceso. En la industria extractiva, la entrada de las empresas transnacionales se ha realizado bajo un patrón renovado de organización de la producción y de aplicación de nuevas tecnologías. En el trabajo de Kulfas, Portas y Ramos, 2002 se muestra que las empresas que invirtieron en la agroindustria y minería en Argentina presentan un elevado coeficiente exportador. Otro tanto ocurre con la experiencia del sector minero en Chile (Moguillansky, 1999).

En el campo de los servicios, el tamaño del mercado local, las regulaciones y los cambios tecnológicos han sido factores determinantes en la toma de decisiones de los inversionistas transnacionales que buscan acceso a mercados (la segunda de las estrategias mencionadas). Este fenómeno es producto de la combinación de elementos regionales e internacionales. En primer lugar, la privatización de activos estatales, la concesión de servicios públicos y la amplia liberalización de las telecomunicaciones, la energía y el sistema financiero estimularon a las principales empresas transnacionales a establecer una fuerte presencia en los mercados de la región. En segundo término, el incremento de la competencia en el ámbito mundial, las modificaciones de los marcos regulatorios internacionales y los rápidos y constantes cambios tecnológicos han promovido un proceso de globalización de las industrias mencionadas. En estas circunstancias comienza a consolidarse un grupo de empresas transnacionales emergentes en el área de los servicios. Su impacto regional se mide en términos del acceso de la población a los nuevos productos y servicios, la diseminación de las mejores prácticas internacionales y los aportes a la competitividad sistémica de las economías.

En definitiva, mediante estas estrategias básicas las empresas transnacionales han facilitado una mayor integración de los países de América Latina y el Caribe a la economía internacional. De este modo, en varios países de la región hay empresas que comienzan a incorporarse a las redes verticales de algunos sistemas internacionales de producción integrada, mientras que otras se insertan en redes horizontales con fuerte presencia en los mercados internacionales. Vale destacar, asimismo, el aporte de dichas estrategias a la modernización de ciertas áreas de la infraestructura que son fundamentales para la construcción de competitividad sistémica. Conviene recordar, sin embargo, que todavía no se perciben evidencias de que en la región haya empresas transnacionales orientadas al cuarto objetivo, es decir, a la búsqueda de capacidades estratégicas (por ejemplo, investigación y desarrollo), como sí ocurre en los países de la OCDE y en algunos del Asia.

Al igual que en el conjunto de la economía mundial, la compra de activos existentes ha desempeñado un papel importante en las estrategias de los inversionistas extranjeros en la región. Este proceso estuvo primero asociado a las privatizaciones emprendidas en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, entre otros países, a comienzos y mediados del decenio y, especialmente, en Brasil, en la segunda mitad del mismo. Por el contrario, hacia el cierre de los años noventa adquirió un peso creciente la compra de empresas privadas nacionales, como parte de un intenso proceso de fusiones y adquisiciones en el ámbito de los servicios públicos, los bancos y servicios financieros, el comercio y las empresas del subsector de la energía. Sin embargo, aun cuando la adquisición de activos existentes ha absorbido dos quintas partes de las corrientes de inversión directa, fue superada por la inversión en activos nuevos (CEPAL, 2000d).

En los últimos años de la década de 1990, el súbito incremento de las fusiones y adquisiciones se debió al elevado monto que alcanzaron algunas operaciones. Así, en 1997 y 1998 Brasil privatizó Telecomunicaciones Brasileñas (TELEBRAS), su empresa de servicios telefónicos, y las de distribución de energía eléctrica. A su vez, en 1999 se concretó en Argentina la venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a Repsol y en Chile la de ENERSIS a Endesa España. En 2000 se llevó a cabo la denominada “Operación Verónica”, mediante la cual Telefónica de España aumentó a casi 100% su participación en sus filiales de Argentina, Brasil y Perú. Asimismo, en el sector bancario destacaron las transacciones efectuadas por el Banco Santander Central Hispano (BSCH) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), españoles, que adquirieron bancos nacionales en Brasil y México; en este último país también un banco estadounidense (Citicorp) realizó una compra importante. Como lo denotan estos ejemplos, uno de los hechos notables en la dinámica de la inversión extranjera fue la adquisición por parte de inversionistas extranjeros, a fines del decenio, de empresas que habían sido compradas previamente por empresas nacionales en el marco de los procesos de privatización.⁷ Dos operaciones importantes por su magnitud fueron las ya mencionadas de la banca comercial en México, así como otras en el área de los servicios públicos en algunos países sudamericanos (Garrido, 2001; Kulfas, 2001).

La importancia del sector de los servicios como foco de atracción de la IED en los últimos años se puede apreciar por su preeminencia en el proceso de fusiones y adquisiciones. De las 494 operaciones registradas en la región durante el bienio 1999-2000, 347 correspondieron a los servicios y sumaron 67 000 millones de dólares (73.5%) sobre un total de casi 94 000 millones. Los servicios básicos (electricidad, gas, agua, correo y telecomunicaciones) fueron el objeto de casi la mitad de las operaciones, mientras que algunos servicios a las empresas (intermediación financiera, informática y actividades conexas, y otras actividades empresariales) aportaron otro 13%.

Durante los años noventa, estas fusiones y adquisiciones produjeron cambios importantes en la estructura de propiedad de las empresas de mayor envergadura en la región. Así, al considerar el universo de las 1 000 principales empresas latinoamericanas según sus ventas consolidadas, el

⁷ En contraposición, el Grupo Carso, de capitales nacionales, mantuvo el control de Teléfonos de México (TELMEX).

número de las de propiedad extranjera aumentó de 312 a 395 entre los trienios 1990-1992 y 1998-2000, en tanto que su participación en las ventas totales se elevó de 29.9% a 41.6%.⁸ El número de empresas estatales disminuyó de 114 a 63 y su participación, de 32.5% a 17.1%, mientras que la correspondiente a las empresas privadas nacionales aumentó de 37.7% a 41.3% de las ventas totales (véase el cuadro 6.7).

Cuadro 6.7
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE 1 000 MAYORES EMPRESAS EN VENTAS TOTALES DE CADA SECTOR, SEGÚN PROPIEDAD (1990-1992; 1994-1996; 1998-2000)
(En porcentajes del total)

Sectores/Propiedad	1990-1992 a/			1994-1996			1998-2000		
	EE	PN	EP	EE	PN	EP	EE	PN	EP
Sector primario	19.3	6.3	74.5	19.3	14.5	66.2	19.7	17.9	62.5
Minería y petróleo	19.3	6.3	74.5	19.3	14.5	66.2	19.7	17.9	62.5
Manufacturas	48.6	45.4	6.0	53.5	44.9	1.6	55.0	44.8	0.3
Agroindustria	31.3	66.6	2.1	36.6	62.9	0.6	44.2	55.8	...
Automotriz y autopartes	87.0	12.3	0.7	90.5	9.5	...	83.4	16.6	...
Equipo eléctrico y electrónico	68.6	30.1	1.3	89.6	9.5	0.9	84.4	15.0	0.6
Industria metalmeccánica	9.8	57.7	32.5	15.9	73.4	10.7	30.0	70.0	...
Química y farmacia	77.5	21.4	1.1	79.1	20.9	...	71.3	28.7	...
Petroquímica	37.4	47.7	14.9	22.5	75.8	1.7	21.8	78.2	...
Industria del cemento	16.4	83.7	...	31.2	68.8	...	24.6	75.4	...
Celulosa y papel	11.2	79.4	9.3	18.0	82.0	...	19.4	80.6	...
Otras manufacturas b/	33.0	67.0	...	28.4	71.6	...	27.2	69.9	3.0
Servicios	10.2	53.0	36.8	19.3	54.0	26.7	36.9	49.7	13.4
Comercio	13.3	84.4	2.3	22.9	75.5	1.6	37.1	60.9	2.0
Telecomunicaciones	22.5	38.1	39.5	38.1	17.9	44.0	59.4	36.1	4.5
Electricidad	0.2	6.3	93.5	11.7	20.3	68.0	34.7	18.4	46.9
Servicios de transporte	7.1	63.5	29.3	4.8	76.7	18.4	16.8	79.5	3.6
Construcción	10.3	89.7	...	...	100.0	...	6.8	93.2	...
Servicios públicos	...	...	100.0	...	27.2	72.8	10.4	8.2	81.4
Otros servicios c/	16.9	83.1	...	11.0	86.4	2.6	18.6	79.2	2.2
Todos los sectores	29.9	37.7	32.5	35.5	42.7	21.9	41.6	41.3	17.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de *América Economía*, e información de otras fuentes financieras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colombia); *Estrategia* (Chile); e información de las memorias y balances públicos de las empresas.

Nota: EE = empresas extranjeras, PN = privados nacionales, EP = empresas públicas.

a/ La muestra comprende 800 empresas.

b/ Incluye cuero y calzado, maquinarias y equipos; caucho y plásticos, fotografía, editorial, vidrio, e industria textil.

c/ Incluye turismo.

⁸ En los años 1990 a 1992 la muestra agrupa un total de 800 empresas.

En términos de los sectores económicos en los que operan estas 1 000 empresas, los cambios más significativos se han registrado en las actividades primarias y de servicios. En el sector primario, principalmente en la extracción de minerales e hidrocarburos, todavía predominan las empresas estatales, aunque se incrementó el peso de las nacionales; en el de los servicios, las ventas de las empresas extranjeras se expandieron de 10.2% a 36.9%, al igual que en el sector manufacturero, donde tuvieron un aumento de 48.6% a 55%.

A la par con estos cambios de propiedad, también aumentó la participación de las empresas transnacionales en las exportaciones. Si se considera el grupo integrado por las 200 mayores empresas exportadoras, que originan casi la mitad (47%) de las ventas externas de la región, la participación de las transnacionales en las exportaciones subió de 29% en 1990-1992 a 43% en 1998-1999. No en vano más de la mitad de las 20 principales exportadoras de la región son hoy empresas transnacionales (véase el cuadro 6.8).

Cuadro 6.8
AMÉRICA LATINA: 20 MAYORES EMPRESAS EXPORTADORAS, 2000
(En millones de dólares)

N°	Empresa	País	Actividad	Propiedad	Exportaciones
1	PDVSA	Venezuela	Petróleo	Estatal	41 462
2	PEMEX	México	Petróleo	Estatal	16 300
3	Delphi	México	Metalurgia	Extranjera	7 651
4	DaymleChrysler	México	Automotriz	Extranjera	6 941
5	General Motors México	México	Automotriz	Extranjera	6 768
6	Volkswagen México	México	Automotriz	Extranjera	5 174
7	Grupo Carso	México	Tabaco	Privada local	4 779
8	Sanborn's	México	Comercio	Privada local	4 132
9	Ford México	México	Automotriz	Extranjera	3 514
10	Codelco	Chile	Minería	Estatal	2 994
11	Cemex	México	Cemento	Privada local	2 962
12	Nissan	México	Automotriz	Extranjera	2 720
13	Ecopetrol	Colombia	Petróleo	Estatal	2 565
14	Embraer	Brasil	Aviación	Privada local	2 302
15	Hewlett-Packard	México	Computación	Extranjera	2 176
16	Grupo Minero Mexicano	México	Minería	Privada local	2 068
17	Repsol YPF	Argentina	Petróleo	Extranjera	1 975
18	Lear	México	Alimentos	Extranjera	1 877
19	Visteon	México	Autopartes	Extranjera	1 676
20	Panamerican Beverages	México	Bebidas/cervezas	Extranjera	1 625

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de *América Economía*, e información de otras fuentes financieras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colombia); *Estrategia* (Chile); e información de las memorias y balances públicos de las empresas.

III. Los procesos de integración en la región

1. Los esquemas subregionales de integración y los acuerdos intrarregionales de libre comercio

Durante la primera mitad de los años noventa, los diferentes procesos de integración subregional avanzaron a un rápido ritmo. Los acuerdos suscritos en 1986 entre Argentina y Brasil con vistas al establecimiento de una zona de comercio preferencial, que precedieron los esfuerzos de liberalización unilateral de ambas economías, marcaron el resurgimiento de la integración. En 1991, con la adhesión de Paraguay y Uruguay, el acuerdo bilateral se convirtió en el Tratado de Asunción, en virtud del cual se creó el Mercosur. Asimismo, a fines de 1989 la reunión de los presidentes de los países andinos en las Islas Galápagos le dio nueva vida al Pacto Andino, transformado años después en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) pasaron por procesos similares.

De esta manera, a fines de 1994 el Mercosur se convirtió en una zona de libre comercio con pocas excepciones y sus países miembros se comprometieron a establecer un arancel externo común. Para Argentina y Brasil, éste entró en pleno vigor en 2001, mientras que Paraguay y Uruguay tienen plazo hasta 2006 para completar el proceso. A su vez, en el primer quinquenio de los noventa los países andinos lograron liberalizar los rubros esenciales de su comercio recíproco, a lo cual se agregó la adopción plena del arancel externo común por parte de Colombia y Venezuela en 1992 y, de manera imperfecta, por parte de Ecuador el año siguiente. Bolivia y Perú aún no se incorporan al acuerdo y continúan aplicando sus respectivos aranceles nacionales, que son básicamente uniformes.

Por el contrario, las negociaciones que vienen realizándose desde mediados del decenio pasado para lograr que estos dos procesos converjan hacia un área de libre comercio y, quizás, un mercado común sudamericano, han avanzado a un ritmo lento. Por ahora estos esfuerzos se han plasmado en dos acuerdos de comercio preferencial de la Comunidad Andina: uno con Argentina, y otro con Brasil. La celebración de la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000), dio un nuevo impulso político a este proceso de acercamiento y los países participantes están decididos a llevarlo a su culminación en el plazo más breve posible.

Por su parte, en el MCCA el libre comercio está en vigor desde mediados de los años noventa, aunque cada uno de los países integrantes mantiene un número importante de salvaguardias y restricciones en el comercio recíproco. Igualmente, los miembros de la CARICOM habían logrado liberalizar la mayor parte del comercio intrarregional a esa fecha. En la segunda mitad del decenio pasado estos dos esquemas subregionales acordaron sendos programas para rebajar y racionalizar sus respectivos aranceles externos comunes, pero hasta ahora dichos acuerdos no han sido plenamente instrumentados en lo que atañe a los productos más sensibles y persiste cierta dispersión arancelaria dentro de cada agrupación. Este proceso de rebaja y convergencia de los aranceles nacionales está siendo afectado, además, por la dificultad que enfrentan varios países, en particular los más pequeños, debido al impacto negativo de la reducción arancelaria sobre los ingresos fiscales.

Simultáneamente, ha habido un número importante de acuerdos parciales, casi todos de corte bilateral, a los que se ha calificado de “nueva generación”. Esta denominación se debe a que se caracterizan por tener metas exigentes en cuanto a la liberalización del comercio de bienes y a la incorporación de compromisos en áreas complementarias, como servicios y promoción de inversiones. En parte, estos acuerdos fueron promovidos por los nuevos compromisos y temas contenidos en el TLCAN y se han materializado, en particular, en los tratados bilaterales y plurilaterales que tienen a México como actor principal. En el ámbito de la ALADI se han firmado cerca de 10 de estos acuerdos, a los cuales hay que agregar los suscritos por México con Costa Rica

y Nicaragua, además de muchos otros celebrados entre países miembros de la ALADI, por una parte, y países de Centroamérica y del Caribe, por la otra, que generalmente contemplan un trato preferente para los segundos.

En el marco de estos procesos, el comercio intrarregional se recuperó del agudo deterioro experimentado en los años ochenta, expandiéndose a ritmos muy elevados entre 1990 y 1997. El crecimiento fue particularmente acelerado en el caso de los dos acuerdos de integración sudamericanos. En efecto, en el Mercosur el comercio intrazona se multiplicó por cinco y en la CAN por algo más de cuatro entre 1990 y 1997. El comercio centroamericano también mostró un rápido aumento en ese mismo período, aunque algo inferior al de los dos bloques señalados. En la CARICOM, si bien se observó una tendencia similar, el incremento fue menor (CEPAL, 2001b).

Un resultado del dinamismo de las dos agrupaciones sudamericanas es que se invirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era más alta para las economías más pequeñas. En 1997, los flujos de comercio intrarregional de mayor magnitud relativa se concentraban en el Mercosur. En el caso de la CAN, si se excluyen las exportaciones petroleras, el peso del comercio intrabloque era también muy elevado. En todos los casos, sin embargo, hay un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, en la que el comercio intrarregional ha representado alrededor de 60% del total en los últimos decenios (Ocampo, 2001b).

Hacia fines del decenio pasado, los procesos de integración subregional sufrieron los embates originados por la crisis asiática, que provocaron una fuerte desaceleración de la actividad en el conjunto de la región y crisis severas en varios países. En el plano institucional se produjeron demoras en el cumplimiento de las obligaciones ya asumidas y los países se mostraron reacios a suscribir compromisos nuevos. En varios de ellos se recurrió a medidas de contingencia comercial (*antidumping*, salvaguardias y derechos compensatorios) para controlar las importaciones de cualquier origen. Sin embargo, a diferencia de lo acontecido durante la crisis de la década de 1980, no hubo un incumplimiento generalizado de los acuerdos. Los más afectados fueron los dos bloques sudamericanos. Así, entre 1997 y 1999 el Mercosur y la CAN sufrieron retracciones acumuladas de 26% y 30%, respectivamente; en ambos casos se produjo una recuperación, aunque incompleta, durante el bienio 2000-2001. Debe anotarse que el comercio en el MCCA no experimentó una caída similar, sino que, por el contrario, siguió creciendo. Gracias a ello, la tasa de expansión del comercio dentro del MCCA para el conjunto del decenio fue similar a la del Mercosur. Básicamente, esto se explica por la menor sensibilidad de la subregión centroamericana a la crisis financiera internacional, así como por su fuerte vinculación con la economía estadounidense, que mostró gran dinamismo en la segunda mitad del decenio pasado.

Los flujos comerciales dentro de los diversos esquemas de integración no sólo crecieron de manera muy dinámica, sino que se concentraron proporcionalmente en bienes industriales, sobre todo en aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es aún más evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a los Estados Unidos han sido espectaculares a partir de la instrumentación del TLCAN, según se ha visto. Como puede apreciarse en el cuadro 6.9, en el caso de los países del Mercosur más Chile (como miembro asociado), las proporciones de las ventas externas intrarregionales de manufacturas no basadas en recursos naturales (de tecnologías baja, intermedia y alta) superan, en todos los casos, las proporciones respectivas de las exportaciones destinadas a los países industrializados. Lo mismo acontece en los países de la CAN, aunque en este caso también se agregan a las anteriores las participaciones correspondientes a las manufacturas basadas en recursos naturales. La mayor ponderación de todas las exportaciones de manufacturas en el comercio regional respecto de aquellas que tienen como destino los países industrializados también se advierte en los casos del MCCA y la CARICOM. México es el único país que exporta proporciones similares de manufacturas a la región y a los países industrializados, principalmente a los Estados Unidos.

