

VIGESIMONOVENO PERÍODO DE SESIONES
BRASILIA, BRASIL
6 AL 10 DE MAYO DE 2002

Globalización y desarrollo



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Distr.
GENERAL
LC/G.2157(SES.29/3)
9 de abril de 2002
ORIGINAL: ESPAÑOL

Este documento fue coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con la colaboración de Juan Martín, ex Director de la Oficina de la CEPAL en Argentina; Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto; Alicia Bárcena, Directora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Bárbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico; Vivianne Ventura-Dias, Directora de la División de Comercio Internacional e Integración; Eugenio Lahera, Consultor, y María Elisa Bernal, Asistente Especial de la Secretaría de la Comisión. En la redacción de los capítulos colaboraron Jean Acquatella, Oscar Altimir, Mario Cimolli, Ricardo Ffrench-Davis, Len Ishmael, Luis Felipe Jiménez, Jorge Katz, Manuel Marfán, Jorge Martínez, Juan Carlos Ramírez, Daniel Titelman, Andras Uthoff y Miguel Villa. En su elaboración y discusión colaboraron asimismo María José Acosta, Hugo Altomonte, José Pablo Arellano, Irma Arriagada, Carmen Artigas, Renato Baumann, Rudolf Buitelaar, Inés Bustillo, Alvaro Calderón, Beverley Carlson, Jessica Cuadros, Carlos De Miguel, Martine Dirven, Hernán Dopazo, José Elías Duran, Hubert Escaith, Ernesto Espíndola, Felipe Ferreira, Juan Carlos Feres, Gilberto Gallopín, Francisco Gatto, Christian Ghymers, José Javier Gómez, Rebeca Grynspan, Johannes Heirman, Michael Hendrickson Isabel Hernández, Martín Hilbert, Andre Hofman, Martín Hopenhayn, Ricardo Jordán, Mikio Kuwayama, Arturo León, Juan Carlos Lerda, Carla Macario, Helen McBain, Ricardo Martner, Jorge Mattar, José Carlos Silva Mattos, Graciela Moguillansky, Sonia Montaño, César Morales, Juan Carlos Moreno Brid, Michael Mortimore, Guillermo Mundt, Georgina Núñez, María Angela Parra, Wilson Peres, Esteban Pérez, Marianne Schaper, Iván Silva, Verónica Silva, Ana Sojo, Andrés Solimano, Rogerio Studart, Giovanni Stumpo, Raquel Szalachman, Trudy Teelucksingh, Ian Thomson, Helvia Velloso, Jurgen Weller, Ricardo Zapata y los consultores, Armando Di Fillipo, Edmund V. FitzGerald, Wolf Grabendorf, Stephany Griffith-Jones, Gabriel Palma y Santiago Perry.

Nota explicativa

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

Un punto (.) se usa para separar los decimales.

El guion (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.



Índice

Presentación	13
Parte I: Visión global.....	15
Capítulo 1	
El carácter histórico y multidimensional de la	
globalización	17
I. El proceso de globalización	18
II. Las dimensiones no económicas	21
1. Dimensiones valóricas y culturales	21
2. La dimensión política	24
III. Oportunidades y riesgos.....	25
Capítulo 2	
Las dimensiones económicas de la globalización	29
I. Comercio e inversión internacional	30
1. Comercio internacional y crecimiento económico: una relación histórica variable.....	30
2. Surgimiento de sistemas internacionales de producción integrados	39
3. Desafíos pendientes de la relación entre comercio y crecimiento económico.....	46
4. Desarrollo de la institucionalidad comercial internacional	51
II. Finanzas internacionales y régimen macroeconómico	54
1. Transformaciones históricas del sistema financiero internacional	54
2. Transformaciones y volatilidad reciente de los mercados financieros	58
3. Flujos de capitales hacia países en desarrollo	64
III. Migración internacional	73

Capítulo 3

Desigualdades y asimetrías del orden global.....	77
I. Desigualdades en la distribución del ingreso mundial	78
1. Disparidades de largo plazo entre regiones y países	78
2. Efecto conjunto de la desigualdad internacional y nacional.....	82
II. Asimetrías básicas del orden global.....	88
1. Tres asimetrías del ordenamiento internacional	88
2. Aparición y debilitamiento del concepto de cooperación internacional para el desarrollo	93

Capítulo 4

Una agenda para la era global.....	99
I. Principios básicos para la construcción de un mejor orden global	100
1. Tres objetivos esenciales: suministrar bienes públicos globales, corregir las asimetrías internacionales e incorporar firmemente una agenda social mundial basada en los derechos	100
2. Reglas e instituciones globales respetuosas de la diversidad	102
3. Complementariedad del desarrollo institucional global, regional y nacional.....	103
4. Participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad.....	104
II. Estrategias nacionales ante la globalización	106
1. El papel y los elementos básicos de las estrategias nacionales	106
2. La estrategia macroeconómica	107
3. El desarrollo de competitividad sistémica.....	109
4. La sostenibilidad ambiental.....	111
5. Estrategias sociales ante la globalización.....	113
III. El papel crítico del espacio regional	115
IV. La agenda global	118
1. Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico	119
2. El desarrollo sostenible como bien público global.....	120
3. La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas	122
4. Superación de las asimetrías productivas y tecnológicas	124
5. Plena inclusión de la migración en la agenda internacional.....	129
6. Los derechos económicos, sociales y culturales: cimientos de la ciudadanía global.....	131

Parte II: Visión regional

Capítulo 5	133
Vulnerabilidad externa y política macroeconómica.....	135
I. Composición del financiamiento externo y la vulnerabilidad.....	136
1. Anatomía de los flujos de capital en los años noventa.....	136
2. Financiamiento externo y ciclo económico.....	141
II. Globalización e inestabilidad macroeconómica real.....	147
1. El comportamiento procíclico asociado al acelerador financiero.....	147
2. El comportamiento procíclico de las finanzas públicas.....	151
3. Débil proceso de inversión e insuficiente desarrollo financiero.....	155
III. El ámbito nacional: enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas.....	157
1. El manejo prudencial de los auges: aspectos fiscales, monetarios y regulatorios.....	158
2. El régimen cambiario	160

3.	Mecanismos de "autoseguro"	162
4.	La regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros.....	162
5.	El desarrollo financiero nacional	163
IV.	El ámbito internacional: fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera.....	166
1.	Creación de un marco institucional que favorezca la estabilidad financiera	167
2.	Financiamiento de emergencia.....	168
3.	La solución a los problemas de sobreendeudamiento	170
4.	El papel de la banca de desarrollo multilateral	171
5.	El papel de las instituciones regionales.....	173

Capítulo 6

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

I.	La dinámica de la especialización comercial de América Latina y el Caribe.....	176
1.	Tendencias generales	176
2.	La composición del comercio de bienes	183
3.	El comercio de servicios	187
II.	Los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe	188
III.	Los procesos de integración en la región.....	197
1.	Los esquemas subregionales de integración y los acuerdos intrarregionales de libre comercio.....	197
2.	Otras instancias de integración.....	200
IV.	La agenda de América Latina y el Caribe en materia de comercio e inversiones	201
1.	La agenda nacional: políticas de fomento a las exportaciones.....	202
2.	La agenda nacional: políticas de encadenamientos y formación de aglomeraciones productivas	204
3.	La agenda regional	207
4.	La agenda internacional	210

Capítulo 7

Fortalecimiento de los sistemas de innovación y el desarrollo tecnológico

I.	Los sistemas de innovación y el desarrollo tecnológico	216
II.	La evolución de los sistemas de innovación	218
1.	Los sistemas de innovación en la etapa de industrialización liderada por el Estado.....	218
2.	Cambios en los sistemas de innovación inducidos por la apertura externa y la globalización	219
3.	El gasto en ciencia y tecnología	223
III.	Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC)	226
1.	La naturaleza de las transformaciones generadas por las TIC	226
2.	El avance de la conectividad en la región	227
IV.	Los derechos de propiedad intelectual	231
1.	La homogeneización normativa en materia de propiedad intelectual	231
2.	El desempeño latinoamericano en la actividad de patentamiento.....	234
V.	Políticas para facilitar la transformación productiva y tecnológica	236
1.	El fortalecimiento de los sistemas de innovación: estrategias y políticas activas	236
2.	Políticas para acelerar el avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	238
3.	Políticas relativas a los derechos de propiedad intelectual	240

Capítulo 8

La migración internacional y la globalización	243
I. El carácter interactivo de la migración y la globalización	245
1. Factores que promueven la movilidad y su heterogeneidad.....	245
2. Cultura migratoria y formación de comunidades transnacionales.....	247
3. Persistencia de barreras y dificultades institucionales que restringen la movilidad.....	248
4. Las fuerzas globales y el futuro de la migración	250
II. Patrones de migración internacional de la población latinoamericana y caribeña	251
1. La emigración hacia los Estados Unidos.....	251
2. La emigración hacia otros destino.....	256
3. La migración intrarregional.....	258
III. Potencialidades y problemas de la migración	260
1. Las remesas	260
2. Desprotección y vulnerabilidad de los migrantes.....	263
3. Ciudadanía y derechos humanos	265
IV. Propuestas para una agenda regional sobre la migración internacional	267
1. Gobernabilidad de la migración internacional	267
2. Vinculación con los emigrados	270
3. Medidas de prevención de los riesgos asociados a la migración.....	271

Capítulo 9

Globalización y sostenibilidad ambiental	273
I. Impacto de la transformación productiva en el desarrollo sostenible	274
II. Efectos de los cambios en la estructura productiva sobre la sostenibilidad ambiental.....	276
III. Globalización económica y medio ambiente	280
1. Impacto ambiental de las exportaciones y la inversión extranjera directa	280
2. Las transformaciones del entorno económico internacional y el medio ambiente	285
IV. Repercusiones ambientales de la reestructuración productivo-tecnológica en el sector energético	287
1. Trayectoria de intensidad energética	287
2. Trayectoria de emisiones de dióxido de carbono	290
3. El sector energético de América Latina y el Caribe frente al cambio climático global	292
V. Cambios en la vulnerabilidad regional.....	294
VI. Cambios en la gobernabilidad e institucionalidad nacionales y regionales para la gestión ambiental	297
1. Fortalecimiento institucional	297
2. Desafíos pendientes.....	298
3. Cambios en el financiamiento para el medio ambiente	299
VII. Cambios en la gobernabilidad ambiental internacional	299
VIII. Una agenda de acción	302
1. Consolidar los mecanismos nacionales de gestión ambiental y fortalecer la capacidad institucional para enfrentar las tendencias observadas	302
2. Desarrollar la capacidad institucional y mecanismos para reducir la vulnerabilidad regional frente a los desastres naturales	303
3. Desarrollar la capacidad institucional y mecanismos para propiciar un manejo sostenible de los recursos naturales y energéticos	303

4.	Emprender iniciativas innovadoras para financiar el logro de las metas de desarrollo sostenible.....	304
5.	Consolidar la creación de mercados internacionales para los servicios ambientales globales y crear capacidad regional para participar activamente en ellos	304
6.	Aumentar la absorción de tecnologías de producción más limpia a través de los vínculos comerciales y de inversión foránea existentes, e inversión propia en investigación y desarrollo.....	305
7.	Aumentar el compromiso político de todos los actores sociales a nivel nacional, regional, y global con las metas de desarrollo sostenible	306
Capítulo 10		
Globalización y desarrollo social		307
I.	Brechas y rezagos educativos en la región	307
1.	Avances en materia de cobertura educativa	308
2.	Rezagos en términos de calidad	315
3.	Educación, empleo e ingresos	318
II.	Globalización y empleo	324
1.	Dinámica de la estructura de la producción y el empleo.....	324
2.	Globalización, flexibilización y precarización laboral.....	330
III.	Protección social	334
1.	Aseguramiento y protección social para enfrentar el riesgo y la inestabilidad	334
2.	Sistemas de protección social, empleo y pobreza	336
IV.	La agenda social	338
1.	La superación de las brechas educativas	338
2.	Los principales desafíos en materia de empleo	341
3.	Educación, capacitación y empleo (empleabilidad)	343
4.	Sistemas de protección social.....	344
5.	Protección social y empleo.....	345
6.	Agenda social para la integración y la cooperación regional	346
Capítulo 11		
Los efectos de la globalización en las economías del Caribe pertenecientes a la CARICOM.....		349
I.	La integración en el Caribe como respuesta positiva a la globalización	350
II.	El proceso de cambio estructural en el marco de la globalización	354
III.	Flujos de capital	361
IV.	Empleo y migración.....	365
V.	La globalización y la política y el desempeño macroeconómicos	368
VI.	El desarrollo sostenible	372
Bibliografía		375
Índice de cuadros		
Cuadro 2.1	Exportaciones por origen	32
Cuadro 2.2	Estructura de las importaciones mundiales por origen y destino, 1985 y 2000.....	33
Cuadro 2.3	Productos dinámicos y estancados en las importaciones mundiales, 1985-2000	37

Cuadro 2.4	Estructura exportadora por tipo de situación competitiva	40
Cuadro 2.5	Inversión extranjera directa	44
Cuadro 2.6	Entradas de inversión extranjera directa.....	45
Cuadro 2.7	Concentración geográfica de subsidiarias extranjeras en industrias manufactureras seleccionadas, por intensidad tecnológica, 1999	46
Cuadro 2.8	Crecimiento del PIB: mundo y mayores regiones, 1820-1998.....	52
Cuadro 2.9	Activos financieros de inversionistas institucionales Países seleccionados de la OCDE	59
Cuadro 2.10	Flujo neto de recursos, 1973-1999	66
Cuadro 2.11	Flujo neto de recursos, 1990-1999	69
Cuadro 2.12	Organización de cooperación y desarrollo económicos: 10 principales países receptores de inmigrantes	74
Cuadro 2.13	Organización de cooperación y desarrollo económicos: naciones de origen de los inmigrantes a los principales países receptores en 1999	74
Cuadro 3.1	Evolución de las disparidades interregionales.....	79
Cuadro 3.2	Índices de desigualdad del ingreso per cápita en el mundo.....	81
Cuadro 3.3	Desviación estándar del crecimiento del PIB per cápita	82
Cuadro 3.4	Tendencia mundial de la desigualdad del ingreso, 1975-1995.....	84
Cuadro 3.5	Asimetrías internacionales: participación de los países en desarrollo en la economía mundial	90
Cuadro 5.1	América Latina y el Caribe: fuentes de financiamiento externo, 1990-2000	138
Cuadro 5.2	América Latina y el Caribe: flujo neto de recursos privados, 1990-1999	140
Cuadro 5.3	América Latina y el Caribe: aporte del financiamiento externo de largo plazo por grupos de países, 1990-1999	141
Cuadro 5.4	América Latina y el Caribe: evolución de la balanza de pagos, 1990-2001.....	145
Cuadro 5.5	Indicadores de vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, 1999-2000.....	146
Cuadro 5.6	América Latina y el Caribe: regímenes cambiarios, 2002.....	150
Cuadro 6.1	América Latina: evolución del comercio de bienes y servicios, 1990-2001	178
Cuadro 6.2	América Latina y el Caribe: evolución de las cuotas de mercado e índice de especialización relativa en rubros dinámicos	181
Cuadro 6.3	América Latina y el Caribe: estructura exportadora según categorías de intensidad tecnológica en 1985 y 2000	184
Cuadro 6.4	Volumen y composición de las exportaciones de servicios, 2000	187
Cuadro 6.5	América Latina y el Caribe: ingresos de inversión extranjera directa, 1990-2001.....	189
Cuadro 6.6	América Latina y el Caribe: estrategia de las empresas transnacionales en los años noventa.....	192
Cuadro 6.7	América Latina: participación de 1 000 mayores empresas en ventas totales de cada sector, según propiedad (1990-1992; 1994-1996; 1998-2000).....	195
Cuadro 6.8	América Latina: 20 mayores empresas exportadoras, 2000.....	196
Cuadro 6.9	América Latina y el Caribe: exportaciones según destinos y categorías de intensidad tecnológica, 2000	199
Cuadro 7.1	América Latina: gasto en investigación y desarrollo, por sector de financiamiento, 1999	224
Cuadro 7.2	América Latina y el Caribe: número de investigadores por cada 1 000 integrantes de la población económicamente activa	225
Cuadro 7.3	Evolución de los niveles y brechas de conectividad, 1995-2000	228
Cuadro 7.4	América Latina: nivel de conectividad en el año 2000 y evolución entre 1995 y 2000, según el patrón mundial.....	230
Cuadro 7.5	Estados Unidos: patentes obtenidas por países	232

Cuadro 7.6	Solicitudes y concesiones de patentes de plantas atendidas por la OMPI.....	235
Cuadro 8.1	Estados Unidos: distribución de la población económicamente activa nativa y nacida en América Latina y el Caribe, por ramas de actividad, censo de 1990.....	253
Cuadro 8.2	Estados Unidos: total de inmigrantes admitidos y provenientes de América Latina y el Caribe, 1971-1998.....	255
Cuadro 8.3	Estados Unidos: inmigrantes admitidos provenientes de países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1971-1998	255
Cuadro 8.4	Estados Unidos: latinoamericanos y caribeños admitidos como inmigrantes, por subregión de origen y según clase de admisión, 1998	256
Cuadro 8.5	Latinoamericanos y caribeños en Europa y otros países con información disponible, <i>Circa</i> 2000.....	257
Cuadro 8.6	América Latina: población nacida en el exterior según región de origen, por países de presencia, <i>Circa</i> 1990.....	258
Cuadro 8.7	Caribe: población nacida en el exterior, según región de origen, por países, de presencia, <i>Circa</i> 1990.....	259
Cuadro 8.8	América Latina y el Caribe: principales países receptores de remesas, 1990 y 2000.....	261
Cuadro 9.1	América Latina y el Caribe: indicadores ambientales seleccionados.....	279
Cuadro 9.2	Crecimiento promedio anual por destino del volumen de exportaciones de las industrias ambientalmente sensibles.....	282
Cuadro 9.3	Índices de ventaja comparativa revelada (VCR) en el grupo de las industrias ambientalmente sensibles.....	283
Cuadro 9.4	Empresas que invierten en sus procesos productivos por razones ambientales, 1996.....	284
Cuadro 9.5	América Latina y el Caribe: indicadores de consumo e intensidad energética	288
Cuadro 10.1	América Latina y el Caribe (17 países): asistencia escolar según grupos de edad y sexo y según grupos de edad y cuartil de ingreso familiar, 1990 y 1999.....	309
Cuadro 10.2	Matrícula en la enseñanza secundaria y terciaria, 1985 a 1997	313
Cuadro 10.3	Esperanza de vida escolar en países seleccionados, 1980, 1990 y 1995	314
Cuadro 10.4	América Latina y el Caribe (17 países): gasto público social en educación	315
Cuadro 10.5	Posición relativa de países iberoamericanos en estudios internacionales sobre calidad de la educación.....	317
Cuadro 10.6	América Latina y el Caribe (17 países): número promedio de años de estudio de la población económicamente activa (PEA), según grupos de edad y condición de actividad, 1990 y 1999	319
Cuadro 10.7	América Latina (17 países): evolución del producto en los años noventa	326
Cuadro 10.8	América Latina (16 países): evolución del empleo total y asalariado, 1990-1999	327
Cuadro 10.9	América Latina y el Caribe: indicadores de la evolución del empleo durante los años noventa.....	330
Cuadro 10.10	América Latina (16 países): evolución de las brechas salariales en los años noventa.....	331
Cuadro 10.11	América Latina (12 países): trabajadores asalariados sin contrato de trabajo y sin seguridad social en zonas urbanas	333
Cuadro 10.12	América Latina (7 países): incidencia del trabajo asalariado no permanente en áreas urbanas	334
Cuadro 10.13	Pobreza en hogares con jefes de 25 a 64 años de edad, según situación de empleo.....	337

Cuadro 11.1	CARICOM: exportaciones y participación de mercado, 1985-1999	353
Cuadro 11.2	CARICOM: distribución de la participación en el mercado intrarregional de importación, por país miembro, años seleccionados entre 1985 y 1999	353
Cuadro 11.3	Participación sectorial del producto, 1990 y 2000	355
Cuadro 11.4	Llegadas de turistas e ingresos correspondientes, en países seleccionados del Caribe, 1980-1998	359
Cuadro 11.5	Flujos netos de inversión extranjera directa, 1990-1999	363
Cuadro 11.6	Crecimiento del empleo en el sector manufacturero, 1992-1997	366
Cuadro 11.7	Países del Caribe: crecimiento en PIB real, 1991-2000	369

Índice de recuadros

Recuadro 1.1	Inclusión e identidad: la cuestión étnica.....	23
Recuadro 2.1	Deterioro de largo plazo de los precios de las materias primas.....	38
Recuadro 2.2	Tasas de interés y márgenes de bonos en los mercados emergentes	67
Recuadro 4.1	Los vínculos económicos entre Puerto Rico y Estados Unidos continental.....	127
Recuadro 5.1	Tres crisis en menos de una década.....	142
Recuadro 8.1	Cambios en la movilidad de las personas en un área del Mercosur	260
Recuadro 8.2	Programas gubernamentales en apoyo a las remesas colectivas en México	263
Recuadro 8.3	Estados Unidos: estimaciones de personas indocumentadas.....	264
Recuadro 8.4	La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	266
Recuadro 11.1	Convergencia macroeconómica en el área de la CARICOM	352
Recuadro 11.2	Las nuevas tecnologías en el Caribe.....	360

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Ratificación de las convenciones sobre derechos humanos	22
Gráfico 2.1	Comercio y producto mundial, 1870-1998.....	31
Gráfico 2.2	Exportaciones de América Latina	34
Gráfico 2.3	Crecimiento de las exportaciones y del PIB por país	35
Gráfico 2.4	Comercio y producto en América Latina, 1870-1998	48
Gráfico 2.5	Desindustrialización, comercio exterior, empleo e ingreso.....	50
Gráfico 2.6	Fondo Monetario Internacional: créditos totales y préstamos pendientes, 1950-2001.....	57
Gráfico 2.7	Instrumentos financieros derivados transados en mercados organizados.....	60
Gráfico 2.8	Márgenes de mercados emergentes	63
Gráfico 2.9	Flujos netos a los países en desarrollo.....	64
Gráfico 2.10	Créditos de las instituciones financieras internacionales	70
Gráfico 2.11	Deuda externa.....	72
Gráfico 3.1	Desigualdad internacional ponderada, 1950-1998	83
Gráfico 3.2	Desigualdad global de los ingresos individuales, 1820-1992.....	84
Gráfico 3.3	Desigualdad y riqueza	86
Gráfico 3.4	Inestabilidad del crecimiento económico	91
Gráfico 5.1	Patrones de crecimiento, déficit comercial y transferencia neta de recursos.....	137
Gráfico 5.2a	América Latina y el Caribe: monto de emisiones internacionales de bonos	139
Gráfico 5.2b	América Latina y el Caribe: condiciones de las comisiones internacionales de bonos	139
Gráfico 5.3	Movimientos procíclicos de la actividad económica y transferencia neta de recursos.....	143

Gráfico 5.4a	Evolución del EMBI global	144
Gráfico 5.4b	Diferenciales de los eurobonos	144
Gráfico 5.5	Transferencia neta de recursos y apreciación de la moneda y activos financieros	148
Gráfico 5.6	Cuentas del gobierno central de América Latina, 19 países	152
Gráfico 5.7	América Latina: carga tributaria del gobierno central, 1990-2000	153
Gráfico 5.8	Episodios de políticas procíclicas en América Latina, 1990-2000	154
Gráfico 5.9	Diferencial entre tasa de crecimiento del PIB y tasa de interés real pagada por la deuda pública.....	155
Gráfico 5.10	América Latina y el Caribe: volatilidad en la transferencia neta de recursos y coeficientes de inversión/PIB	156
Gráfico 6.1	América Latina y el Caribe: evolución del comercio y del producto interno bruto, 1985-2001	177
Gráfico 6.2a	Variación de la tasa media de crecimiento anual del PIB real y de las exportaciones entre 1970-1980 y 1990-2000	179
Gráfico 6.2b	Variación de la tasa de crecimiento del PIB y de la elasticidad (implícita) de las importaciones entre 1970-1980 y 1990-2000	179
Gráfico 6.3	América Latina y el Caribe: destino de las exportaciones, 1990 y 2000	182
Gráfico 6.4	Flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe, por países de origen, 1990-2000.....	190
Gráfico 6.5	Países de la ALADI: distribución sectorial de la inversión extranjera directa 1981-2000	191
Gráfico 7.1	La inversión mundial en investigación y desarrollo, 1996-1997	223
Gráfico 7.2	América Latina y el Caribe: gasto en ciencia y tecnología, en relación al PIB	224
Gráfico 7.3	Conectividad y PIB per cápita en el mundo, 1995, 2000.....	229
Gráfico 7.4	Estados Unidos: número de patentes obtenidas por los principales sectores de actividad	233
Gráfico 8.1	Estados Unidos: porcentaje de profesionales en la fuerza de trabajo, según origen, 1997	252
Gráfico 8.2	Estados Unidos: porcentaje de población de 25 años y más con al menos enseñanza secundaria, según origen, 2000.....	254
Gráfico 9.1	Expansión de la frontera agrícola (1961-1999).....	276
Gráfico 9.2	América Latina y el Caribe: evolución de algunos sectores vinculados a los recursos naturales	277
Gráfico 9.3	Mercosur: volumen de exportaciones de las industrias ambientalmente sensibles, por mercados de destino	281
Gráfico 9.4	Comunidad Andina: volumen de exportaciones de las industrias ambientalmente sensibles, por mercados de destino	282
Gráfico 9.5	Intensidad energética de América Latina (1970-2000)	288
Gráfico 9.6	América Latina y el Caribe: sendero de intensidad energética e ingreso per cápita, 1970-2000.....	289
Gráfico 9.7	Emisiones de CO ₂ en América Latina y el Caribe con relación al PIB	290
Gráfico 9.8	Sendero de emisiones de CO ₂ , 1980-1999	291
Gráfico 9.9	Emisiones de dióxido de carbono en centrales eléctricas, 1970-2000	292
Gráfico 9.10	Comparación de emisiones entre regiones del mundo (1973-1999)	293
Gráfico 9.11	América Latina y el Caribe: efectos de desastres ocasionados por fenómenos naturales (1998-2001)	295
Gráfico 10.1	Puntaje mediano y del percentil 75 en pruebas estandarizadas de alumnos de cuarto grado en establecimientos educacionales públicos y privados.....	316

Gráfico 10.2	Número promedio de años de estudio de la población económicamente activa (PEA) total, según grupos de edad, 1999.....	323
Gráfico 10.3	América Latina (17 países): tasas de desempleo urbano, períodos 1991-1994, 1995-1996, 1997-1998 y 1999-2000.....	329
Gráfico 11.1	Importaciones estadounidenses de prendas de vestir provenientes de países seleccionados del Caribe	358
Gráfico 11.2	Flujos de capital hacia el Caribe, 1990-1998	362
Gráfico 11.3	Emisiones internacionales de bonos y flujos bancarios, 1990-1998	363
Gráfico 11.4	IED como porcentaje de la formación bruta de capital, 1996-1998	364
Gráfico 11.5	Crecimiento del empleo y la mano de obra, 1991-1997.....	365
Gráfico 11.6	Tasas medias de inflación, 1981-2000	371
Gráfico 11.7	Emisiones de dióxido de carbono (CO ₂).....	373



Presentación

El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo —sus raíces históricas son profundas—, los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado. Por este motivo, los países de la región encomendaron a la Secretaría centrar la discusión de este vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL en el tema de la globalización y el desarrollo.