Cuadro 6.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES SEGÚN DESTINOS Y CATEGORÍAS DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2000
(En porcentajes)

Países/Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados	Intra-regional	Industria-lizados
América Latina y el Caribe	24.6	27.0	26.0	14.3	13.1	14.7	26.5	25.0	8.1	15.6	1.6	3.5
México	7.3	11.9	16.2	5.4	14.5	14.9	35.5	38.8	24.9	25.0	1.6	4.1
Mercosur	26.1	37.2	19.5	25.8	12.1	11.0	33.7	15.8	7.2	7.2	1.5	3.0
Argentina	41.8	58.4	20.2	20.9	7.4	10.1	26.2	7.2	3.4	1.6	1.1	1.7
Brasil	8.5	30.9	18.3	27.6	16.3	10.9	44.8	18.5	11.7	9.0	0.4	3.1
Paraguay	56.0	64.2	11.7	20.6	7.1	12.6	0.8	0.6	0.7	0.7	23.6	1.4
Uruguay	29.0	46.9	28.1	12.5	17.4	22.6	19.6	7.8	4.3	1.1	1.6	9.1
Comunidad Andina	36.7	66.0	32.0	22.5	11.9	4.7	14.8	3.8	3.3	0.2	1.4	2.8
Bolivia	71.7	35.0	20.4	29.4	5.8	24.2	1.2	0.9	0.7	1.5	0.1	9.0
Colombia	21.4	72.2	21.4	10.4	20.0	7.2	26.2	5.0	7.4	0.3	3.6	4.9
Ecuador	58.7	81.4	23.9	13.3	7.6	1.9	7.4	1.0	2.3	0.4	0.1	2.0
Perú	25.3	36.5	45.3	38.6	16.3	16.8	9.2	0.8	2.0	0.1	1.9	7.1
Venezuela	38.7	66.3	39.1	27.3	7.8	1.1	12.4	4.3	1.5	0.1	0.4	0.8
Mercado Común Centroamericano	11.8	31.0	29.3	4.5	22.5	44.4	22.1	3.3	10.3	15.0	4.0	1.8
Costa Rica	5.8	33.4	29.9	4.9	21.1	16.9	21.4	6.1	12.9	36.8	9.0	1.9
El Salvador	8.7	14.8	29.8	2.3	30.0	75.3	21.2	0.6	9.4	5.4	0.9	1.6
Guatemala	12.5	43.9	27.3	5.6	22.8	47.9	25.0	1.3	9.2	0.1	3.2	1.2
Honduras	11.8	21.8	35.0	3.7	16.9	70.4	23.6	2.1	12.4	0.2	0.3	1.7
Nicaragua	58.6	44.6	24.6	5.4	7.7	43.3	7.2	0.8	1.2	0.1	0.7	5.7
CARICOM	20.8	41.0	51.7	31.3	12.4	9.9	12.5	11.2	1.8	1.1	0.8	5.5
Antigua y Barbuda	4.4	16.6	19.8	9.6	26.2	1.6	46.0	68.9	2.4	1.3	1.2	2.0
Bahamas	26.9	20.0	47.0	46.8	4.1	1.7	5.1	22.8	16.7	1.7	0.1	7.0
Barbados	29.8	2.1	35.5	47.0	14.4	13.6	14.0	19.0	3.2	13.2	3.1	5.2
Dominica	7.6	39.7	7.4	14.9	5.6	7.1	77.9	21.9	1.5	7.1	0.1	9.3
Granada	24.3	47.2	38.5	2.1	28.8	1.0	7.8	38.2	0.4	1.6	0.2	9.9
Jamaica	13.3	47.8	60.6	20.4	12.7	26.8	11.9	2.5	0.7	0.3	0.9	2.3
Montserrat	24.5	18.9	51.2	6.5	11.7	15.4	11.8	18.8	0.8	36.9	0.0	3.5
Saint Kitts y Nevis	19.9	0.3	71.5	18.1	5.9	8.3	1.4	43.1	0.6	25.6	0.6	4.7
Santa Lucía	8.4	62.0	64.1	1.3	21.8	14.4	4.5	7.7	0.4	8.4	0.8	6.3
San Vicente y las Granadinas	49.0	42.3	32.8	0.7	13.6	3.9	4.0	47.4	0.3	1.1	0.3	4.6
Trinidad y Tabago	12.6	36.3	58.4	42.7	14.3	5.5	13.6	13.5	0.4	0.2	0.7	1.8
Belice	19.1	64.1	55.0	25.5	4.5	6.9	7.6	1.4	13.4	0.3	0.5	1.8
Guyana	46.4	31.1	44.0	36.4	5.5	3.1	2.5	2.1	1.5	0.3	0.2	27.0
Suriname	88.9	80.4	10.3	4.7	0.3	0.9	0.4	2.4	0.0	0.6	0.0	11.0
Otros												
Chile	24.2	47.7	45.7	45.5	9.5	1.5	15.6	3.2	2.6	0.2	2.4	1.9
Cuba	10.0	25.2	53.5	69.1	4.0	1.6	19.7	1.7	12.5	0.3	0.4	2.0
Haití	20.5	8.7	13.6	2.8	20.2	85.8	38.5	0.7	2.7	0.3	4.6	1.6
Islas Caimán	13.1	1.8	61.0	4.3	3.0	0.4	11.8	89.7	0.8	2.3	10.4	1.5
Panamá	3.7	52.5	18.7	10.6	32.6	4.6	22.1	21.8	22.3	2.0	0.6	8.5
República Dominicana	19.4	4.7	19.7	8.5	27.1	63.6	26.0	16.8	6.4	3.5	1.3	3.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información obtenida del Programa Computacional CAN (versión 2002).

Por su parte, la dinamización de los flujos comerciales y el desarrollo de nuevos marcos regulatorios para la inversión extranjera han dado lugar a un auge sin precedentes de las inversiones directas intrarregionales. Estas corrientes, aunque todavía modestas en términos de volumen si se comparan con la muy abundante afluencia de IED hacia la región (alrededor de 5% del total), son notables por algunos atributos que les otorgan particular importancia para la integración efectiva de los aparatos productivos y comerciales en América Latina y el Caribe. Las inversiones en cuestión se han materializado tanto en la industria manufacturera como en los sectores de comercio y de servicios. Forman parte, además, de un conjunto más amplio de respuestas de las empresas frente al nuevo contexto, que incluye desde alianzas estratégicas entre firmas localizadas en diferentes países hasta procesos de concentración industrial en los cuales han desempeñado un papel significativo algunas empresas de la región, particularmente aquellas de los países más grandes.

Por el contrario, los esquemas de integración subregional vigentes no han inducido movimientos de la mano de obra. De hecho, la migración laboral obedece básicamente a diferencias en los niveles de desarrollo relativo, más que a los procesos de integración (véase el capítulo 8). Algunos de los flujos migratorios tienen raíces antiguas (la atracción de mano de obra hacia Argentina, por ejemplo), pero otros son de reciente data o se han acelerado en los últimos años (la migración con destino a Chile, la de nicaragüenses hacia Costa Rica y la de haitianos hacia República Dominicana). Al mismo tiempo, ciertas corrientes migratorias se han reducido, o han generado otras de retorno (de Colombia a Venezuela y, actualmente, de Argentina a Bolivia, Chile, Paraguay y Perú).

2. Otras instancias de integración

A la renovada vigencia de las cuatro uniones aduaneras imperfectas existentes, cuyo objetivo último es constituir mercados comunes, cabe agregar otros tres avances de gran importancia: la integración de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la proliferación de acuerdos de libre comercio con países de fuera de la región; y las negociaciones respecto de la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte entró en vigor el 1° de enero de 1994, y constituye el primer entendimiento recíproco entre un país en desarrollo y otros desarrollados. Su concreción es el resultado de la política comercial de vías múltiples (*multitrack*) de los Estados Unidos, del procesos de reformas económicas y políticas en México y de la política de integración económica de Canadá. Tanto la economía canadiense como la mexicana ya estaban estrechamente asociadas a la de los Estados Unidos en virtud de acuerdos que permitían un aprovechamiento de los costos diferenciales de los factores de trabajo, principalmente a través de la subcontratación entre empresas.

El TLCAN contempla no sólo la eliminación de las consabidas barreras al comercio de bienes, como aranceles y cuotas, sino también la liberalización del comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones, además de temas menos tradicionales, como el medio ambiente, las normas laborales y cuestiones de derechos humanos. Entre sus componentes más destacables, el Tratado incluye un sofisticado mecanismo de solución de controversias, principalmente para administrar los reclamos respecto de prácticas de *antidumping* planteados por los Estados miembros.

Son asimismo de gran relevancia otras iniciativas encaminadas a estrechar los vínculos comerciales y de inversión de América Latina y el Caribe con otras áreas de integración y países del mundo. Los gobiernos de la región han privilegiado la Unión Europea para establecer acuerdos de libre comercio. Recientemente México concretó uno de tales tratados, en tanto que Chile y el Mercosur han logrado progresos en esa misma dirección. Asia es otra de las áreas de creciente interés para los gobiernos latinoamericanos. El mecanismo preferido ha sido la incorporación de países de la región al foro de la Cooperación económica en Asia y el Pacífico (APEC). México fue

aceptado en 1993, mientras que Chile y Perú participan como miembros plenos desde 1997 y 1998, respectivamente. Por último, cabe destacar el reciente interés demostrado por algunos países asiáticos en estrechar sus vínculos bilaterales con países latinoamericanos, como lo comprueba el acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y Chile.

A su vez, en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en 2001, se adoptó el compromiso de que el Área de Libre Comercio de las Américas entrara en vigencia en 2005. El ALCA constituye el proyecto de integración más ambicioso en el mundo, ya que abarcaría 34 países con una población conjunta de 800 millones de personas y una dimensión económica de alrededor de 10 000 billones de dólares. Al mismo tiempo, la suscripción del tratado entraña grandes desafíos que deberán superarse: está, por una parte, el de lograr beneficios para todos los miembros, pese a sus grandes disparidades en cuanto a tamaño económico y niveles de desarrollo relativo; y por la otra, el de asegurar que todos los países estén en condiciones de aprovechar plenamente las ventajas derivadas de la liberalización del comercio en el continente.

IV. La agenda de América Latina y el Caribe en materia de comercio e inversiones

Como se ha señalado firmemente en el capítulo 2, la experiencia mundial indica que no existe un único modelo de desarrollo para las economías de mercado, ni una única forma de inserción en las redes internacionales de inversión, producción y comercialización de bienes y servicios. Las modalidades de inserción dependen de una combinación de factores: unos son propios de las empresas (activos y capacidades), otros específicos de las ramas industriales (organización de los mercados) y, finalmente, están aquellos asociados a las características de cada país. Entre estos últimos, los principales son la disponibilidad de recursos naturales, la calidad de los recursos humanos, la existencia (o ausencia) de sistemas de innovación, la eficiencia de los servicios de infraestructura, así como la calidad de la infraestructura institucional y las tradiciones a las cuales obedece.

La diversificación de la producción y el aumento sostenido de la productividad son el resultado de procesos de largo plazo, que entrañan un constante aprendizaje tecnológico, comercial e institucional y dependen, por lo tanto, de la trayectoria pasada, lo que significa que tienen un alto contenido histórico. La calidad del proceso de diversificación del sistema productivo puede visualizarse en función de la amplitud y profundidad del conjunto de redes que articulan empresas, dentro de cada sector y entre sectores, así como de la calidad de sus recursos productivos e instituciones. La competitividad está determinada por la capacidad de dichas redes para establecer vínculos con las cadenas de inversión, producción y comercialización que operan en el mundo. Ambos procesos son, por ende, esencialmente sistémicos. A su vez, para que el crecimiento de la productividad global sea más rápido y perdurable, es necesario adoptar medidas que incidan en todos esos componentes, lo que supone aplicar no sólo políticas neutrales u horizontales (es decir, independientes del sector en cuestión), sino también políticas selectivas, que tengan un efecto duradero sobre la competitividad sistémica y los encadenamientos productivos.

En los últimos tiempos, la normativa multilateral redujo los márgenes de acción con que cuentan los países para diseñar e instrumentar sistemas de incentivos orientados al logro de estas metas. Las propias prácticas de los países industrializados muestran, sin embargo, que aún existen espacios para las políticas económicas y sociales activas, a pesar de los compromisos establecidos en la OMC. El espacio regional ofrece, en este contexto, una oportunidad para aumentar la complementariedad productiva, los procesos de aprendizaje y la integración de la infraestructura física, así como el poder de negociación de cada país frente a las organizaciones de alcance global y a las grandes empresas que operan en la región (véase el capítulo 4). Es importante entonces que los esfuerzos nacionales y regionales vayan acompañados del perfeccionamiento de las reglas

multilaterales, para así proveer un marco macroeconómico y financiero que permita disminuir la vulnerabilidad externa de las economías. Esto supone asegurar la estabilidad jurídica para que los bienes y servicios producidos por los países de la región tengan acceso a los mercados y, al mismo tiempo, ofrecer oportunidades para diversificar la estructura productiva y, en particular, las exportaciones.

1. La agenda nacional: políticas de fomento a las exportaciones

Según se vio en el capítulo 4, la creación de competitividad sistémica es el eje de las acciones en el plano nacional. Esto entraña el desarrollo de sistemas de innovación (tema que se aborda en el capítulo 7), la provisión de servicios de infraestructura de buena calidad (componente ya analizado en anteriores trabajos (CEPAL, 2000a y 2001a) y la puesta en práctica de políticas para la diversificación de la estructura productiva, que constituyen el punto focal de este capítulo.

En el contexto de la actual fase de globalización, el proceso de diversificación de la estructura productiva requiere, en primer lugar, un esfuerzo explícito encaminado a ampliar la base exportadora y a desconcentrar los mercados de destino. Según se ha visto, a pesar de los indudables progresos, en los años noventa el sector externo continuó siendo una restricción fundamental para el crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe. En el caso de un grupo amplio de países, su inserción internacional se materializó sobre la base de un reducido número de productos y en rubros de escaso dinamismo en el comercio mundial. Aquellos que, por el contrario, lograron incorporarse en sectores dinámicos, como México y algunos de la Cuenca del Caribe, presentan los mayores índices de concentración de los mercados de destino de sus exportaciones, que se dirigen mayoritariamente a los Estados Unidos.

La pieza clave de toda política de fomento exportador es un tipo de cambio competitivo. Esto es particularmente cierto durante fases de transición hacia economías más abiertas, como la que aún atraviesa la región. Por lo tanto, el logro y mantenimiento de un tipo de cambio competitivo debe ser una meta esencial y explícita de la política macroeconómica y uno de sus principales aportes al crecimiento en economías abiertas.

Una diplomacia comercial activa es otro pilar esencial. El objetivo de esta estrategia es asegurar el acceso a mercados, identificar nuevas oportunidades y contrarrestar las diversas prácticas que restringen el libre comercio. Su instrumentación exige preparar equipos negociadores de alto nivel y desarrollar mecanismos apropiados, tanto de comunicación entre estos equipos y el sector privado, como de información a posibles exportadores sobre las oportunidades que ofrecen los distintos acuerdos o esquemas preferenciales. También es esencial contar con grupos de expertos que hagan posible aprovechar eficientemente los mecanismos de solución de controversias previstos en los acuerdos comerciales y, especialmente, los de la OMC. Esto requiere crear equipos técnicos conjuntos con los países más pequeños, así como instrumentos eficaces para dar apoyo multilateral a sus gobiernos.

El tipo de cambio competitivo y la diplomacia comercial deben complementarse, finalmente, con una política integral de fomento de las exportaciones, orientada a diversificar la base exportadora, especialmente en favor de aquellos rubros con mayor contenido tecnológico, y a reducir la concentración de las exportaciones en uno o en pocos destinos. Los instrumentos de fomento exportador tienen que irse adecuando, con el fin de volverlos más eficientes y, a la vez, más compatibles con los compromisos asumidos en la OMC y otros acuerdos comerciales. Ello no obsta, sin embargo, para que en futuras negociaciones en la OMC se busque ampliar los márgenes de acción de los países en desarrollo, que quedaron seriamente limitados tras la Ronda Uruguay. A este respecto, tiene particular importancia la posibilidad de obtener mayor libertad para fomentar sectores incipientes de exportación, restablecer en algunos casos reglas de desempeño que permitan mejorar los encadenamientos internos de las actividades exportadoras y, al menos para los países de

menor tamaño relativo, mantener algunos de los beneficios especiales de las zonas francas que, de acuerdo con la normativa vigente, deberán ser desmanteladas en los próximos años.

El primer instrumento de esta política de fomento integral del comercio externo es el acceso expedito de las empresas exportadoras a insumos importados a precios internacionales, ya sea a través del reintegro de impuestos indirectos o de la suspensión de aranceles. Este último instrumento es el más eficaz para los exportadores regulares y ha sido, de hecho, un factor clave en el dinamismo exportador del Sudeste asiático y de México. Su perfeccionamiento debe acompañarse del establecimiento de otros mecanismos que permitan también a los exportadores indirectos —es decir, a aquellas empresas que venden insumos a los exportadores directos— recuperar los aranceles y otros impuestos indirectos. Esto es necesario para fortalecer los eslabonamientos hacia atrás de las exportaciones y aumentar el efecto dinamizador del crecimiento exportador sobre el resto de la economía nacional, según se analiza más adelante.

El acceso al financiamiento y al seguro para las exportaciones es otro componente crítico de la política de fomento exportador, y ha cobrado creciente importancia a nivel mundial, particularmente para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a préstamos en el exterior. Con algunas excepciones destacables (entre ellas, Brasil, Colombia y México), este instrumento todavía presenta notorias deficiencias, que son aún mayores en el caso de los seguros de exportación.

Un tercer instrumento es la creación de instituciones públicas o mixtas de promoción de exportaciones, y el uso con este fin de la red de oficinas de dichas instituciones en el exterior o de las delegaciones diplomáticas nacionales. Estas instituciones contribuyen decisivamente a facilitar el acceso a la información necesaria para exportar, así como a proporcionar antecedentes sobre la oferta exportable a posibles compradores. Pueden también cumplir un papel importante en la promoción de distintas formas de asociación entre los exportadores, por productos o mercados de destino, para aprovechar las economías de escala y las externalidades que genera su presencia conjunta en los mercados internacionales. El uso más activo de estas instituciones y su estrecha cooperación con asociaciones gremiales de exportadores o productores, así como con empresas privadas que ofrezcan a las empresas exportadoras servicios complementarios de información, certificaciones de calidad y ambiental, son elementos clave para lograr un mayor dinamismo exportador.⁹

Un tipo de iniciativa que no ha recibido suficiente impulso es la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o nuevas actividades que buscan diversificar la base exportadora. Durante décadas y en varios países, la banca pública de desarrollo tuvo un papel destacado en la promoción de nuevas inversiones, primero para sustituir importaciones, pero también, y crecientemente, para impulsar actividades exportadoras, función que algunas de estas entidades siguen realizando. Sin embargo, ha perdido su importancia relativa, lo que no ha sido compensado por iniciativas privadas que asuman dicho papel. En esta materia, pese a algunos esfuerzos aislados, la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) sigue siendo un ejemplo único. Las iniciativas a este respecto deberían articularse con aquellas orientadas a fomentar la creación de empresas de base tecnológica.

Aunque las nuevas reglas de la OMC restringen la mayoría de los subsidios a la exportación, aún existen márgenes que permiten diseñar programas de incentivos que algunos países podrían

⁹ En este ámbito, la Promotora de Exportaciones (PROEXPORT) en Colombia, la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) en México constituyen algunos de los mejores ejemplos de entidades promotoras en la región.

utilizar para apoyar la promoción de innovaciones en el frente exportador.¹⁰ Al establecer programas de incentivos es importante respetar los siguientes criterios: su finalidad debe ser el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados; el apoyo tiene que ser moderado, con el fin de atraer empresas que realmente estén dispuestas a compartir el costo del programa; la asistencia debe ser temporal; con el fin de evitar subsidios permanentes, hay que someter periódicamente los resultados del programa a evaluaciones externas, de modo que sea posible modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones; y el programa debe ser diseñado y administrado en conjunto por entidades de los sectores público y privado.

El desarrollo de las zonas francas merece algunas consideraciones especiales. Hoy existen alrededor de 200 de ellas en toda América Latina y el Caribe, tanto de índole comercial como productiva. En conjunto han sido un importante instrumento de generación de empleo¹¹ y de nuevas exportaciones. Es por eso que en algunos países pequeños de Centroamérica y el Caribe son actualmente vistas como uno de los elementos fundamentales de la estrategia nacional de desarrollo. Los incentivos que ofrecen están sujetos a la consideración de la OMC, dado que entrañan subsidios a la exportación. En este sentido, con arreglo a los acuerdos vigentes, las exenciones del impuesto a la renta que otorgan muchas zonas francas deberán desaparecer en el año 2005. Otro beneficio apreciable que ofrecen dichas zonas es la exención arancelaria para la importación de insumos y bienes de capital, lo que también ha venido perdiendo importancia relativa debido a la reducción general de aranceles y a la proliferación de acuerdos de libre comercio, así como a la creación de sistemas generales de reembolso o suspensión de aranceles. Las reglas de origen, características de los tratados comerciales, establecen igualmente límites a sus beneficios.

Por dichos motivos, más que de los beneficios tributarios que ofrecen, sus posibilidades de subsistir dependerán de la eficiencia de sus servicios de apoyo a la distribución y producción, y de las economías de aglomeración que logren generar. Además, cabe señalar que, de acuerdo con un estudio reciente de la CEPAL (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999), la industria maquiladora que, en general, se desarrolla en las zonas francas, puede —bajo ciertas condiciones— promover diversas formas de aprendizaje y progreso técnico. En este proceso cabe destacar la capacidad de dicha industria para desarrollar ingeniería de control de calidad, lo que incrementa la posibilidad de incursionar en nichos de productos más especializados, con mayor generación de valor agregado.

2. La agenda nacional: políticas de encadenamientos y formación de aglomeraciones productivas

La inserción externa exitosa no se determina únicamente en términos de la participación de las exportaciones en el PIB, la dinámica y la diversificación de sus productos y el grado de concentración de sus destinos: también debe considerarse la medida en que el sector exportador se integra al sistema productivo nacional y contribuye a la homogeneización progresiva de la productividad del conjunto de la economía. En las economías de la región, la coincidencia de altos ritmos de crecimiento exportador con bajo dinamismo global es un síntoma de que la debilidad de los encadenamientos entre los sectores dinámicos —asociados a la actividad exportadora y a la inversión extranjera, entre otros factores— y el conjunto de la actividad productiva ha tenido efectos macroeconómicos adversos. En varios estudios de la CEPAL se indica, por otra parte, que la productividad total de los factores no ha aumentado al ritmo que sería necesario para reducir la brecha de productividad con respecto al mundo desarrollado (CEPAL, 2001a; Katz, 2000). Además,

¹⁰ En particular, la OMC permite el uso de subsidios horizontales (no específicos para actividades propiamente exportadoras). También se autorizan los subsidios a proyectos de desarrollo tecnológico que cubran hasta el 75% de sus costos. Queda espacio también para algunos subsidios directos bajo el resguardo de la llamada cláusula de minimis (GATT, 1994; Tussie, 1997).

¹¹ El ensamble de prendas de vestir, por ejemplo, genera aproximadamente un millón de empleos directos en los países de la Cuenca del Caribe, incluido México.

la simultaneidad de la modernización acelerada de algunos sectores y empresas con el incremento de la informalidad laboral es señal inequívoca de crecientes problemas de heterogeneidad estructural, es decir, de situaciones en la que coexisten empresas, sectores sociales y regiones con niveles de productividad muy disímiles (CEPAL, 2000a).

De lo anterior se desprende que los esfuerzos por afianzar el desarrollo exportador deben complementarse con políticas que permitan ampliar los encadenamientos nacionales y regionales de las actividades orientadas al mercado mundial. En la literatura económica los expertos concuerdan en que los mecanismos de mercado no producen, por sí solos, efectos difusores o de desbordamiento (*spillovers*) desde las actividades exportadoras y vinculadas a la inversión extranjera hacia los sectores menos dinámicos (Baldwin, 1956). En consecuencia, se necesitan políticas e instituciones que pongan en acción o aceleren, según sea el caso, los impulsos que las empresas más integradas a la economía mundial pueden ejercer sobre el conjunto de la actividad económica. Estas políticas destinadas a crear más y mejores encadenamientos productivos deben basarse en cuatro líneas de acción complementarias: el desarrollo de las empresas de apoyo (encadenamientos hacia atrás), la progresión en la cadena de valor (encadenamientos hacia adelante), el fomento de diversas modalidades de asociación entre empresas y la provisión de servicios logísticos que las empresas puedan contratar externamente.

Lo primero exige negociar con las grandes empresas y, en particular, con las transnacionales, para que fomenten la actividad de empresas de apoyo que permitan aumentar el contenido local de insumos, partes y componentes incorporados en los bienes finales de exportación y crear, así, encadenamientos hacia atrás. Esta posibilidad está presente en varios de los sistemas internacionales de producción integrada (en las industrias automotriz, electrónica y aeronáutica, entre otras). Algunos ejemplos recientes permiten ilustrar el poder de estas iniciativas. Los principales fabricantes de aviones (Boeing Corporation, General Dynamics Corporation, Honeywell Aerospace, General Electric Aircraft Engines) anunciaron la decisión de convertir a México en la base de fabricación y ensamble de las partes de sus diferentes modelos y, con tal fin, organizaron visitas de sus proveedores a distintos parques industriales de ese país. En Brasil, las terminales automotrices de General Motors, en Gravataí, y de Volkswagen y Renault, en Paraná, se instalaron de manera simultánea con sus empresas proveedoras porque su organización productiva exige que las piezas y componentes de los vehículos que producen se suministren como sistemas integrados. En Perú, las compras nacionales de la industria minera se concentran en la provisión de energía y en los servicios de ingeniería, construcción y medición de impacto ambiental, pero existe un considerable potencial para incrementar el suministro local en la medida en que las empresas peruanas mejoren la calidad y costo de sus productos para cumplir con los estándares de la industria minera de gran escala (UNCTAD, 2001). La industria turística —de particular importancia para los países de la Cuenca del Caribe, pero también con potencial creciente para otros países— ofrece asimismo importantes posibilidades de ampliar la oferta nacional de los insumos que exige esta actividad, oferta que en no pocos casos es sorprendentemente baja. Por cierto, el éxito de todas estas acciones dependerá de los programas de desarrollo de proveedores que los gobiernos y el sector privado logren poner en práctica y de la calidad, oportunidad y confiabilidad que permitan asegurar.

Las acciones señaladas ponen el énfasis en el fortalecimiento de los encadenamientos hacia atrás del bien exportado, pero también es posible fomentar el desarrollo de encadenamientos hacia adelante, de acuerdo con la ya clásica distinción de Hirschmann (1958). Estas iniciativas son críticas para progresar en la cadena de valor que se origina —en especial, pero no exclusivamente— a partir de la explotación de los recursos naturales. Estas acciones pueden resultar particularmente relevantes para los países sudamericanos, pues, como se ha visto, son exportadores de recursos naturales y de manufacturas basadas en ellos. Sin embargo, en la mayoría de los casos aún queda un largo camino por recorrer en cada una de esas cadenas de valor para llegar a la exportación de bienes con mayor elaboración y contenido tecnológico en las industrias de alimentos, madera y papel, petróleo y derivados y de base minera. Estas acciones son aplicables también a las

actividades de ensamble, ya que en este caso sería posible evolucionar hacia productos más complejos, como parece estar aconteciendo en la experiencia de México. La industria turística ofrece igualmente la posibilidad de progresar desde la oferta hotelera a la organización de paquetes turísticos, actividades de esparcimiento y culturales y sistemas de tiempo compartido.

Los mayores encadenamientos, de uno u otro tipo, pueden promoverse mediante diversos esquemas de asociación empresarial, entre los que figuran tres tipos fundamentales: los que se establecen entre grandes empresas (*joint ventures*), entre una empresa grande y varias pequeñas bajo el sistema de licencias y concesiones exclusivas (*licencing and franchising*) y los que integran a varias pyme. En el primer caso se trata, esencialmente, de que dos o más empresas compartan activos, que pueden ser la tecnología de procesos o productos de una transnacional y el conocimiento de los mercados locales y el acceso a ellos de las empresas nacionales. Otro ejemplo es la posibilidad de que empresas de diferentes países que posean activos complementarios establezcan acuerdos de asociación en el marco de los procesos de integración subregional, con la finalidad de ganar mercados en terceros países. Lo fundamental del segundo tipo de asociación, esto es, entre una empresa grande y varias pequeñas, es integrarlas a todas a una base común de estándares técnicos, normas de control de calidad y prácticas comerciales y de gestión. Algunos ejemplos en este sentido son los programas de desarrollo de proveedores y las operaciones bajo licencia o representación. El caso de la negociación entre Costa Rica y la empresa transnacional Intel resulta interesante, ya que la modernización de los proveedores locales y su integración a la red de la empresa fue un requisito clave. Esto pudo cumplirse, entre otras razones, porque el Gobierno y la Cámara de la Industria de Costa Rica, junto con otras instituciones nacionales, ya habían venido llevando a cabo una serie de programas destinados a capacitar a las pequeñas y medianas empresas en aspectos tecnológicos, comerciales y de gestión que les permitiesen integrarse a las cadenas productivas de las grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras. Por último, las asociaciones entre pymes tienen por propósito compartir información, recursos, mercados o servicios de apoyo que posibiliten una articulación eficaz de capacidades y conocimientos, generalmente con el respaldo de una estructura institucional local (por ejemplo, distritos industriales).

El último mecanismo para fomentar los encadenamientos es el desarrollo de servicios logísticos, de control de calidad, comercialización y consultoría técnica, que se engloban en el concepto genérico de servicios a las empresas. En la región hay algunas evidencias que permiten apreciar el potencial de estos encadenamientos, a partir de la contratación de servicios fuera de la empresa (*outsourcing*). Así, la evolución del producto bruto geográfico de la ciudad de Buenos Aires revela un notable crecimiento de servicios informáticos y actividades conexas, de diseño y desarrollo de ingeniería y otros servicios a las empresas que, en conjunto, generaron en 2000 alrededor de 13% del empleo y 11% del valor agregado de la ciudad (CEPAL, 2000e). En Brasil, el estado de São Paulo es el principal polo tecnológico y de servicios. Una encuesta reciente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, que no incluye a las instituciones financieras, muestra que las empresas que operan prestando servicios especializados a otras empresas registran ventas anuales por más de 13 000 millones de dólares y emplean a casi un millón de personas (IBGE, 2002). En Chile, los resultados de una encuesta a las empresas consultoras de ingeniería indican que éstas responden a demandas provenientes de los sectores de producción que hacen uso intensivo de recursos naturales. Por ejemplo, en la industria vitivinícola, dichas empresas prestan servicios de codificación y control de calidad, de diseño y ejecución de proyectos de vinificación, de control sanitario, de soluciones de purificación y tratamientos de agua y de construcción de plantas, entre otros (Acosta, 2002).

El desarrollo de encadenamientos productivos tiene una dimensión espacial particular: la formación de aglomeraciones productivas (*clusters*). Habitualmente se entiende por aglomeración productiva una concentración sectorial, geográfica o ambas, de empresas que realizan las mismas actividades o actividades estrechamente vinculadas, con importantes y acumulativas economías

externas, de aglomeración y de especialización, más la posibilidad de llevar a cabo acciones conjuntas en busca de mayor eficiencia colectiva. Existen varios ejemplos de aglomeraciones productivas maduras en el mundo¹² y también de algunas incipientes en América Latina y el Caribe. Entre estas últimas, cabe destacar la que se configuró en torno de la industria del calzado en Nuevo Hamburgo (Brasil), el complejo de las oleaginosas en Argentina y las estructuradas en torno del cobre en Chile, la industria siderúrgica en Brasil, y la forestal en Brasil y Chile.¹³

En todas las etapas de las aglomeraciones productivas, las políticas públicas bien concebidas son determinantes para estimular la interacción entre empresas, mejorar el funcionamiento de los mercados y fortalecer la capacidad de aprendizaje, investigación e innovación tecnológica. Las principales líneas de acción de estas políticas son: i) emprender, en conjunto con el sector privado, ejercicios de planificación estratégica para analizar el potencial de desarrollo de las actividades proveedoras de insumos y equipos, de las industrias de procesamiento de creciente complejidad y de los servicios conexos, en particular los de ingeniería y consultoría; ii) identificar las actividades de la aglomeración productiva que más requieran de inversión extranjera —por lo avanzado de su tecnología, por su necesidad de acceso a los mercados internacionales, o por los montos demandados—, y centrar los esfuerzos nacionales en el objetivo de atraer a las empresas transnacionales más idóneas (*targeting*); iii) determinar cuáles son las tecnologías matrices clave para desarrollar los complejos productivos y fomentar su dominio y posición de vanguardia local mediante políticas selectivas que promuevan la investigación y desarrollo, así como facilitar la actualización y adaptación tecnológica vía misiones al exterior, promoción de licencias y empresas conjuntas (*joint ventures*); y iv) establecer las necesidades de infraestructura de la aglomeración, a corto, mediano y largo plazo, sobre todo en las áreas de mayor responsabilidad e interés públicos, tales como infraestructura física, científica y tecnológica, y dotación de recursos humanos (especialmente técnicos de nivel medio, técnicos especializados y profesionales) (Ramos, 1998).

3. La agenda regional

La gran vulnerabilidad que han revelado los acuerdos regionales ante las crisis que se abatieron sobre las economías sudamericanas en años recientes es, sin duda, preocupante. Esto significa que en la agenda de la integración se deberá abordar muy decididamente los temas que se han venido debatiendo en torno de la llamada arquitectura financiera internacional, sin olvidar los que son específicos de la integración productiva y comercial. De los temas en cuestión, sólo uno, el de la coordinación de las políticas macroeconómicas, ha comenzado a formar parte de las agendas de los procesos de integración (CEPAL, 2002). Las dificultades que entraña este proceso quedaron claramente de manifiesto en un cuarto de siglo de experiencias de los países europeos. Es evidente que, pese a visiones muy optimistas sobre la materia (se habla incluso de monedas subregionales comunes), los objetivos tienen que ser modestos en el corto plazo. Como metas inmediatas deben fijarse la armonización de reglas fiscales y el establecimiento de mecanismos de debate de las políticas monetarias (que quizás, con el tiempo, podrían ser de vigilancia mutua).

Por otra parte, el comercio intrarregional ha demostrado que los acuerdos de integración con vistas a crear mercados regionales más conectados, que permitan a las empresas localizadas en el espacio regional aprovechar economías de escala, pueden ser un importante instrumento para fomentar la diversificación de las exportaciones. Es ampliamente reconocida la importancia de los

¹² Entre los más exitosos figuran los distritos industriales de Emilia Romagna (Italia) y Baden Wurttemberg (Alemania), Silicon Valley y la Ruta 128 (Estados Unidos), la nueva industria de computadoras en Irlanda, de electrónica en Escocia, de electrónica y programas de computación en Bangalore (India), de instrumentos quirúrgicos simples en Sialkot (Paquistán) y de microelectrónica en el Hsinchu Science Park, en la provincia china de Taiwán.

¹³ La CEPAL viene desarrollando desde 1997 un programa de investigación y cooperación técnica dedicado a las aglomeraciones productivas configuradas en torno de recursos naturales (véase Buitelaar, 2001, y Dirven, 2001).

mercados regionales para aumentar las exportaciones no tradicionales, crear diferenciación de productos y marcas, y producir bienes y servicios con mayor valor agregado y más intensidad de conocimiento. De esta manera, la curva de aprendizaje construida sobre la base de las experiencias en los mercados regionales puede servir como plataforma de lanzamiento hacia nuevos mercados internacionales. Las actuales tecnologías y modalidades de organización de la producción permiten emprender acciones conjuntas, sin verse aquejados por los problemas de los antiguos esquemas de complementación sectorial. Estas acciones deben formar parte de acuerdos más amplios para la integración de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, con vistas a crear verdaderos sistemas regionales de innovación (véase el capítulo 7), que sirvan igualmente como mecanismos de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el sector agropecuario, los acuerdos de complementación en el área tecnológica y el establecimiento de normas fitosanitarias serían la base mínima de una política común. Sin embargo, las dificultades asociadas a la asimetría de los esquemas de protección, debido a que en varios países existen bandas de precios, resaltan la importancia de adoptar esquemas comunes para moderar, quizás sobre la base de fondos regionales de estabilización, la transmisión interna de los mercados ciclos de precios, característicos de algunos productos agropecuarios.

Asimismo, deben aprovecharse las importantes oportunidades que ofrece el espacio regional para impulsar el dinamismo exportador de las pyme. Las ya mencionadas ventajas de los mercados regionales como plataforma de aprendizaje en la actividad exportadora tienen particular importancia para estas empresas. Los beneficios se relacionan con la acumulación de experiencia en las prácticas del proceso exportador en cuanto a plazos de entrega, control de calidad, provisión de asistencia técnica, comercialización y participación en ferias comerciales, entre otros aspectos. Además, el mercado regional, por sus mayores dimensiones, ofrece a las pyme las distintas escalas de mercado que pueden requerir para incrementar la eficiencia de su actividad. El contacto con los mercados vecinos contribuye, a su vez, a mejorar las prácticas tecnológicas y de gestión de estas empresas, como resultado del intercambio de experiencias y el desarrollo de una mayor capacidad de adaptación.

Desde un punto de vista normativo e institucional, los países que pertenecen a un acuerdo regional tienden a aceptar más fácilmente la inclusión de nuevos objetivos y temas, así como a asumir mayores compromisos, que cuando son parte de acuerdos multilaterales. Además, en diversas áreas, el proceso regional puede ser más rápido y producir resultados más concretos en materias de comercio e inversión que el proceso multilateral. Así, los acuerdos regionales pueden facilitar la liberalización y la coordinación en áreas que son demasiado complejas para ser negociadas, o muy difíciles de abordar en foros multilaterales. Por ejemplo, las políticas de liberalización y regulación de la competencia en áreas sensibles como las compras gubernamentales, las medidas *antidumping* y los acuerdos sobre servicios, pueden ser más viables en un contexto regional que en los foros globales. Igualmente, el ámbito de la integración regional se presta más para el debate de temas como el establecimiento de normas y estándares técnicos. En América Latina y el Caribe ya se observan avances importantes en muchos de estos campos.

En el área de la infraestructura física (transporte, telecomunicaciones y energía), es importante desarrollar redes concebidas en función de la integración regional y no tan sólo de las necesidades nacionales. La Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000) y el Plan Puebla-Panamá, firmado por los Presidentes de México y de los países del Istmo Centroamericano en 2001, constituyeron pasos importantes hacia la visualización de la infraestructura como un espacio esencial de la integración regional. La construcción de oleoductos, gasoductos y redes de transmisión eléctrica de carácter regional permitiría un dinámico incremento del comercio de energía, cuyo potencial ya se aprecia en algunas instancias binacionales. Como lo demuestra la experiencia reciente, los proyectos tanto en estas áreas como en las de transporte y comunicaciones, movilizan importantes recursos no sólo públicos, sino también privados. El Banco Interamericano

de Desarrollo, así como los bancos de desarrollo subregionales y nacionales, ya han comenzado a otorgar prioridad al financiamiento de proyectos de esta naturaleza.

El establecimiento de normativas armonizadas en materia de servicios de transporte, conjuntamente con la adopción de reglamentaciones aduaneras más apropiadas son, además, medidas críticas para la facilitación del comercio intrarregional. A su vez, la compatibilidad de la infraestructura y las normativas comunes en el sector de las telecomunicaciones resultan también decisivas para el desarrollo de un mercado regional más activo de las industrias asociadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esta visión de la infraestructura como un espacio de integración conlleva la necesidad de valorar el territorio de manera similar. En materia de desarrollo sostenible se ha venido avanzando hacia una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor centroamericano) y cuencas hidrográficas compartidas. Los planes de desarrollo fronterizo son otro ejemplo del cambio en la concepción del territorio que genera la integración. Sin embargo, se trata de procesos todavía incipientes, cuya importancia estratégica apenas se comienza a reconocer.

Dentro del amplio conjunto de normas cuya armonización regional encierra mayor potencial, conviene detenerse brevemente en las que regulan la competencia y en aquellas relacionadas con la prestación de servicios públicos. En el primer caso, cabe mencionar que la experiencia europea sugiere que, a medida que se integran y consolidan los mercados, una política de competencia común tiene ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que se incorporan corrientemente en los acuerdos comerciales y de integración. Un marco de esta naturaleza permite, entre otras cosas, manejar más eficazmente las acciones de las empresas transnacionales que operan en los distintos países.

Esta visión de la regulación de los mercados como un espacio para las políticas regionales se aplica con igual vigor a los servicios públicos (en particular, energía y telecomunicaciones). La fuerte presencia de empresas transnacionales en estos sectores en varios países, junto con las dificultades que han venido enfrentando las autoridades nacionales para garantizar una competencia efectiva, indican que la armonización de las normas regulatorias puede desempeñar un papel importante. En particular, permitiría evitar el arbitraje entre distintos marcos normativos y promover la competencia, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el subregional o regional.

Por otra parte, la OMC ofrece una red de normas y disciplinas que otorgan protección y garantías para la defensa de intereses nacionales legítimos en las relaciones comerciales. Las instancias subregionales y regionales constituyen, en tal sentido, espacios críticos para intercambiar información, consolidar posiciones respecto de las negociaciones comerciales de carácter hemisférico y global, y respaldar la defensa de los países miembros frente a violaciones de las normas establecidas. Los organismos regionales y subregionales pueden constituir una vía natural para la convergencia (coordinación, armonización y unificación) de criterios a fin de definir reglas que, sin violar las normas globales, contemplen los intereses regionales y subregionales. Así, sería posible acordar normas y disciplinas comunes en materia de regulación de los servicios, de leyes sobre protección de la propiedad intelectual (por ejemplo, en el conflictivo campo de las patentes farmacéuticas) y de medidas para las inversiones relacionadas con el comercio.

El avance en todas las áreas mencionadas exige la construcción de una institucionalidad regional mucho más fuerte, especialmente en torno de los acuerdos subregionales de integración y, quizás, en espacios más amplios en el futuro. Sólo así será posible avanzar en temas de coordinación macroeconómica, políticas de competencia y regulatorias compartidas, infraestructura física para la integración, y promoción y defensa de los intereses comunes en los procesos hemisférico y global. Cabe destacar, además, que esta institucionalidad desempeña un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de socios más grandes dentro de los propios acuerdos y, por ende, en la confiabilidad de los procesos de integración.