La globalización brinda, sin duda, oportunidades para el desarrollo. Todos hemos entendido, con razón, que las estrategias nacionales deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como, especialmente, financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogenidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial. Muchos de estos riesgos obedecen a dos características preocupantes del actual proceso de globalización. La primera es el sesgo que se aprecia en la globalización de los mercados: junto a la movilidad de los capitales, los bienes y los servicios, existen fuertes restricciones a la libre

movilidad de la mano de obra. Esto se refleja en el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización, la cual no incluye, por ejemplo, temas como la mencionada movilidad de mano de obra ni mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, pautas internacionales para lograr una adecuada tributación del capital, y acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos.

Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernalidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica —como se ha hecho particularmente evidente en el campo financiero— sino también en muchos otros terrenos, debido al enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.

Una importante dimensión del proceso de globalización —y, por cierto, no la más destacada cuando se habla del tema— es la gradual generalización de ideas y valores en torno a los derechos civiles y políticos, por un lado, y a los económicos, sociales y culturales, por el otro, que van dando sustento al concepto de ciudadanía global. Nadie encarna mejor este aspecto del proceso de globalización que las Naciones Unidas. Desde su carta constitutiva se han consagrado ideas y valores globales en torno a esos derechos, que fueron progresivamente ratificados por los gobiernos en las sucesivas cumbres mundiales.

La primera parte de este documento analiza la globalización desde una perspectiva integral. En el Capítulo 1 se destaca el carácter multidimensional del proceso, se inscribe la fase actual dentro del proceso histórico de internacionalización de la economía mundial, y se examinan las dimensiones sociales, políticas y culturales. En el Capítulo 2 se pasa revista a la evolución de las facetas económicas del proceso de globalización: comercio e inversión, finanzas y regímenes macroeconómicos, y movilidad internacional de la mano de obra. La evolución de las desigualdades de ingreso y las asimetrías fundamentales que caracterizan al ordenamiento global se examinan en el Capítulo 3. En el último capítulo de esta primera parte (Capítulo 4) se presenta una propuesta de agenda positiva para América Latina y el Caribe en la era global. Así, a partir de ciertos principios básicos, como son objetivos compartidos, instituciones globales respetuosas de la diversidad, complementariedad entre instituciones globales, regionales y nacionales, y participación equitativa conforme a reglas adecuadas de gobernabilidad, se detallan las medidas necesarias en los planos nacional, regional y global para alcanzar los tres objetivos prioritarios del nuevo orden internacional: la provisión de bienes públicos globales, la corrección de las asimetrías internacionales y una agenda social basada en los derechos.

En la segunda parte del documento se tratan temas específicos: Vulnerabilidad externa y política macroeconómica (Capítulo 5), Inserción de América Latina y el Caribe en los circuitos comerciales y productivos globales (Capítulo 6), Fortalecimiento de los sistemas de innovación y desarrollo tecnológico (Capítulo 7), Migración internacional y globalización (Capítulo 8), Globalización y sostenibilidad ambiental (Capítulo 9), Globalización y desarrollo social (Capítulo 10) y Efectos de la globalización sobre las economías del Caribe (Capítulo 11). En estos capítulos, después de un breve diagnóstico de los principales problemas, se presenta una serie de medidas que deberían adoptarse en los ámbitos nacional, regional e internacional, y se detallan las propuestas que figuran en el Capítulo 4.



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

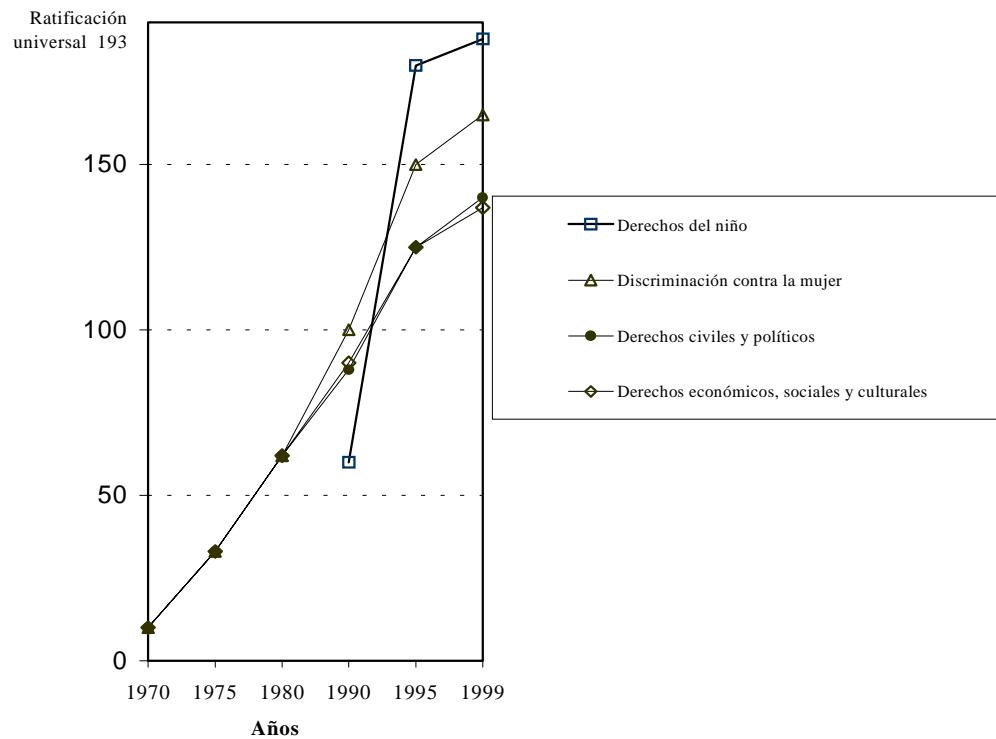
La globalización económica evoluciona simultáneamente a otros procesos que tienen su propia dinámica. Uno de los más positivos es el que la CEPAL ha denominado "globalización de los valores", entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes (CEPAL, 2000a) y cuya manifestación más cabal 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*, Nº 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.

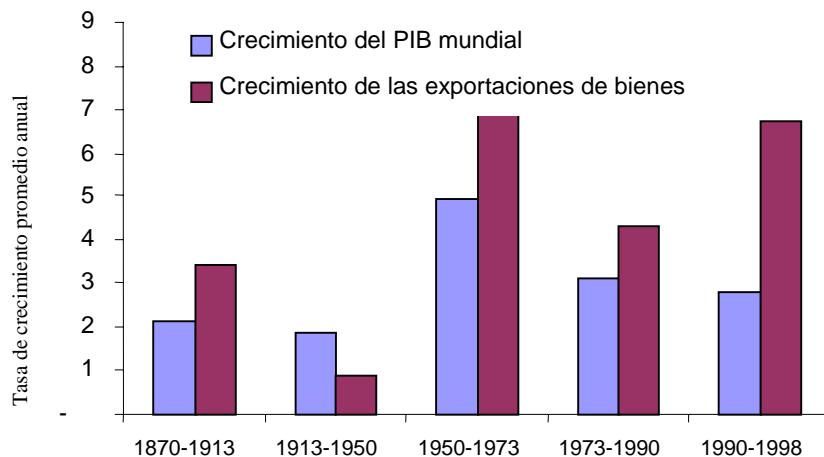
En efecto, fuera de las potencias europeas comprometidas con el libre comercio (Inglaterra y los Países Bajos, en particular), de la imposición de este sistema a las colonias en las relaciones económicas con su respectiva metrópolis y de exigencias similares a algunas potencias independientes (Japón, 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 impulsor 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.

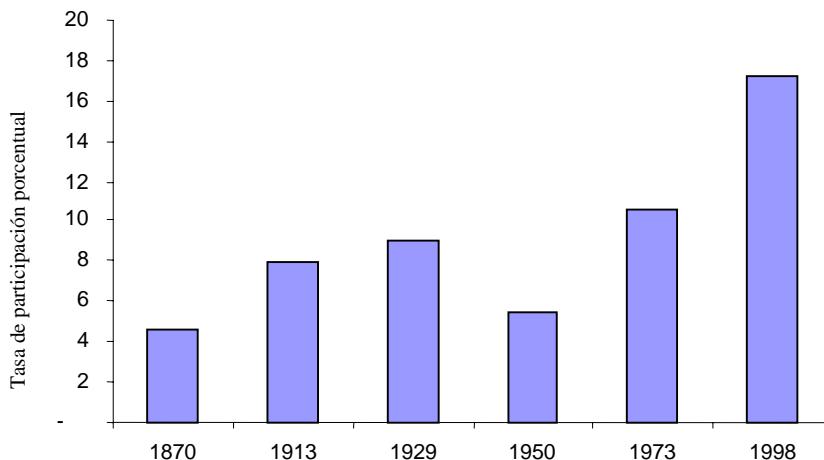
² Entre los países latinoamericanos, destacan en este sentido Brasil, Chile, Colombia y México (Bairoch, 1993, Parte I; Maddison, 1989, cap. 4; Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a).

**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 intervieron 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)

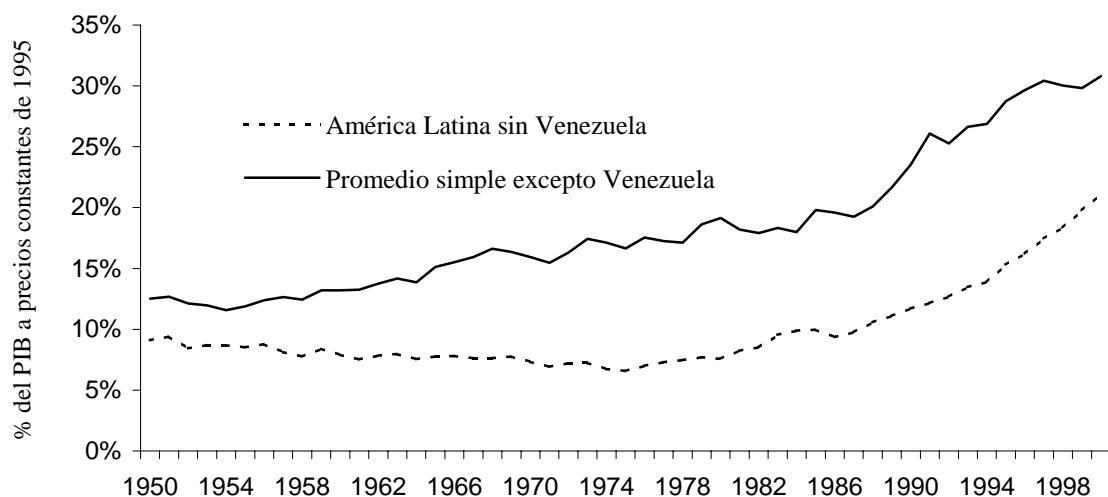
Región de destino \ Región de origen	Europa occidental	Estados Unidos	Otros industrializados	Total países industrializados	América Latina y el Caribe	Asia en desarrollo	Africa	Total países en desarrollo	Total por origen
A. 1985									
Europa occidental	30.0	5.2	1.6	36.8	0.8	2.5	1.2	4.6	41.4
Estados 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.

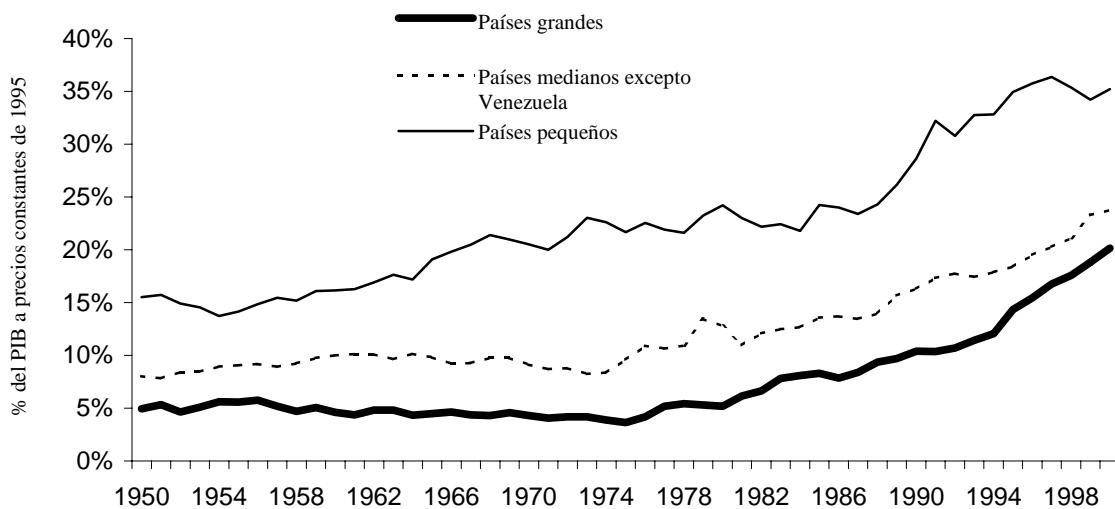
Nota: Los datos de las importaciones mundiales se refieren al total de importaciones de 82 países informantes, lo que corresponde aproximadamente al 90% del comercio mundial. El año 1985 se refiere al promedio anual del período 1984-1986. El año 2000 se refiere al promedio anual de 1999-2000. Los países no incluidos como países informantes son principalmente economías en transición. Europa occidental: Unión Europea más Suiza, Noruega e Islandia. Otros industrializados: Japón, Australia, Nueva Zelanda 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 Zelanda, zonas francas, etc.

Gráfico 2.2
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA

A. Porcentajes del PIB



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



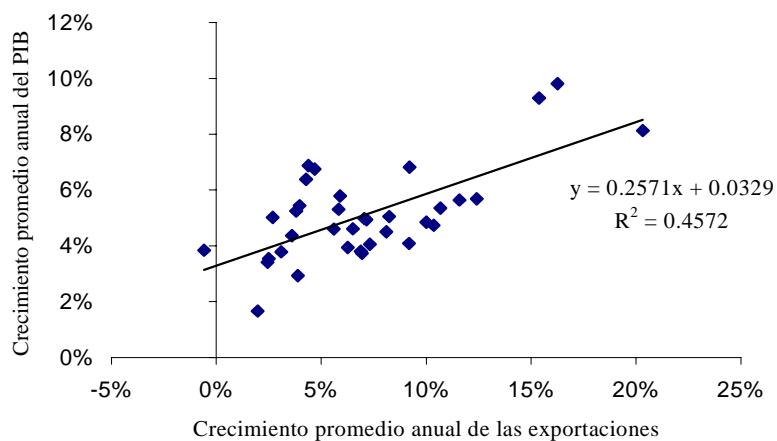
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

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 enclastramiento 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

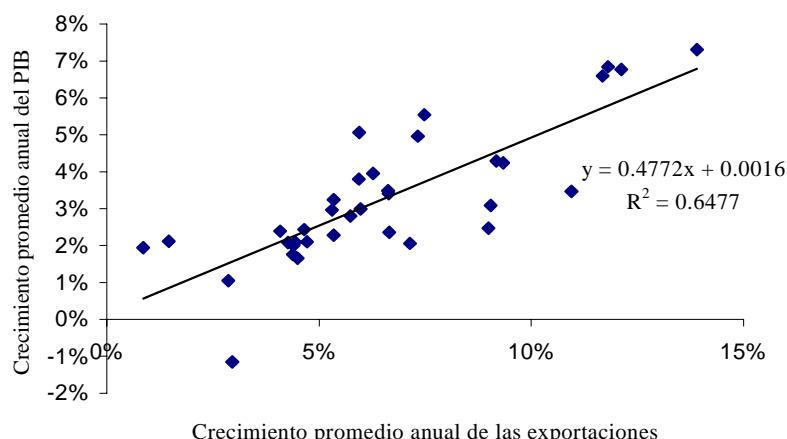
gran dinamismo en el último decenio del siglo XX no estuvo acompañado de una mayor expansión económica mundial.

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
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 Rodriguez 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.

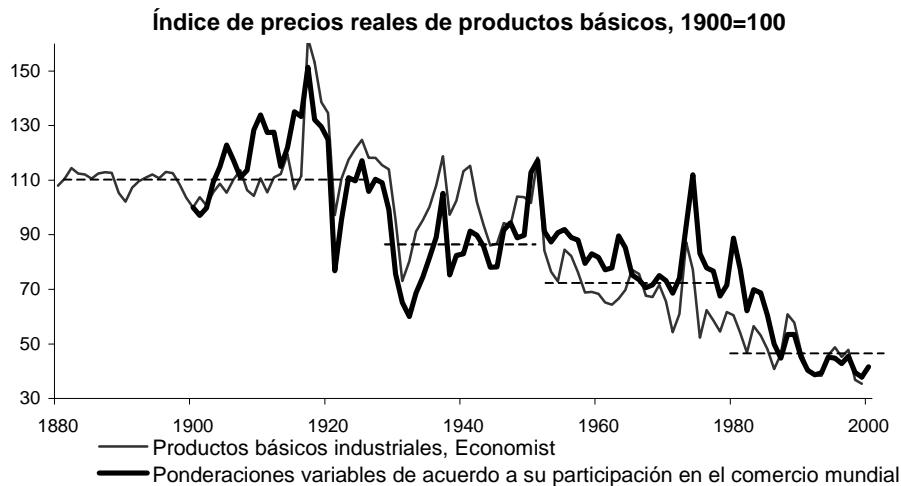
Cuadro 2.3
**PRODUCTOS DINÁMICOS Y ESTANCADOS EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES,
 1985-2000**
 Cuatro dígitos de la CUCI revisión 2
 Ponderación (% de importaciones totales)

	Productos dinámicos				Productos estancados				Aumento o reducción netos
	Número de partidas	1985	2000	Aumento	Número de partidas	1985	2000	Pérdida	
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 (Méjico 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 autocontenido, 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	1 057.1	
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	Biología	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 endebles 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

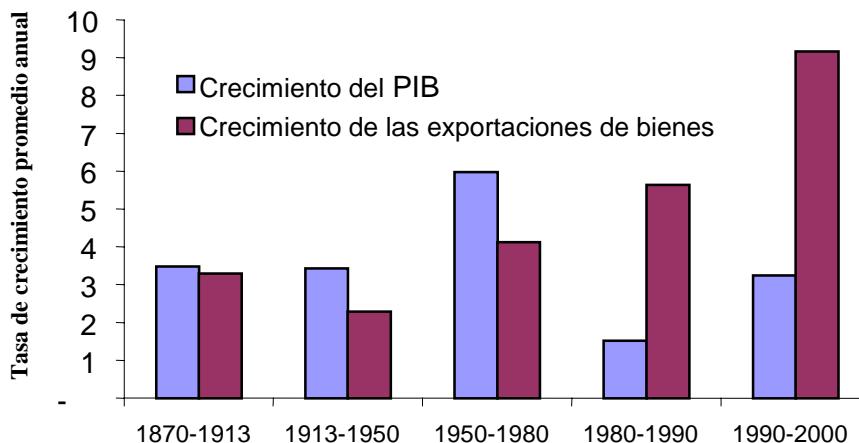
¹⁵ En los capítulos 6, 7 y 10 de este libro y CEPAL (2001a), Katz (2000) y Mortimore y Peres (2001) se presenta un análisis más extenso de estos temas.

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.

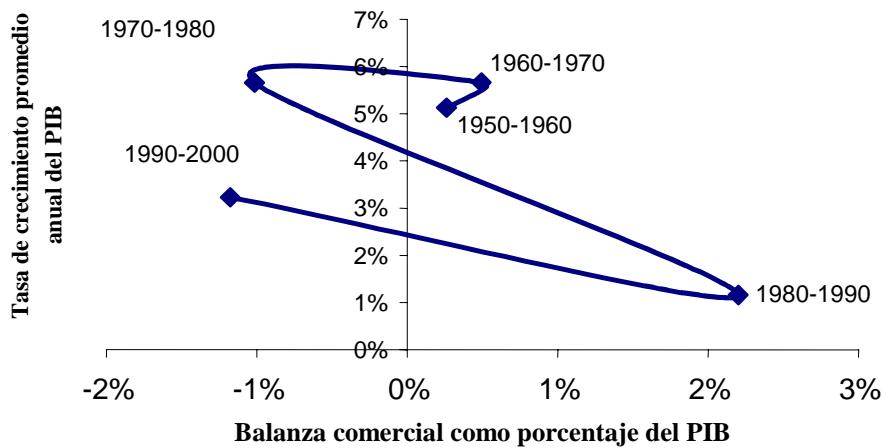
manufacturero en el total se sitúa en niveles cada vez menores de ingreso por habitante; en 1990, más de treinta países tenían un ingreso por habitante mayor que el correspondiente al nivel en el que la participación del empleo manufacturero comienza a decaer. En el sector servicios se da una evolución 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).

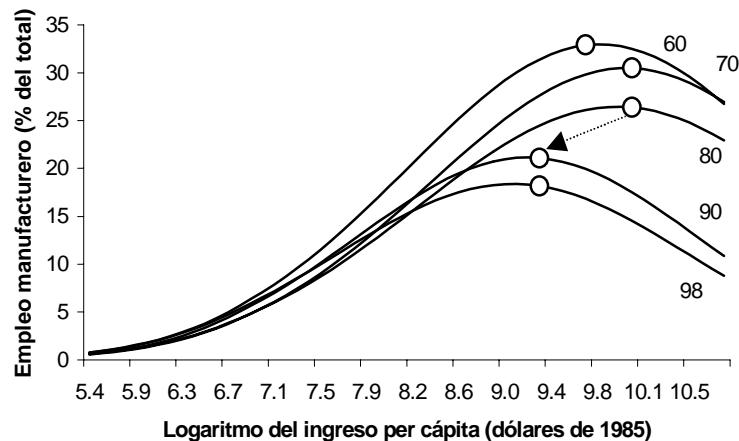
En este sentido, la “enfermedad holandesa” debe entenderse como el “exceso de desindustrialización” debido al cambio de grupo de referencia. Esto es lo que ocurrió en los Países Bajos, el Reino Unido y Noruega, así como en Grecia, Chipre y Malta (turismo), y Suiza, Luxemburgo y Hong Kong (China) (servicios 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.