4. La agenda internacional

Como parte del proceso de globalización, las negociaciones internacionales en materia de comercio se han extendido mucho más allá de las disposiciones convencionales sobre las transacciones de bienes que atraviesan las fronteras (restricciones arancelarias o cuantitativas), para cubrir temas antes tratados exclusivamente en el marco de las políticas nacionales (los servicios, los movimientos internacionales de los factores productivos, los regímenes regulatorios, los estándares medioambientales y laborales, entre otros). En consecuencia, el tema del acceso a los mercados tiene hoy que abordarse de manera mucho más integral y consistente que en el pasado, abarcando un conjunto de acciones que va desde las políticas comerciales hasta las políticas sobre inversión y competencia. Este enfoque sistémico exige, por lo tanto, definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes, sobre la base de instituciones técnicamente sólidas y operacionalmente versátiles.

En el capítulo 4 se señaló que las reglas multilaterales se han orientado hacia el establecimiento de un marco normativo uniforme, bajo la premisa de que se debe “nivelar el campo de juego”, sin reconocer las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores en la economía mundial. Este enfoque no sólo es inapropiado, sino que también ignora aspectos que fueron clave para la convergencia económica entre los propios países desarrollados. A modo de ejemplo, basta recordar la experiencia de la integración europea. La incorporación de España, Grecia y Portugal, y la posterior unificación de Alemania, demuestran que la convergencia de patrones normativos e institucionales entre países y regiones tiene un costo elevado, que sólo la acción solidaria y redistributiva puede solventar.

Las principales apprehensiones que tienen los países de América Latina y el Caribe acerca del actual proceso de negociaciones multilaterales son las siguientes: i) las serias limitaciones en términos de acceso a mercados en sectores que son críticos para el desarrollo de los países de la región; ii) las restricciones impuestas por la Ronda Uruguay a los espacios de maniobra de los países en desarrollo para definir sus propias políticas; iii) la complejidad de los ajustes institucionales que en algunos acuerdos se les demandan y que deberían realizar dentro de períodos de transición demasiado cortos; iv) la limitada consideración de las dificultades que deben superar para cumplir con las mayores exigencias impuestas a sus exportaciones; v) los escasos resultados obtenidos, en términos concretos y efectivos, a partir de las disposiciones de trato especial y diferenciado contempladas en los acuerdos de la Ronda Uruguay para los países en desarrollo; y vi) el temor de que el reconocimiento de las legítimas demandas en cuanto al derecho al trabajo y la protección del medio ambiente se transforme en barreras al comercio y en obstáculos a una integración más equilibrada de los países en desarrollo a los mercados mundiales.

La superación de estos problemas exige que se reconozca a los países en desarrollo el uso legítimo de un conjunto de instrumentos de política que son imprescindibles para mejorar su inserción en la economía global. Esto significa que se deben mantener sus espacios de maniobra para diseñar e instrumentar políticas de inversión y diversificación productiva que les permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan los mercados internacionales. El interés negociador de los países de América Latina y el Caribe se centra, por lo tanto, en dos conjuntos de temas básicos, relacionados, pero distintos en su naturaleza. Están, por una parte, los temas del acceso a mercados, que son básicamente estáticos, pues se refieren a los mercados que corresponden a la actual estructura productiva y exportadora. Por la otra, aquellos relacionados con los “espacios de

políticas” que permitan el uso de instrumentos para diversificar sus patrones de comercio e insertarse en los segmentos dinámicos de la economía global.¹⁴

La inclusión en las negociaciones comerciales de la dimensión del desarrollo debe expresarse, por lo tanto, no sólo en la apertura de mercados críticos para los países en desarrollo, sino también en el compromiso concreto de la comunidad internacional de crear un entorno propicio a la configuración de estructuras productivas más dinámicas, que posibiliten una mejor inserción internacional. En este sentido, cabe señalar que en las actividades preparatorias de la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, los países en desarrollo lograron unificar posiciones a fin de demandar que las reglas multilaterales ofrecieran las oportunidades necesarias para diversificar sus estructuras productivas y disminuir la vulnerabilidad externa de sus economías.¹⁵ Esta posición fue legitimada en el mandato negociador que finalmente se acordó en dicha reunión, y debe constituirse en la base para dar contenido real y efectivo al concepto de “trato especial y diferenciado”.

Esto requiere que en las negociaciones se llegue a compromisos explícitos y exigibles en favor de los países en desarrollo, tanto con respecto a los temas nuevos como a los antiguos: liberalizar el comercio de los productos agrícolas, lo que supone reducir los actuales niveles de protección, eliminar gradualmente el sistema de “aranceles-cuota” aplicado a los productos agrícolas (que en la práctica opera más como una restricción cuantitativa que como un arancel), suprimir los subsidios a la exportación y rebajar de manera sustancial los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados; acelerar la reducción de las barreras al comercio de manufacturas que existen en los países industrializados, en particular en el caso de aquellas con alta intensidad de mano de obra, como textiles y confecciones, así como de las trabas que limitan el desarrollo de encadenamientos hacia adelante de las actividades con uso intensivo de recursos naturales, debido al escalonamiento arancelario; fortalecer las normas y disciplinas de la OMC, con el fin de impedir abusos, en particular respecto de medidas *antidumping*; evitar que las normas de carácter técnico, incluidas las sanitarias y fitosanitarias, se conviertan en obstáculos al comercio; y liberalizar el comercio de aquellos servicios cuya exportación ofrece un interés especial para los países en desarrollo, lo cual exige abordar, como parte de estas negociaciones, la migración de mano de obra, para establecer normas que regulen el empleo de corto plazo fuera del país.

En el ámbito de las negociaciones económicas globales, tanto comerciales como financieras, los países en desarrollo deben insistir en la necesidad de que se les reconozca un trato especial y diferenciado, que les permita acelerar su ritmo de desarrollo. Es particularmente importante consolidar los avances ya logrados en los distintos acuerdos internacionales respecto de este tema, e impedir cualquier retroceso. En la práctica, el trato especial y diferenciado aplicado a cuestiones comerciales contiene dos elementos esenciales: por una parte, mejoras no recíprocas en el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados; y por la

¹⁴ En 1998, en una propuesta del Gobierno de Venezuela se sugirió que varios temas tratados en ciertos acuerdos, como los referidos a medidas de inversión relacionadas con el comercio y aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, deberían integrarse en un marco multilateral sobre inversiones, que sería más amplio que un acuerdo multilateral sobre protección de inversiones extranjeras (“Espacio de las Políticas de Desarrollo en las Negociaciones del Milenio”, non-paper de Venezuela, Ginebra, 22 de diciembre de 1998).

¹⁵ Las propuestas sobre temas específicos planteadas por los países en desarrollo revelan intereses como los siguientes: aumentar su participación en el sistema de comercio y en la institucionalidad que lo regula; conservar una mayor flexibilidad en el cumplimiento de los compromisos; asegurar el acceso a mercados para bienes y servicios —sectores y modos— de su interés, y conservar o ampliar las condiciones para aplicar políticas de desarrollo. Por otra parte, han mostrado interés en el perfeccionamiento de la institucionalidad multilateral en lo que se refiere a facilidades de participación, transparencia y solución de controversias. Asimismo, han promovido el fortalecimiento de algunas disciplinas, cuya aplicación, a su juicio, les ha resultado particularmente costosa, como en el caso de las medidas *antidumping*. Finalmente, estos países se han mostrado reticentes a involucrarse en negociaciones sobre temas nuevos —inversiones y competencia, en particular— sin haber resuelto antes las dificultades que ha presentado la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay (véase CEPAL, 2002).

otra, flexibilidad y discrecionalidad de las políticas de los países en desarrollo respecto de sus propios mercados.

Esto significa que en las negociaciones deberá asegurarse, en primer lugar, que los países industrializados proveerán acceso significativo en los sectores y modalidades de suministro identificados como de interés exportador para los países en desarrollo. Segundo, que los países industrializados concentrarán sus demandas a los países en desarrollo sólo en los sectores y tipos de transacciones que estos últimos hayan decidido liberalizar. Tercero, que los países industrializados no insistirán en la remoción de las condiciones que cada país en desarrollo haya anexado a sus compromisos. Por último, a fin de garantizar a los países en desarrollo el ejercicio de su derecho a instrumentar políticas destinadas a fortalecer sus propios sectores de servicios y alcanzar los objetivos de sus políticas nacionales, las medidas que adopten y las normas que las amparen deberán continuar siendo manejadas exclusivamente bajo reglamentación nacional. (artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). A este respecto, las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios parecen confirmar el sentimiento de muchos países en desarrollo en el sentido de que podrían representar un avance para su posición negociadora. En dichas Directrices se determina que el Consejo del Comercio de Servicios debe sugerir las formas y los medios para asegurar que se alcance el objetivo de ampliar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios.¹⁶

El trato especial y diferenciado debe materializarse, finalmente, en el derecho de los países en desarrollo a regular sus actividades económicas para perseguir objetivos de desarrollo, a mantener algunas barreras al comercio y a proveer apoyo adecuado a las empresas nacionales. De acuerdo con el análisis presentado en las dos secciones anteriores, dentro de estos márgenes de flexibilidad, los más críticos son aquellos cuya finalidad es facilitar la adopción de políticas integrales de fomento de las exportaciones con vistas a garantizar la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino, así como de políticas tendientes a mejorar los encadenamientos productivos nacionales y regionales de las actividades más estrechamente vinculadas a los mercados internacionales.

En lo que atañe a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, es necesario evitar que se conviertan en un obstáculo a la transferencia de nueva tecnología o en costos indebidos de ésta para los países en desarrollo, así como en un instrumento efectivo para la protección de temas en los que los países en desarrollo tienen un alto interés, como el conocimiento tradicional y su riqueza biológica (véase, al respecto, el capítulo 7). Por otra parte, los países de la región deben analizar críticamente los costos y beneficios de negociar temas nuevos —inversiones y competencia, en particular— sin haber resuelto antes las dificultades respecto de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. En este sentido, aun evaluando los elementos positivos de las negociaciones sobre tales temas, no es evidente que la Organización Mundial del Comercio sea la entidad más apropiada para avanzar en estos campos de la cooperación internacional (véase el capítulo 4).

En materia de comercio de bienes y servicios, las tratativas multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios procesos de negociación con países industrializados que se llevan a cabo en la región. Entre ellos destaca por su importancia intrínseca, así como por la

¹⁶ Particularmente interesante parece ser el párrafo 2 de la sección I. Objetivos y principios de las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre el comercio de Servicios, en el que se indica que “Las negociaciones estarán encaminadas a incrementar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios.” Asimismo, en el párrafo 3 de la misma sección se establece que “El proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales, el nivel de desarrollo y el tamaño de las economías de cada Miembro, tanto en general como en los distintos sectores. Se deberá prestar la debida consideración a las necesidades de los proveedores de servicios pequeños y medianos, en particular los de los países en desarrollo.” Véase (OMC, 2001).

reciente aceleración de las negociaciones, la iniciativa para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La agenda de negociación es amplia y diversa, ya que abarca desde temas tradicionales, como el del acceso a los mercados de bienes, hasta el comercio de servicios y la protección de la propiedad intelectual, entre otros. Las negociaciones procuran ser congruentes con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial de Comercio, las que deberán mejorar cuando ello sea posible y apropiado. Por otra parte, ciertos temas, como las políticas sobre inversiones y competencia, trascienden dicho marco.

Las disciplinas del ALCA obligarán a crear, y en otros casos a reformar, las reglas e instituciones nacionales que gobiernan la protección de la propiedad intelectual, la elaboración y administración de estándares y el diseño y la instrumentación de las políticas sobre competencia, entre varias otras. La adopción de disciplinas comunes puede reforzar los procesos nacionales de reforma en beneficio de los países. Sin embargo, también implica importantes disyuntivas de política, sobre todo en el caso de los países de menor desarrollo relativo. Por ejemplo, las restricciones para establecer requerimientos de contenido local y de incorporación tecnológica puede invalidar el uso de estas políticas para promover la diversificación de la economía y de las exportaciones. Asimismo, la liberalización de los servicios financieros puede atentar contra el manejo apropiado de la volatilidad de la cuenta de capitales y, por ende, acentuar la vulnerabilidad de muchos países ante los ciclos financieros, con los conocidos efectos que ello tiene sobre la sostenibilidad de los flujos comerciales.

En el caso de muchos países de América Latina y el Caribe, la obtención de beneficios derivados del mayor acceso a los mercados y de la liberalización del comercio dependerá de la posibilidad de instrumentar políticas activas en apoyo de la competitividad sistémica para favorecer la expansión de las exportaciones. Además, la diversificación de estas últimas hacia productos con mayor valor agregado y contenido tecnológico y la ampliación de sus encadenamientos con el conjunto de la actividad productiva, son esenciales para que esa mayor capacidad exportadora se traduzca en crecimiento económico. De manera complementaria, se necesitarán mecanismos que permitan, por una parte, reestructurar empresas y, eventualmente, sectores no competitivos y, por la otra, hacer viable la participación de las pequeñas y medianas empresas en los flujos del comercio hemisférico. De hecho, es fundamental que las nuevas reglas e instituciones comiencen por reconocer las asimetrías entre países. Sólo así será posible fortalecer las frágiles estructuras productivas de muchas naciones de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, promover nuevas ventajas comparativas que sean sostenibles y dinámicas.

Debe resaltarse, por último, que el libre comercio no es, por sí solo, suficiente para garantizar una convergencia de los niveles de desarrollo en el marco de un proceso tan complejo como el del ALCA. Para ello son imprescindibles, como se señaló en el capítulo 4, dos elementos adicionales: la mayor movilidad internacional de la mano de obra, y la transferencia de recursos desde las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo. Estos elementos han sido, por lo demás, fundamentales en el proceso de integración más exitoso que ha conocido el mundo: la Unión Europea.



Capítulo 7

Fortalecimiento de los sistemas de innovación y el desarrollo tecnológico

Los procesos de estabilización macroeconómica y de liberalización han sido percibidos por la mayoría de los formuladores de política como condición suficiente para captar y absorber localmente los beneficios de la liberalización de los flujos de comercio, inversión y tecnología. Sin embargo, más allá del éxito que exhiben los países en algunas dimensiones de la estabilización macroeconómica, el cambio del régimen de incentivos que se ha producido en las últimas dos décadas no ha dado pie a comportamientos enteramente satisfactorios en lo que hace a la creación de capacidades tecnológicas en el plano nacional y a la reducción de la brecha de productividad respecto de las economías más desarrolladas. Además, también se advierte en la región un rezago en la capacidad de adoptar y difundir nuevos paradigmas tecnológicos como la tecnología de la información, la biotecnología y la ingeniería genética. Estos resultados se ponen en evidencia al observar las transformaciones que han sufrido los sistemas de innovación en América Latina y el Caribe.

En el presente capítulo se analizan tales transformaciones y se consideran los desafíos estratégicos que enfrentan los países de la región para lograr un desarrollo tecnológico sostenido sobre el cual basar su competitividad sistémica y promover el ingreso de sus aparatos productivos en la era digital. En la primera sección se delinea someramente el marco conceptual en que se ubica el análisis del desarrollo tecnológico. En la segunda se describe brevemente la evolución y la configuración actual de los sistemas nacionales de innovación de la región, destacando los principales cambios inducidos por la apertura externa y la globalización, así como la magnitud de los gastos en ciencia y tecnología en que incurren los países. En la tercera se traza el panorama de la región en lo que respecta a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y las capacidades necesarias para digitalizar las actividades productivas y participar en redes globales. En la cuarta se examina el cuadro normativo que regula los derechos de propiedad en el ámbito regional y global y las alternativas que ofrece al desarrollo de capacidades tecnológicas locales. La quinta sección se concentra en establecer lineamientos de políticas activas para fortalecer los sistemas de innovación (nacionales, pero también locales y regionales), en el marco de estrategias de competitividad y desarrollo tecnológico, promover la incorporación de tecnologías de la información y proteger la propiedad intelectual de forma congruente con esas estrategias.

I. Los sistemas de innovación y el desarrollo tecnológico

Las empresas responden a señales provenientes de su entorno para adquirir y adaptar tecnología y mejorarla en el tiempo, con el propósito de construir sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. En tales decisiones influyen la estructura de incentivos, los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología, proveedores) y las instituciones (de enseñanza y capacitación, tecnológicas, financieras, etc.) con las que interactúa la empresa. Por esta razón, la innovación es un *proceso interactivo*, que vincula a agentes que se desempeñan conforme a los incentivos provenientes del mercado, como las empresas, con otras instituciones que actúan de acuerdo con estrategias y reglas que no responden a los mecanismos de mercado. El conjunto de agentes, instituciones y normas en el que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología se ha denominado *sistema de innovación* —generalmente sistemas *nacionales* de innovación—, que determina el ritmo de generación, adaptación, adquisición y difusión de conocimientos tecnológicos en todas las actividades productivas (Nelson, 1988; CEPAL, 1996b).

Según este enfoque, se considera que los principales componentes de un sistema nacional de innovación se presentan y están articulados en tres niveles diferentes y que cada uno de ellos ofrece un marco distinto para elaborar y promover las políticas económicas (Freeman, 1987; Nelson, 1993; Cimoli y Dosi, 1995). En primer término, las empresas y el sistema productivo son un recipiente crucial (aunque no exclusivo) de conocimientos, que en buena medida están incorporados en rutinas operacionales y con el paso del tiempo sufren modificaciones según reglas de conducta y estrategias de mayor nivel (actividades de investigación, decisiones de integración vertical y diversificación horizontal, etc.). En segundo lugar, las propias empresas se vinculan formando redes con otras empresas, así como con instituciones sin fines de lucro, organismos del sector público, universidades y organizaciones dedicadas al fomento de las actividades productivas. Estas redes y las políticas dedicadas a mejorar el entorno en que se desarrollan las actividades científicas y tecnológicas cumplen un papel fundamental para las empresas, al fortalecer o restringir las oportunidades de mejorar sus capacidades tecnológicas. Por último, en el ámbito más amplio del país, las conductas a nivel microeconómico quedan enmarcadas en redes, donde se produce el conjunto de efectos macroeconómicos, relaciones sociales, reglas y restricciones políticas.

La generación y adopción de tecnología —y el consiguiente logro y mejoramiento de la competitividad internacional— constituyen así *procesos de carácter sistémico*, ya que el desempeño del sistema de innovación depende de un conjunto de sinergias y externalidades de diversas clases, más allá de las reacciones maximizadoras de las empresas frente a los cambios de incentivos. En

esta visión, las oportunidades y los obstáculos tecnológicos, las experiencias y habilidades adquiridas por los diferentes agentes del sistema de innovación que fluyen a través de éste de una actividad económica a otra, establecen un contexto específico para cada país o región, que hace que cualquier conjunto dado de incentivos económicos genere diferentes estímulos y restricciones a la innovación. En la medida y en los casos en que la divergencia entre los incentivos económicos y el estímulo a la innovación representado por las externalidades sea significativa, la asignación de recursos de las empresas a la innovación basada en el sistema de precios será subóptima.

En definitiva, las empresas responden apropiadamente a los desafíos de la competitividad si trabajan en mercados eficientes y con sólidos vínculos a redes dinámicas con instituciones vigorosas. En los países en desarrollo, además de las considerables fallas de información y externalidades que impiden una respuesta adecuada a dichos desafíos, muchos de los mercados e instituciones que rodean a las empresas son deficientes o inexistentes. Tanto las empresas proveedoras como las de servicios básicos pueden verse afectadas por los factores que conducen a una insuficiencia de capacidades tecnológicas y que representan falta de competitividad.

En el campo del conocimiento científico-tecnológico existen problemas de incertidumbre y de imperfección del sistema de precios que hacen que los mecanismos de mercado no funcionen lo suficientemente bien para propiciar una asignación socialmente óptima de recursos para la generación y difusión de este bien escaso. Es justamente por ello que los países desarrollados adoptan una actitud proactiva en esta materia, facilitando la patentabilidad privada de investigación universitaria llevada a cabo con recursos públicos, subsidiando programas de investigación básica y aplicada en campos como las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) o el genoma humano, canalizando compras del sector público hacia firmas de mayor dinamismo tecnológico, etc.

La historia del mundo hoy desarrollado muestra, así, que en múltiples campos de la actividad productiva ha sido el sector público el que inicialmente ha asumido una actitud proactiva de liderazgo, fomentando el desarrollo de actividades de investigación básica y aplicada, así como la construcción de una extensa nómina de instituciones encargadas de dinamizar el comportamiento tecnológico del sector privado. Ello claramente ha ocurrido en la agricultura, el mundo de la energía atómica, el de las telecomunicaciones (llegando hasta el desarrollo de la Internet), el amplio espectro de disciplinas de la salud (incluido el reciente desarrollo del genoma humano), las industrias de la defensa y muchas otras. Esto ocurre, además, en áreas altamente sensibles para la competitividad internacional, en las que los gobiernos de los países desarrollados ponen especial celo en construir la base de instituciones y capacidades tecnológicas nacionales sobre las que el sector privado pueda consolidar luego su inserción competitiva internacional.

En América Latina y el Caribe, la transición hacia economías más abiertas, desreguladas y privatizadas ha entrañado un profundo proceso de transformación de los sistemas de innovación establecidos en la etapa de crecimiento liderado por el Estado. Múltiples estudios recientes revelan que la escasez de bienes públicos e instituciones capaces de promover la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento es uno de los factores que explica por qué los sistemas de innovación de la región no han facilitado la acumulación y difusión de capacidades tecnológicas. Este proceso de transición ha inhibido las interacciones entre los tres componentes mencionados y, por ende, la capacidad tecnológica nacional. Las actividades de desarrollo de redes nacionales no han contado con el apoyo suficiente en términos de las vinculaciones entre los diferentes agentes del sistema de innovación. En otros términos, el sistema de producción ha modernizado una pequeña parte de la economía, debido a los efectos derivados de la apertura; no obstante, este proceso no ha estado acompañado por un esfuerzo adecuado por estimular la creación de redes nacionales, tales como un sistema de vinculaciones con instituciones creadoras y difusoras de conocimiento que operen fuera del mercado, una cultura empresarial e instituciones que faciliten que las empresas interactúen entre sí.

II. La evolución de los sistemas de innovación

1. Los sistemas de innovación en la etapa de industrialización liderada por el Estado

Durante la etapa de la industrialización liderada por el Estado se desarrolló y difundió en la región un vasto universo de empresas e institutos públicos de investigación y desarrollo (I&D) productores de bienes y servicios. En la gran mayoría de los países el sector público tomó a su cargo la provisión de servicios de telecomunicaciones, energía y transporte, entre otros, al tiempo que desarrollaba y extendía los sistemas públicos de educación y salud. A través de este proceso se creó una enorme gama de institutos y laboratorios de investigación y desarrollo, dotándolos de equipos, personal calificado y presupuestos para apoyar las tareas directamente vinculadas a la producción de bienes y servicios. También la banca pública de fomento contribuyó en la tarea de expandir la infraestructura productiva y tecnológica. En general, podemos decir que durante este período prevaleció un modelo de “oferta” institucional difundida y sostenida (Katz, 1987).

Múltiples estudios documentan el importante papel tecnológico que el sector público cumplió durante esos años en los diversos países, creando la infraestructura tecnológica, formando recursos humanos y ejerciendo tareas de extensión tecnológica en la agricultura, contribuyendo por todas estas vías a desarrollar una cultura innovativa y tecnológica altamente idiosincrásica. Lejos de brindarnos una imagen de fracaso, muchos estudios ponen de manifiesto el hecho de que en no pocas oportunidades esos proyectos dieron lugar a programas tecnológicos y productivos exitosos y a procesos significativos de modernización del aparato productivo nacional (Katz, 1987; Stumpo, 1998). Las exportaciones industriales cobraron mayor ritmo, muchas veces reflejando mejoras de productos y procesos localmente concebidas, y también la transferencia de tecnología entre los países de la región.

En ese ambiente, el sistema productivo desarrolló sus capacidades y conductas tecnológicas según el tipo de empresa y el origen del capital. Un tipo de conducta tecnológica puede verse en el núcleo de empresarios nacionales, entre los cuales debemos distinguir dos colectivos bien diferenciados: por un lado, las pequeñas y medianas empresas (pyme) de capital nacional y, por otro, los grandes conglomerados locales. Por su parte, las empresas de origen extranjero se destacaron por mantener una conducta tecnológica dictada por la estrategia y las capacidades de la casa matriz. Veamos cada caso por separado.

Ya desde la década de 1930 (y, en algunos países, desde antes) y al amparo de la protección arancelaria y del apoyo de la banca de fomento, hubo de surgir y desarrollarse en América Latina un extenso número de empresas pequeñas y medianas de capital nacional —muchas de ellas de propiedad y gestión familiar— ocupadas de la producción de alimentos, textiles y confecciones, calzado, muebles, imprenta, herramientas, maquinaria agrícola y para la industria de la alimentación, entre otras. Pese a iniciarse en la vida industrial con plantas fabriles muchas veces de carácter casi artesanal, con un diseño de fábrica adecuado a las circunstancias específicas, frecuentemente equipadas con maquinaria de segunda mano o autofabricada y escasos conocimientos técnicos y de organización de la producción, muchas de estas empresas lograron protagonizar procesos exitosos de crecimiento en el tiempo, montando sus propios elencos técnicos, desarrollando métodos de diseño de productos y procesos productivos novedosos, calificando a su personal y avanzando a lo largo de un sendero de aprendizaje de largo plazo altamente idiosincrásico. En este caso, la creación de tecnologías de producto y de proceso se inició sin un apoyo previo del exterior, más allá de la mera copia de tecnología y de la capacitación técnica que muchos empresarios inmigrantes traían de sus respectivos países de origen.

En el caso de las grandes empresas y los conglomerados privados de capital nacional, habitualmente dedicados a la producción de bienes de consumo e intermedios y a la provisión de

servicios (energía, telecomunicaciones), se puede identificar otro modelo de comportamiento tecnológico. Estas empresas desarrollaron sus capacidades productivas y tecnológicas en aquellos sectores que se consideraban estratégicos para la política de industrialización de la época. El desarrollo de capacidades tecnológicas fue más notorio y supuso desde avances en el montaje y puesta en marcha de nuevas plantas productivas hasta el establecimiento de departamentos de ingeniería y oficinas de proyecto capaces de diseñar y optimizar el uso de las instalaciones. En no pocos casos, estos avances fueron impulsados por institutos públicos, que se hicieron cargo de gran número de tareas. Así, por ejemplo, en el sector energético y de telecomunicaciones se crearon empresas estatales e institutos de investigación que contaban con abundantes recursos financieros.

Por su parte, el capital extranjero funcionó desde el comienzo en América Latina como eje central de la estrategia de crecimiento en ramas de uso intensivo del conocimiento como automóviles, materias primas farmacéuticas, productos petroquímicos, maquinaria y equipos de producción. Más que imaginar una estrategia de desarrollo basada en capitales y tecnología de origen local, los primeros avances hacia la industrialización en dichos campos giraron en torno a la búsqueda de empresas extranjeras que desarrollaran las mencionadas ramas productivas, aportando la tecnología y los capitales necesarios. Ello implica que desde un principio se partió de diseños de producto, tecnologías de proceso y rutinas de organización de la producción de origen extranjero que era necesario adaptar a las condiciones locales, en lugar de hacerlo sobre la base de modelos nacionales. Las externalidades originadas por la presencia de estas empresas fueron importantes. En efecto, los bienes de capital y el flujo de conocimientos de ingeniería, administración y comercialización introducidos por las empresas extranjeras afectaron profundamente la cultura industrial de la época, introduciendo hábitos de comportamiento laboral, normas y estándares de trabajo, pautas de control de calidad y formas de subcontratación muchas veces desconocidas en el medio local (Katz y Ablin, 1985).

Aun así y pese a los múltiples casos en que los esfuerzos tecnológicos del sector público dieron lugar a programas exitosos de desarrollo sectorial, no hay que dejar de advertir que, desde una perspectiva amplia, los sistemas nacionales de innovación de esos años no alcanzaron en su conjunto a constituirse en verdaderos motores de crecimiento, dado su carácter fragmentario y carente de profundidad. En efecto, aunque sin duda con estos esfuerzos de ingeniería se logró abrir y desarrollar un sinnúmero de nuevas ramas de industria y de nuevos establecimientos fabriles para sustituir importaciones y exportar, y muchas empresas pudieron avanzar a lo largo de su curva de aprendizaje, es preciso destacar que sólo en pocas oportunidades se llegó a desarrollar productos y procesos productivos novedosos a escala mundial.

2. Cambios en los sistemas de innovación inducidos por la apertura externa y la globalización

En el curso de las dos últimas décadas se han ido consolidando cambios profundos en los sistemas de innovación de la región (Cimoli y Katz, 2001). Lo ocurrido obedece tanto a fenómenos inerciales que vienen de la etapa del desarrollo liderado por el Estado como a fuerzas causales más recientes asociadas, por una parte, a las reformas estructurales procompetitivas de las últimas décadas y, por otra, a la creciente globalización de los procesos productivos en que está inmersa la economía mundial.

Según diversos estudios recientes de la CEPAL, las reformas estructurales provocaron la reorientación del aparato productivo regional hacia los bienes y servicios no comerciables, por una parte, y las ventajas comparativas estáticas —producción de materias primas e industrias procesadoras de recursos naturales en los países del Cono Sur y ramas maquiladoras de uso intensivo de mano de obra no calificada, en México y en varios países más pequeños de Centroamérica y el Caribe—, por otra, pero fracasaron en crear ventajas comparativas dinámicas basadas en el aprendizaje y el conocimiento, que permitieran aumentar el valor agregado de las

exportaciones y mejorar la inserción de las empresas de la región en los mercados mundiales (CEPAL, 2001a; Reinhardt y Peres, 2000; Mortimore y Peres, 2001).

El proceso de globalización también ha contribuido a la transformación de los sistemas de innovación. Por el lado del consumo, la globalización ocasiona transformaciones profundas. En tanto que, por un lado, borra gustos y selectividad, al homogeneizar a los consumidores en torno a marcas reconocidas internacionalmente, también ha revalorizado los productos étnicos y artesanales y los fabricados a pequeña escala. Por el lado de la producción, los sistemas de innovación de los países de la región se han transformado y han tendido a internacionalizarse debido a la mayor integración en los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) manejados a escala planetaria por múltiples empresas transnacionales. Organizar la producción y el consumo a escala planetaria supone aprovechar al máximo las economías de escala, las ventajas de la especialización y las oportunidades de racionalización de costos. Además, supone pensar en un consumidor homogéneo que, independientemente de su cultura, o de su localización, exhibe funciones de preferencia parecidas.

El desarrollo de estos modelos de organización de la producción necesariamente exige reducir el grado de independencia e integración vertical de cada miembro del SIPI, ante el hecho de que todos deben operar sobre la base de un esquema homogéneo de producción, ciñéndose a especificaciones uniformes y utilizando partes, piezas e insumos intermedios adquiridos en cualquier lugar del planeta. Si no fuera así desaparecería la posibilidad de intercambiar insumos intermedios en tiempo real con los otros miembros de la red y disminuirían las economías de especialización. De forma congruente con lo anterior, también se observa el aumento de la adquisición de licencias internacionales y el acceso a diseños de producto y tecnologías de proceso de origen externo, incentivados por el aumento del número de firmas que operan en línea con casas matrices o empresas licenciadoras del exterior. Todo esto ha consolidado nuevos modelos de organización de la producción, al tiempo que se ha modificado radicalmente el patrón que rige los procesos de acumulación tecnológica y las relaciones entre los actores que forman parte de los sistemas de innovación (Cimoli y Katz, 2001; Katz y Stumpo, 2001).

Como planear y organizar la producción y el consumo a escala planetaria supone operar en lugares distintos, es claro que el marco institucional —los derechos sobre patentes, la legislación impositiva o arancelaria, las regulaciones ambientales, etc.— no deberá diferir demasiado de un país a otro, para que un empresario global se sienta cómodo al elegir el lugar donde ubicar los distintos tramos del sistema productivo. En otros términos, el modelo entraña una presión endógena hacia la homogeneización institucional, aunque ello no necesariamente tenga que ser compatible con el interés nacional de cada uno de los países que integran un SIPI. Los ejemplos abundan y la creciente presión que los países en desarrollo están sufriendo de parte de los países desarrollados para “nivelar el campo de juego” normativo —como hoy se llama al hecho de borrar las idiosincrasias nacionales en favor de un funcionamiento más uniforme de una estructura productiva transnacionalizada— constituye evidencia clara de que la globalización deja menos grados de libertad a los gobiernos nacionales. Esto no significa, sin embargo, que dichos grados de libertad hayan desaparecido por completo; en efecto, las nuevas reglas del juego parecen consistir en saber cómo identificarlos y aprovecharlos.

Como parte de este proceso, ha habido una convergencia hacia leyes de propiedad intelectual semejantes a las de países desarrollados, que protegen los derechos intelectuales sobre los programas electrónicos, o que regulen la vigencia nacional de marcas, nombres de dominio, registros de denominación geográfica, etc. Ello implica un proceso gradual de uniformación institucional, que se ha venido acelerando en años recientes, a raíz del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales.

El desempeño de los sistemas de innovación está directamente relacionado con el sistema productivo y las empresas que lo componen, junto con las instituciones públicas. Cuatro patrones de comportamiento explican la transformación y el nuevo patrón de adquisición de capacidades tecnológicas e innovadoras que caracteriza hoy al sistema productivo y las empresas (Cimoli y Katz, 2001).

El primero es el *proceso simultáneo de modernización e inhibición de las capacidades nacionales*. Debido a la globalización de la producción y a la mayor integración en SIPI de alcance mundial, muchas subsidiarias locales de empresas transnacionales (ETN) han reducido la amplitud de la gama de productos fabricada, especializándose en un producto (o unos pocos) del conjunto que elabora la corporación a escala mundial y, paralelamente, a importar los restantes rubros de la gama ofrecidos internacionalmente. Por otra parte, la incorporación de equipos y maquinaria de base computacional y la transición hacia formas digitalizadas de organización del trabajo han acelerado la integración a los SIPI globales. Ello influye definitivamente en la naturaleza de los procesos productivos, que hoy exhiben menos tiempos muertos, menor tiempo entre diseño y manufactura, además de menores tasas de defecto y de retrabajo. En otros términos, la productividad ha aumentado no solamente por el aumento de la relación capital/trabajo, sino también por el gradual ingreso al parque de máquinas de una generación más sofisticada de equipos que necesariamente involucra estilos más eficientes de organización del trabajo.

La disminución de los precios de los bienes de capital importados gracias a la apertura externa favorece la sustitución de maquinaria y equipos de fabricación nacional y de mano de obra calificada. Por una parte, se induce a la profundización de la intensidad de capital con que operan los diversos sectores productivos. Por otra, el abaratamiento relativo de los equipos importados, en relación con los nacionales, trae aparejada la sustitución de estos últimos y la pérdida de participación relativa de la industria nacional de bienes de capital. Se produce, además, un rejuvenecimiento del parque de maquinaria disponible en la economía. Finalmente, dado que las nuevas máquinas incorporan capacidades operativas que antes proporcionaba personal calificado y de ingeniería, se contrae la demanda de personal de este tipo.

La gran ventaja del SIPI radica, por lo tanto, en que ofrece economías de escala, pero su costo para los países de la región proviene de la eliminación de los esfuerzos de adaptación de productos y procesos al medio local, en favor de la “comoditización” de los bienes y servicios. Se reduce así significativamente el desarrollo de capacidades tecnológicas nacionales derivadas de la reducción de dichos esfuerzos adaptativos. Recordando que los mismos eran parte importante del modelo de comportamiento tecnológico de la etapa del crecimiento liderado por el Estado, queda claro que la transición al mundo de los SIPI entraña un cambio de gran envergadura en la estructura y comportamiento de los sistemas de innovación latinoamericanos. La articulación con el exterior se profundiza y se torna un factor determinante del comportamiento de las empresas, pero ello bien puede ocurrir a expensas de la inhibición de capacidades tecnológicas nacionales o incluso de la disminución de la densidad de las redes de vinculaciones internas.

El segundo patrón es la *marginalización y destrucción de cadenas productivas nacionales*. Al tiempo que avanzan los procesos de internacionalización, otra parte del aparato productivo resulta cada vez más marginada del nuevo modelo de organización industrial en proceso de consolidación. De esta manera se desarticulaban importantes cadenas productivas preexistentes y los productores nacionales —en muchos casos empresas pequeñas y medianas— fueron perdiendo participación en ellas, al ser sus producciones reemplazadas por sustitutos importados. Un proceso semejante ocurrió en el área de los servicios técnicos para la producción —típicamente conocimientos tecnológicos de mejoramiento y adaptación de productos y procesos—, los que se obtienen con mayor frecuencia en línea y en tiempo real desde el exterior. A este proceso de marginalización contribuyen también viejos y nuevos problemas de acceso a los mercados de factores (el costo del capital de largo plazo y las asimetrías en el acceso al conocimiento tecnológico o a la tierra), que afectan

significativamente más a las firmas pequeñas y medianas de propiedad y gestión familiar que a las grandes empresas nacionales o extranjeras.

El tercer patrón de comportamiento que ha ido emergiendo es la *especialización desigual en la producción del conocimiento*. Pese a que existen grandes diferencias de un país a otro en lo que al nuevo patrón de especialización se refiere, y a la forma que en cada caso las empresas e industrias han ido adquiriendo los nuevos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales, un rasgo común a la región en su conjunto es que las empresas han tendido a especializarse en actividades y procesos productivos relativamente poco intensivos en el uso de conocimientos tecnológicos. La región es rica en recursos naturales y en mano de obra no calificada y semicalificada, pero es más bien pobre en su capacidad de creación, adaptación, difusión y uso de nuevas tecnologías. Muchas empresas participan en la producción de productos básicos industriales, esto es, bienes altamente estandarizados en los que escasamente se necesitan esfuerzos tecnológicos nacionales. Además, a diferencia de los grandes fabricantes de productos básicos industriales como celulosa y papel en el caso de Suecia o Finlandia, o de minerales en el caso de Canadá o Australia, los grandes conglomerados latinoamericanos productores de estos bienes poco han intentado avanzar en la adopción de patrones de especialización de mayor contenido tecnológico. Tampoco lograron integrarse verticalmente hacia la fabricación de maquinaria y equipos o insumos intermedios de relativa sofisticación tecnológica. Más bien, esos grupos empresarios han optado por permanecer en el extremo más elemental de la cadena de valor de los sectores procesadores de recursos naturales, sin intentar una mayor profundización tecnológica. Consecuencia de esto es la escasa o nula aplicación de las biotecnologías en la producción forestal o de alimentos, y el hecho de que estos grupos no participen en áreas tales como la mineralogía, la acuicultura y otras asociadas a la explotación sostenible de la base de recursos naturales sobre la que operan. En otros términos, han preferido explotar las rentas emergentes de los recursos naturales disponibles, sin avanzar posteriormente hacia las rentas del conocimiento, comprometiendo recursos de importancia en tareas de profundización tecnológica.

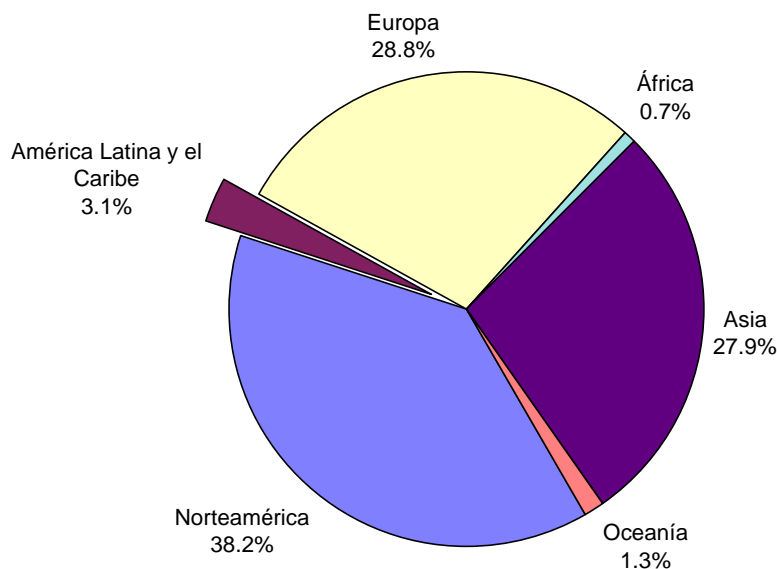
El cuarto patrón de comportamiento es la *transferencia de algunas actividades preexistentes de I&D hacia el exterior*. Muchas de las empresas de capital extranjero que se han radicado recientemente en la región, mediante la adquisición de empresas locales, han optado por reducir, o lisa y llanamente suspender, los esfuerzos nacionales de investigación y desarrollo, además de las oficinas de proyecto, que las firmas locales habían creado en apoyo de sus tareas productivas y de inversión en décadas anteriores.