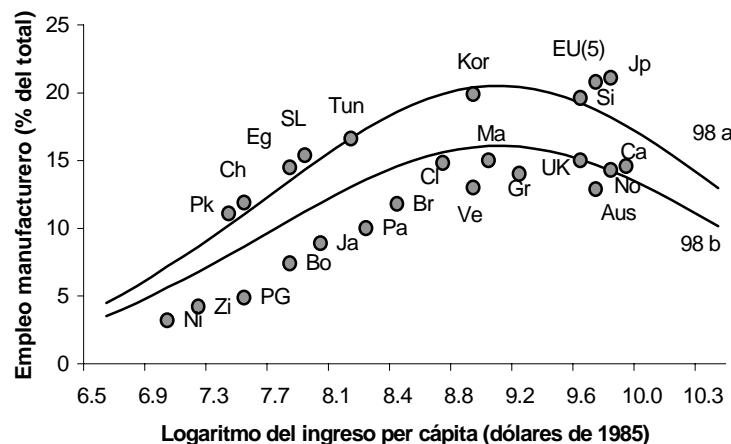
¹⁸ Comúnmente la “enfermedad holandesa” se refiere a una marcada apreciación de la moneda local, como consecuencia del súbito descubrimiento de recursos naturales comercializables en el plano internacional.

Gráfico 2.5
DESINDUSTRIALIZACIÓN, COMERCIO EXTERIOR, EMPLEO E INGRESO

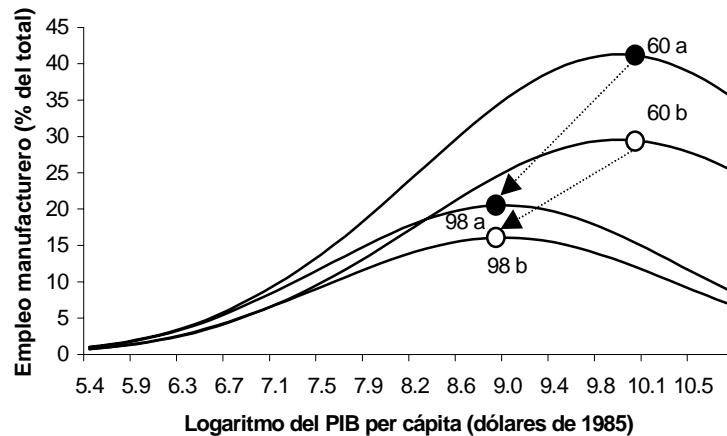
A. Fuentes de desindustrialización



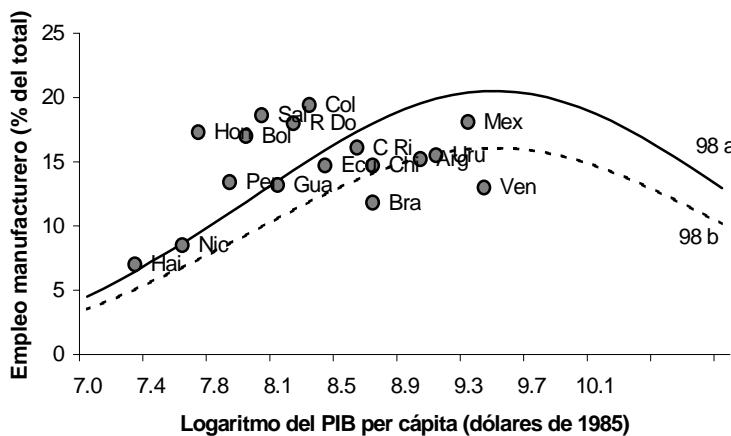
B. El efecto del comercio exterior



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 Zelanda 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 intrainustrial 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 protecciónistas. 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.

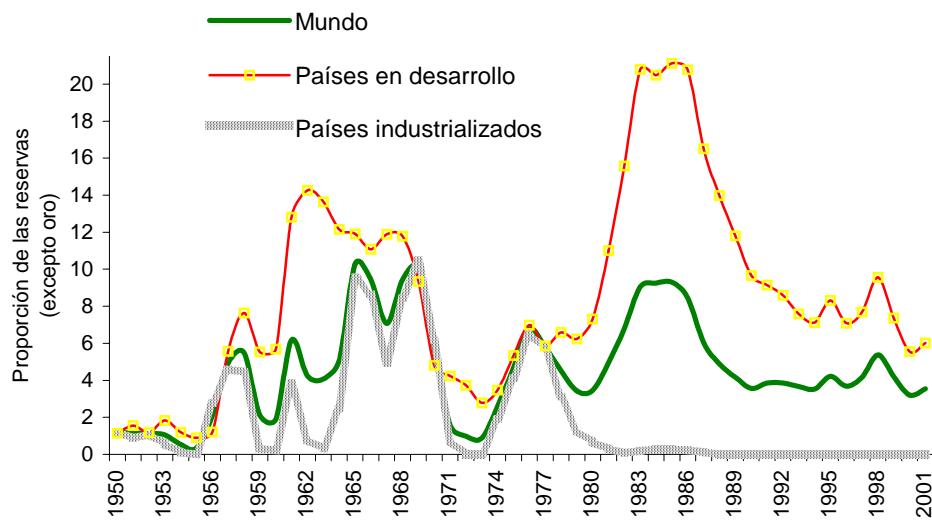
Como se sabe, el excedente de dólares también hizo perder vigencia a los acuerdos adoptados en Bretton Woods. El abandono de la paridad dólar-oro en 1971 y la posterior flotación de las monedas más importantes dejaron obsoleto el primer elemento del acuerdo y modificaron profundamente el tercero. Los 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 1º 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.

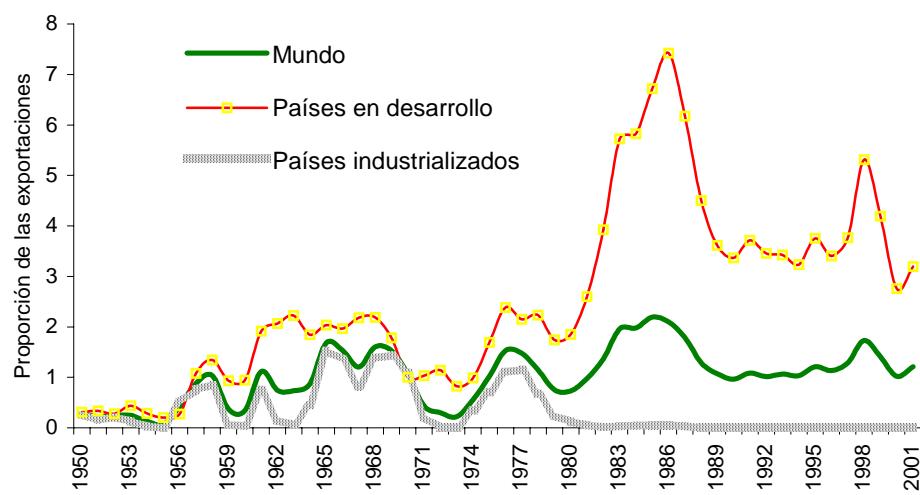
El segundo elemento del acuerdo de Bretton Woods también sufrió cambios sustanciales, que obedecen a dos razones. La primera es la suspensión del financiamiento del Fondo Monetario a los países desarrollados, que había sido muy importante hasta entonces, a fines de los años setenta (véase el gráfico 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.

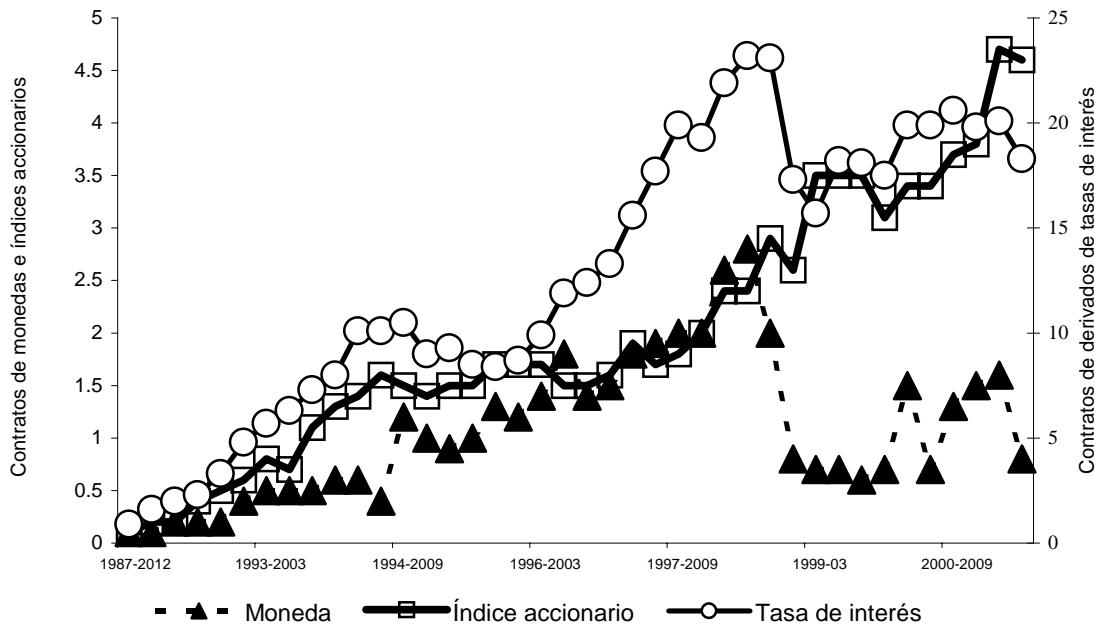
a/ Compañías de seguro, compañías de inversión, fondos de pensiones y otras formas de ahorro institucional.

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 el 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.

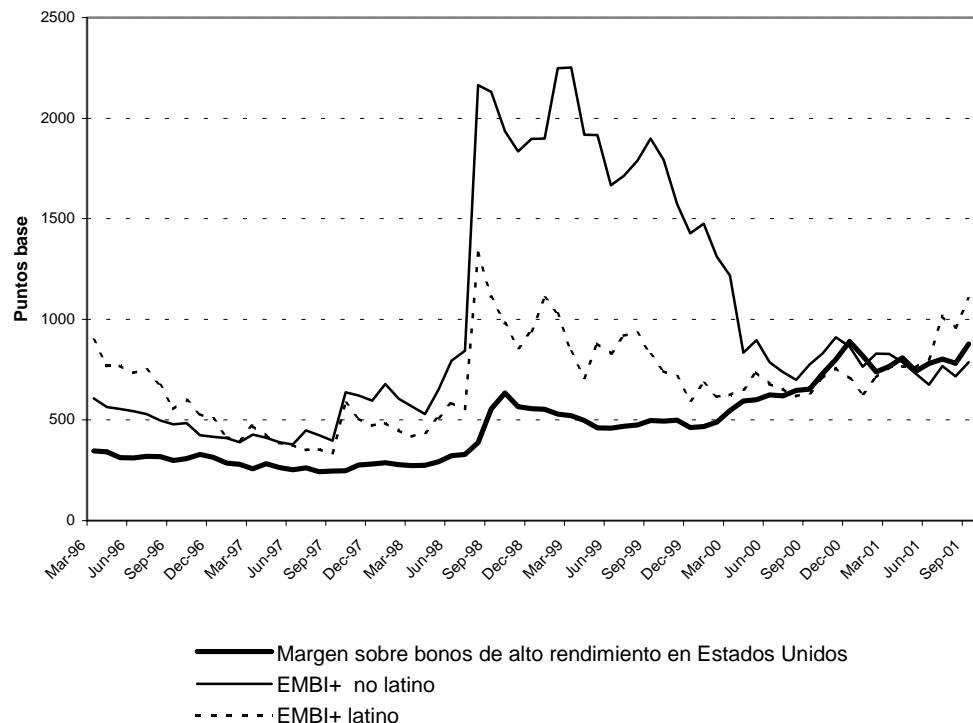
En el gráfico 2.8 se ilustra la correlación entre dos mercados de riesgo durante el turbulento período que se inició con la crisis de 1997: el mercado de bonos en economías emergentes y el de bonos de alto riesgo en Estados Unidos. En ambos se produjo una disminución anterior de los márgenes de riesgo (*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.

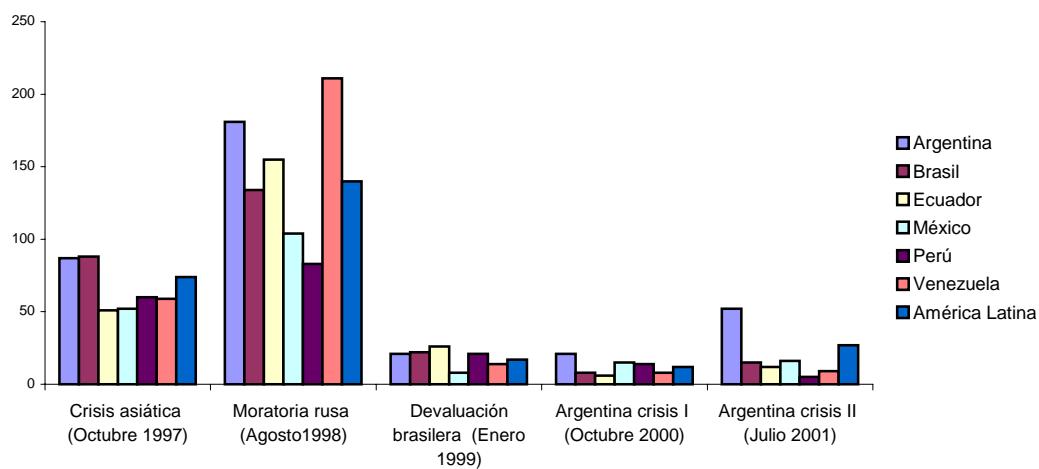
²⁹ La correlación de los márgenes de riesgo mensuales de los títulos latinoamericanos y de los títulos de alto riesgo en el mercado norteamericano es de 0.56 en el período marzo 1996-septiembre 2001, pero se elevó a 0.79 entre septiembre de 1997 y noviembre de 1999.

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)

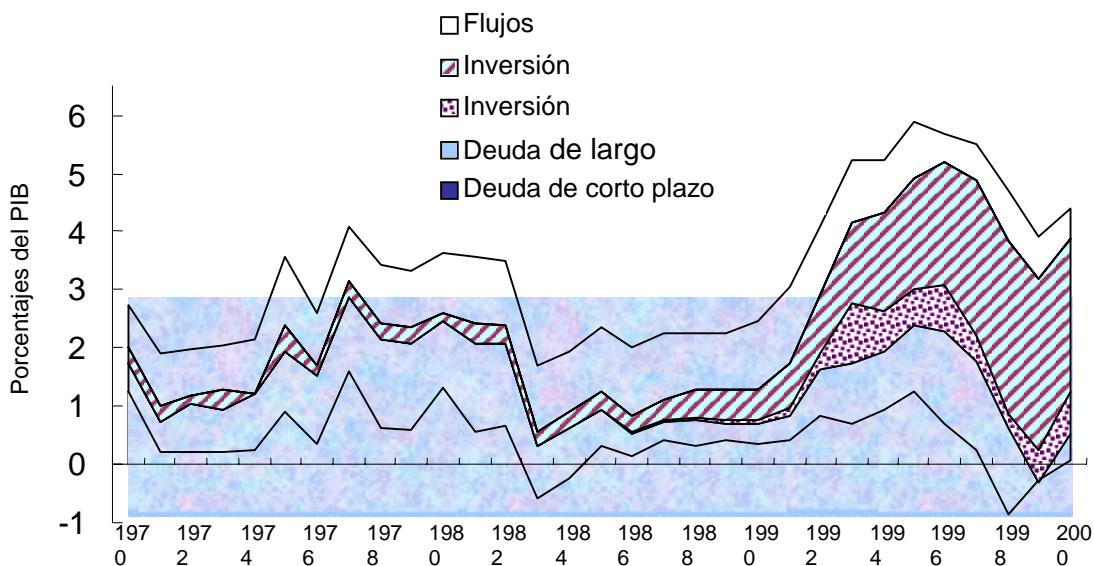


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de Merrill Lynch y J.P. Morgan Chase.

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'Arresto 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
Bulos	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
Bulos	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
Bulos	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
Bulos	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)

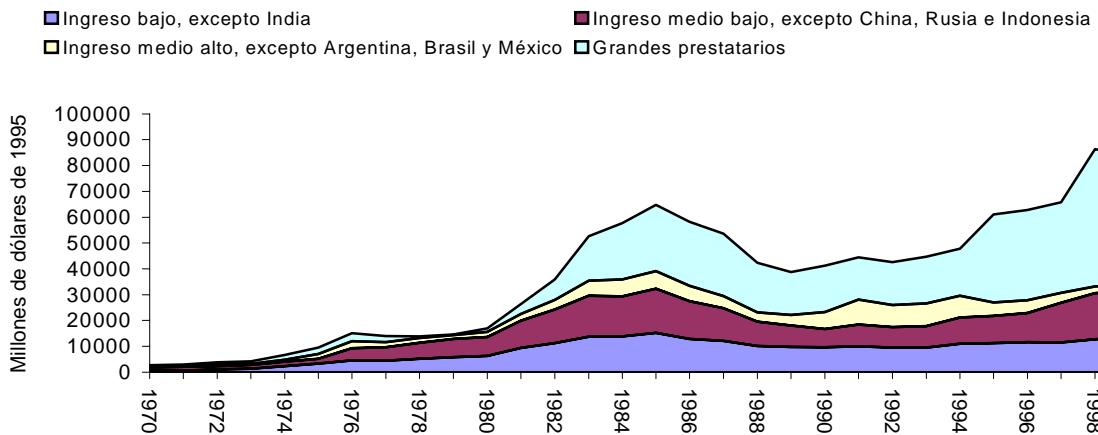
	Inversión directa		Inversión accionaria		Donaciones		Financiamiento bilateral		Financiamiento multilateral (excepto FMI)		Bonos	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Países en desarrollo	103.7	100.0	27.7	100.0	29.8	100.0	4.1	100.0	15.8	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/ Federación Rusa	2.6	2.5	3.7	13.5	0.0	0.0	0.4	9.2	0.8	5.1	4.9	15.9
Otros países	1.8	1.7	0.8	2.7	0.8	2.7	1.1	27.0	0.7	4.3	1.6	5.4
	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/ Federación Rusa	-0.9	-5.5	-0.1	-3.6	11.3	4.9	5.9	26.4	17.2	6.8	7.0	0.9
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).

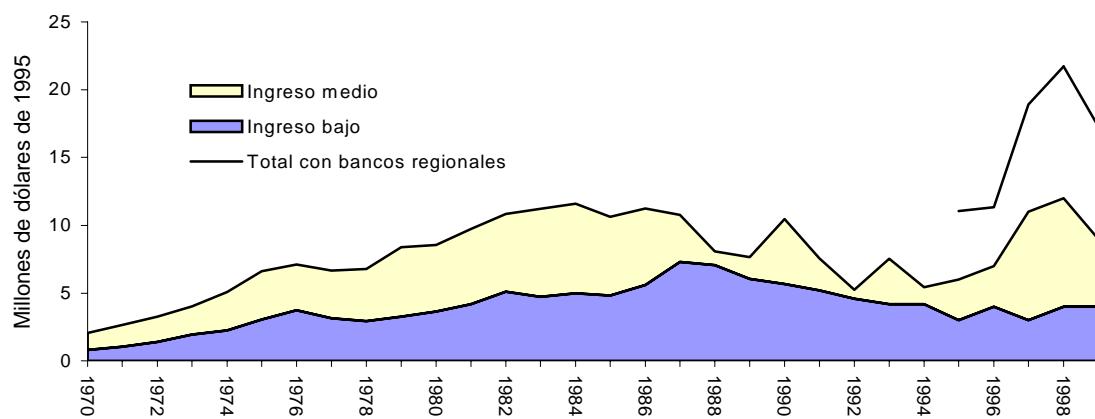
- a/ El Banco Mundial considera a China como país de ingresos medios; en este cuadro se presenta en una categoría aparte.
b/ El Banco Mundial considera a la República de Corea como país de ingresos altos; sin embargo, en *Global Development Finance 2001* lo incluye en el grupo de ingresos medios.

**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.

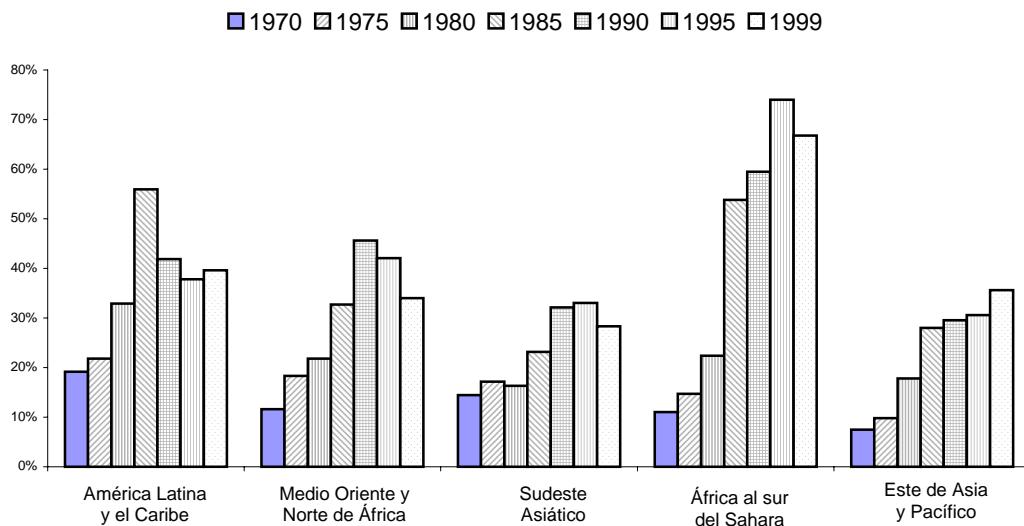
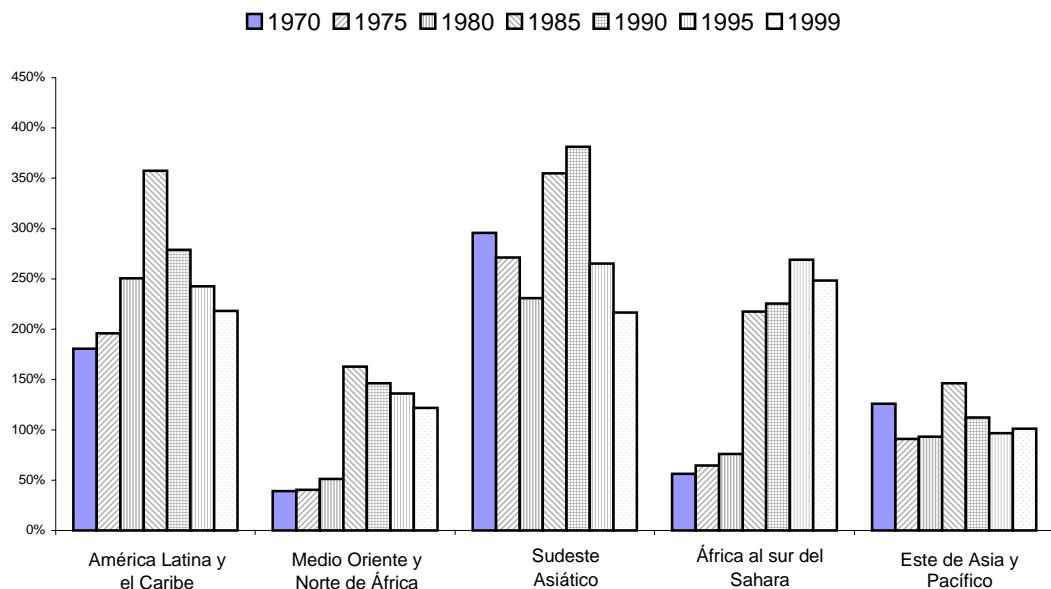
Sin embargo, los riesgos de una brusca alteración de las tasas de interés como la que se produjo a comienzos de la década de 1980 son menores en la actualidad, debido al control de la inflación en los países desarrollados. De todos modos, conviene recordar que las tasas de interés real en esos países 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 emitirlas 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 Zelanda (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 trasnacionalización 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 despobladas; 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 que reviste la mayor gravedad: el tráfico de inmigrantes, objeto de lucro de organizaciones que operan a escala internacional.



Capítulo 3

Desigualdades y asimetrías del orden global

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales. Para expresarlo en contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, la economía mundial es un "campo de juego" esencialmente desnivelado,¹ cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías características del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso.

El presente capítulo se centra en el análisis de estas desigualdades y asimetrías, cuya identificación precisa es indispensable para atenuar estos problemas y, a la larga, superarlos. En la primera sección se presenta evidencia empírica, sobre las desigualdades en la distribución del ingreso mundial en los últimos siglos. En la segunda se examinan las asimetrías existentes entre países desarrollados y países en vía de desarrollo, y las distintas formas en que han sido encaradas en el debate internacional a partir de la segunda guerra mundial.

¹ Por oposición a la expresión "level playing field" que en este contexto se traduce como "condiciones iguales para todos".