La transición a un SIPI ha implicado la transferencia al exterior de las funciones de ingeniería y las actividades de I&D previamente realizadas por la empresa local, la que ha tendido a especializarse en el tramo más simple del proceso productivo global, generalmente asociado a tareas de montaje (maquila) o a las primeras etapas del procesamiento de recursos naturales, dejando tanto el diseño de productos como la búsqueda de nuevos procesos productivos en manos de la casa matriz. Al mismo tiempo la privatización de empresas estatales de servicios públicos ha llevado al cierre de departamentos técnicos y a la reducción de los gastos locales de ingeniería en campos como energía, telecomunicaciones o transporte. Los nuevos operadores extranjeros activos en dichos sectores están introduciendo en la región nuevas tecnologías de producto, de proceso y de organización del trabajo traídas de sus respectivas casas matrices y de sus proveedores internacionales de insumos intermedios y servicios a la producción. Asistimos en estos casos a un rápido proceso de modernización de la estructura de servicios pero —paradójicamente— basada en medida mucho menor en servicios nacionales de ingeniería y en tareas locales de I&D.

3. El gasto en ciencia y tecnología

En general, los gastos en ciencia y tecnología (C&T) en América Latina son muy reducidos: lo que gastan por este concepto los países de la región representa sólo el 3.1% del total mundial (véase el gráfico 7.1).

Gráfico 7.1
LA INVERSIÓN MUNDIAL EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, 1996-1997
(En porcentajes)

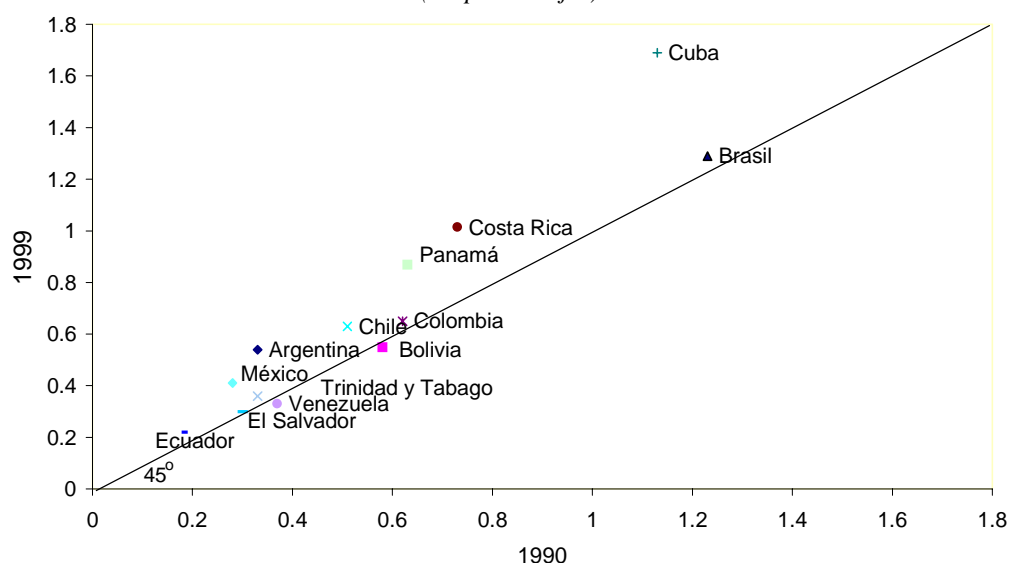


Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), *The State of Science and Technology in the World 1996-1997*, Montreal, Quebec, 2001.

Durante el extenso período en que se desplegó la estrategia de industrialización liderada por el Estado, los gastos en actividades de ciencia y tecnología —aun en los países grandes de la región— no llegaron en ningún caso a superar el medio punto porcentual del PIB y el grueso de esos gastos estaban a cargo de empresas estatales e institutos del sector público. En los años noventa, el gasto en ciencia y tecnología de la mayor parte de los países de la región se mantuvo en aproximadamente los mismos niveles (véase el gráfico 7.2). Los mayores esfuerzos relativos siguen siendo los realizados por Brasil, Costa Rica y Cuba. Esta estabilidad del gasto con respecto al PIB indica claramente que la asignación de recursos al desarrollo de nuevas tecnologías, aún no representa una alta prioridad para la región.

En América Latina y el Caribe, el gasto en I&D está mayormente financiado por el gobierno; el sector privado financia sólo un tercio del total de actividades de I&D (véase el cuadro 7.1). Esta situación contrasta con la que se observa en Estados Unidos país en el que la empresa privada financia el 69% de las actividades de I&D.

Gráfico 7.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA,
 EN RELACIÓN AL PIB**
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) y CEPAL.

Cuadro 7.1
**AMÉRICA LATINA: GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO,
 POR SECTOR DE FINANCIAMIENTO, 1999 a/**
 (En porcentajes)

	Gobierno	Empresas	Otros b/
Argentina c/	40.40	26.00	33.60
Bolivia	24.00	20.00	56.00
Brasil	57.20	40.00	2.80
Chile	64.30	21.50	14.20
Colombia	70.00	13.00	17.00
Costa Rica	53.46	20.16	26.38
Cuba	58.80	41.20	
Ecuador	39.80	32.50	27.70
El Salvador	51.90	1.20	47.00
México	71.10	16.90	12.00
Panamá	44.60	0.70	54.70
Uruguay	9.40	35.60	55.00
Venezuela c/	31.50	44.80	23.70

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) y CEPAL.

a/ Último año disponible.

b/ Se incluye el financiamiento de la educación superior, de las organizaciones privadas sin fines de lucro y del extranjero.

c/ Datos correspondientes al financiamiento para ACT.

Por otra parte, los investigadores de América Latina y el Caribe llegan a representar entre el 3% y el 7% del total mundial, según las fuentes y el método de estimación que se utilice. Con todo, aunque la brecha respecto de las economías más industrializadas sigue siendo grande, existe en la región un amplio patrimonio en recursos humanos. Entre los países de América Latina y el Caribe, Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica exhiben los mayores índices (superiores a uno por 1 000) de investigadores a población económicamente activa (véase el cuadro 7.2).

Cuadro 7.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE INVESTIGADORES POR CADA 1 000
INTEGRANTES DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA**

País	1999 a/
Argentina	2.57
Bolivia	0.38
Chile	1.35
Colombia	0.47
Cuba	1.2
Ecuador	0.31
El Salvador	0.2
México	0.74
Nicaragua	0.29
Panamá	0.78
Trinidad y Tabago	0.66
Uruguay	1.8
Venezuela	0.45

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) y CEPAL.

a/ Último año disponible.

Ante políticas y estrategias destinadas a liberalizar las economías, era recomendable un aumento estable y creciente en el tiempo del gasto en ciencia y tecnología respecto del PIB, para afianzar la competitividad internacional. En general, las políticas públicas mantuvieron un bajo perfil durante el período de las reformas. Si ello se suma a la magra situación de la que se partió, se puede concluir que los sistemas de innovación de América Latina y el Caribe aumentaron su debilidad en lo que refiere a la producción y difusión del conocimiento. A un sistema productivo incentivado a especializarse e integrarse a la economía mundial en los segmentos de bajo contenido en conocimiento, se agregó una política pública que mantuvo la debilidad estructural en la mayor parte de las actividades científicas y tecnológicas.

III. Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC)

1. La naturaleza de las transformaciones generadas por las TIC

Los países latinoamericanos y caribeños avanzan gradualmente hacia la era digital. La producción digital puede considerarse desde cuatro puntos de vista. El primero es el de la infraestructura, que incluye el parque de computadoras, las líneas telefónicas, las líneas de fibra óptica, las redes inalámbricas de telecomunicación y todo otro componente de equipamiento físico que esta industria necesita para operar. El segundo corresponde a la industria de aplicaciones de programas necesarios para operar en el mundo digital. Los productos y los servicios transados en estos mercados se apoyan en la infraestructura informática mencionada y permiten desarrollar actividades productivas y comerciales en línea. El tercero es el de los intermediarios, que permiten la interacción de los agentes y el encuentro de estos en el plano virtual, es decir, el mercado de portales, tanto horizontales como verticales. Finalmente, el cuarto estrato es el de las transacciones en red, en un sentido amplio: el comercio electrónico, el e-salud, el e-gobierno, etc. Aquí es donde efectivamente se hace uso de la interacción digital en función de transacciones comerciales, de educación, de salud, etc.

El primer estrato es una industria muy dinámica a nivel global, que abarca tanto la infraestructura digital, fundamental para la integración en redes, como la producción de los equipos de computación y de telecomunicaciones para operar en ellas. La instalación y conexión a la infraestructura es esencial para los países que quieren ingresar en la era digital. En cambio, la producción local de equipos no es una condición necesaria y, de hecho, la experiencia internacional indica que no conduce directa o automáticamente a un proceso de digitalización del aparato productivo nacional ni a una más intensa utilización de las TIC. Así, hay países con una significativa producción de equipo de TIC, como la República de Corea, que están rezagados en cuanto al comercio electrónico, mientras que otros que virtualmente carecen de un sector productor de TIC, como Australia, están en la frontera del comercio electrónico (OCDE, 2001b). De esta manera, aunque a diferencia de varias economías en desarrollo de Asia oriental, sólo algunos países de América Latina y el Caribe han desarrollado capacidad de producción de componentes y equipos, ello no inhibe las posibilidades de digitalización de las actividades y la incorporación a redes globales.

En general, los países de América Latina y el Caribe han incrementado la utilización de recursos humanos y programas para acceder a las redes locales e internacionales. Este proceso se aceleró en los últimos años para las empresas que están integradas en los SIPI globales y orientadas a la exportación. Además, la reestructuración del aparato productivo de los países de la región está favoreciendo la aparición de un nuevo conjunto de capacidades tecnológicas locales relacionadas con la provisión de servicios a la producción —transporte, comercialización, embalaje, etc.— así como de programas y aplicaciones de informática, en el que múltiples nuevas empresas pequeñas y medianas de capital nacional muestran un incipiente grado de desarrollo. En contraste, la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas más tradicionales que producen para el mercado interno tienen enormes dificultades para incorporar las tecnologías de la información a sus actividades.

Este proceso de modernización y adopción de programas de computación comenzó años atrás con la difusión del CAD-CAM (diseño de productos y manufactura asistidos por computadora), que permitió reducir tanto el tiempo de respuesta al mercado como los inventarios en el proceso de fabricación. Ese fue sólo el inicio de un largo sendero de informatización de las rutinas operativas, que incluyó posteriormente la difusión de la gestión integrada de recursos (*Enterprise Resource Planning-ERP*), la gestión de cadenas de abastecimiento (*Supply Chain Management-SCM*) y la

administración de la relación con el cliente (*Customer Relationship Management-CRM*). La incorporación de estos sistemas, en conjunto, supone la operación en tiempo real de toda la cadena de valor en que opera una firma, incluidos no solo sus propios procesos internos, sino también los de sus proveedores y consumidores. Esto ha ido favoreciendo la difusión de rutinas de organización de la producción mucho más sofisticadas, que funcionan sobre la base de un complejo conjunto de programas de alto costo, lo cual limita su uso por parte de las pyme.¹

Estos programas muchas veces se producen en la propia empresa, a partir de departamentos de organización industrial verticalmente integrados, pero últimamente ha surgido una pujante industria de aplicaciones de programas —proveedores de servicios para aplicaciones (ASP)— que va tomando a su cargo la preparación y puesta a punto de servicios específicos de este tipo, que están sujetos a importantes economías de escala.² La utilización de estas nuevas técnicas productivas está dando origen a una profunda transformación en la organización del trabajo y en los principios de gestión y administración de las empresas, así como también a la aparición de una industria incipiente de origen nacional dedicada a estos temas.

2. El avance de la conectividad en la región

Todos los principales países de América Latina y el Caribe iniciaron el año 1998 con menos de 1% de la población conectada a la Internet. Con posterioridad, el uso de la Internet se aceleró tremendamente, convirtiendo de hecho a la región en la comunidad de Internet con el crecimiento más rápido del mundo. De esta manera, aunque la conectividad de la región sigue siendo insatisfactoria en varios países, se expande con celeridad. Por su parte, la actual infraestructura de telecomunicaciones de la región es un 84% digital y prácticamente automática en su totalidad, lo que la torna adecuada. En este frente, la red de mayor crecimiento es la de telefonía móvil (70 millones de suscriptores de telefonía celular en el primer cuatrimestre del 2001). Conjuntamente con el desarrollo de la infraestructura se ha venido extendiendo rápidamente el uso de la red, aunque éste se encuentra, en cualquier caso, en una etapa incipiente. Así, la utilización de e-commerce en la región cubre menos de la quinta parte de los agentes que están conectados a Internet. Asimismo, aunque algunos países de la región, como Chile y Brasil, han incorporado la utilización de Internet como medio de interacción con el público en el área de los servicios como la telefonía, el sector bancario o las oficinas fiscales del Estado, y esta práctica se está extendiendo a otros países, hay todavía amplias posibilidades de avance en estas y otras áreas (Hilbert, 2001).

En el cuadro 7.3 se puede apreciar la rapidez con que evolucionó esta dimensión del adelanto tecnológico en el mundo. En 67 países para los cuales existe información comparable, la mediana del número de anfitriones de Internet se elevó de 0.3 por cada 10 000 habitantes en 1995 a 7.2 entre 1995 y 2000, y el promedio pasó de 3.6 por cada 10 000 habitantes a 30.4. Hubo, además, una reducción de la dispersión entre los países, lo que indica que los países relativamente más atrasados hicieron un gran esfuerzo por reducir la brecha durante el período. Como conjunto, América Latina y el Caribe dio un salto gigantesco. En efecto, en 1995 sólo tres países (Chile, Costa Rica y Panamá) presentaban un grado de conectividad superior a lo esperado según su nivel de producto interno bruto por habitante. Cinco años después, nueve países (Argentina, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Trinidad y Tabago y Uruguay) se encontraban en tal situación (véanse los gráficos 7.3a y 7.3b).

¹ La información disponible al respecto indica que los programas operativos necesarios para aplicar la ERP, la SCM y la CRM integradamente suponen un costo de cerca del millón de dólares y requieren no menos de un año para ponerse en marcha y acostumbrarse a su uso.

² “Años atrás la disyuntiva de las empresas era ‘desarrollar o comprar’. Hoy se puede observar que la opción de desarrollo propio de software sólo parece justificada en empresas de gran tamaño, o en empresas con requerimientos funcionales muy específicos, que no encuentran soluciones adecuadas en el mercado”, véase Novis (2001).

Cuadro 7.3
EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES Y BRECHAS DE CONECTIVIDAD, a/ 1995-2000
(En promedios, medianas y coeficientes de variación del número de anfitriones de Internet por cada 10 000 habitantes, y relación de promedios y medianas)

	Media y C.V. b/		Relación de medias		Mediana		Relación de medianas	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Total (67 países)	3.56	30.37	30.1	31.9	0.30	7.20	3.8	9.2
	<i>2.04</i>	<i>1.65</i>						
Total sin ALC (50 países)	4.71	39.27	39.8	41.3	8.09	55.30	102.4	70.7
	<i>1.72</i>	<i>1.41</i>						
Líderes (18 países)	11.83	95.07	100.0	100.0	7.90	78.25	100.0	100.0
	<i>0.86</i>	<i>0.62</i>						
Líderes potenciales (19 países, 4 ALC)	1.15	14.12	9.7	14.8	0.60	11.40	7.6	14.6
	<i>1.08</i>	<i>0.67</i>						
Seguidores dinámicos (24 países, 12 ALC)	0.14	2.26	1.2	2.4	0.05	0.40	0.6	0.5
	<i>1.72</i>	<i>1.97</i>						
Seguidores dinámicos sin ALC (12 países)	0.15	0.98	1.3	1.0	0.05	0.15	0.6	0.2
	<i>2.21</i>	<i>2.43</i>						
Seguidores dinámicos sólo ALC (12 países)	0.13	3.54	1.1	3.7	0.10	1.20	1.3	1.5
	<i>0.65</i>	<i>1.61</i>						
Marginados (6 países, 1 ALC)	0.05	0.18	0.4	0.2	0.05	0.15	0.6	0.2
	<i>0.00</i>	<i>0.72</i>						
América Latina y el Caribe (17 países)	0.19	4.18	1.6	4.4	0.10	1.90	1.3	2.4
	<i>0.99</i>	<i>1.23</i>						
América Latina y el Caribe (grupo medio y alto, 10 países) c/	0.28	6.82	2.4	7.2	0.20	6.70	2.5	8.6
	<i>0.73</i>	<i>0.78</i>						
América Latina y el Caribe (grupo bajo, 7 países) d/	0.06	0.41	0.5	0.4	0.05	0.40	0.6	0.5
	<i>0.38</i>	<i>0.35</i>						

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 1998, cuadro 1, p. 130.

a/ Las brechas se calcularon utilizando como base los valores del grupo de países "líderes" igualado a 100.

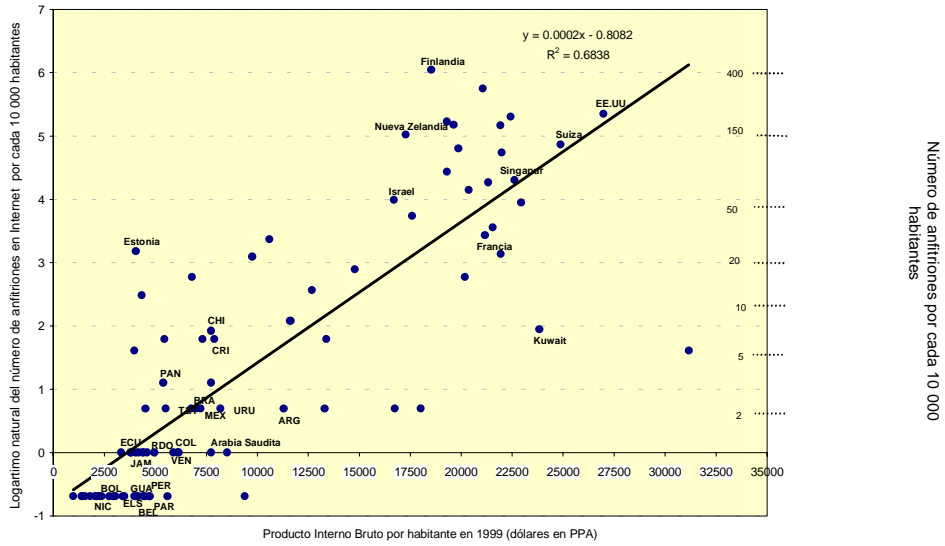
b/ El coeficiente de variabilidad se presenta en *cursivas*.

c/ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay.

d/ Bolivia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú.

El cuadro 7.3 también permite examinar la evolución de las brechas de conectividad entre distintos grupos de países. Considerando el grupo de países líderes en materia de adelanto tecnológico como base de comparación, se constata que los 17 países de América Latina y el Caribe acortaron esta brecha, reducción que se manifiesta más claramente en los índices relativos a los promedios (de 1.6 a 4.4) que en el índice basado en las medianas del número de anfitriones de Internet por cada 10 000 habitantes. Importa destacar, sin embargo, que la brecha digital respecto de los países líderes no sólo no se amplió para el conjunto de la región sino que se acortó para los países de conectividad media y alta, y prácticamente se mantuvo en el grupo de siete países latinoamericanos de menor nivel de conectividad.

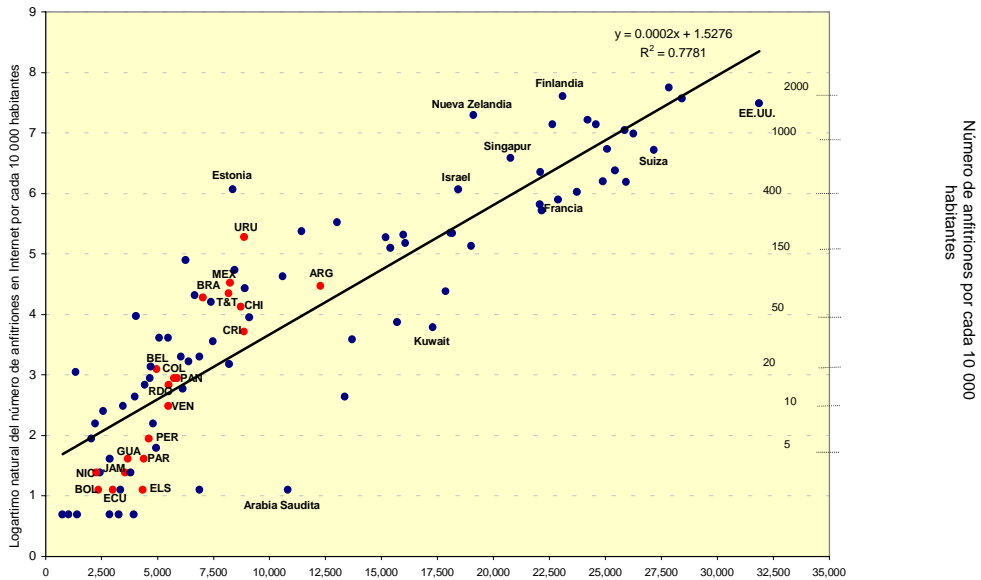
Gráfico 7.3a
CONECTIVIDAD a/ Y PIB PER CÁPITA EN EL MUNDO b/
 Año 1995



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 1998, cuadro 1, p. 130.

- a/ Número de anfitriones de Internet por cada 10 000 habitantes.
- b/ Considera 89 países. Se excluyeron aquellos que tienen 1 o menos anfitriones por cada 10 000 habitantes en el año 2000 y países sin información.

Gráfico 7.3b
CONECTIVIDAD a/ Y PIB PER CÁPITA EN EL MUNDO b/
 Año 2000



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62 y cuadro 1, p. 146.

- a/ Número de anfitriones de Internet por cada 10 000 habitantes.
- b/ Considera 96 países. Se excluyeron aquellos que tienen 1 o menos anfitriones por cada 10 000 habitantes y países sin información.

En el cuadro 7.4 se resumen los cambios en la conectividad de América Latina y el Caribe en la segunda mitad de los años noventa. Destacan los aumentos del número de anfitriones de Internet por cada 10 000 habitantes en Argentina, Belice, Brasil, Colombia, México, Trinidad y Tabago y Uruguay. De tal manera, estos países, que en 1995 se encontraban por debajo o cerca del patrón esperado internacionalmente según su ingreso per cápita, en el año 2000 lograron situarse por sobre dicho patrón, junto con Chile y Costa Rica. En cambio, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú se mantuvieron con niveles de conectividad inferiores a los esperados según el patrón mundial imperante el año 2000.

Cuadro 7.4
**AMÉRICA LATINA: NIVEL DE CONECTIVIDAD a/ EN EL AÑO 2000 Y
 EVOLUCIÓN ENTRE 1995 Y 2000, SEGÚN EL PATRÓN MUNDIAL b/**

Conectividad en el año		2000		
		Alta	Media	Baja
1995	Alta	Chile (s > s: 6.2) Costa Rica (s > s: 4.1)	Panamá (s > l: 1.9)	
	Media	Uruguay (b > s: 19.6) México (l > s: 9.2) Argentina (b > s: 8.7) Brasil (l > s: 7.2) Trinidad y Tabago (l > s: 7.7)		
	Baja		Belice (b > s: 2.2) Colombia (b > s: 1.9) Rep. Dominicana (l > l: 1.7) Venezuela (b > l: 1.2)	Perú (b > b: 0.7) Guatemala (b > b: 0.5) Paraguay (b > b: 0.5) Jamaica (l > b: 0.4) Nicaragua (b > b: 0.4) Bolivia (b > b: 0.3) Ecuador (l > b: 0.3) El Salvador (l > b: 0.3)

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 2001, cuadro A.2.4, p. 62 y cuadro 1, p. 146; *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998. Consumo para el desarrollo*, México, D.F., Ediciones Mundi Prensa, 1998, cuadro 1, p. 130.

a/ Anfitriones de Internet por cada 10 000 habitantes. La cifra en negritas corresponde a la tasa del año 2000.

b/ Véase el gráfico 7.3. Frente a cada país se indica la evolución del número de anfitriones por cada 10 000 habitantes en el período 1995-2000 en relación con el patrón mundial según el PIB per cápita por habitante de cada año: *s*, significa que el país dispone de un número de anfitriones de Internet por sobre el patrón medio mundial; *b*, por debajo del patrón mundial; y *l*, corresponde aproximadamente al patrón mundial según el PIB per cápita del país. Por ejemplo, $b > s$ significa que el país pasó de estar por debajo del patrón a estar por sobre él, y $b > l$, que pasó de estar por debajo a ubicarse en torno al valor esperado de acuerdo con su nivel de ingreso por habitante, etc.

Si bien América Latina y el Caribe en su conjunto no se rezagó en la dimensión de conectividad, es preocupante que los países de menor ingreso por habitante de la región perdieran terreno en este campo, dificultando aún más sus posibilidades de incorporarse a la economía de la información.

Además, el hecho de que un grupo importante de países de la región registre grados de conectividad superiores a los esperados según su nivel de ingreso por habitante y de que hayan reducido en alguna medida la brecha que los separa de los países líderes en el ámbito de las TIC no asegura que en los próximos años queden automáticamente incorporados a la era digital y a los procesos de innovación tecnológica ni una suficiente difusión de la misma. Para lograr una integración difundida del aparato productivo en SIPI y redes globales no basta alinearse con el patrón internacional en términos de nivel de desarrollo; se requiere una conectividad que converja con la que tienen los países tecnológicamente desarrollados. Más aún, para que la brecha digital con respecto a estos países no se amplíe, en escenarios de crecimiento lento e inestable en la región, debieran hacerse esfuerzos adicionales orientados a evitar que el ciclo económico determine la inversión en infraestructura y capacidades tecnológicas y ocasione la obsolescencia o el rezago en este campo de rápido cambio global.

Otra fuente de preocupación es la enorme “brecha digital interna”, tanto social como productiva, que en muchos aspectos es más amenazante en la región que la brecha internacional. En efecto, aunque los costos del servicio han tendido a bajar, siguen impidiendo el acceso a gran parte de la población de América Latina y el Caribe. La aún relativamente baja conectividad telefónica existente en los estratos de menores ingresos de la región y la estructura de costos del servicio son factores que obstaculizan la participación activa en Internet, tanto de hogares pobres como de pequeñas empresas. Los costos de adquirir equipos de computación siguen siendo también elevados para los hogares de menores recursos o las empresas más pequeñas y las microempresas. Si bien algunos gobiernos de la región han desplegado iniciativas para proveer acceso a Internet a los sectores de más bajos recursos en las escuelas, no se observan iniciativas equivalentes para facilitar el acceso y el desarrollo de redes especiales para las pyme. Aunque en la actualidad la telefonía fija constituye la forma más simple y de menor costo para comunicarse o para conectarse a Internet, la rápida difusión de la telefonía móvil pudiera llegar a ofrecer acceso a estratos de menores ingresos, pero ello requeriría reducciones sustanciales de los costos del servicio.

IV. Los derechos de propiedad intelectual

1. La homogeneización normativa en materia de propiedad intelectual

En el curso de las últimas dos décadas, el debate internacional sobre la propiedad intelectual ha estado determinado en gran medida por la situación de la economía estadounidense. Debido a la pérdida relativa de competitividad internacional de dicha economía en los años setenta, un considerable número de empresas farmacéuticas, electrónicas y del espectáculo presionaron al Departamento de Comercio para que incluyera más firmemente en su agenda multilateral y en las negociaciones bilaterales la legislación sobre patentes de invención y otras formas de propiedad intelectual, con el fin de aumentar el grado de protección que otorgan a los titulares de los derechos correspondientes. Tras esta visión yace la idea de que los resultados de la investigación se transmiten demasiado rápido hacia firmas competidoras de otros países y que el sistema de patentes no otorga suficiente protección a las empresas estadounidenses, que gastan en crear nuevas tecnologías. Es en dicho contexto que se suceden dos cambios legislativos importantes en el medio estadounidense: la enmienda de la Ley de Patentes y Marcas de 1980, más conocida como la Ley Bayh-Dole, y la Ley de Mejoramiento de los Tribunales Federales de 1982. (Coriat y Orsi, 2001; Abarza y Katz, 2002; Slaughter y Rhoades, 1996). Esos cambios autorizan a instituciones públicas de I&D (especialmente universidades) a patentar los resultados de sus investigaciones y a explotarlos por vía de emprendimientos conjuntos (*joint ventures*) con empresas privadas, o a través de la creación de compañías nuevas (*start-ups*) originadas en grupos académicos e investigadores universitarios. Simultáneamente se produjeron importantes descubrimientos en el campo de la

genética humana, la informática y las ciencias de la computación en centros académicos, que en esos años logran avances de gran significación a partir de fondos públicos de investigación y desarrollo (Mowery y otros, 1999).

El permitir el patentamiento privado de dichos descubrimientos y la constitución de firmas de base científica para su explotación comercial contribuyen a explicar por qué crece significativamente el registro anual de patentes en la economía estadounidense desde la década de 1980, y por qué se revitaliza la posición competitiva de este país en muchos mercados de alta tecnología en los años noventa. También contribuyó a esa evolución el cambio que experimentaron en dicho país los requisitos para el otorgamiento de una patente de invención. En efecto, a partir de una regulación de 1982 se reducen las exigencias de novedad requeridas para otorgar una patente y gradualmente comienza a aceptarse la prueba de éxito comercial como razón suficiente.

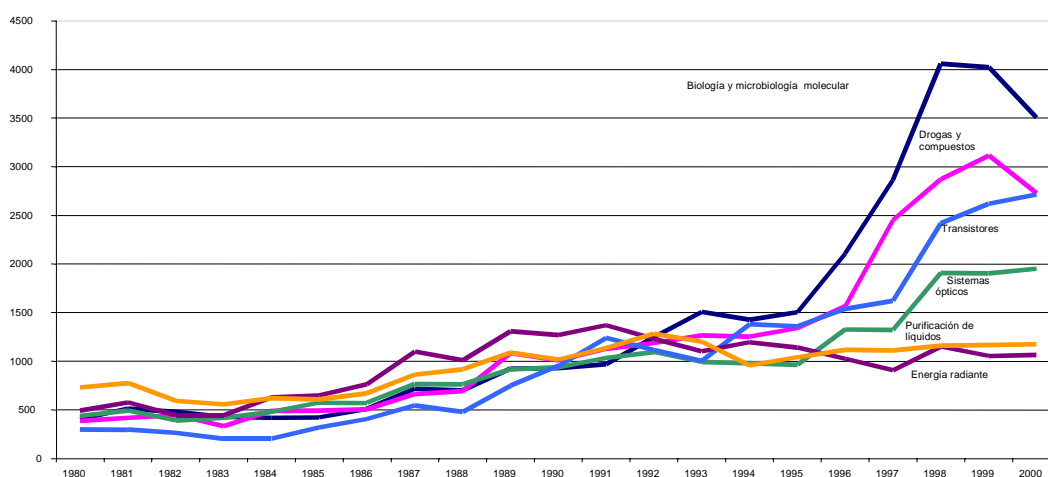
En consecuencia, la solicitud y otorgamiento de patentes de residentes y extranjeros en la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos aumentó significativamente (véase el cuadro 7.5). Al mismo tiempo, dicha Oficina cobra creciente importancia como centro global en la actividad de patentamiento, donde la mayor parte de los países, empresas e instituciones quieren ver reconocidas sus invenciones y descubrimientos. En cuanto a los sectores de actividad más dinámicos según el número de patentes obtenidas en la Oficina estadounidense, se observa inequívocamente el enorme crecimiento experimentado en los sectores de microbiología molecular, drogas, materias primas para la industria farmacéutica, transistores y otros elementos electrónicos (véase el gráfico 7.4).

Cuadro 7.5
ESTADOS UNIDOS: PATENTES OBTENIDAS POR PAÍSES

	Clasificación 2000	Pre 1987	1987	1990	1995	2000	Total
Total		1 559 118	82 952	90 364	101 419	154 497	3 081 418
Origen Estados Unidos		1 047 922	43 520	47 390	55 739	85 072	1 870 059
Origen extranjero		511 196	39 432	42 974	45 680	72 425	1 211 359
Japón	1	131 465	16 557	19 525	21 764	31 296	452 737
Alemania	2	122 423	7 884	7 614	6 600	10 324	231 330
Reino Unido	3	62 376	2 775	2 789	2 478	3 667	101 680
Francia	4	46 050	2 874	2 886	2 821	3 819	89 218
Canadá	5	26 102	1 594	1 859	2 104	3 419	57 290
Suiza	6	27 404	1 374	1 284	1 056	1 322	44 635
Italia	7	16 044	1 183	1 259	1 078	1 714	34 146
Taiwán	10	950	343	732	1 620	4 667	24 646
Corea del Sur	11	259	84	225	1 161	3 314	18 169
Israel	15	2 069	245	299	384	783	8 161
México	24	1 253	49	32	40	76	1 907
Brasil	28	453	34	41	63	98	1 263
Argentina	32	504	18	17	31	54	904
Venezuela	36	197	24	20	29	27	557

Fuente: Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos.

Gráfico 7.4
ESTADOS UNIDOS: NÚMERO DE PATENTES OBTENIDAS POR LOS PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD



Fuente: César Morales, “Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos”, documento presentado en el Seminario “Organismos genéticamente modificados: su impacto en la agricultura de América Latina” (Termas de Cauquenes, 20 al 22 de noviembre), 2001, y sobre la base de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos.

Dentro de este marco, los países de menor desarrollo experimentaron una fuerte presión internacional para cambiar su legislación sobre patentes de invención. El resultado final de este proceso fue el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, que a partir de 1993 estableció estándares mínimos para la regulación de la propiedad intelectual en los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El contenido normativo de los acuerdos y el ambiente de generalizada aceptación de las estrategias de liberalización comercial modificaron y afectaron profundamente el régimen de incentivos que había prevalecido hasta el momento.

Aparte de establecerse estándares mínimos, en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC se amplió el número de productos o sectores sujetos a patentes (incluidos, por ejemplo, los productos farmacéuticos, cuando antes sólo se permitía que se patentaran los procesos farmacéuticos) y se autorizó que la importación del producto patentado se considerara “explotación suficiente” de una patente, rasgo que con anterioridad generalmente no se admitía en los códigos nacionales.

Los múltiples estudios que se han hecho a lo largo de los años sobre las ventajas y desventajas del sistema de patentes en los países desarrollados no han logrado demostrar claramente que esta institución tenga efectos positivos o negativos de largo plazo.³ Para los países en desarrollo, el balance neto es aun menos claro. En este sentido, el Acuerdo sobre los ADPIC representó un costo, al elevar el precio de los productos y las tecnologías patentadas, tal como lo ha señalado recientemente el Banco Mundial (2002c, cap. 5). Además, dicha protección puede frenar los procesos nacionales de aprendizaje y reducción de la brecha tecnológica que los separa de los

³ En tal sentido, uno de los primeros y más exhaustivos de dichos estudios, el de Fritz Machlup, realizado en 1950, concluye: “Si uno no está en condiciones de afirmar que un sistema en su totalidad es bueno o malo, lo mejor que puede hacer es recomendar seguir viviendo con él si es que ya lo ha hecho durante mucho tiempo, o alternativamente recomendar no adoptarlo si aún no lo ha hecho. Si no hubiéramos tenido un sistema de patentes hubiera sido irresponsable sobre la base de lo que hoy sabemos acerca de sus consecuencias recomendar que instituyéramos uno. Pero, dado que hemos mantenido un sistema de patentes durante tantos años, sería irresponsable recomendar su abolición”. Y agrega: “Esta conclusión está referida a Estados Unidos y ciertamente carece de sentido en el caso de un país pequeño o en el caso de un país menos industrializado, en el que seguramente los argumentos habrán de tener un peso relativo diferente y pueden, en consecuencia, sugerir una conclusión diferente” (p. 79).

países industrializados, al bloquear procesos —de imitación e ingeniería inversa (*reverse ingeneering*)— que fueron frecuentes en los países en desarrollo y aun en las economías hoy industrializadas de desarrollo tardío. Así pues, los costos se ven agravados cuando el registro de propiedad no está acompañado del uso efectivo de la tecnología en el país que concede la protección y la patente sirve apenas para reducir la competencia. El manejo de la propiedad intelectual es, por otra parte, un tema complejo y costoso. Requiere competencias legales, técnicas y administrativas, que por lo general escasean en los países en desarrollo. Esto también limita sus beneficios potenciales.

Tales inconvenientes deben contrapesarse con los beneficios que la protección de la propiedad intelectual pueda brindar a los países en desarrollo, especialmente los de ingreso medio, como la mayoría en la región. Aparte de proteger los resultados de sus actividades de I&D, que deberían incrementarse, en el marco de estrategias de competitividad sistémica, es esencial para el desarrollo de ciertos mercados, en los que la protección de las marcas y (en algunos casos) las denominaciones de origen son importantes, o los mercados de servicios de cine y televisión, entre otros, o de programas de computación. En muchos de estos casos, la protección es particularmente valiosa en el comercio intrarregional. Otros beneficios, en especial aquellos que asocian la protección o propiedad intelectual con la atracción de inversión extranjera directa, sólo son válidos cuando el inversionista hace uso efectivo de la tecnología en el país receptor.

2. El desempeño latinoamericano en la actividad de patentamiento

De acuerdo con la información de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), América Latina y el Caribe muestra una tendencia y un patrón de patentamiento muy distinto del que prevalece en las economías desarrolladas y las de reciente industrialización del Sudeste de Asia (véase el cuadro 7.5). En éstas, el flujo de patentes concedidas a los residentes ha tendido a crecer en medida igual o superior a las de los no residentes. Por el contrario, en América Latina y el Caribe el número de patentes solicitadas por los no residentes crece mucho más que las solicitadas por los residentes. Dicha tendencia está asociada a la utilización de las patentes por parte de las empresas extranjeras para comercializar e importar sus productos, lo que en muchos casos va en detrimento del desarrollo de la producción y las capacidades tecnológicas locales (Aboites y Cimoli, 2001).

Con relación a la actividad de patentamiento en la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos, donde hoy se registra el flujo de patentamiento más elevado a escala mundial, el conjunto de los países de América Latina y el Caribe llega sólo a la quinta parte del número de patentes solicitadas sólo por Corea. Se observa también una divergencia en la estructura de las solicitudes de patentes. Las de América Latina se concentran en la mecánica y química, mientras que en las economías industrializadas y de reciente industrialización se observa un número mucho mayor de solicitudes de las tecnologías asociadas a las telecomunicaciones, la electrónica y la biotecnología.

Distinta es la posición relativa de América Latina en el patentamiento de plantas. Los avances en investigaciones genéticas y en ingeniería genética han ocasionado un significativo incremento en la solicitud de estas patentes, que se pueden otorgar a procesos y a productos tales como nuevas variedades de plantas híbridas, plantas transgénicas o procesos para dotarlas de características deseadas. Las patentes de plantas solicitadas a la OMPI muestran una creciente presencia de América Latina (Morales, 2001), que en los últimos años llega a representar más del 10% del total mundial (véase el cuadro 7.6). Además, se ha venido incrementando también el número de países de la región que solicitan y obtienen patentes de plantas. En 1994 sólo aparecen Argentina y Chile, mientras que en 1999 ya figuran también Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay y Perú.

Cuadro 7.6

SOLICITUDES Y CONCESIONES DE PATENTES DE PLANTAS ATENDIDAS POR LA OMPI*WIPO: Patentes sobre plantas*

Año	Solicitudes			Concesiones de patentes			Países/agrupaciones
	Residentes	No residentes	Total	Residentes	No residentes	Total	
1994	120	260	380	104	108	212	América Latina (Argentina y Chile)
	507	247	754	484	223	707	Estados Unidos
	678	279	957	336	83	419	Japón
	3 003	2 532	5 535	2 348	2 341	4 804	Unión Europea
1995	154	110	264	62	99	161	América Latina (Argentina, Chile, Uruguay)
	232	220	452	201	186	387	Estados Unidos
	766	213	979	507	91	598	Japón
	2 258	1 163	3 241	2 081	1 855	3 936	Unión Europea
1996	105	664	749	72	50	122	América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay)
	677	374	1 051	362	192	554	Estados Unidos
	736	203	939	426	51	477	Japón
	2 089	816	2 905	1 859	1 366	3 448	Unión Europea
1997	183	307	490	108	253	361	América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú)
	609	412	1 021	397	184	581	Estados Unidos
	818	236	1 054	559	159	718	Japón
	2 062	638	2 700	1 793	639	2 432	Unión Europea
1998	139	491	630	87	371	458	América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay)
	7	4	11	9	14	23	Estados Unidos
	793	241	1 034	869	148	1 017	Japón
	2 001	606	2 607	1 611	565	2 176	Unión Europea
1999	219	338	557	140	235	375	América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú)
	829	472	1 293	399	228	627	Estados Unidos
	649	118	767	456	148	604	Japón
	1 899	622	2 521	1 263	511	1 774	Unión Europea

Fuente: César Morales, “Situación y perspectivas de los DPI sobre la biotecnología y transgénicos”, documento presentado en el Seminario “Organismos genéticamente modificados: su impacto en la agricultura de América Latina” (Termas de Cauquenes, 20 al 22 de noviembre), 2001, y sobre la base de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos.