I. Desigualdades en la distribución del ingreso mundial

1. Disparidades de largo plazo entre regiones y países

La ampliación de las disparidades de ingreso entre regiones y países ha sido una característica de la economía mundial en los dos últimos siglos. En efecto, el cociente entre el producto por habitante de las regiones más y menos desarrolladas del mundo, que oscilaba en torno a 3 a comienzos del siglo XIX, ha aumentado en forma sostenida hasta alcanzar a poco menos de 20 veces en la actualidad (véase el cuadro 3.1). La única excepción a esta tendencia es el período 1950-1973, en el que dicho diferencial disminuyó ligeramente (Madisson, 1995 y 2001).²

En términos generales, las grandes disparidades interregionales de producto por habitante ya estaban determinadas antes de la primera guerra mundial, pero siguieron acentuándose rápidamente hasta mediados del siglo XX,³ y han continuado ampliándose a un ritmo algo inferior desde entonces. Éste es, como veremos, un patrón que se repite en el caso de otros indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso mundial. La relativa disminución del ritmo de ampliación de las desigualdades después de la segunda guerra mundial coincidió con la aceleración del crecimiento económico en el mundo en desarrollo, que fue una de las características distintivas de la segunda fase del proceso de globalización.

Cabe recordar, por otra parte, que esta aceleración se caracterizó inicialmente por una política muy protecciónista y sólo en forma tardía —a partir de la década de 1960, pero sobre todo de los años ochenta y noventa— por una mayor apertura y participación en las corrientes del comercio mundial (véase el capítulo 2).

América Latina y el Caribe muestra rasgos particulares dentro de esta evolución. En primer término, ésta fue una de las primeras regiones del mundo en desarrollarse en incorporarse a las corrientes de globalización.⁴ Desde las fases iniciales de este proceso, nuestra región conformó, conjuntamente con Europa central y oriental, el grupo de países de ingreso medio, al cual se sumaron algunos países asiáticos en las últimas décadas. Aunque no existen datos precisos sobre la materia, la brecha de producto por habitante en relación con la región más desarrollada del mundo se amplió entre 1820 y 1870, pero se estabilizó desde entonces. De hecho, la disparidad entre el producto per cápita de América Latina y el Caribe y el de la región más desarrollada del mundo se mantuvo estable durante poco más de un siglo en el rango de 27% a 29% y sólo comenzó a reducirse a partir de 1973: a 23% en 1990 y a 22% a fines del siglo XX (véase el cuadro 3.1.B). En relación con el producto medio mundial, aumentó de 1870 a 1950, para luego descender moderadamente hasta 1973 y en forma más acelerada desde 1973 a 1990.

² Véase también Bairoch (1981). Este autor estima, sin embargo, que los diferenciales de ingreso por habitante a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX eran sustancialmente inferiores a los calculados por Maddison.

³ Dado su peso relativo en la población mundial, una de las razones básicas de las tendencias mencionadas fue el relativo estancamiento de Asia (con excepción de Japón y unos pocos países más) hasta mediados del siglo XX y, por el contrario, la aceleración del crecimiento económico en esa región en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial.

⁴ En Bulmer-Thomas (1994), Thorp (1998), Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a, 2000b) y Hofman (2000) se presenta un análisis más detallado del desempeño de la región desde mediados del siglo XX.

**Cuadro 3.1
EVOLUCIÓN DE LAS DISPARIDADES INTERREGIONALES**

	1820	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. PIB per cápita por región							
Europa occidental	1 232	1 974	3 473	4 594	11 534	15 988	17 921
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá	1 201	2 431	5 257	9 288	16 172	22 356	26 146
Japón	669	737	1 387	1 926	1 439	18 789	20 413
Asia (con la excepción de Japón)	575	543	640	635	1 231	2 117	2 936
América Latina y el Caribe	665	698	1 511	2 554	4 531	5 055	5 795
Europa del Este y antigua Unión Soviética	667	917	1 501	2 601	5 729	6 445	4 354
África	418	444	585	852	1 365	1 385	1 368
Mundo	667	867	1 510	2 114	4 104	5 154	5 709
B. Disparidades interregionales (porcentajes)							
Región menos desarrollada/región más desarrollada	33.9	18.3	11.1	6.8	7.6	6.2	5.2
América Latina/región más desarrollada	54.0	28.7	28.7	27.5	28.0	22.6	22.2
América Latina/mundo	99.7	80.5	100.1	120.8	110.4	98.1	101.5
América Latina/región menos desarrollada	159.1	157.2	258.3	402.2	368.1	365.0	423.6
C. Participación regional en la producción mundial (porcentajes)							
Europa occidental	23.6	33.6	33.5	26.3	25.7	22.3	20.6
"Retoños" occidentales	1.9	10.2	21.7	30.6	25.3	24.6	25.1
Japón	3.0	2.3	2.6	3.0	7.7	8.6	7.7
Asia (con la excepción de Japón)	56.2	36.0	21.9	15.5	16.4	23.3	29.5
América Latina	2.0	2.5	4.5	7.9	8.7	8.3	8.7
Europa del este y antigua Unión Soviética	8.8	11.7	13.1	13.0	12.9	9.8	5.3
África	4.5	3.6	2.7	3.6	3.3	3.2	3.1
Mundo	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 buen desempeño relativo de la región durante la primera fase de globalización (1870-1913), en comparación con otros países en desarrollo, fue sucedido por un éxito similar durante las primeras etapas del "desarrollo hacia adentro" que se produjeron en el marco de la paralización del proceso de globalización a nivel mundial. Durante la segunda fase de globalización (1945-1973), América Latina y el Caribe mostró los ritmos de crecimiento del PIB por habitante más altos de su historia, aunque la aceleración del crecimiento fue ligeramente inferior a la mundial.⁵ Por lo tanto, la característica más destacada del siglo transcurrido entre 1870 y 1973 fue la incapacidad de la región de acercarse sostenidamente a los niveles de los países desarrollados. Dentro de este patrón general, en algunos países se han dado etapas de

⁵ Es interesante señalar que, si se ajusta por los efectos de la transición demográfica, la aceleración del crecimiento de la región en 1950-1973 se hace más notoria y, por el contrario, se acentúa la desaceleración posterior. En efecto, si el PIB se calcula en relación con la población en edad de trabajar y no de la población total, el crecimiento se acelera del 1.4% en 1913-1950 al 2.7% en 1950-1973 y disminuye a 0.4% en 1973-1998.

rápido crecimiento,⁶ sucedidas por períodos de marcada desaceleración e incluso retracción. Durante ese largo período, América Latina y el Caribe podría definirse más como un caso de estabilización en una posición intermedia en el concierto mundial y de "convergencias truncadas" individuales, que de divergencia con los países desarrollados, aunque este fenómeno se dio en algunos países.⁷

Por consiguiente, el rezago relativo de la región sólo se produjo durante la tercera fase de globalización (a partir de 1973), como consecuencia de la deficiente inserción en el proceso de globalización financiera y la consiguiente crisis de la deuda. Además, la recuperación posterior a la "década perdida" de los años ochenta fue frustrante. Como ha demostrado la CEPAL en diversos estudios, este hecho se reflejó en el crecimiento relativamente deficiente registrado a continuación del intenso proceso de reformas económicas que se inició en la década de 1970 en algunos países y, en forma más generalizada, entre mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa.⁷

Las variaciones en el producto por habitante y las diferencias en la dinámica demográfica entre las distintas regiones del mundo han contribuido a producir alteraciones importantes en la distribución de la producción mundial (véase el cuadro 3.1). En el siglo XIX, el elemento más destacado fue el surgimiento de Europa occidental y de los "retoños occidentales" en América y Oceanía (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), como los define Maddison, a costa de Asia. Este proceso supuso una masiva concentración de la producción manufacturera del mundo en los ejes dinámicos del capitalismo. La tendencia se revirtió después de la segunda guerra mundial pero, de todos modos, los países desarrollados (incluido ahora Japón) siguen concentrando más de la mitad de la producción mundial, especialmente en las ramas manufactureras y de servicios basados en un uso intensivo de tecnología. Cabe señalar que, dentro de estas tendencias mundiales, América Latina y el Caribe fue elevando sostenidamente su participación en la producción mundial hasta 1973, pero se estancó desde entonces.

En el cuadro 3.2 se presentan las diferencias entre los países de todo el mundo en cuanto al producto por habitante. Tal como se observa en el caso de las disparidades interregionales, la característica más destacada es el acentuado y sostenido aumento de las desigualdades entre países. El proceso también fue acelerado hasta 1950 y se desaceleró posteriormente, especialmente durante la segunda fase de la globalización.

El único caso evidente de convergencia en los niveles de producto por habitante es el de los países desarrollados durante esa segunda fase, su "edad de oro" (véase el cuadro 3.2). Este fenómeno ha sido objeto de detallada atención en varios estudios (véase, entre otros, Maddison, 1991). El proceso continuó ininterrumpidamente hasta 1990, aunque a un ritmo más lento, pero se detuvo en el último decenio del siglo XX. El otro período histórico en el que se dio una clara convergencia es la primera fase de globalización o, más precisamente, la segunda mitad del siglo XIX. O'Rourke y Williamson (1999) han demostrado que en ese período se produjo una convergencia salarial entre Estados Unidos y Europa, fundamentalmente como consecuencia de la migración masiva de mano de obra europea hacia el Nuevo Mundo. Este proceso de equiparación salarial también se produjo dentro de Europa occidental, entre algunos países entonces periféricos (sobre todo los escandinavos, Austria y, en menor medida, Italia e Irlanda) y los más desarrollados

⁶ Entre los más importantes se cuentan los períodos de rápido crecimiento de los tres países del Cono Sur a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX; de Cuba en el primer cuarto del siglo XX; y de Venezuela, Brasil y México durante varias décadas del siglo XX.

⁷ Véanse, en particular, CEPAL (1996a y 2001a), Stallings y Peres (2000) y Escaith y Morley (2001).

**Cuadro 3.2
ÍNDICES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO PER CÁPITA EN EL MUNDO**

	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. Índice de dispersión a/						
Países industrializados de la OECD	0.43	0.45	0.50	0.24	0.22	0.22
34 países	0.58	0.72				
48 países		0.70	0.87			
141 países			0.96	1.07	1.13	1.22
Países en desarrollo			0.85	0.93	0.94	1.04
América Latina y el Caribe			0.51	0.56	0.60	0.70
B. Desviación logarítmica promedio b/						
Países industrializados de la OECD	0.08	0.09	0.11	0.03	0.02	0.02
34 países	0.16	0.23				
48 países		0.24	0.33			
141 países			0.54	0.56	0.58	0.65
Países en desarrollo			0.53	0.50	0.42	0.51
América Latina y el Caribe			0.14	0.14	0.16	0.21

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.

a/ Desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita.

b/ Promedio de los logaritmos de la razón media del PIB per cápita/PIB per cápita de cada país.

(Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido). Sin embargo, de acuerdo a estos mismos autores, el proceso no abarcó a otros países de la periferia europea (los mediterráneos, con la excepción de Italia, y los de Europa central y oriental), y tampoco a otras regiones del mundo. Por lo tanto, aun en el conjunto de países que hoy integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se produjo una leve divergencia en la evolución del producto por habitante, que es más acentuada cuando se considera un conjunto más amplio de países (véase el cuadro 3.2).

Este tema ha sido examinado ampliamente en el último cuarto de siglo en la literatura sobre crecimiento económico.⁸ En general, los análisis confirman que no hubo un proceso de convergencia mundial de los niveles de ingreso por habitante, en el sentido en que utilizamos el término en este documento; en la terminología empleada en dicha literatura se emplea la expresión “convergencia incondicional”. Sin embargo, diversos estudios señalan que hay ciertas evidencias estadísticas de “convergencia condicional”, en la que se tienen en cuenta otros factores que inciden en el crecimiento de los países, como el nivel educacional de la población, la infraestructura, la estabilidad macroeconómica, y las instituciones políticas, sociales y económicas. Esto responde fundamentalmente al hecho de que estos determinantes del crecimiento económico muestran una distribución tan disímil como el producto por habitante, o incluso peor, lo que ha llevado a algunos autores a cuestionar la validez del concepto de “convergencia condicional”.

En el cuadro 3.3 se ilustra otro fenómeno, que difiere por completo de los anteriores: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo durante el último cuarto del siglo XX, es decir, el número cada vez mayor de países “ganadores” y “perdedores”. Esta dispersión se acentuó tanto en el período 1973-1990 como en la década de 1990.

⁸ Entre otros textos de la copiosa literatura sobre la materia, véanse Barro y Xala-i-Martin (1995), Quah (1995), Barro (1997), Pritchett (1997), Ros (2000), Kenny y Williams (2000) y Easterly (2001a, 2001b).

Es importante destacar que este proceso es mucho más generalizado que la tendencia al incremento de las disparidades internacionales del producto por habitante y, de hecho, afecta a todas las regiones y a los países con niveles de ingresos bajos y medios. Dentro de los países se ha producido una diferenciación similar, tanto entre distintos sectores sociales como entre distintos territorios. Indudablemente, todas estas dimensiones contribuyen a la gran incertidumbre con respecto al futuro que se observa en las sociedades contemporáneas. Esta inseguridad impone una nueva demanda al sistema internacional y a los sistemas de protección social de cada país, que se suma a la demanda más tradicional de corrección de las tendencias a una mayor desigualdad distributiva.

**Cuadro 3.3
DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA**

	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-1998
OECD	0.37	0.62	1.53	0.59	1.16
34 países	0.54	1.04			
48 países		1.01	2.76		
141 países			1.73	2.35	2.95
Países en desarrollo			1.69	2.50	3.09
América Latina y el Caribe			1.50	1.43	2.15

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.

2. Efecto conjunto de la desigualdad internacional y nacional

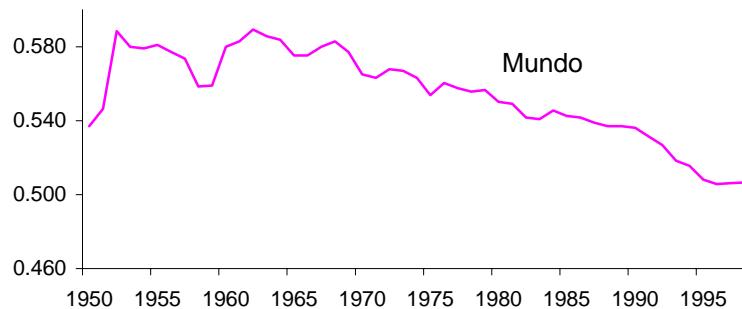
En algunos estudios recientes se ofrece una visión mucho más detallada de la evolución de las desigualdades internacionales. En el gráfico 3.1 se reproducen los resultados del estudio de Milanovic (2001) sobre disparidades del producto por habitante, ponderado por la población de los países. Los cálculos son muy sensibles a la inclusión de China e India, países con una población muy numerosa y cuyo desempeño en términos de crecimiento económico fue deficiente durante la segunda fase de globalización (1945-1973), pero que se cuentan entre los más exitosos durante la tercera (1973 en adelante). Cuando se excluyen estos dos países, se observa una importante reducción de las disparidades internacionales entre los puntos medios de las décadas de 1950 y 1970; posteriormente, éstas se acentuaron en forma considerable en los dos últimos decenios del siglo XX. Sin embargo, cuando se incorporan esos dos países en el análisis, los resultados varían significativamente. De hecho, su excelente desempeño en las últimas décadas compensa la tendencia distributiva adversa del resto del mundo.

El estudio de Bourgignon y Morrison (2002) permite analizar el efecto conjunto de la evolución de las disparidades entre países y de las desigualdades dentro de ellos.⁹ En este ensayo se emplea un concepto más amplio de desigualdad mundial, de acuerdo al cual las unidades de análisis no son los países, sino sus habitantes. A partir de este concepto, los autores concluyen que las desigualdades internacionales aumentaron notablemente entre 1820 y 1910, se mantuvieron estables de 1910 a 1960 y volvieron a crecer de 1960 a 1992 (véase el gráfico 3.2). Este proceso estuvo dominado hasta 1910 por la evolución de las disparidades internacionales, que de hecho se profundizaron en forma muy marcada hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, durante el período de retroceso del proceso de globalización (1914-1950), esa tendencia coincidió con una mejoría de la distribución del ingreso dentro de los países, que logró frenar la profundización de la

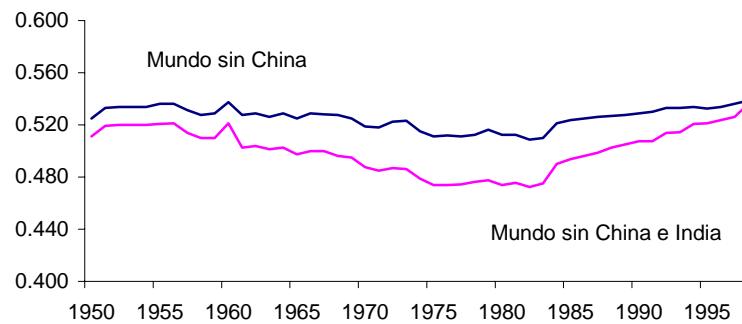
⁹ Entre los antecedentes de este tipo de análisis, véanse los trabajos de Berry, Bourguignon y Morrison (1983, 1991).

**Gráfico 3.1
DESIGUALDAD INTERNACIONAL PONDERADA, 1950-1998**

A. Mundo



B. Excluyendo China e India

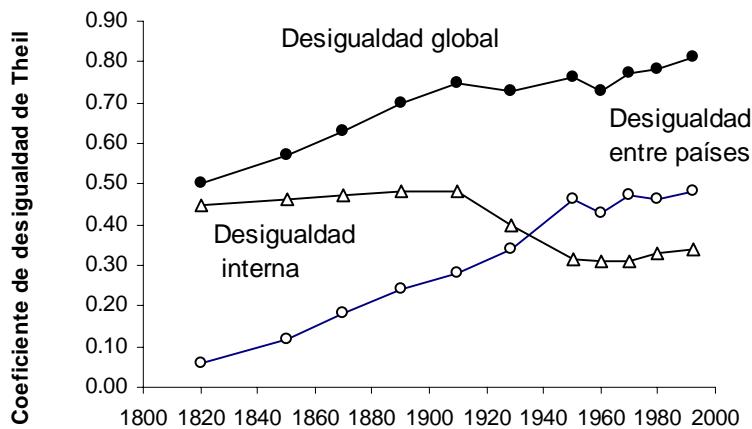


Fuente: Branco Milanovic, "World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century", Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, inédito.

desigualdad internacional. Esta mejoría respondió tanto al surgimiento del "Estado de bienestar" en Europa occidental y Estados Unidos como a las revoluciones socialistas de Europa central y oriental. La tendencia a la ampliación de las desigualdades internacionales en las últimas décadas puede atribuirse no sólo al aumento moderado de las disparidades internacionales, sino también al notorio incremento de las desigualdades dentro de los países.

La conjunción de estas dos tendencias es, de hecho, una de las características más distintivas de la tercera fase de globalización (véanse, entre otros, UNCTAD, 1997, PNUD, 1999 y Milanovic, 1999). En efecto, en varios estudios se ha demostrado que la relativa estabilidad de la desigualdad dentro de los países, que caracterizó a la economía mundial en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial (véase, entre otros, Deininger y Squire, 1996), fue seguida de una desigualdad cada vez mayor en el último cuarto del siglo XX. Los cálculos de Cornia (1999) son muy ilustrativos (véase el cuadro 3.4). De acuerdo con este análisis, el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el período 1975-1995. Tan solo un 16% vivía en naciones en los que la desigualdad se redujo. El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables. Estas tendencias generales se observan, con algunas variaciones, en las regiones más importantes del mundo desarrollado, en transición y en desarrollo.

Gráfico 3.2
DESIGUALDAD GLOBAL DE LOS INGRESOS INDIVIDUALES, 1820-1992



Fuente: Branko Milanovic, "World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century", Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, inédito.

Cuadro 3.4
TENDENCIA MUNDIAL DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO, 1975-1995
(En porcentajes de población)

Grupos de países	Desigualdad creciente	Desigualdad estable	Desigualdad decreciente	Tendencia no identificable
Países industrializados	71.8	1.2	27.0	0.0
Europa oriental	98.1	0.0	0.0	1.9
Ex Unión Soviética	100.0	0.0	0.0	0.0
América Latina	83.8	0.0	11.4	4.8
Sur de Asia y Medio Oriente	1.4	70.2	14.4	14.0
Asia del Este	79.4	4.4	16.1	0.1
África	31.6	11.9	7.7	48.8
Mundo	56.6	22.1	15.6	5.7

Fuente: CEPAL, *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega, 2001; sobre la base de Giovanni Andrea Cornia, "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Paper, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), 1999.

En el caso de los países desarrollados, esta evolución adversa de la distribución del ingreso fue más marcada, puesto que el 72% de la población vivía en países en la que ésta se fue acentuando. Es importante destacar el hecho de que este deterioro distributivo relativamente generalizado no se dio en el mundo desarrollado durante las dos fases anteriores del proceso de globalización.¹⁰ Según varios análisis (Atkinson, 1996 y 1999 y Cornia, 1999), el aumento de la desigualdad se debió a un incremento de las diferencias salariales, cuyas principales causas fueron la erosión de las instituciones de protección laboral y un progreso técnico caracterizado por un

¹⁰ Ya se han mencionado las tendencias características de la segunda fase de globalización. A juicio de O'Rourke y Williamson (1999) y Lindert y Williamson (2001), en la primera varían de un país a otro: deterioro en los países ricos en recursos naturales, mejoría en los países europeos con amplia base agraria (sobre todo los grandes países de Europa continental) y ninguna tendencia clara en los países más industrializados de Europa.

sesgo que favorece a la mano de obra más calificada, aunque también puede haber contribuido la liberalización del comercio; algunos autores (Wood, 1998) otorgan más importancia a este último factor. Los países industrializados en los que siguieron existiendo instituciones centrales encargadas de la fijación de los salarios (Alemania e Italia), y que otorgaron un mayor protagonismo a las organizaciones de trabajadores y a la protección del salario mínimo (Francia), lograron mitigar el impacto de los factores mencionados que contribuían a exacerbar la desigualdad. El mayor incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso se produjo en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido, países en los que las negociaciones salariales se realizan en forma descentralizada y que tienen mercados laborales más flexibles.

Los países en desarrollo y en transición tuvieron una evolución más heterogénea. El mayor deterioro en este campo se dio en los países de Europa central y oriental, sobre todo en los de la antigua Unión Soviética (véase también al respecto, PNUD, 1999, Informe de desarrollo humano sobre Europa Oriental). En Asia oriental también se registraron mayores grados de desigualdad, especialmente debido a la creciente diferenciación entre las áreas urbanas y costeras de China, por una parte, y las rurales, por otra. Sin embargo, ésta también es la región en desarrollo con la proporción más alta de población que reside en países que registraron un descenso de la desigualdad. En cambio, la mayor parte de la población del sur de Asia, el Oriente Medio y África vivía en países cuyos índices de desigualdad se mantuvieron estables o que no presentaron patrones claramente identificables. En todas estas regiones, la acentuación de las desigualdades obedeció a una mayor disparidad entre las áreas rurales y urbanas.

La gran mayoría de los latinoamericanos vive en países en los que la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento en el último cuarto del siglo XX. En términos generales, y tal como se indican en varios estudios de la CEPAL (1997, 2000b, 2001c y 2001a), el incremento de la desigualdad característico de la década de 1980 —y en algunos países, como en Chile, de los años setenta— no se revirtieron en la década de 1990, período en el que, por el contrario, siguió siendo mayor el número de países con tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. Una de las explicaciones de esta evolución ha sido la evolución asimétrica de la pobreza y de la distribución del ingreso en las distintas fases del ciclo económico: la crisis de la deuda afectó dramáticamente a los sectores más pobres, pero la posterior reanudación del crecimiento no estuvo acompañada de una recuperación equivalente de los ingresos de estos sectores (Cornia, 1999; La Fuente y Sáinz, 2001). La creciente brecha entre el nivel de remuneración de los trabajadores calificados y no calificados y, especialmente, entre trabajadores con educación universitaria y sin ella, parece ser uno de los principales efectos del proceso de liberalización económica (véanse los documentos ya citados de la CEPAL, Berry, 1998 y Morley, 2000a).