Cabe destacar, sin embargo, que, a pesar de los acuerdos alcanzados, subsisten importantes diferencias entre los países miembros de la OMC, e incluso entre los países desarrollados, respecto del tipo de protección de la propiedad intelectual que es más apropiado para las plantas, los animales y los procesos para producirlos. Así por ejemplo, los países europeos miembros del Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales no reconocen las patentes de variedades vegetales. Para salvar esta situación, en el Acuerdo sobre los ADPIC se reconoce la potestad de los países de excluir del régimen de patentes a plantas y animales que no sean microorganismos, y a procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales. De todas formas, los países deberán tomar las medidas necesarias para la protección de variedades vegetales, ya sea mediante patentes, obtenciones vegetales o la combinación de ambas posibilidades.

V. Políticas para facilitar la transformación productiva y tecnológica

Como se señala en el capítulo 4, un componente esencial de las estrategias nacionales ante la globalización es una estrategia activa dirigida a crear, ampliar y mantener la competitividad sistémica. Para ello, esa estrategia debe articular la promoción del desarrollo de capacidades tecnológicas, el apoyo a la transformación de las estructuras productivas, el desarrollo de encadenamientos productivos y la construcción de una infraestructura de calidad.

En esta sección se exponen los criterios que pueden guiar el primer componente de esta estrategia. Dada la importancia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para la integración de empresas y personas en redes productivas globales, se consideran especialmente las políticas para incentivar la adopción, utilización y desarrollo de tales tecnologías. Asimismo, en vista del lugar que ha pasado a ocupar en la institucionalidad global la protección de los derechos de propiedad intelectual, se analizan las posibles medidas para conciliar estas normas con el desarrollo tecnológico local.

1. El fortalecimiento de los sistemas de innovación: estrategias y políticas activas

En la medida en que el sistema nacional de innovación es el entorno clave en que las empresas adquieren y desarrollan sus capacidades tecnológicas, su fortaleza, densidad y dinamismo son condiciones necesarias para el desarrollo tecnológico, su difusión, el continuo aumento de la productividad y el mantenimiento de la competitividad internacional. Por consiguiente, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación pasa a ser uno de los objetivos principales de una política de competitividad sistémica.

Tanto el sector público como las empresas privadas deberán jugar papeles clave en el fortalecimiento del sistema de innovación. Las empresas productoras de bienes y servicios deben necesariamente profundizar su compromiso con el desarrollo de nuevas tecnologías, financiando y realizando tareas de I&D posteriores a la investigación básica y aplicada, pero el sector público es el que debe asegurar niveles adecuados de investigación básica. Los esfuerzos del sector público deben visualizarse como complemento y ámbito de generación de externalidades para las tareas de investigación que, paralelamente, debe realizar el sector privado. El Estado debe promover, orientar y articular las actividades innovadoras y los vínculos entre el aparato universitario de ciencia y tecnología, la banca de fomento, los laboratorios públicos y privados de I&D y el sector productivo. Para tal fin, debe operar como agente central de selección y gestación de proyectos tecnológicos de interés nacional que sólo pueden resultar de interés para el sector privado una vez que la incertidumbre inicial y los problemas de inapropiabilidad de beneficios hayan sido resueltos por la intervención pública.

Las fallas de los mercados en los sistemas de innovación aparentemente son más marcadas y comunes, en comparación con los países tecnológicamente avanzados. La política pública debe incluir medidas y programas, formulados en asociación con el sector privado, para resolver las fallas de mercado en los ámbitos del financiamiento de largo plazo de proyectos innovadores, de acumulación de capacidades tecnológicas, del acceso a conocimientos tecnológicos y de gestión empresarial y de la formación de recursos humanos calificados. Asimismo, la política pública debe arbitrar los medios para inducir el desarrollo de instituciones, sinergias y complementariedades estratégicas al interior del sistema productivo.

Por otro lado, dada la importancia de las externalidades, complementariedades y sinergias que caracterizan a los sistemas de innovación, los esfuerzos para fortalecerlos deben ser parte integral de la estrategia de competitividad y desarrollo tecnológico y no meramente programas aislados. La articulación de las políticas horizontales, sectoriales y regionales de innovación con las políticas de competitividad, en torno a esa visión estratégica, debe ser la tarea de una agencia especializada reconocida dentro del ordenamiento institucional.

Una combinación razonable de horizontalidad y selectividad deberá ser parte de la política pública en esta materia. Dicha combinación puede instrumentarse a través de incentivos genéricos al gasto en actividades de innovación de las empresas privadas, como las deducciones tributarias o el financiamiento preferencial de la I&D, y de incentivos específicos, como la cofinanciación o el subsidio de proyectos tecnológicos, los programas de riesgo compartido para el diseño de nuevas tecnologías, los sistemas de concurso abierto para acceder a incentivos fiscales a la I&D y las licitaciones para desarrollar programas tecnológicos sectoriales. Se trata de aprovechar sinergias y complementariedades que ya existen en cada sociedad y en cada aparato científico-tecnológico nacional, pero también de inducir, con cierta dosis de intencionalidad, la creación de ventajas comparativas dinámicas en sectores cercanos y complementarios al actual patrón de especialización productiva. La tendencia contemporánea a comercializar un producto complejo, que integra desde el bien o servicio hasta la atención al usuario en la fase de posventa, abre una amplia gama de posibilidades de enriquecimiento de la composición del producto ofrecida a los mercados externos, profundizando el valor agregado nacional y la incorporación de actividades locales de ingeniería.

Tan importante como contar con tecnologías de clase mundial en los sectores de exportación y de avanzar hacia cadenas productivas nacionales y regionales más nutridas y sofisticadas en campos de excelencia nacional, o impulsar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas creando nuevos productos y procesos productivos, es el objetivo de mejorar la productividad media de la economía, sumamente rezagada en América Latina y el Caribe en comparación con la de los países desarrollados. La digitalización de los procesos productivos y una rápida y adecuada transición hacia la era de la producción informatizada aparece aquí como una necesidad urgente de la región para que ésta aproveche la nueva ventana de oportunidades que ofrece el mundo de las TIC. Lo mismo ocurre en el campo de las biotecnologías, que permitirían una explotación racional y ambientalmente sustentable de los recursos naturales que hoy forman parte sustancial del patrón de ventajas comparativas con que operan muchos de los países de la región.

Esta estrategia debe incluir explícitamente el papel que les corresponde en ella a las ETN. En América Latina y el Caribe, las políticas en esta materia han estado centradas en atraer inversión extranjera sin seleccionarla o canalizarla de acuerdo con las prioridades nacionales de desarrollo y frecuentemente más como un medio de financiamiento externo que de mejora de la competitividad. Sin embargo, no todas las ETN han tenido el mismo impacto sobre el crecimiento y el desarrollo tecnológico. No hay muchos ejemplos entre los países de la región de políticas de inversiones extranjeras integradas en una estrategia de desarrollo con objetivos definidos. Esto contrasta con notables ejemplos de tales estrategias a nivel mundial, entre los que se destacan Irlanda y Singapur. En ausencia de tales estrategias, las ETN tienden a priorizar las ventajas comparativas estáticas del país.

Parte del esfuerzo colectivo por desarrollar capacidades tecnológicas que sirvan de base a una sostenida competitividad sistémica consiste en aumentar significativamente el gasto en tareas de I&D y en difusión de tecnología y crear incentivos que estimulen el gasto privado en esta materia. El contraste entre la prioridad que asignan a estos temas los países industrializados y las naciones latinoamericanas es marcado. En porcentajes del PIB, aquéllas destinan casi cinco veces lo que estas últimas a las tareas de creación de nuevos conocimientos tecnológicos. Esto representa un rezago preocupante, que se debería ir corrigiendo gradualmente. Ello es aun más evidente si se observan los regímenes de apoyo que los países desarrollados emplean para inducir la creación de nuevas empresas de base tecnológica.

Junto con aumentar el gasto global en I&D, el sector público debería incentivar específicamente el afianzamiento de disciplinas básicas asociadas a la explotación sostenible de los recursos naturales disponibles en la región. Campos como la biología molecular y las biotecnologías, la genética animal y vegetal, las ciencias del mar, la mineralogía, la climatología, adquieren prioridad en este sentido y deberían pensarse como complemento indispensable del actual patrón de especialización productiva de la región.

2. Políticas para acelerar el avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Algunos países en desarrollo han basado su estrategia de incorporación de las TIC en la construcción de una industria competitiva de producción de equipos de computación e instalaciones telefónicas. Si bien esta estrategia brinda un sector de actividad económica de rápido crecimiento y agrega capacidades tecnológicas, no garantiza un acelerado proceso de digitalización. En todo caso, como ha señalado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la clave para aprovechar los beneficios de las TIC es concentrarse en políticas para fomentar su uso, más que en su producción (OCDE, 2001b).

Los países de América Latina y el Caribe deben seguir estrategias orientadas al uso de las TIC como facilitadoras de un proceso amplio de desarrollo económico y competitividad sistémica. La organización de la producción se digitaliza a fin de ganar productividad, principalmente a través de reducciones de costos y canales de venta más amplios que permiten el logro de economías de escala. Esto implica una reorganización institucional, que conduce las prácticas comerciales a la era digital. Con la incorporación de las TIC en las industrias existentes se procura obtener ventajas competitivas; allí es donde la brecha en la utilización de las TIC pasa a ocupar un lugar central.

A diferencia de las economías más desarrolladas, la digitalización en América Latina no constituye aún un determinante decisivo de la competitividad, lo que se debe principalmente a la falta de escala. El proceso de digitalización no es un proceso individual. Los modelos en red sólo tienen sentido si cuentan con una masa crítica de participantes, ya que los beneficios de suscribirse a la red son mayores cuando ésta abarca más suscriptores. Cuando se alcanza una masa crítica, las externalidades de la red aceleran el proceso de adaptación, provocando un efecto de arrastre, que además obliga a los rezagados a digitalizarse o retirarse del mercado.⁴

Es preciso aplicar el “principio de las necesidades conjuntas”, a fin de acelerar la transición. Para ello hay que concentrarse especialmente en crear conciencia respecto de la oportunidades digitales, fortalecer las capacidades humanas, obtener financiamiento, adaptar el entorno regulatorio y, por cierto, facilitar el tan mentado acceso a la red (Hilbert, 2001).

Los rápidos cambios que experimentan las TIC y el paradigma que van configurando desplazan los desafíos y las oportunidades para los países en desarrollo. Con la misma celeridad con

⁴ Las externalidades de la red surgen para un producto para el cual la utilidad que deriva un usuario del consumo de un bien aumenta de acuerdo con el número de los demás agentes que consumen tal bien (Arthur, 1989).

que la Internet —como la conocemos actualmente— se desarrolló, así continúa cambiando su apariencia y características. La tendencia general lleva a una convergencia de todos los tipos diferentes de TIC, hacia una fusión en la red de redes. La integración gradual de los servicios de datos en la telefonía móvil (2G y 3G), así como los adelantos en materia de Voz a través del Protocolo de Internet (VoIP), la evolución hacia la televisión digital o el uso de la red eléctrica para enviar datos (“*powerline*”) son pruebas incipientes y muy promisorias para la región. La convergencia de las TIC está formando un nuevo tipo de Internet, que complementa la funcionalidad del “sistema nervioso digital” (Gates, 1999).

Pero el ámbito en que realmente hay que avanzar es en la amplia difusión de las prácticas digitales, lo que exige una drástica reorganización del empleo de recursos humanos. En materia de uso e integración de las prácticas digitales en los procesos económicos, la región aún está muy rezagada. Sería conveniente aplicar incentivos de tipo fiscal, así como medidas directas de intervención estatal que favorezcan la conectividad, a fin de acelerar los ritmos de difusión.

Por otro lado, la transición a la era digital no debe pensarse exclusivamente como un fenómeno relacionado con la producción de bienes. Los posibles beneficios que la transición hacia la era digital promete en áreas como e-salud, e-educación o e-gobierno son inmensos, al digitalizar la educación y el acceso a mensajes y contenidos pedagógicos en los establecimientos escolares (Schnettler, 2001). La difusión de prácticas de diagnóstico y tratamiento de enfermedades, de formación de personal médico y paramédico a distancia (Rodríguez, 2001) y el establecimiento de vínculos entre la administración pública y los ciudadanos (Orrego, 2001), son áreas que ofrecen enormes posibilidades para el futuro.

Para favorecer una mayor equidad en la transición hacia la sociedad de la información, se requieren, además, medidas de diversos tipos, tendientes, por un lado, a prestar servicios de telecomunicaciones a menores costos y de fácil acceso a las redes digitales y, por otro lado, a facilitar el acceso a la infraestructura computacional. Es preciso hacer hincapié en asegurar el acceso universal, que consiste, por una parte, en impedir la creación de nuevas formas de exclusión económica y social (la “brecha digital interna”), pero también en acelerar la creación de la masa necesaria para que la organización digital de la producción sea rentable. El concepto de digitalización no se limita a la Internet. Es preciso encontrar soluciones baratas de alternativas de acceso, a fin de conectar a las masas de América Latina y el Caribe. Una política consistente con esta meta, que ya se ha puesto en marcha en varios países de la región, es la de establecer terminales de Internet en escuelas, centros comunitarios y lugares públicos.

De particular importancia para el desarrollo productivo, la competitividad sistémica y la generación de empleo productivo es la incorporación de las pyme a la era digital, en grado suficiente para su participación en redes internacionalmente competitivas. Todavía son muy escasos los programas de masificación del uso de la computación en la gestión de las pequeñas empresas y de Internet en su gestión tecnológica y comercial. En particular, tales programas pueden operar mediante redes asociativas especializadas que les permitan a las pyme participantes acceder a información sobre tecnología, servicios técnicos, crédito y mercados y a los instrumentos que se han creado para asistirles en estas áreas (CEPAL, 2000a, vol. 3, cap. 3).

Por otro lado, para garantizar la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas y generar un mayor volumen de comercio por esta vía, se requiere perfeccionar el marco legal de protección de dichas transacciones y de los consumidores que adquieren bienes y servicios por este medio.

Finalmente, las TIC constituyen un campo particularmente propicio para la cooperación regional, en particular a través de la creación de mecanismos conjuntos de desarrollo, consolidación y comercialización de productos y servicios de alta tecnología, como los programas de computación y la educación a distancia, así como del desarrollo de redes de alcance regional. El avance en algunas de estas áreas se ve obstaculizado por la total inexistencia de estándares y normas regionales que apoyen los procesos de integración de los servicios de telecomunicaciones. Esto es

manifiesto, por ejemplo, en la diversidad de tecnologías y estándares utilizados en la telefonía móvil, que entorpecen la integración física de los sistemas y la reducción de costos asociada a la ampliación del mercado a nivel regional. Éstas deben ser, por lo tanto, áreas prioritarias de los procesos de integración regional en el futuro inmediato.

3. Políticas relativas a los derechos de propiedad intelectual

Los países de la región deben desarrollar políticas en dos direcciones fundamentales (Abarza y Katz, 2002). En primer lugar, hacia la *valorización de las capacidades y el patrimonio nacionales y regionales*. Así como los países industrializados tenían claros sus objetivos en la época de la negociación del Acuerdo sobre los ADPIC, los países latinoamericanos y caribeños también deberían definir objetivos claros en esta materia y diseñar una estrategia para alcanzarlos. Hasta aquí simplemente han actuado con la expectativa de lograr un más fácil acceso a la inversión extranjera directa y a los mercados del mundo desarrollado, pero han dejado de lado la posibilidad de valorizar sus propios patrimonios. Por este motivo, es prioritario, en materia de derechos sustantivos, que estos países valoren y tomen conciencia de la importancia del patrimonio intelectual, genético y cultural que deben defender y de posibles caminos para su conservación y protección.

El segundo campo de acción es la *renegociación de los principios y objetivos contenidos en el Acuerdo sobre los ADPIC*. En esta materia, debe comprenderse claramente que el respeto por los derechos de propiedad intelectual debe ser compatible con la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y con reglas mínimas de equidad en la difusión internacional del progreso tecnológico, que faciliten la maduración tecnológica de los países en desarrollo. Esto implica, entre otros aspectos, que se deben buscar caminos para salvaguardar la posibilidad de desarrollar mejoras tecnológicas asociadas a la ingeniería inversa y al aprendizaje por experiencia.

Al respecto, es importante comprender, además, que no necesariamente los dos cuerpos jurídicos que protegen la propiedad intelectual en un país —es decir, los tratados internacionales, por una parte, y la ley nacional de patentes y marcas, por otro— tienen la misma interpretación acerca de la materia en sí que admite ser patentada, la extensión temporal de los derechos, el principio de territorialidad sobre el que éstos se han otorgado, si aquellos protegen o no las importaciones del producto patentado, las reglas de caducidad de una patente por ‘no explotación’, la obligatoriedad de otorgar licencias cuando no se hace uso efectivo de la patente, el tratamiento de nacionales o extranjeros, y la significación de lo que se ha dado en llamar el ‘agotamiento del derecho’ (Abarza y Katz, 2002). En otras palabras, los conflictos entre ambos cuerpos jurídicos normalmente han existido y corresponde al sistema jurídico de cada país decidir qué hacer al respecto. Esto otorga evidentemente una gran libertad a los países en desarrollo para desarrollar y promover políticas tecnológicas.

Varias áreas posibles de ajuste o desarrollo normativo son particularmente interesantes (véase, también, las consideraciones que sobre este tema figuran en el Capítulo 4 de este libro). Una de ellas se deriva de lo declarado por el grupo especial que se formara en el seno de la OMC a raíz del reciente conflicto entre Canadá y la Unión Europea. Sobre la base de los principios y objetivos de los artículos 7 y 8, dicho grupo especial reconoce que en el inciso primero del artículo 28, donde se establecen los derechos que otorga una patente a su titular, es preciso hacer algunos ajustes, con lo cual deja abierto el camino para una nueva ronda de negociación sobre estos temas. El mismo grupo especial indica que una de las excepciones posibles según el artículo 30 del Acuerdo sobre los ADPIC es aquella en virtud de la cual es posible utilizar un producto patentado para realizar experimentos científicos durante el período de vigencia de la patente, aunque no medie consentimiento del titular. Fundamenta esta declaración en que el objetivo de la legislación en materia de patentes es también facilitar la difusión y el progreso de los conocimientos científicos y no solamente proteger al titular de la invención.

El tema del agotamiento del derecho ofrece otra buena oportunidad a los países en desarrollo. Las políticas nacionales y regionales de los países latinoamericanos deberían volver a evaluar, con conocimiento e información suficientes, cuáles serán los medios más eficaces, o a su alcance, para fomentar el desarrollo local de tecnología, la selección de nuevas especies vegetales o animales, etc. Tanto la ingeniería inversa como los contratos de licencias abren posibilidades para que las firmas locales desarrollen tecnologías propias en el futuro. Ello debería constituir razón suficiente para alegar el agotamiento del derecho en aquellos casos en los que el desarrollo de capacidad tecnológica local podría verse obstaculizado por la explotación de las patentes extranjeras sólo a efectos de comercializar e importar bienes con elevado contenido tecnológico.

La figura de la licencia obligatoria claramente constituye un tercer camino por el que se debería buscar mayor flexibilización de los ADPIC, como lo muestra el reciente debate internacional en torno a la industria farmacéutica.

Parece razonable que la humanidad cuente con una legislación de propiedad intelectual capaz de proteger las obras del intelecto humano. Sin embargo, este sistema debe cumplir tres requisitos adicionales: a) debe otorgar un tratamiento diferencial a la propiedad intelectual en bienes de valor social como la salud, la educación y la alimentación básica; b) debe ofrecer a los países de menor desarrollo relativo mecanismos eficaces para proteger su patrimonio intelectual, genético y cultural; y c) debe promover los procesos de aprendizaje y desarrollo tecnológico de los países en desarrollo y, por el contrario, debe evitar su bloqueo.