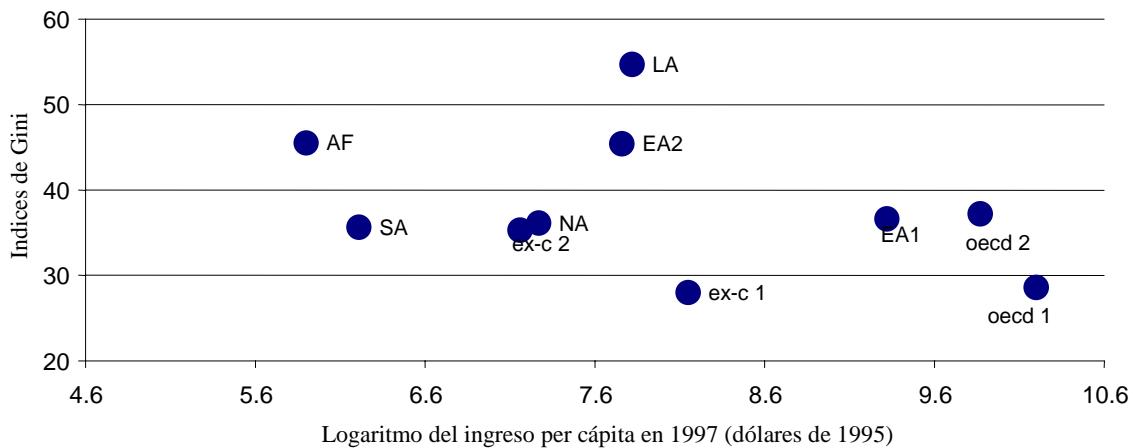
Este panorama global permite suponer que han surgido factores nuevos que ejercen una gran influencia en la desigualdad del ingreso y que han venido a sumarse a los más tradicionales (distribución de activos y acceso a la educación). Estos nuevos factores, vinculados a la tercera fase de globalización y a algunas orientaciones de las políticas nacionales que la han acompañado, fueron la reducción de la masa salarial como proporción del ingreso total y el incremento simultáneo de los beneficios empresariales y las rentas financieras, las crecientes disparidades en la remuneración del factor trabajo según el grado de calificación y la erosión de la capacidad redistributiva del Estado. La incidencia de estos factores varía de una región a otra e incluso entre países de una misma región.

Por último, conviene destacar que las estructuras de distribución del ingreso dentro de los países obedecen a situaciones regionales muy disímiles. América Latina y el Caribe muestra la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo (véase el gráfico 3.3), seguida de un primer grupo integrado por África y la segunda generación de países de reciente industrialización del Asia oriental. Un segundo grupo está integrado por los países del sur de Asia, los de la antigua Unión Soviética, la primera generación de países de reciente industrialización de

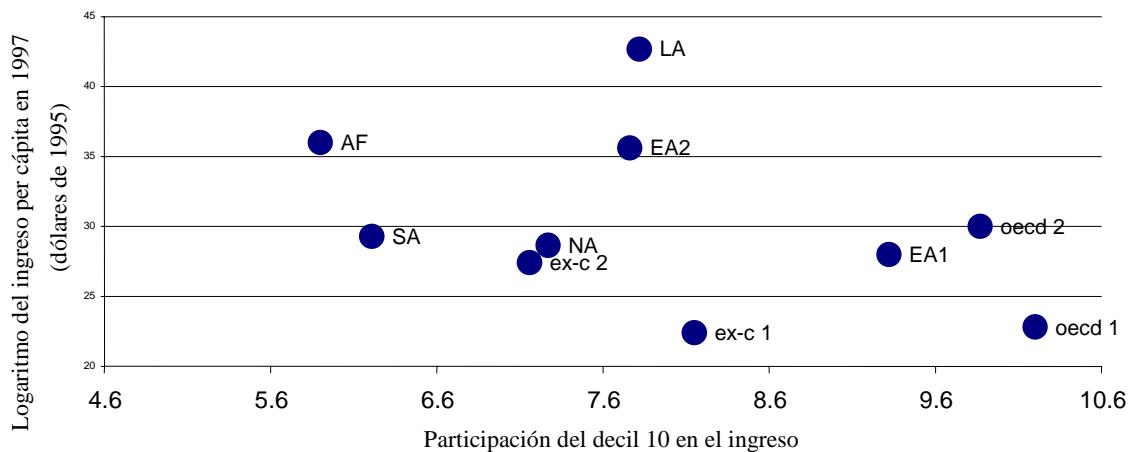
Asia y los países anglosajones de la OCDE. El tercer grupo, que presentan la mejor distribución del ingreso, está constituido por los demás integrantes de la OCDE y por los de Europa central (Palma, 2001).

**Gráfico 3.3
DESIGUALDAD Y RIQUEZA**

A. Índices de Gini regionales y logaritmo del ingreso per cápita



B. Participación del decil 10 en el ingreso y logaritmo del PIB per cápita



Nota: **LA:** Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. **AF:** Burkina Faso, Burundi, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenya, Lesoto, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. **EA1:** Corea, provincia china de Taiwán, Singapur. **EA2:** Malasia, Filipinas, Tailandia. **SA:** India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia, China, Vietnam, Cambodia, Lao PDR. **OEC D 1:** Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza. **OEC D 2:** Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos. **Ex-c 1:** Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, República Eslovaca, Slovenia. **Ex-c 2:** Bielorrusia, Estonia, Kazakhstan, República Kyrgyz, Latvia, Lituania, Moldova, Federación Rusa, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

La elevada desigualdad en la distribución del ingreso es un factor importante, no sólo por los problemas éticos y políticos que plantea, sino también por sus repercusiones en el crecimiento económico (Solimano, 2001). Aunque las relaciones recíprocas entre crecimiento y equidad han sido objeto de una larga controversia histórica, en los últimos años se han publicado numerosos estudios en los que se destacan los efectos negativos de la desigualdad en el crecimiento económico, agrupados bajo el concepto de "trampas de desigualdad" (véase CEPAL, 1992a; Ros, 2000, cap. 10, Stewart, 2000, y la reseña de trabajos recientes de Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999). En este sentido, las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a varias regiones del mundo en desarrollo y, en especial, a América Latina, pueden contribuir a explicar las divergencias internacionales en cuanto a grado de desarrollo o el bloqueo de los factores de convergencia. La desigualdad como obstáculo del crecimiento fue uno de los temas favoritos de los debates económicos de la década de 1960 y ha vuelto a despertar gran interés en los últimos años. A diferencia de ese período, en el que los debates se centraban en la determinación de si la concentración del ingreso obstaculizaba el desarrollo del mercado interno, o si, por el contrario, facilitaba la acumulación de capital, últimamente se ha prestado más atención al análisis de sus consecuencias en términos de economía política. Estos nexos entre desigualdad y economía política abarcan varios temas, entre otros la relación entre cohesión social y riesgos de inversión; las dificultades para instrumentar una política fiscal predecible ante situaciones de notable falta de equidad que pueden dar origen a presiones redistributivas y tentaciones populistas, y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de los activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados en uno y otro caso por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, un mejor funcionamiento de este mercado.

En conjunto, las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la acentuada tendencia a la desigualdad distributiva prevaleciente en todo el mundo, tanto entre países como a nivel nacional. En el plano internacional no se observa tendencia alguna a la convergencia en los niveles de ingreso. Cuando ésta se ha producido, se ha limitado a los países desarrollados y sólo en etapas específicas de la evolución de la economía mundial. Las tendencias a la divergencia en los niveles de desarrollo, a las "convergencias truncadas" y al estancamiento en niveles de ingreso medio son mucho más comunes. En cambio, el deterioro de la distribución del ingreso dentro de los países ha sido bastante generalizado en los últimos decenios.

Estas conclusiones permiten, por otra parte, ser cautelosos con respecto a los análisis recientes en los que se minimizan los efectos favorables de la segunda fase de globalización en los países en desarrollo, debido a su incorporación rezagada y limitada en la economía mundial, y que destacan, en contraposición, las ventajas obtenidas por los países en desarrollo que lograron integrarse a ella en las últimas décadas (Banco Mundial, 2002a). En efecto, el relativo aislamiento de los países en desarrollo en la segunda fase de globalización fue consistente con una aceleración general del ritmo de crecimiento económico en todo el mundo en desarrollo, por primera vez en la historia, así como con la reducción de algunos de los indicadores de desigualdad internacional (entre regiones y entre países). Como se señala en el capítulo anterior, esta evaluación positiva no supone un desconocimiento de los problemas que caracterizaron el proceso de desarrollo en esa etapa. Por el contrario, la fase más reciente de globalización presenta una tendencia a la acentuación de la desigualdad internacional y nacional, aunque la primera de éstas es menos marcada que la registrada por la economía mundial en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, ciertamente atenuada por el éxito económico de China y la India.

II. Asimetrías básicas del orden global

1. Tres asimetrías del ordenamiento internacional

La persistencia y ampliación de las desigualdades internacionales en los niveles de desarrollo descritas en las páginas anteriores han sido objeto de un amplio debate a partir de la segunda guerra mundial, cuando el concepto de "desarrollo económico" pasó a ocupar un lugar preponderante en la agenda internacional, en el marco de los esfuerzos por construir una nueva comunidad de naciones. Desde los orígenes de las Naciones Unidas, la paz y el desarrollo económico y social han sido considerados elementos esenciales e interrelacionados de la construcción del nuevo orden mundial; a ellos se suma un tercero, que constituye su fundamento ético: la defensa de los derechos humanos (Emmerij, Jolly). Ésta es la visión prevaleciente en las Naciones Unidas hasta nuestros días (Annan, 2000 y 2001).

Los debates sobre el desarrollo han girado desde entonces en torno a dos visiones: la que concibe el desarrollo o el atraso en ese proceso esencialmente como consecuencia de factores nacionales y la que considera que, sin perjuicio de la importancia de éstos, existen elementos del orden internacional que tienden a generar o reproducir las desigualdades existentes. Cabe destacar que este debate es similar al relacionado con los determinantes de las desigualdades sociales a nivel nacional, que ha ocupado un amplio espacio en las ciencias sociales y en las discusiones políticas. En este caso, una de las posiciones representadas en el debate concibe la desigualdad como efecto de diferencias en los esfuerzos individuales, en tanto que según la otra en ella inciden en forma determinante la falta de una verdadera igualdad de oportunidades.

La CEPAL se ha alineado históricamente con la segunda visión en ambos debates. Esta posición se basa en el reconocimiento de que en el mundo no se da una auténtica igualdad de oportunidades, tanto en el plano nacional como en el internacional; por lo tanto, los mecanismos de mercado tienden a reproducir, e incluso a ampliar, las desigualdades existentes. Como ya se ha mencionado respecto del plano internacional, esto no significa desconocer la importancia de las políticas nacionales. Por el contrario, el reconocimiento del papel fundamental de los factores nacionales concuerda con la idea, firmemente arraigada en el pensamiento de la CEPAL, de que el desarrollo institucional, la cohesión social, y la acumulación de capital humano y de capacidad tecnológica son procesos esencialmente endógenos. Esta posición concuerda asimismo con la primordial importancia otorgada por la institución a los esfuerzos nacionales destinados a garantizar una macroeconomía sana, un desarrollo productivo dinámico, mayores niveles de equidad y sostenibilidad ambiental, y una participación activa de toda la sociedad en la construcción del interés público (CEPAL, 2000a).

Sin embargo, el reconocimiento del papel esencial que desempeña la estructura internacional se vincula a la forma en que ésta condiciona las oportunidades que se les abren a los países y los riesgos a los que se enfrentan, así como a la eficacia de los esfuerzos nacionales orientados a maximizar los beneficios de su inserción externa. Por este motivo, así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si están complementados por reglas del juego equitativas y estables, y de una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías básicas que caracterizan al orden global.

Estas asimetrías son fundamentalmente de tres tipos. La primera, es la *altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico*, el factor que todas las escuelas de pensamiento identifican como la fuente básica del crecimiento económico. Esta concentración significa que en esos países se localizan no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tal, sino también las ramas productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un

gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, y por altas rentas de innovación (véase el capítulo 2). La transferencia hacia la “periferia” de los impulsos dinámicos que emanan del progreso técnico originado en los países del “centro” se realiza a través de cuatro canales fundamentales: la demanda derivada de materias primas; el traslado hacia los países en desarrollo de las ramas productivas que se consideran “maduras” en los países desarrollados; la transferencia de tecnología propiamente tal, incluida la incorporada en equipos productivos, y la posible participación de los países en desarrollo en las ramas productivas más dinámicas.

Los problemas más importantes que se plantean en esta área se deben a que, de acuerdo con la clásica afirmación de Prebisch (1951, p. 1): “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, p. 1). Esto obedece a que todos los mecanismos mencionados están sujetos a restricciones o costos. En conjunto, la demanda de materias primas no es elástica al ingreso y, debido al bajo costo de entrada o incorporación a las actividades correspondientes, suele verse afectada por la presión a la baja de sus precios, sobre todo en períodos de escaso dinamismo mundial (véase el recuadro 2.1). Los sectores industriales “maduros” se caracterizan por sus reducidos márgenes y bajos costos de entrada; estos últimos pueden provocar un mayor deterioro de su rentabilidad y precio, que no difiere mucho del que suelen registrar las materias primas en los períodos de lento crecimiento. Además, las presiones proteccionistas de los países desarrollados se concentran en estos dos conjuntos de sectores.

Por otra parte, las economías de escala y externas, en las que se han centrado la literatura clásica sobre desarrollo urbano y regional y los estudios más recientes sobre comercio internacional, pueden dar origen a economías de aglomeración que tienden a provocar una polarización, en lugar de una convergencia de los niveles de desarrollo.¹¹ Por cierto, éste fue uno de los argumentos destacados en las distintas corrientes de las teorías clásicas del desarrollo económico.¹²

A lo anterior se suma el hecho de que la transferencia de tecnología está sujeta al pago de rentas de innovación, cada vez más protegidas por la universalización de normas estrictas de protección a la propiedad intelectual. Debido al carácter “tácito” de la tecnología —es decir, la imposibilidad de especificarla plenamente, por su estrecha vinculación con el capital humano colectivo acumulado por las empresas innovadoras—, su transferencia no es fácil o sólo resulta atractiva cuando se realiza a través de la red de subsidiarias de las empresas transnacionales. La creación de conocimiento es, por excelencia, una actividad sujeta a fuertes economías de aglomeración, como se refleja en su altísima concentración a nivel mundial. Por ello, la oportunidad de participar en las ramas más dinámicas está muy restringida para los países en desarrollo, o se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación (la maquila electrónica, entre otras). Las economías externas vinculadas a la educación y al conocimiento pueden, por sí solas, frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad, como se ha destacado en la literatura sobre crecimiento endógeno.¹³ El desarrollo tecnológico exige, además, cuantiosos subsidios gubernamentales, hecho que recompensa la mayor capacidad fiscal, y probablemente la menor urgencia de otras demandas de uso de los recursos públicos en los países desarrollados.

El efecto combinado de estos factores explica que tiendan a prevalecer el estancamiento en niveles de ingreso medio, las convergencias truncadas o, simple y llanamente, las divergencias entre niveles de ingreso, en lugar de la convergencia postulada por las teorías convencionales de crecimiento económico. De hecho, la divergencia en los niveles de desarrollo se ha mantenido, a pesar del impresionante proceso de industrialización de los países en desarrollo durante el último

¹¹ Véanse, como parte de la copiosa literatura sobre el tema, Krugman (1990a); Fujita, Krugman y Venables (1999) y Rodrik (2001a) en PNUD.

¹² Véanse, entre otros, Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Myrdal (1957), Hirschman (1958) y, para un tratamiento contemporáneo, Ros (2000).

¹³ Véanse, los ensayos ya clásicos de Lucas (1988) y Romer (1990), así como la extensión de este análisis al comercio internacional de Grossman y Helpman (1991).

medio siglo, y en América Latina incluso desde antes. Si bien, este proceso se ha traducido en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas, en el plano mundial la estructura productiva ha seguido mostrando importantes asimetrías: una alta y continua concentración del progreso técnico en los países del centro, su sostenido predominio en las ramas más dinámicas del comercio internacional y su influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales (véase el cuadro 3.5).

**Cuadro 3.5
ASIMETRÍAS INTERNACIONALES: PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN
DESARROLLO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL**
(Porcentajes del total mundial)

	1990	1999
Población	84.0	85.0
Producto interno bruto (dólares corrientes)	22.3	23.8
Producto interno bruto (paridad de poder de compra)	43.6	46.9
Formación bruta de capital fijo (dólares de 1995)	23.9	24.0
Valor agregado en la industria, 1998 (dólares de 1995)		27.5
Derechos otorgados a residentes	1995	1999
Patentes	6.1	8.7
Diseños	15.3	11.0
Marcas	33.9	21.9
Modelos de utilidad	15.3	44.4
Variedades de plantas	7.0	17.8
500 mayores empresas		1999
Número de empresas		5.0
Ventas		4.6
Activos		3.6
Valor bursátil		5.8
Empleados		12.0
Cuotas de mercado por categorías de intensidad tecnológica	1985	2000
Productos primarios	62.0	59.6
Manufacturas basadas en recursos naturales	31.3	31.8
Manufacturas con bajo contenido tecnológico	33.6	50.3
Manufacturas con contenido tecnológico medio	10.8	21.4
Manufacturas con contenido tecnológico alto	16.8	36.6
Otras transacciones	28.8	41.6

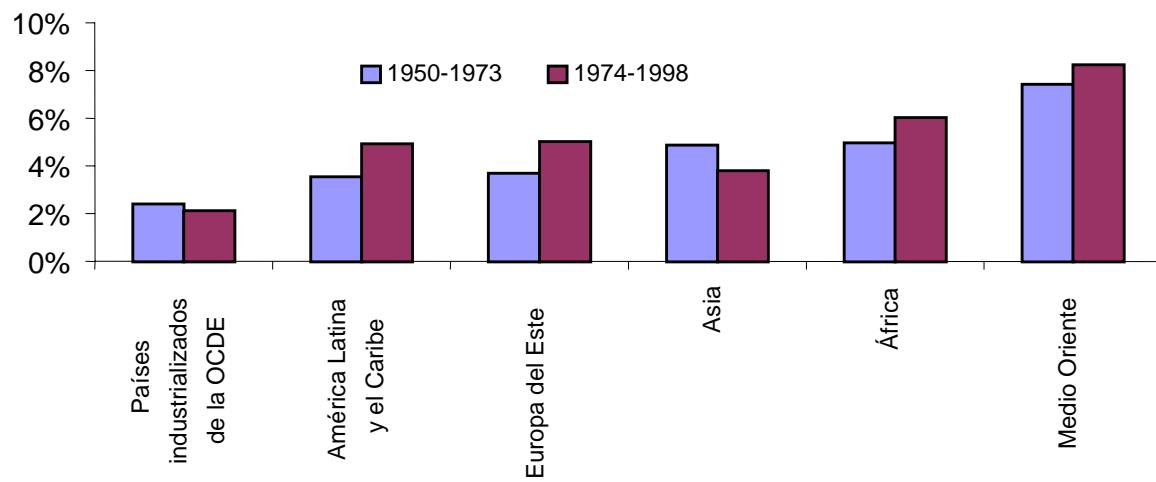
Fuente: Cálculos de la CEPAL sobre la base de Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001; bases de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Comunidad Andina y *Fortune*, 2001.

Las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas, en gran medida, por la posición que ocupan en la jerarquía internacional, lo que representa la consecuencia más importante de las asimetrías de la economía mundial. Existe ciertamente una "propagación de progreso técnico" desde el centro, a través de los canales ya mencionados, pero, utilizando los términos de Prebisch, ésta sigue siendo "relativamente lenta e irregular", y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo. Dentro del "blanco móvil" que representa la frontera tecnológica mundial, pocos países, y pocos sectores y empresas dentro de

ellos, logran moverse con la rapidez necesaria para reducir su atraso tecnológico. Muchos otros sólo consiguen avanzar al ritmo de la frontera y no pocos quedan rezagados (Katz, 2000).

La segunda asimetría está asociada a la *mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo* ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. Esta vulnerabilidad ha tendido a incrementarse con la mayor integración financiera que caracteriza a la tercera fase de globalización, mientras se mantienen o acrecientan las vulnerabilidades comerciales, tanto las relacionadas con las fluctuaciones de los niveles de demanda como de los términos de intercambio. La mayor inestabilidad del crecimiento económico de los países en desarrollo durante la tercera fase de globalización es un reflejo de este hecho (véase el gráfico 3.4).

Gráfico 3.4
INESTABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO
(Promedio regional de la desviación estándar del crecimiento por país)



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.

Las asimetrías financieras obedecen a cuatro características de los países en desarrollo: i) la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa; ii) las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros; iii) el alcance de los mercados secundarios, y iv) la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que enfrentan. Las tres primeras significan que los agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) se enfrentan a un descalce de monedas y que los que no tienen acceso a esos mercados (las empresas medianas y pequeñas) se ven afectados por un descalce de plazos; en general, es imposible contar con una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. Esto implica que los mercados financieros de los países en desarrollo son mucho más "incompletos" que los internacionales y, por consiguiente, que parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo obligatoriamente en el mercado internacional. También significa que la integración financiera internacional se da entre agentes con características disímiles (CEPAL, 2000a y 2001b, y Studart, 1996).

Las asimetrías macroeconómicas se deben a que las monedas internacionales son las de los países desarrollados y al carácter procíclico de los flujos de capital hacia los países en desarrollo. Este comportamiento se funda en la percepción de que, con escasas excepciones, los países en desarrollo son mercados de alto riesgo, sujetos a ciclos financieros con diferencias muy marcadas en los que se alternan fases de mayor “apetito de riesgo” con “sequías” asociadas a la “huida hacia activos de calidad” (véase el capítulo 2).

El efecto de todos estos factores es una gran asimetría macroeconómica: mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas anticíclicas,¹⁴ que inducen una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo prácticamente no disponen de esos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar las variaciones del ciclo y los agentes del mercado esperan que las autoridades también se comporten en forma procíclica.

Desde una perspectiva histórica, los países industrializados lograron liberarse, en gran medida, de las “reglas del juego” del patrón oro, pero éstas siguieron determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo. La independencia de los países desarrollados de las restricciones que imponían las reglas de juego del patrón oro se produjo a partir de su desestructuración definitiva en la década de 1930; desde entonces, han mantenido un alto grado de autonomía en el marco de los acuerdos macroeconómicos internacionales que han caracterizado a la segunda y tercera fases de globalización. Los países en desarrollo, en cambio, siguieron sujetos a una fuerte restricción macroeconómica externa durante la segunda fase de globalización y en la tercera se han vuelto cada vez más vulnerables a la volatilidad financiera. Esto se ha traducido en una agudización de las asimetrías macroeconómicas entre centro y periferia, ya evidentes a fines del siglo XIX, durante el auge del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, 2000).

Este hecho ha quedado claramente de manifiesto durante las frecuentes crisis sufridas por los países en desarrollo en las últimas décadas, cuando los mercados los han presionado a adoptar una “(macro)economía de depresión”, según la expresión de Krugman (1999). En términos más precisos, la principal característica que presentan las economías de los países en desarrollo ante la inestabilidad financiera global es la tendencia a la sucesión de fases alternadas de “macroeconomía de bonanza” y “macroeconomía de depresión” (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 1 y 2001b). Con posterioridad a la segunda guerra mundial, los acuerdos macroeconómicos y financieros multilaterales evidentemente han ofrecido un alivio coyuntural en los episodios de crisis, pero su alcance es relativamente reducido en comparación con los choques financieros que enfrentan los países en desarrollo, y su aplicación está siempre sujeta a la adopción de medidas de austeridad. Fueras de esto, no han permitido inducir medidas preventivas durante los períodos de auge. Este tema ha sido objeto de una creciente atención en los debates internacionales que se desencadenaron a raíz de la crisis asiática.

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una tercera asimetría, asociada al contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada. Esta asimetría es distintiva de la tercera fase de globalización, ya que no se manifestó en la primera (caracterizada por una gran movilidad de este factor) ni la segunda (período en que ambos factores mostraron escasa movilidad). Como ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de los factores productivos dan origen a sesgos en la distribución del ingreso, que perjudican a los factores menos móviles. Además, afectan a los países en desarrollo, debido a la abundancia relativa de mano de obra poco calificada en esos países. La escasa movilidad internacional de este factor contribuye también a una sobreoferta en los mercados internacionales de bienes en que se especializan los países en desarrollo, caracterizados por bajos “costos de entrada”.

¹⁴ Este margen es ciertamente mayor en Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias que su moneda es la de más peso internacional.

La "nivelación del campo de juego" normativo no corrige las asimetrías mencionadas; por el contrario, puede llegar a agudizarlas, tanto por la muy desigual capacidad institucional para asimilar y hacer efectivas dichas normas, como por los distintos efectos que tienen en los países desarrollados y en desarrollo. El elevado costo del desarrollo de instituciones nacionales necesarias para instrumentar el Acuerdo de Marrakesh, que dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha sido considerado una de sus principales deficiencias.

La desigual distribución de los beneficios y costos de la nivelación normativa también son evidentes, sobre todo porque las políticas y los estándares cuya aplicación se viene extendiendo a nivel mundial son los de los países industrializados. La protección de la propiedad intelectual es el caso más notorio. Independientemente de sus virtudes en términos de creación de incentivos al desarrollo tecnológico mundial, sus beneficios recaen fundamentalmente en los países desarrollados, en los que se concentra el grueso de la generación de tecnología (véanse el cuadro 3.5 y el capítulo 7). Los subsidios de la Organización Mundial del Comercio recompensan la mayor capacidad fiscal de los países desarrollados para destinar recursos a los propósitos autorizados, mediante el uso de instrumentos alternativos que no tienen costos fiscales (protección arancelaria, requisitos de desempeño de los inversionistas o exportadores y zonas francas) y que, por ende, han sido utilizados ampliamente por los países en desarrollo. Las normas sobre agricultura facilitan las formas tradicionales de protección de los países desarrollados (aranceles y cuotas), y también los recompensan por ser los únicos con capacidad fiscal para destinar un monto considerable de recursos a otorgar subsidios a la agricultura. La prohibición de aplicar requisitos de integración nacional a los inversionistas extranjeros en los países en desarrollo se contradice con la aceptación generalizada de las normas de origen, que constituyen otra forma de requisito de integración nacional, consistente concretamente en exigir el uso de insumos de determinado origen para beneficiarse de una preferencia arancelaria.

Esta situación tiene un paralelo en el campo financiero. Como queda en evidencia en los recientes debates en torno al Acuerdo de Basilea sobre regulación bancaria, el establecimiento de estándares más rigurosos o la extensión de los estándares internos de los bancos a la calificación de los prestamistas pueden traducirse en una menor oferta de fondos en los mercados que han sido calificados de alto riesgo, entre otros los países en desarrollo y las pequeñas y medianas empresas de todos los países (Reisen, 2001b; Griffith-Jones y Spraat, 2001). Asimismo, el establecimiento de mecanismos de aplicación obligatoria para la renegociación de deudas, sin una disponibilidad adecuada de crédito de emergencia de carácter oficial, puede elevar el costo del financiamiento a dichos países.

Cabe destacar que esta nivelación normativa es un elemento distintivo de la actual fase de globalización, ya que en ninguna de las anteriores se intentó realizar un proceso de esta índole. De hecho, los países desarrollados recurrieron con frecuencia a instrumentos de fomento productivo cuya aplicación hoy no está permitida a los países en desarrollo (véase, entre otros, Chang, 2001 y 2002b).

2. Aparición y debilitamiento del concepto de cooperación internacional para el desarrollo

La creación de instituciones internacionales que regulan la interdependencia entre los Estados representó una evolución novedosa del derecho internacional en el siglo XX. En efecto, hasta comienzos del siglo pasado, el propósito de las normas de derecho internacional era garantizar la protección de la soberanía de las naciones. Los Estados defendían su plena autonomía para conducir los asuntos relacionados con los intereses nacionales y se oponían enérgicamente a toda posible limitación de este principio. En realidad, estos principios de autonomía sólo se aplicaban a los poderes imperiales y a las naciones independientes con un gran poderío militar, ya que en numerosos casos los acuerdos bilaterales entre naciones con distintos grados de poder limitaban la

autonomía de la nación menos poderosa. Los acuerdos del siglo XIX, que abrieron a China y Japón al comercio internacional y que impusieron los principios del libre comercio al Imperio Otomano, son claros ejemplos de este fenómeno, como lo fueron también, en forma aún más extrema, la expansión colonial y la ocupación militar de territorios extranjeros.

El aumento de las transacciones comerciales y financieras internacionales exigió, de todos modos, la formulación de nuevas reglas y la creación de nuevas instituciones, para que los mercados internacionales operaran con eficiencia y las naciones resolvieran sus conflictos sin recurrir a la fuerza. Sin embargo, como se ha señalado, esas instituciones se basaban en el equilibrio de poder entre las grandes potencias. Sólo después de la segunda guerra mundial, con la creación de las Naciones Unidas y la adopción del principio de descolonización, el conjunto de los países en desarrollo vio reconocida su autonomía y su derecho a expresar sus opiniones en los debates internacionales. Esto les permitió comenzar a participar en la construcción de la institucionalidad internacional y disponer de mecanismos formales para dar a conocer sus puntos de vista sobre las asimetrías del orden global. Este cambio en las relaciones internacionales de poder y la confrontación bipolar que se prolongó por varias décadas fueron el marco político mundial que determinó la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Los elementos esenciales de este proceso fueron el surgimiento de la asistencia oficial para el desarrollo y la introducción del principio de trato preferencial a los países en desarrollo en los acuerdos comerciales.

El cambio se produjo gracias al esfuerzo de economistas, pensadores y personalidades políticas por concebir el concepto de desarrollo económico, que se expandió también al ámbito del derecho económico internacional. Los juristas admitieron que, al igual que en el plano interno, el principio de aplicación de las mismas condiciones a situaciones económicas y sociales profundamente distintas contribuía, en efecto, a acentuar las desigualdades. Durante varios años, el derecho internacional económico fue concebido como un derecho compensador, que protegía a los Estados más débiles de los más fuertes, otorgaba más derechos a los primeros e imponía mayores obligaciones a los segundos. Basándose en esta noción de acción afirmativa internacional para el desarrollo, los gobiernos de los países en desarrollo se propusieron introducir y operacionalizar la dimensión del desarrollo en los foros multilaterales.

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, la reconstrucción de Europa tuvo una clara prioridad, que relegó a un segundo plano a la cooperación internacional para el desarrollo. Esto se reflejó tanto en los orígenes del Banco Mundial como, especialmente, en la prioridad otorgada al Plan Marshall. La imposibilidad de los países latinoamericanos de conseguir que se aplicara en la región un programa similar al Plan Marshall fue también un reflejo de las prioridades de esa época. El interés de la región sólo encuentra una respuesta favorable a fines de la década de 1950, con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, y a comienzos de la siguiente con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

Esta etapa de la historia de la región se repitió en cierto modo a nivel internacional. En efecto, la cooperación internacional para el desarrollo, y los debates que la acompañaron, adquirieron pleno impulso en la década de 1950 y conocieron sus mejores momentos en los años sesenta y setenta, período en el que se establece la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), se aprueba y comienza a aplicarse el Sistema Generalizado de Preferencias, se registran avances en la asistencia oficial para el desarrollo, se pone en marcha la Estrategia Internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas y se inicia el diálogo sobre el nuevo orden económico internacional. En contraste con estos adelantos, la naturaleza de los debates y acciones de esos años estuvo afectada por la polarización internacional y sus logros concretos fueron modestos.

El fracaso de los debates sobre el nuevo orden económico internacional a comienzos de la década de 1980 dio paso a una etapa absolutamente diferente, de desinterés en la asistencia oficial para el desarrollo; de "graduación" de los países en desarrollo, especialmente los de ingreso medio;

la importancia prioritaria dada a la homogeneización normativa en desmedro de los principios de trato preferencial, y las reformas estructurales uniformes impulsadas al amparo de una ampliación excesiva de la condicionalidad por parte de los organismos de Bretton Woods. Según el nuevo paradigma, el objetivo primordial del reordenamiento de la economía internacional debía ser garantizar condiciones igualitarias ("campo de juego nivelado") que aseguren el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. En este contexto, los principales beneficios del proceso para los países en desarrollo serían la posible desaparición del proteccionismo de los países desarrollados en los sectores "sensibles" y la seguridad de un desarrollo encabezado por las exportaciones, dentro de un marco comercial internacional con reglas claras y estables. De acuerdo con esta lógica, la corrección de las asimetrías internacionales se basaba exclusivamente en el reconocimiento de la responsabilidad internacional ante los países de menor desarrollo relativo, lo que equivalía a una réplica a nivel internacional de la visión de la política social como estrategia de focalización de las acciones del Estado en los sectores más pobres. Los beneficios recibidos por los países en desarrollo en esta etapa también fueron modestos.

La evolución del trato comercial entre países desarrollados y en desarrollo ilustra claramente esta transformación de los principios de cooperación internacional para el desarrollo. Cabe recordar que en los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948 a 1955, los países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes. Sin embargo, como se señala en el capítulo anterior, las primeras seis rondas de negociaciones del GATT favorecieron la especialización intraindustrial en las economías desarrolladas, mientras que las áreas en que se requerían ajustes internos debido a la posible competencia de los países en desarrollo (entre otros, la liberalización de los productos agrícolas, y de los productos textiles y el vestido) se eliminaron de la agenda y de las reglas multilaterales de comercio. Como dice Tussie (1987/1988, p. 170), "Gracias a la especialización intraindustrial, se superaban algunos de los aspectos más dolorosos del ajuste a los cambiantes patrones del comercio internacional. En vez de que se contrajera la producción y emigraran las industrias a otros países, el cambio se podría manejar dentro de las empresas o, por lo menos, dentro de cada industria. Ninguno de los países participantes en la especialización intraindustrial debió renunciar a la producción o dejar que el control de la misma se le escapara de sus manos".

De este modo, tras un decenio de funcionamiento del GATT, en el Informe Haberler de 1958 se concluye que las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países en desarrollo eran la principal causa de sus problemas comerciales.¹⁵ Este informe sirvió de base a la creación del Comité III del GATT, encargado de identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados e iniciar un programa de reducción de esas barreras. En 1963, después de cinco años de operación de ese comité sin que se lograran progresos aparentes, los países en desarrollo lograron que el GATT aprobara una resolución en la que se exigía adoptar un programa de acción que decretara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de los aranceles aplicables a productos primarios tropicales, y la adopción de un calendario de reducción y eliminación de aranceles aplicables a los productos semiprocesados y procesados.¹⁶ En realidad, los países en desarrollo sólo exigían la aplicación de los principios del Acuerdo General, y una mayor coherencia entre las políticas de los grandes países y su discurso en defensa de la liberalización del comercio (Dam, 1970). Sin embargo, cuando se iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, tres decenios más tarde, la mayor parte de las barreras identificadas por el Comité III seguían siendo aplicadas por los países desarrollados.

¹⁵ El panel de expertos que elaboró este informe estuvo integrado por Gottfried Haberler, James Meade, Jan Tinbergen y Roberto Campos.

¹⁶ Srinivasan (1996) comenta que algunos elementos de este programa de acción seguían formando parte de la agenda de negociaciones de los países en desarrollo veinte años después, en la reunión ministerial del GATT de 1982.

En 1964 se realizó la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y en noviembre del mismo año se aprobó la Parte IV del Acuerdo, que constituía el marco legal de la labor del Comité de Comercio y Desarrollo, que se mantuvo en un ámbito meramente simbólico. Más adelante, en 1968, los países en desarrollo lograron establecer el Sistema General de Preferencias bajo los auspicios de la UNCTAD. Posteriormente, durante las negociaciones de la Ronda Tokio, ya en la década de 1970, un grupo coordinado de países en desarrollo, en el que se destacaron los diplomáticos latinoamericanos, logró la inclusión de la “cláusula de habilitación”, que le dio una base jurídica más sólida al trato diferencial y favorable por parte de los países desarrollados.¹⁷ No obstante, los países desarrollados determinaron que el sistema generalizado de preferencias era de aceptación voluntaria y las preferencias no fueran consolidadas en el GATT (Michalopoulos, 2000), por lo que las concesiones podían ser anuladas unilateralmente, sin derecho a medidas de represalia comercial.

A lo largo de la historia del GATT, los gobiernos de los países desarrollados no rechazaron las demandas de trato preferencial de los países en desarrollo, siempre que esto no les exigiera más que una cierta aceptación de regímenes comerciales más cerrados de los países en desarrollo, sobre todo si no se aplicaban a los capitales y las empresas transnacionales, sino exclusivamente a los bienes. Sin embargo, los países desarrollados nunca aceptaron las exigencias de acceso más seguro y estable a sus mercados. Esto fue restándole gradualmente importancia real al trato especial y diferenciado, ya que el acceso preferencial a los países en desarrollo nunca se tradujo en obligaciones contractuales.

Junto al reconocimiento progresivo de las especificidades del desarrollo por parte de la comunidad internacional, aparecieron nuevos factores que fueron adquiriendo mayor importancia e impulsaron el sistema multilateral en otra dirección. Por una parte, la reducción arancelaria dejó más en evidencia los efectos de las políticas comerciales e industriales, mientras que la necesidad de influir en las medidas no arancelarias fue eliminando progresivamente la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que fue el elemento central del consenso internacional para crear y mantener el sistema multilateral de comercio. Por otra, debido a la desaceleración del crecimiento y la transformación de los países desarrollados, éstos redujeron su apoyo a las acciones afirmativas que favorecían a los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

El contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue particularmente adverso para los países en desarrollo. La preparación de esta Ronda marcó un punto de inflexión significativo en su capacidad de negociación, porque la reunión ministerial de 1982 del GATT, en la que algunos países desarrollados expresaron su intención de profundizar el proceso de liberalización iniciado en la Ronda de Tokio, precedió en pocos meses al anuncio de la insolvencia financiera de México. Los grandes deudores, Brasil y Argentina entre otros, no ignoraban la fragilidad de su posición negociadora, que se mantuvo invariable a lo largo de toda la década de 1980.¹⁸ Los problemas institucionales que enfrentaban los gobiernos impidieron un mayor involucramiento de la sociedad en el debate diplomático comercial y, además, la insuficiente capacitación técnica y de negociación contribuyeron a que estos países siguieran rigiéndose por la agenda tradicional de acceso a los mercados y mantuvieran una posición defensiva en relación con los nuevos temas que se incorporaban al debate.

Impulsados por factores internos, y también presionados por los programas de reformas estructurales fomentados por los organismos financieros multilaterales, muchos países en desarrollo

¹⁷ La “cláusula de habilitación”, conocida también como “Decisión sobre el trato diferencial y más favorable y participación más amplia de los países en desarrollo”, pasó a ser la base legal del Sistema General de Preferencias (SGP) y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).

¹⁸ Véanse Abreu (1993), Jara (1993) y Tussie (1993), que se refieren a la capacidad y las posiciones negociadoras de los países deudores.

iniciaron una liberalización unilateral de sus economías.¹⁹ Al término de la Ronda, consolidaron casi todas sus estructuras arancelarias y renunciaron, en gran medida, a sus demandas de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva, e incluso para recurrir a restricciones comerciales con el fin de hacer frente a crisis de balanza de pagos.²⁰ Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica.²¹ En cierta medida, se volvió al inicio de las actividades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes.

Los debates y negociaciones internacionales más recientes dejan entrever el inicio de una nueva etapa, cuyas características aún no se han delineado plenamente. Una serie de factores han contribuido a esta situación: la adopción de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que se puso en marcha a fines del decenio pasado; el compromiso de algunos países industrializados de frenar la tendencia a la baja de la asistencia oficial para el desarrollo; los debates en torno al desequilibrio de los resultados de la Ronda Uruguay y los problemas de instrumentación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio; la prioridad otorgada a los diversos aspectos del desarrollo en la ronda de negociaciones de la OMC, que se inició en Doha en noviembre del 2001; la posición crítica ante la excesiva ampliación de la condicionalidad, a raíz de los programas de ajuste estructural adoptados durante la crisis de la deuda, la transición de las economías de Europa central y oriental y la crisis asiática; la aceptación formal del principio de "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas económicas y sociales de los países en desarrollo en las políticas de cooperación internacional y en los créditos de los organismos multilaterales; el rechazo de la homogenización de políticas, que incluye en parte a los organismos surgidos de Bretton Woods que la impulsaron en el pasado y, en el caso del debate sobre políticas, la crítica generalizada al "Consenso de Washington". De hecho, muchas de estas posiciones son compartidas por los principales organismos de cooperación financiera internacional (FMI, 2001b; Banco Mundial, 2002a).

Por lo tanto, la coyuntura actual es particularmente propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. Esta cooperación debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta hoy que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970. Es posible que la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000a) sea la expresión más acabada de la nueva visión de la relación entre la paz, la democracia y el desarrollo, sobre cuya base se puede perfilar una nueva etapa de la cooperación internacional para el desarrollo.

¹⁹ Véanse Sáez (1999), en el que se presenta un análisis de las negociaciones, y Krueger y Rajapatirana (1999), en el que se analiza la política del Banco Mundial de fomento de reformas comerciales.

²⁰ Varios países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela, entre otros), consolidaron sus aranceles antes del final de la Ronda Uruguay, como parte de los compromisos exigidos para su adhesión al GATT (Jara, 1993, p. 17). Las obligaciones del "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos" restringe notablemente el uso de medidas cuantitativas por razones de problemas de balanza de pagos (GATT, 1994). En 1995, el Comité de Restricciones de Balanza de Pagos de la OMC no aceptó los argumentos de Brasil para imponer restricciones arancelarias a fin de hacer frente a problemas de corto plazo de balanza de pagos (véase el documento WT/BOP/R/7, de 24 de noviembre de 1995, en la página Web de la Organización Mundial del Comercio).

²¹ Según la OMC, los Acuerdos de la Ronda Uruguay contienen 97 disposiciones de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que pueden ser clasificados en seis categorías: i) disposiciones con vistas a aumentar las oportunidades de comercio; ii) disposiciones que requieren que los miembros de la OMC resguarden los intereses de los países en desarrollo miembros de la OMC; iii) flexibilidad para el cumplimiento de las obligaciones; iv) períodos de transición; v) asistencia técnica; vi) disposiciones relacionadas con medidas para asistir a los países de menor desarrollo relativo (véase la página Web de la Organización Mundial del Comercio).



Capítulo 4

Una agenda para la era global

A partir de los análisis presentados en los capítulos anteriores, en éste se describen algunos elementos fundamentales de un mejor ordenamiento internacional en materia económica, social y ambiental. El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. Esto recoge una lección esencial de la historia: que la mera resistencia y, por ende, las agendas negativas adoptadas en respuesta a procesos que tienen raíces tan profundas, como el actual proceso de globalización a la larga han fracasado. Por lo tanto, las alternativas deseables son el desarrollo de una globalización más sólida y la mejor inserción en dicho proceso.

Mediante la agenda propuesta se procura superar las deficiencias que han puesto de manifiesto las instituciones actuales. En efecto, éstas han demostrado, en primer lugar, una inquietante incapacidad para producir una oferta adecuada de bienes públicos globales. A ello se agregan las tendencias distributivas adversas observadas en todo el mundo y la evidencia de la falta o debilidad de marcos institucionales que garanticen la solidaridad internacional. Estas características indican que la globalización necesita de nuevas instituciones, que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros y sólidos de solidaridad internacional. Sólo así será posible, como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, "conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo" (Naciones Unidas, 2000a).

A pesar de su reconocida importancia, la estructuración de un nuevo orden global se enfrenta a grandes obstáculos. El primero de ellos es la ausencia de principios compartidos por los principales actores involucrados. El segundo es la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso, que refleja las relaciones asimétricas de poder características de la sociedad global. El tercero es la dificultad para crear coaliciones internacionales que compensen tales desigualdades, ya sea mediante alianzas de los países en desarrollo o de alianzas internacionales de los sectores sociales que se sienten afectados por el proceso de globalización. A todo esto se agrega lo que en el capítulo 1 se identifica como una característica central y paradójica del mundo actual: el contraste entre problemas globales y procesos políticos que siguen siendo esencialmente nacionales y locales.

Por consiguiente, la estructuración de un nuevo orden institucional debe encarar enormes desafíos. En este capítulo se presentan, en primer término, los cuatro principios básicos para la creación de un mejor orden global: objetivos compartidos; normas e instituciones que respeten la diversidad; complementariedad entre entidades nacionales, regionales e internacionales, y participación equitativa y reglas apropiadas de gobernabilidad internacional. En la segunda sección se reúnen las propuestas de configuración de estrategias nacionales para hacer frente a la globalización: estabilidad macroeconómica en un sentido amplio, creación de competitividad sistémica, sostenibilidad ambiental y políticas sociales activas. En la tercera se destaca el papel crítico que les corresponde a las entidades regionales en un mundo global. En la cuarta y última se plantean algunos de los principales temas que a juicio de la CEPAL deberían integrar la agenda global: provisión de bienes públicos, corrección de asimetrías del orden global (financieras y macroeconómicas, de carácter productivo y tecnológico, y de movilidad de factores) y consolidación de una agenda social internacional basada en los derechos.

En los capítulos incluidos en la Parte II de este libro se ofrecen diagnósticos complementarios referidos específicamente a América Latina y el Caribe y, además, se describen en detalle algunos de los elementos de esta agenda.

I. **Principios básicos para la construcción de un mejor orden global**

1. Tres objetivos esenciales: suministrar bienes públicos globales, corregir las asimetrías internacionales e incorporar firmemente una agenda social mundial basada en los derechos

La globalización ha puesto más en evidencia la necesidad de ciertos "bienes públicos globales", entre otros la defensa de la democracia (y, por consiguiente, de los derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad (incluido el combate del terrorismo), el desarme, la justicia internacional, la lucha contra la delincuencia y la corrupción internacionales, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y futura erradicación de las pandemias y la cooperación sanitaria en general, la eliminación del problema mundial de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera global y, más en general, el desarrollo de una institucionalidad que sirva de marco adecuado a la interdependencia económica (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).¹ Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras

¹ La línea divisoria entre "bienes públicos" en su definición tradicional —bienes cuyo consumo no es excluyente— y bienes con grandes externalidades es difusa, por lo que en la enumeración se incluyen algunos (los espacios comunes, muchas formas de expresión cultural y conocimiento humano, entre otros) que no corresponden exactamente a la definición clásica.

internacionales destinadas a proporcionar ese tipo de bienes, así como el volumen de recursos que se les asignan para cumplir esa función.

De lo anterior se deduce que la prestación de apoyo a los organismos internacionales necesarios para proporcionar o coordinar la provisión de bienes públicos globales es esencial. En este contexto cabe destacar el concepto de coordinación, que prevalece sobre el de provisión, porque en muchos casos el ámbito regional puede ser el más apropiado para su suministro y, asimismo, porque los esfuerzos solidarios de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado deben canalizarse en esa dirección. Por este motivo, la provisión de bienes públicos globales por regla general no es producto de organismos aislados, sino de la operación eficiente de redes de instituciones de diversa índole.

La necesidad de asignar recursos apropiados para el financiamiento de la provisión de bienes públicos globales ha sido resaltada en varios informes recientes (Naciones Unidas, 2000b; Zedillo y otros, 2001a). En relación con esto, cabe destacar la importancia de distinguir claramente entre estos aportes y la asistencia oficial para el desarrollo y reconocer que todos los países deben contribuir a financiar los bienes públicos globales, de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).

Evidentemente, la provisión de bienes públicos no es el único objetivo de la agenda internacional. A ella debemos agregar otros dos propósitos complementarios: la superación de las asimetrías del orden global y la formulación de una agenda social internacional basada en los derechos. Estos propósitos podrían incluirse en la agenda de provisión de bienes públicos, pero eso provocaría confusión, porque en última instancia supone la equitativa distribución de bienes que son estrictamente privados. De hecho, el suministro de bienes públicos y el papel redistributivo corresponden a funciones clásicas, pero diferentes, del Estado. Por otra parte, la superación de las asimetrías internacionales y la agenda social basada en los derechos responden a enfoques diferentes: mientras la primera está orientada a corregir las disparidades entre países, la segunda tiene como destinatarios directos a los ciudadanos.

La corrección de las asimetrías del orden global implica reconocer que la aplicación de las mismas medidas (“nivelación del campo de juego”) a situaciones muy distintas, como las que se dan en un sistema internacional jerarquizado, contribuyen a aumentar las desigualdades. Según las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, esto exige incluir en la agenda global acciones simultáneas en tres frentes. En primer lugar, crear mecanismos que aceleren los impulsos dinámicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, a través del comercio internacional y de la transferencia de tecnología. En segundo término, contribuir, mediante las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito a nivel internacional y a acelerar el desarrollo financiero de dichos países. En tercer lugar, garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la otorgada al movimiento internacional de capitales.

El desarrollo de una agenda social internacional exige, por su parte, que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por lo tanto, como depositarios de derechos. Las expresiones más concretas de éstos son las declaraciones internacionales de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, laborales, de la mujer, de los niños, de los distintos grupos étnicos y el derecho al desarrollo.² Los compromisos

² El derecho al desarrollo fue consagrado en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 del 4 de diciembre de 1986. En la resolución se define este derecho como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven”. Sengupta (2001) destaca los componentes de justicia y equidad intrínsecos de este derecho y la necesidad de que los países veleñ por que su tasa de crecimiento

adquiridos por los países en las cumbres mundiales, a algunos de los cuales se les otorga especial importancia en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, son muy complementarios de estos cuerpos jurídicos. En ellos se reconoce, además, que la responsabilidad por el cumplimiento de sus disposiciones descansa fundamentalmente en las naciones. Sin embargo, en cuanto compromisos internacionales, deben ser gradualmente exigibles a nivel internacional, dado que sólo de esta manera podrán contribuir al desarrollo de una auténtica ciudadanía mundial. En este proceso debe tenerse en cuenta la tensión entre identidad cultural y globalización; por lo tanto, la agenda debe responder el reto de conciliar los principios de igualdad, que inspiran las declaraciones de los derechos humanos, con el "derecho a ser diferente".

Los tres objetivos centrales de la agenda global ya mencionados responden al reconocimiento de que la interdependencia implica que la atención de los intereses de todos depende, en última instancia, de un "pacto social global". Este principio, que ha sido ampliamente aceptado en la constitución de las naciones, supone el reconocimiento de que la esfera económica no puede estar separada del tejido social y político y, por ende, que para sobrevivir y prosperar, las fuerzas del mercado deben enmarcarse en un ordenamiento institucional basado en valores y propósitos sociales más amplios e incluyentes.

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de los tres objetivos mencionados. Las Naciones Unidas constituyen el marco institucional apropiado para un diálogo orientado a velar por la coherencia global del sistema y a llenar los vacíos existentes en la cooperación internacional. Sin embargo, las instancias de adopción de decisiones y la capacidad ejecutiva en campos específicos corresponden a múltiples entidades especializadas, no sólo globales, sino también regionales y nacionales.

2. Reglas e instituciones globales respetuosas de la diversidad

El carácter nacional y local de las políticas tiene profundas consecuencias para el ordenamiento internacional. Significa que, pese al proceso de globalización, la nación y el mundo local continuarán siendo los espacios de la vida democrática por mucho tiempo. Por consiguiente, el objetivo esencial de las instituciones globales debería ser el reconocimiento y manejo positivo de la interdependencia, pero descansar en última instancia en responsabilidades y políticas nacionales, por admitirse que la soberanía sigue recayendo en los pueblos organizados en naciones.

Uno de los corolarios de estos principios es la falta de sentido de fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social (Ocampo, 2001a). Por este motivo, el respeto de la diversidad, dentro de los límites de la interdependencia y, por lo tanto, del bien común de la "sociedad cosmopolita", es un elemento crucial de un orden internacional democrático.³

Esta visión es consistente con la idea de que el desarrollo institucional ("capital institucional"), la construcción de consensos sociales ("capital social"), la formación de capital humano y capacidad tecnológica ("capital conocimiento") son procesos esencialmente endógenos. Además, implica el reconocimiento de que no existe un único sendero que conduzca al desarrollo y la integración a la economía global. Las distintas opciones existentes obedecen a la historia política e institucional de cada país, y a los diferentes desafíos y requisitos a los que deben responder (Albert, 1992; Rodrik, 1999a y 2001b; CEPAL, 2000a).

no sólo sea razonable sino también sostenible, y que no signifique una violación de ningún derecho humano ni un retroceso en los índices de realización. Al respecto, véase también Artigas (2001).

³ Conviene recordar el llamado de Kant a la constitución, a través de un pacto entre Estados, de una sociedad cosmopolita. Kant fue uno de los primeros filósofos en proponer la extensión del pacto social a la asociación de los Estados, siempre y cuando cumplieren con la "cláusula republicana", es decir que garantizaran las libertades y derechos individuales, la división de poderes, la supremacía de la ley y el sistema representativo de gobierno.

Este principio ha sido reconocido en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas nacionales. Este principio ha sido aceptado como un requisito esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales (OCDE/DAC, 1996; Banco Mundial, 1999b y FMI, 2001b). Sin embargo, en muchos casos va acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso forzar ese "sentido de pertenencia" con respecto a las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas. Con todo, el "sentido de pertenencia" establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de adopción de decisiones.

3. Complementariedad del desarrollo institucional global, regional y nacional

Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora. En el nivel nacional, hay regiones, sectores productivos y grupos sociales "ganadores" y "perdedores" en el intenso proceso de "destrucción creativa" descrito por Schumpeter que está en marcha en el mundo entero (CEPAL, 2000a). A la vez que este proceso acentúa la heterogeneidad dentro de los países, se debilita la capacidad del Estado para garantizar la cohesión del conjunto. A esto se une el hecho de que, debido a las poderosas fuerzas centrípetas que se han manifestado en la economía global a lo largo de varios siglos, (Prebisch, 1987), los países en desarrollo centran su atención en la conquista de los mercados de los países industrializados y compiten entre sí para atraer inversiones susceptibles de reubicación. Esto relega a un segundo plano el fomento de la integración con el fin de conformar unidades económicas de mayor tamaño. Frente a estas fuerzas, es necesario fomentar una complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional.

Los debates internacionales han servido para ir construyendo un amplio consenso sobre la influencia fundamental que ejercen las estrategias nacionales en la determinación del éxito o el fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. Dichas estrategias son, además, esenciales para corregir los elementos desintegradores que la globalización está teniendo en los países y, como ya se ha dicho, son la expresión más importante de la democracia aun en la era global.

No obstante, de no existir un marco internacional apropiado, la oferta de bienes públicos globales será inadecuada y tendrá consecuencias negativas para el desarrollo nacional. Además, si no se atacan directamente las marcadas tendencias a la desigualdad internacional que han prevalecido en los dos últimos siglos, los esfuerzos nacionales pueden resultar relativamente ineficaces. Específicamente, pueden llegar a acentuar la heterogeneidad entre países, sectores productivos y grupos sociales "ganadores" y "perdedores", dentro de un marco de crecimiento del mundo en desarrollo que seguirá siendo, en su conjunto, frustrante.

La esfera regional, al igual que la subregional, tiene una función crítica de intermediación entre los órdenes global y nacional. Sin embargo, este ámbito en el que puede darse un "regionalismo abierto", de acuerdo a la terminología de la CEPAL (1994), ha sido ignorado o bien considerado abiertamente negativo en las principales propuestas sobre reforma económica y social internacional. Hay por lo menos cuatro argumentos que avalan la importancia de esta esfera intermedia.

El primero es la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. La defensa de la democracia, de la paz y del desarme son ejemplos de esferas en las que, en vista de la heterogeneidad internacional, es aconsejable que la provisión de los correspondientes bienes públicos se encomiende a un conjunto de organizaciones mundiales y regionales. Otro ejemplo es la defensa de ecosistemas estratégicos y

múltiples instancias económicas, como la coordinación de las políticas macroeconómicas y de otras que se examinarán más adelante.

El segundo se relaciona con la gran desigualdad existente entre los actores que intervienen en los procesos globales. En términos políticos, esto implica, en primer término, que la voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará mucho mejor, o probablemente sólo se escuche, si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de sus intereses en el marco de las normas ya establecidas. De hecho, la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero que éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa. En cambio, los actores más influyentes tratan de evadir los compromisos o de obligar a otros actores a que acepten sus propias reglas. Estos problemas sólo se pueden solucionar mediante una adecuada organización de los países más pequeños.

El tercer argumento, íntimamente relacionado con los dos anteriores, es el mayor "sentido de pertenencia" que despiertan las instituciones regionales y subregionales. Por supuesto, existen argumentos discrepantes, según los cuales las instituciones regionales y subregionales tiene escaso poder en comparación con el de sus miembros. Por este motivo, la validez del argumento depende del grado de profundidad de los acuerdos regionales, factor determinante, por ende, de su eficacia.

Por último, debido a la creciente interdependencia existente a nivel mundial, en muchos casos la autonomía se ha visto desplazada en algunas áreas hacia la esfera subregional o regional. Este hecho ha quedado de manifiesto en el ámbito de la política macroeconómica. También se hace evidente en la regulación de la competencia y de los servicios públicos en respuesta a la acción de las empresas transnacionales. En todos estos campos, el ámbito regional se está convirtiendo en la esfera crítica para ejercer cierto grado de autonomía, y es posible que este fenómeno se acentúe cada vez más.

La conclusión más importante de este análisis es que la provisión de bienes públicos globales debe realizarse por intermedio de una red de instituciones mundiales y regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Un sistema de esta naturaleza no sólo puede ser eficiente, sino también más equilibrado en términos de relaciones de poder. Concretamente, es el sistema que más favorece a los países menos poderosos dentro del orden global.

La auténtica construcción de una nueva arquitectura internacional es producto del efecto conjunto de las reformas de las instituciones globales y regionales. Lamentablemente, gran parte de las propuestas sobre el tema presentadas en los últimos años, en el campo financiero y sobre todo en el social, consisten casi exclusivamente en la adecuación de las estructuras nacionales a las características de la era global. Esto significa que las propuestas no se refieren realmente a la arquitectura internacional, sino a la nacional, lo que constituye su debilidad fundamental.

4. Participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad

La inadecuada participación de los países en desarrollo en las instituciones económicas internacionales ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años. En algunos casos, entre otros en la elaboración de normas financieras, la participación es nula o muy reducida; no es consistente con su peso económico y, menos aún, con la magnitud de su población, argumento que se ha aducido, en particular, en relación con el poder de su voto en algunas instituciones. Además, en ciertos casos, las decisiones se toman por consenso, pero los acuerdos responden a otra dinámica, idea que se ha planteado en relación con el sistema mundial de comercio. Por último, varios analistas consideran que el costo de la participación activa en un ordenamiento mundial complejo puede resultar prohibitivo para los países más pobres y pequeños.

Esta serie de circunstancias subraya la importancia de garantizar una participación adecuada en los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional. En el caso de los países pobres y pequeños, exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional. Como se señala en la sección anterior, también exige esfuerzos de los países más pequeños por organizarse en torno a sus instituciones regionales o subregionales.

Otro elemento digno de mención en este contexto es la preferencia por mecanismos institucionales en los que participe activamente el mayor número posible de actores. Esto significa fundamentalmente que, aunque las agrupaciones de países con intereses particulares o propósitos específicos pueden desempeñar un papel positivo en la consolidación de consensos, no deberían convertirse en un sustituto de los mecanismos regulares; por el contrario, deberían utilizarlos como medio para que los países canalicen sus opiniones.⁴

En este contexto, también es esencial la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad. Los principios formulados en los países, tanto en materia de gobernabilidad democrática como corporativa, pueden servir de base para el desarrollo y perfeccionamiento de instituciones mundiales (Marfán, 2002). En este ámbito no hay recetas únicas, ya que las constituciones, leyes, normas y tradiciones varían de un contexto histórico a otro y van evolucionando con el paso del tiempo. Sin embargo, las formas de gobernabilidad más eficaces y legítimas se basan en principios comunes, que no surgen espontáneamente, sino que exigen un esfuerzo explícito de institucionalización.

En este sentido, cabe destacar cuatro principios de gobernabilidad. El primero consiste en encomendar las funciones gubernamentales a una entidad con capacidad ejecutiva, en lugar de asignarlas a una asamblea. De acuerdo al segundo, los derechos civiles de los gobernados tienen prioridad sobre las normas y reglamentos impuestos por los diversos niveles de gobierno. Con tal propósito, los derechos de las minorías deben estar claramente consagrados, teniendo presente que su identificación y su reconocimiento como derechos fundamentales son el fruto de un proceso de aprendizaje. Según el tercer principio, las autoridades deben informar periódicamente cómo han resguardado los intereses de la comunidad y han respetado los derechos de todos sus miembros. La transparencia y la provisión oportuna de información y, en términos más generales, la rendición de cuentas (*accountability*), son elementos esenciales de este proceso comunitario. Según el cuarto principio, las autoridades deben someterse al escrutinio y la auditoría de entidades independientes, que brinden confianza a las minorías, que no gobiernan pero sí tienen derecho a fiscalizar a quienes detentan el poder. Además, las entidades encargadas de velar por el respeto de los derechos deben estar facultadas para penalizar las transgresiones.

Un buen ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad política en una democracia representativa, en el que el poder ejecutivo es ejercido por los representantes de la mayoría electoral. El ejecutivo debe respetar los derechos ciudadanos básicos consagrados en la constitución y las leyes, aplicables a todos los ciudadanos por igual, y debe rendir cuenta de los fines y medios de su gestión periódicamente. La fiscalización de sus actos y del respeto de los derechos ciudadanos y de las leyes es ejercido por instancias independientes. Dentro de éstas, se destaca la auditoría que ejerce la oposición en el parlamento.

Otro ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad corporativa. En este caso, los accionistas mayoritarios controlan el directorio de la empresa y su administración, en tanto que la atomización y variedad de los accionistas minoritarios dificulta su organización eficaz. Una buena gobernabilidad corporativa es la destinada a evitar que quienes ejercen el control reciban beneficios desproporcionados al número de acciones que poseen. Con tal fin, deben imponérseles a los ejecutivos y al directorio normas sobre transparencia y provisión oportuna de información, junto a la asignación de responsabilidades. También se puede recurrir a evaluadores independientes, entre

⁴ Véase, entre otros, Culpeper (2000), en relación con la proliferación de agrupaciones que se ocupan de temas financieros.

otras empresas de auditoría externa y comités internos de auditoría normalmente integrados por directores elegidos por los accionistas minoritarios, que complementan la labor de sanción de las transgresiones que desempeñan los entes reguladores y el poder judicial.

La gobernabilidad de la globalización también podría realzarse sustancialmente si evolucionara de acuerdo a los principios enunciados. Es indudable que las grandes naciones encabezan el proceso de globalización y tienen una posición dominante en las instituciones financieras internacionales, en las que el poder de voto está vinculado a los aportes de capital. Las similitudes se limitan a este ámbito, ya que los demás principios no están claramente establecidos. Por ejemplo, no es evidente que el control que ejercen los países más grandes esté legitimado por el respeto a los derechos de todos los países. Tampoco hay una institucionalidad aceptada por todos, que permita velar por el respeto de los derechos de las naciones con menor poder. En muchos casos, ni siquiera hay una noción clara de estos derechos.

La aplicación de los principios mencionados para realzar la gobernabilidad de la globalización exige, por lo tanto, consagrar el predominio de los derechos básicos de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños; institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas, y fortalecer la auditoría a través de instituciones que den confianza a todos los actores. Esto implicaría poner límites al poder de los países que ejercen mayor control, pero sólo así se podrá mejorar la normativa de la globalización. Uno de sus frutos más importantes será el mayor compromiso de los países en desarrollo con la institucionalidad global, gracias a un reforzado sentido de pertenencia.

II. Estrategias nacionales ante la globalización

1. El papel y los elementos básicos de las estrategias nacionales

Como se ha destacado reiteradamente en la literatura sobre desarrollo institucional de los últimos años, toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política; sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Éstos son, además, factores básicos de un clima adecuado de inversión.

No obstante, estos elementos institucionales de carácter general son insuficientes, de hecho constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo, pero no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo ni tampoco, en muchos casos, su agotamiento.⁵ Las estrategias que adopten los países en la era global deben tener como mínimo cuatro elementos esenciales: i) políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; ii) estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica; iii) un energético reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental que, por su carácter, es esencialmente global, y iv) políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social (CEPAL, 2000a, 2000b, 2001b y CEPAL/PNUMA, 2001).

En ninguno de estos campos existen modelos de validez universal, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, la democracia. Uno de los grandes errores cometidos en el último cuarto del siglo XX fue fomentar la adopción de soluciones únicas en todos estos campos, basadas en el principio de máxima liberalización de los mercados. La tendencia a equiparar integración exitosa en el mundo global con liberalización económica lleva a

⁵ Según la terminología de Maddison (1991), estos factores se refieren a la "causalidad última" y no a la "causalidad inmediata" del crecimiento económico. En relación con este tema, véase también Ocampo (2002a).

ignorar la naturaleza de muchas estrategias igualmente exitosas que no han estado basadas en la liberalización irrestricta de los mercados, sino en diversas formas de articulación virtuosa de Estado y mercado. Cabe agregar que también es errónea la actitud opuesta, es decir el intento de revivir patrones que dieron buenos resultados en períodos de menor integración de la economía mundial, pero que corresponden a etapas claramente superadas del desarrollo de la economía mundial.

2. La estrategia macroeconómica

Lo ocurrido en América Latina y el Caribe en el último cuarto del siglo XX demuestra que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales, lo que permite llegar a varias conclusiones. Según la primera, la disciplina macroeconómica es esencial, pero debe ser considerada en un sentido mucho más amplio que en los debates de los últimos decenios, en los que la atención se ha centrado en el balance fiscal y los bajos niveles de inflación. Esta visión restringida ignora múltiples e importantes dimensiones de la estabilidad macroeconómica: la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros nacionales y la estabilidad de las variables reales, es decir el crecimiento económico y el empleo. En consecuencia, la gestión macroeconómica debería centrarse en evitar los déficit insostenibles, públicos y privados; vigilar los desajustes financieros, tanto en los flujos como en las estructuras de los balances, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía.

El logro de esta serie de objetivos supone importantes disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad, ni un sistema de gestión macroeconómica de validez universal. Lo deseable en este contexto es un cierto grado de flexibilidad, en el marco de reglas adecuadas, para el manejo macroeconómico en un ambiente internacional volátil. La historia reciente demuestra convincentemente que el manejo prudente de la flexibilidad es, a la larga, un mejor instrumento que la adopción de reglas excesivamente rígidas, como medio para despertar confianza en las autoridades macroeconómicas.⁶

Dentro de este marco, las autoridades deberían fijarse como una de sus metas más importantes la ampliación del horizonte temporal de la gestión macroeconómica, con el fin de considerar como referencia el conjunto del ciclo económico y de apoyar un crecimiento dinámico de largo plazo. El primero de estos objetivos implica rescatar los márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, orientadas tanto a evitar auges insostenibles como a mantener grados suficientes de flexibilidad para hacer frente a las crisis externas. Los márgenes para adoptar políticas anticíclicas son limitados cuando no hay instituciones internacionales que apoyen estos esfuerzos; ésta se ha tornado, por lo tanto, en una de las funciones básicas de dichas instituciones en la actual fase de globalización. Los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos para la inversión en capital fijo, pero también puede plantear difíciles disyuntivas.

De acuerdo con estos principios, la política fiscal debe inscribirse en un marco plurianual y regirse por criterios de largo plazo orientados a garantizar un equilibrio fiscal estructural, que admita superávit y déficit coyunturales moderados y contracíclicos, o bien una meta explícita de relación entre deuda pública y PIB. El uso activo de fondos de estabilización, o de instrumentos equivalentes, puede ser el principal instrumento para acumular excedentes en los períodos de auge, a fin de contar con esos fondos para hacer frente a las crisis. El nivel y la estructura deseables de los ingresos y del gasto público dependerá en el largo plazo de las demandas que reciba el Estado como consecuencia del "pacto fiscal" vigente (CEPAL, 1998c). En los países que tienen una carga tributaria muy baja, entre otros varios de América Latina, ésta deberá incrementarse para financiar las funciones esenciales del Estado, sobre todo en el área social. De hecho, como señala el Banco

⁶ Ésta puede ser, de hecho, la lección más importante de lo sucedido en Argentina en la última década.

Mundial en una publicación reciente (2002a), la carga tributaria y los niveles de gasto público en el mundo en desarrollo tienden a ser bajos en comparación con los países desarrollados.

Como se sabe, el manejo monetario y cambiario están estrechamente relacionados. Un cierto grado de flexibilidad cambiaria es esencial para un manejo monetario anticíclico, es decir para aplicar políticas restrictivas durante los períodos de auge y políticas expansionistas en la etapa descendente del ciclo. El grado ideal de flexibilidad es mayor en las economías más grandes, y con mercados de capitales y cambiarios bien desarrollados. La apreciación del tipo de cambio puede ser conveniente para absorber un exceso de divisas durante los auges, en tanto que la devaluación puede ser necesaria para incentivar la producción de bienes y servicios transables a nivel internacional durante las crisis, y para otorgar márgenes adecuados a las políticas fiscales y monetarias que se adopten con fines de reactivación.

En economías abiertas desde el punto de vista financiero, la regulación prudencial de los flujos de capitales mediante la fijación de encajes, impuestos al endeudamiento externo o regulación directa⁷ es un elemento complementario extremadamente útil, tanto para evitar un exceso de endeudamiento externo en las etapas de auge como una estructura de pasivos en la que predominen los de corto plazo. En economías que todavía no hayan abierto su cuenta de capitales, la apertura debe ser cautelosa. De hecho, ésta no se justifica cuando el país carece de un desarrollo financiero sólido. El fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial es un pilar complementario de toda política macroeconómica sana, dado que su función esencial es evitar el surgimiento de estructuras financieras insostenibles en los períodos de auge.

A largo plazo, el crecimiento económico depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el desempeño de las funciones públicas, de un tipo de cambio competitivo, de tasas de interés reales moderadas y de un desarrollo financiero profundo. La política macroeconómica debe estar orientada al logro de los tres primeros propósitos. El último es un elemento complementario.

El objetivo esencial de un desarrollo financiero profundo es facilitar recursos para el financiamiento de la inversión, con plazos y costos adecuados. Un desarrollo financiero insuficiente lleva a muchos inversionistas, especialmente los de mayor tamaño, a recurrir al financiamiento internacional, sustituyendo los riesgos de plazo por los de cambio. Esta válvula de escape encierra, por lo tanto, serios peligros, además de estar fuera del alcance de las empresas de menor tamaño. La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha dado los resultados esperados, en términos de profundización o de reducción de los altos costos de intermediación. En consecuencia, el sector público sigue teniendo una importante función que cumplir en este ámbito, consistente en facilitar el surgimiento de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento (entre otros, fondos de pensiones y de inversión, mercados de bonos e hipotecarios y sistemas de cobertura de riesgos) o en la provisión directa de dichos servicios a través de bancos de desarrollo bien administrados.

A esta demanda insatisfecha de financiamiento para inversiones se agrega la ausencia de servicios financieros adecuados para la micro y pequeña empresa y para los hogares más pobres, lo que da origen a mayores demandas de intervención pública directa o indirecta. Los bajos niveles de ahorro nacional son otro factor que restringe el financiamiento de la inversión en América Latina y el Caribe. El incremento del ahorro público; la adopción de incentivos al ahorro de las empresas, especialmente los relacionados con la retención de utilidades, y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, sobre todo con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional (CEPAL, 2001b, cap. 4).

⁷ Entre otras, normas sobre endeudamiento de todas las entidades del sector público y las restricciones de ciertos flujos de fondos privados (endeudamiento de corto plazo, flujos de cartera o endeudamiento externo de sectores productores de bienes y servicios no transables).

3. El desarrollo de competitividad sistémica

La transformación dinámica de las estructuras productivas no puede ser vista como un elemento pasivo, como un producto automático de un buen desempeño macroeconómico, sino como un componente activo y esencial de toda estrategia de desarrollo, aun en la fase actual de globalización (Rodrik, 1999a; CEPAL, 2000a). El objetivo esencial de este tipo de estrategia debe ser la creación de competitividad sistémica. Este concepto, que comenzó a desarrollarse en los estudios de la CEPAL de hace más de un decenio (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990)⁸ se basa en tres elementos de especial importancia. El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos. El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico. El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Los tres componentes básicos de esta estrategia son i) el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas; ii) la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y iii) la provisión de buenos servicios de infraestructura. El desarrollo de mecanismos adecuados de protección social y el manejo sostenible del medio ambiente son complementos esenciales de una estrategia de esta índole, aunque corresponden a distintos ámbitos, que se analizan más adelante.

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de desarrollo de la competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología; corresponde al Estado encabezar este proceso, destinado a crear sistemas de innovación dinámicos, con una participación activa del sector privado. Estos esfuerzos deben orientarse a asegurar una mayor capacidad de absorción de conocimientos por parte de todos los actores, así como al desarrollo de mecanismos apropiados que permitan una adecuada transferencia y adaptación de tecnología y conocimientos empresariales, especialmente a las empresas medianas y pequeñas. Las asociaciones empresariales y el fomento de múltiples formas de colaboración entre éstas y las dedicadas a ofrecer servicios de educación y capacitación laboral cumplen un papel fundamental en esta área. Los sistemas de innovación deben fortalecerse en todos los niveles territoriales: local, nacional y, cada vez más, regional.

En vista de la importancia intrínseca y el carácter transversal de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, el esfuerzo por garantizar el uso efectivo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político (e-gobierno) adquieren hoy en día particular importancia. El acceso a una buena red de telecomunicaciones y a equipos de información y comunicaciones a precios competitivos es un primer pilar de este esfuerzo. Los demás están relacionados con la producción de programas de computación, la aplicación de la tecnología en los procesos productivos y comerciales, y la conformación de redes empresariales que apliquen efectivamente las nuevas tecnologías. La incorporación de éstas en el sistema educativo y de salud debe contar con un apoyo especial del Estado y con mecanismos comunitarios que permitan acceder a ellas a los sectores de menores recursos, ya que la amenaza de una "brecha digital interna" (debida

⁸ Estos conceptos tienen elementos similares a los desarrollados simultáneamente por otros autores, en particular por Porter (1990).

a las diferencias de acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías) es una amenaza mucho más grave en América Latina y el Caribe que la brecha digital internacional.

El crecimiento económico es inseparable de una constante transformación de las estructuras productivas, en la que algunas ramas encabezan el proceso de crecimiento mientras otras quedan rezagadas. Este proceso no siempre se produce en forma automática y armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades, lo que a su vez supone un proceso de aprendizaje tecnológico, la creación de redes comerciales y un alto costo de coordinación (Hirschman, 1958; Chang, 1994; Ocampo, 2002a). Por lo tanto, la diversificación de la estructura productiva debería ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo de la competitividad, lo que ha sido claramente reconocido en el mundo industrializado, en el que se confunde con el desarrollo de tecnologías de punta. También fue ampliamente aceptada en el pasado, como parte de las estrategias de industrialización inducidas por el Estado en los países en desarrollo, y forma parte esencial de las economías en desarrollo más exitosas, especialmente del este de Asia. En cambio, en la mayoría de los países de la región dicha estrategia ha tendido a desaparecer.

En el contexto de la globalización, este proceso de diversificación productiva tiene tres prioridades. La primera es la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige una intensa diplomacia comercial, orientada a asegurar el acceso estable a los mercados externos, y el desarrollo de una infraestructura de servicios competitivos y de buena calidad —financiamiento, seguros, promoción y certificación— que sirvan de complemento a las actividades de exportación de bienes y servicios. En este contexto, es evidente la necesidad de fomentar una mayor participación de la región en el comercio mundial de bienes y servicios con un alto contenido tecnológico.

La segunda prioridad es la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos de las ramas de actividad destinadas al mercado internacional o que se caractericen por una amplia participación de empresas transnacionales. La pérdida de impulso de estos encadenamientos es uno de los aspectos más problemáticos de las tendencias recientes observadas en la región. Por este motivo, las "políticas de encadenamientos" orientadas a elevar el valor agregado en los sectores de exportación o que concentran un gran volumen de inversiones extranjeras directas deben figurar entre las prioridades futuras. Los encadenamientos más importantes son los vinculados a la provisión de servicios con alto contenido tecnológico. La aplicación de las políticas mencionadas significa, de hecho, pasar de una estrategia orientada a maximizar las exportaciones y el volumen de inversión extranjera directa a una estrategia que apunte al mejoramiento de su calidad.

La tercera prioridad es la prestación de apoyo a la formación de conglomerados productivos (clusters) en un determinado territorio. Este proceso responde al creciente dinamismo de los espacios locales, que también caracteriza al período en que vivimos, y puede contribuir en gran medida a orientar a las pequeñas y medianas empresas a la producción para el mercado internacional o facilitar su articulación con sectores exportadores (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 3).

El tercer frente de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países, mediante diversas combinaciones público-privadas, se han logrado avances importantes en esta área, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con ciertas diferencias entre un país y otro, en servicios de energía (electricidad y gas) (CEPAL, 2001a, cap. 5). No se puede dejar de reconocer que la participación privada en estos sectores ha ido acompañada de un considerable déficit regulatorio y, en varios casos, de la acumulación de pasivos contingentes por parte del Estado, que no siempre responden a una lógica adecuada (CEPAL 1998a; 2000a, vol. III, cap. 5). El transporte terrestre, tanto ferroviario como vial, sigue presentando problemas de insuficiencia de la infraestructura. Ésta es particularmente notoria en el segundo caso, tanto en términos de cantidad como de calidad. Por consiguiente, las prioridades que surgen en este campo se relacionan con la mejora sustancial de la

infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio y la racionalización del manejo de los pasivos contingentes, así como con el realce de la eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando servicios directamente.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren amplias medidas institucionales y de organización, que permitan formular e instrumentar políticas activas de competitividad, ya que los antiguos aparatos de intervención en el desarrollo productivo fueron desmantelados o debilitados significativamente en la mayoría de los países de la región en la etapa de liberalización de la economía. En todo caso, esos aparatos serían inadecuados en el contexto actual. En este ámbito, al igual que en otros, es necesario "inventar" nuevas instituciones, cuyo manejo exigirá indudablemente un intenso proceso de aprendizaje.

Asimismo y como es evidente, los modelos que podrían aplicarse son variados, ya que dependen de las características de cada contexto. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que los afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y el escaso conocimiento de los procesos globales y multisectoriales en el del segundo. Esto obliga a realizar un diseño institucional en el que se tenga en cuenta tanto el conjunto como los diversos elementos. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en "mecanismos de control recíproco" que permitan establecer un claro vínculo entre incentivos y resultados (Amsden, 2001) y, por lo tanto, evitar la "captación de rentas" (*rent seeking*) por parte de las empresas beneficiadas.

La adopción de medidas en este campo debe incluir diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, dependiendo del contexto institucional, seleccionados sobre la base de visiones estratégicas comunes de los sectores público y privado con respecto a los objetivos a los que se debe otorgar prioridad en el esfuerzo conjunto. Este ejercicio no consiste tanto, como se dice corrientemente, en "escoger entre ganadores", sino en identificar oportunidades y dirigir las acciones necesarias para que algunas de ellas logren materializarse. Éste es un ejercicio estratégico que realizan periódicamente todos los inversionistas privados en relación con sus propios negocios. No se entiende por qué en algunas variantes del análisis económico se considera ilegítimo que se lleve a cabo en un territorio, ya se trate de una localidad, una nación e incluso una subregión o región.

4. La sostenibilidad ambiental

La agenda de sostenibilidad ambiental ha ido permeando gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las prácticas empresariales de los países de la región. Pese a que aún no es parte integral del proceso de desarrollo, los progresos logrados constituyen una plataforma institucional y social superior a la existente hace diez años, cuando se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Rio de Janeiro. El concepto de desarrollo sostenible se ha ido incorporando también a los programas de educación, y el cambio en la percepción social de los problemas ambientales ha reforzado la conciencia y el compromiso de los ciudadanos. Los principales escollos que se siguen presentando en esta área son de carácter institucional y financiero, entre otros la percepción de la sostenibilidad ambiental como un costo, más que una oportunidad, en las esferas económicas de los países de la región.

En lo que respecta a los mecanismos institucionales, habría que consolidar marcos regulatorios claros y consistentes y lograr un nivel de gasto público estable, que dé origen a amplias sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada. A partir de los medios de gestión vigentes, ahora se hace necesario impulsar una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración de las áreas económica y ambiental. Este proceso debe consistir fundamentalmente en el uso de instrumentos económicos que permitan ofrecer incentivos adecuados al cumplimiento de las metas de sostenibilidad y a la promoción de un mayor uso de tecnologías de producción limpia por parte de las empresas pequeñas y medianas. Una de las

actividades más promisorias en este campo es la creación de verdaderos mercados nacionales y regionales de servicios ambientales, siguiendo el ejemplo pionero del mecanismo de desarrollo limpio contemplado en el Protocolo de Kyoto. Este tipo de instrumentos tiene el doble propósito de crear incentivos adecuados para minimizar los costos ambientales (el objetivo central de los instrumentos económicos) y de canalizar recursos hacia quienes pueden producir servicios ambientales en forma más eficiente.

La aplicación de una estrategia más dinámica de desarrollo sostenible exige la asignación de un mayor volumen de recursos públicos a las actividades pertinentes. En este campo existen posibilidades de aplicar “impuestos verdes”, como se ha hecho en algunos países industrializados. Aunque ya se han logrado avances significativos, la reducción de los subsidios públicos a las actividades contaminantes también es un objetivo importante.

Además, es necesario adaptar los marcos actuales, a fin de integrar las políticas ambientales explícitas con aquellas implícitas, vinculadas a políticas económicas de carácter sectorial y a los patrones de cambio estructural que éstas inducen. Dadas las tendencias adversas en materia de eficiencia energética en la región (véase el capítulo 9), una de las prioridades de la integración y del empleo de la batería de instrumentos mencionada debe ser la reversión de estas tendencias.

Por otra parte, para una articulación efectiva de las agendas económica y ambiental es imprescindible sustituir una agenda reactiva por una agenda positiva en cuanto a la forma de concebir la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. En primer término, esto implica identificar las oportunidades que ofrece la agenda ambiental global, en particular las relacionadas con la posibilidad de que haya proveedores netos de servicios ambientales globales, vinculados sobre todo a las agendas de cambio climático y biodiversidad. Entre estas oportunidades destacan las creadas por el mecanismo de desarrollo limpio a nivel internacional. Esta visión positiva implica, asimismo, aprovechar las posibilidades de acelerar el progreso científico y tecnológico a partir del uso sostenible de los recursos bióticos, del mejor conocimiento de los recursos naturales de la región y del desarrollo de tecnologías propias a fin de poder explotarlos en forma sostenible.

Lo anterior supone también un uso intensivo de la inversión extranjera como canal de transferencia de tecnologías limpias, la exportación de bienes y servicios con un alto componente ambiental —productos agropecuarios orgánicos, y turismo ecológico o con certificación ecológica— y el fomento de los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por los consumidores de los países desarrollados. De hecho, la inversión extranjera y las actividades de exportación están demostrando ser en la región las que reflejan mayores adelantos en la incorporación de tecnologías limpias.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con una lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por ello es indispensable reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades e incrementar el valor de las basadas en un uso intensivo de recursos naturales. Esto implica impulsar actividades industriales y de servicios que sean complementarias, incluidas las que permiten un desarrollo más sostenible de las actividades primarias correspondientes.

A lo anterior se une el hecho de que la especificidad territorial de la gestión ambiental exige establecer sólidos vínculos operativos con las autoridades locales. La solución de problemas ambientales prioritarios como la gestión de recursos hídricos, el manejo de residuos sólidos, el ordenamiento ecológico del territorio y la gestión urbana imponen la descentralización de políticas e instrumentos de gestión ambiental, y una distribución más equilibrada del gasto público y de la inversión privada en el nivel territorial y local. Precisamente en este nivel es donde se cristaliza más claramente el compromiso entre el Estado y el ciudadano, lo que explica la importancia de seguir fomentando instancias de concertación social en torno a la agenda ambiental, entre otros los

consejos de desarrollo sostenible a nivel provincial y municipal y la aplicación del Programa 21 local. Todos ellos pueden convertirse en poderosos instrumentos, que permitan ordenar el quehacer público y canalizar nuevos recursos al fomento de la sostenibilidad ambiental en áreas subnacionales.

5. Estrategias sociales ante la globalización

La globalización ha acentuado la necesidad de desarrollar una competitividad internacional y la interrelación entre competitividad y empleo, y ha traído aparejados nuevos riesgos sociales. Por lo tanto, las estrategias nacionales que se adopten en respuesta a la globalización en el frente social deben concentrarse en tres áreas: educación, empleo y protección social. Los avances en estos tres campos son esenciales para una participación equitativa en la era global, junto con ser cruciales para concretar en el nivel nacional una agenda internacional basada en los derechos.

Los progresos en estos tres campos se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que la globalización ha acrecentado la necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define la posibilidad de consumo básico y, por consiguiente, de ejercicio de los derechos fundamentales. Esto es aún más importante cuando no existen sistemas de protección social universales. Entre los riesgos que enfrenta la población se cuentan los relacionados con la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo que produce en muchos sectores la competencia internacional.

En educación, los esfuerzos nacionales deben estar dirigidos a reducir las diferencias en cuanto a continuidad y logros de los estudiantes de distintos niveles de ingreso y de origen rural y urbano, a lo largo de todo el proceso educativo, es decir en la enseñanza preescolar, básica, técnica y universitaria. Por ello, para fortalecer la equidad es imprescindible que el sistema educativo ofrezca cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad de la educación en función del origen socioeconómico de los estudiantes.

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe se enfrenta a dos tipos de desafíos: los tradicionales y los relacionados con las nuevas tecnologías. Para responder a ellos se requiere de un conjunto diversificado de políticas, que cada país debe adaptar a sus características y objetivos. Es indudable que también es necesario incrementar los recursos públicos destinados a educación, con la meta general de que éstos alcancen niveles similares a los de la OCDE: 6% del producto. Para facilitar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo habría que dar prioridad al aumento de la cobertura de la educación preescolar, que sigue siendo comparativamente baja; elevar la cobertura y la tasa de egreso de la educación secundaria; ampliar la oferta de alternativas técnico-profesionales, y lograr una mayor consistencia entre la educación técnica y universitaria con las calificaciones y la competitividad requeridas. Estos esfuerzos deben ir acompañados de medidas compensatorias y focalizadas en zonas de menor rendimiento escolar, que tengan efectos sostenidos en el tiempo; programas de estudios más relevantes; uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, y habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas.

La inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje, que actualmente pasan, en gran medida, por el acceso al conocimiento, la participación en redes, y el uso de tecnologías de información y comunicación. En este sentido, es indispensable el mayor aprovechamiento de la industria audiovisual cultural y educativa, y la armonización del consumo cultural a través de los medios masivos y el aprendizaje en la escuela, ya que ambos se refuerzan mutuamente. Es urgente que en las escuelas de zonas pobres, tanto rurales como urbanas, los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos a los que no tienen acceso en sus hogares, ya que la escuela

es el espacio más propicio para facilitar y democratizar su empleo. Pero no basta con modernizar los soportes educativos. Aún más necesario es desarrollar, en congruencia con estos nuevos soportes, las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la distinción entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información. Asimismo, habría que avanzar complementariamente en el diseño y uso de portales (contenidos) y en la capacitación de los agentes educativos (profesores, directivos y familias).

Ante la globalización, el primer desafío en materia de empleo es impedir que la expansión del comercio mundial transgreda los derechos fundamentales de los trabajadores, y evitar una igualación que suponga un deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países con distintos niveles de desarrollo. En la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento se reitera el compromiso de los países con la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición del trabajo esclavo y forzado, la erradicación progresiva del trabajo infantil y la no discriminación, todos ellos derechos fundamentales.

La creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. Esto impone la necesidad de elevar la productividad y, por lo tanto, de concebir estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos, y evitar que la competitividad se logre fundamentalmente mediante la reducción de los costos laborales o que los aumentos salariales se concentren en los trabajadores de los sectores dinámicos o más organizados. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen crear oportunidades de adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral y, por lo tanto, desarrollar su capacidad de empleo. Por consiguiente, se debe invertir en la recalificación de los trabajadores conforme a un nuevo enfoque y, posiblemente, en un nuevo marco institucional. La adquisición de competencias básicas, más que de habilidades específicas, es lo que dota al trabajador de una base de conocimientos que le permite adaptarse mejor a los nuevos empleos. Dada la importancia de las actividades informales y de la micro y pequeña empresa en la generación de empleo, convendría facilitarles la adquisición de las herramientas de la modernización (conocimientos de gestión y tecnológicos) y de activos productivos (capital y tierra), así como instrumentar programas orientados a articularlas a las redes de industrias dinámicas.

Lo anterior implica que los Ministerios de Trabajo deberían adoptar una política laboral basada en mayor medida en la autorregulación de los actores sociales (diálogo social) y dar atención a amplios grupos de trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados). También sería conveniente un reposicionamiento político y administrativo de estos ministerios, que les permita participar en el gabinete económico y, en muchos casos, recuperar su función de entidades rectoras en materia de política laboral.

El desarrollo de sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad (CEPAL, 2000a). El fortalecimiento de la universalidad exige disminuir la notable falta de equidad en lo que respecta al acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo.

La protección social presenta deficiencias importantes, tanto en término de cobertura como de la nueva estructura de riesgos que trae aparejada la globalización. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales (enfermedad, vejez, invalidez y muerte, e incluso nutrición, vivienda y educación), se suma ahora la necesidad de encarar la protección ante nuevos problemas, entre otros la vulnerabilidad laboral y de ingresos.

Los marcados ciclos económicos y la rigidez de los salarios reales —agudizada, de hecho, por el control de la inflación— se han traducido en una mayor vulnerabilidad del empleo asalariado ante las variaciones del ciclo económico. Como gran parte de los sistemas de protección se

desarrollaron en torno al trabajo asalariado, se hace necesario organizar una estructura de protección social que no dependa del hecho de tener un empleo formal y crear sistemas de seguros de desempleo más universales. Naturalmente, en este contexto las políticas para la generación de empleos seguirán siendo cruciales; la orientación de las políticas de protección social en algunos países europeos ha demostrado claramente que su objetivo central debe ser el incremento del nivel de ocupación, para así poder ofrecer protección social universal. En condiciones de emergencia, es necesario desarrollar programas especiales de empleo y alivio de la pobreza destinados a los sectores vulnerables y basados en estructuras institucionales permanentes, que permitan ponerlos en marcha oportunamente y articularlos con otros objetivos: la capacitación laboral, la provisión de infraestructura y el desarrollo territorial.

La amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales y, en particular, a la capacidad de recurrir a las contribuciones asociadas al salario como fuente de financiamiento. Por este motivo, resulta prioritario instrumentar sistemas de protección en función de la ciudadanía, no de la vinculación laboral. En las reformas en general y en las del sistema de seguridad social en particular se deben introducir, por lo tanto, mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con las variadas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección ante conmociones de origen externo.

La cantidad y calidad de los servicios de protección social financiados con contribuciones obligatorias, impuestos generales o mediante una combinación de ambos depende del grado de desarrollo económico y los pactos fiscales vigentes, que reflejan los acuerdos políticos y sociales sobre el nivel de bienestar que se debe garantizar a los ciudadanos. Dado que el ámbito fiscal no es estático, un pacto fiscal orientado a la protección de los derechos puede contener normas sobre progresividad, en virtud de las cuales se destine una contribución pública marginal creciente a la protección social y al combate de la pobreza. Además, para desarrollar un sistema de protección social incluyente, hay que otorgar especial importancia a la valoración que hacen los grupos destinatarios y proporcionar información permanente sobre las posibilidades de protección, los mecanismos de acceso y la participación en la toma de decisiones.

III. El papel crítico del espacio regional

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que muestra mayores avances en los procesos de integración regional. En épocas recientes, los avances estuvieron estrechamente relacionados con el fuerte impulso político que recibieron estos procesos a fines de la década de 1980 y comienzos de la siguiente. Lamentablemente, este impulso se ha ido debilitando en forma evidente en los últimos años; además, la institucionalidad continúa siendo frágil y la convergencia de los acuerdos vigentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La renovación del compromiso político con la integración regional es una meta imperativa, que no entra en conflicto con negociaciones comerciales más amplias, incluidas las correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas y las de carácter global. Más aún, las posibilidades de los procesos de integración de no perder vigencia pese a la creación de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su profundización.

El dinamismo que caracterizó a la integración regional a fines de la década de 1980 fue paradójico. En efecto, según las corrientes económicas más ortodoxas, la integración era y sigue siendo considerada como una fuente de distorsión de los flujos de comercio. Lo ocurrido en la práctica indica que, por el contrario, la integración no provoca una desviación del comercio, sino que es una fuente de nuevos vínculos comerciales, específicamente de flujos de comercio de alta calidad (CEPAL, 1998b). Esto queda demostrado por el mayor contenido tecnológico y los

encadenamientos productivos que caracterizan a estos flujos. Las posibilidades de aprovechar economías de especialización en el comercio intraindustrial entre países con niveles similares de desarrollo es otra de las ventajas más importantes de la integración. La tercera de ellas consiste en la mayor participación de las empresas de menor tamaño en el comercio intrarregional, especialmente con países vecinos, debido a los menores costo de transacción. Esto contrasta con las tendencias tradicionales a concentrar las operaciones de comercio exterior en empresas de mayor tamaño dentro de cada sector productivo o comercial.⁹

Por las razones mencionadas, los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje sobre manejo de los mercados externos, especialmente para las firmas de menor tamaño, por lo que puede contribuir al desarrollo de actividades de exportación de nuevas empresas y nuevos sectores. Otra de las ventajas de la integración es la posibilidad de armonizar un amplio conjunto de normas que suponen costos de transacción, no sólo gracias a la proximidad geográfica sino también a la similitud de las tradiciones institucionales.

Un fenómeno que confirma esta visión positiva es el auge del comercio intrarregional en el período 1990-1997, especialmente entre los países sudamericanos, que se concentró en productos industriales, sobre todo con un alto contenido tecnológico. No obstante, en los últimos años este comercio ha sido víctima de la inestabilidad macroeconómica de la región, por lo que ha mostrado una elasticidad muy elevada ante los marcados ciclos económicos registrados en varios países, particularmente los sudamericanos (CEPAL, 2001d).

Por este motivo, la cooperación macroeconómica se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo se observan adelantos en todos los acuerdos subregionales vigentes, que deben seguir reforzándose sobre la base del diálogo, el intercambio de información y la adopción de reglas macroeconómicas comunes que conduzcan a la institucionalización del examen de pares con fines preventivos y al diseño de mecanismos más estrictos de coordinación macroeconómica, que en algunos casos pueden convertirse en uniones monetarias. Como complemento de estos esfuerzos, existen amplias posibilidades de avanzar en el intercambio de información, el examen de pares y la formulación de normas comunes de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales.

Como ha afirmado la CEPAL (2001b), se debe prestar igual atención al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En este campo, América Latina y el Caribe tiene activos importantes, ya que cuenta con una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (concretamente de swaps cambiarios) entre los bancos centrales.

Además, la expansión del comercio crea una mayor necesidad de armonización de los distintos sistemas regulatorios. Éstos están integrados, entre otras, por normas técnicas, incluidas las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas sobre compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. Ya se ha observado cierto progreso en varios de estos campos, pero es importante avanzar también en otras áreas, sobre todo en lo que respecta a las normas sobre competencia y regulación de los servicios públicos. En relación con las primeras, cabe señalar que lo ocurrido en Europa permite suponer que, a medida que se consoliden mercados comunes y se dé un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos sobre competencia y, a la larga, la adopción de una política común sobre la materia, son sin lugar a dudas superiores que las normas

⁹ En relación con este tema, véase Berry (1992).

sobre competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitiría, entre otras cosas, hacer frente más eficazmente a las posibles prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional revela la importancia de emprender acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los antiguos, y en gran medida fallidos, acuerdos de complementación sectorial. La adopción de medidas de esta índole debe apuntar al desarrollo de sistemas de innovación de carácter subregional y regional, y conducir a la adopción de esquemas más amplios de cooperación en materia educativa, y en investigación y desarrollo tecnológico. Pueden ser, además, el marco propicio para alianzas estratégicas sobre investigación y desarrollo o creación de nuevos conglomerados productivos, ya sea entre empresas nacionales de los países miembros de un acuerdo subregional o regional, o entre éstas y empresas multinacionales. La conformación de fondos regionales de promoción de estas actividades, siguiendo el ejemplo del Fondo de Ciencia y Tecnología creado por iniciativa de Brasil en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000), debe ser un elemento esencial de este proceso. Estos fondos deben servir, además, para acelerar la transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y telecomunicaciones, es importante el desarrollo de redes de infraestructura y de sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. La aplicación de este enfoque pone de manifiesto, además, la necesidad de concebir los espacios de acción con un alcance que supere el nivel nacional. Un buen ejemplo es la constitución en 1994 de la Asociación de Estados del Caribe, con el objeto de fomentar una mayor cooperación en esa subregión. Las medidas de integración física que se acordó tomar en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (2000) y el Plan Puebla-Panamá también representan progresos en esta área. La elaboración de varios planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de esta nueva concepción del espacio derivada de la integración. En el caso del desarrollo sostenible se han dado intentos graduales por aplicar una visión de este tipo, entre otras cosas en el manejo de ecosistemas comunes a varios países (el amazónico, el Mar Caribe, el andino, el corredor mesoamericano) y de cuencas hidrográficas compartidas.

En este último ámbito, la singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza y relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales, como en el riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. En lo que se refiere a su contribución a los dos temas más relevantes de la agenda mundial de desarrollo sostenible, el cambio climático y la biodiversidad, hay que destacar la importancia de que varios países que han encabezado las correspondientes negociaciones sigan haciéndolo. Un ejemplo claro de esto ha sido la actitud de apoyo a la agenda de desarrollo sostenible adoptada por América Latina y el Caribe en las negociaciones internacionales destinadas a desarrollar el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, que puede aportar ingresos a la región.

La posible valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales de la región merece una mención especial. El proyectar esta singularidad, dar cohesión al esfuerzo regional para proteger los ecosistemas estratégicos y conseguir el apoyo de todos los países con tal objeto son acciones que constituyen el punto de partida de una agenda regional inspirada por el objetivo de reforzar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes y valiosos desde una perspectiva global.

La estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá ser objeto de un proceso de reforma gradual, que comience por consolidar el papel del Foro de Ministros de Medio Ambiente y los programas ambientales de las entidades vinculadas a los mecanismos de integración subregional, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, el Tratado de

Cooperación Amazónica, el acuerdo ambiental de la Comunidad Andina y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares del Caribe. Se deberá propiciar una mayor coherencia entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales de estos programas, y desarrollar una agenda en la que se integren las políticas sectoriales relevantes y que permita aunar las visiones regionales y subregionales en los debates globales sobre desarrollo sostenible.

En materia social, hay múltiples acuerdos que se enmarcan en los procesos subregionales de integración y algunos de alcance más amplio,¹⁰ pero su instrumentación es muy limitada (di Filippo y Franco, 2000). En esta materia, parece preferible plantearse objetivos más limitados y concretos pero de alcance profundo. Hay dos áreas que parecen particularmente importantes, la primera de las cuales es el apoyo a la emigración de trabajadores. Para favorecerla y asegurar la adecuada protección de los trabajadores migrantes y de sus familias, es fundamental que se adopten medidas que permitan trasladar los beneficios de los fondos de protección social, sobre todo de salud y jubilación, de un país a otro.

La segunda es el área de la educación. En este campo se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, ya sea mediante contactos directos o comunicación electrónica, con el fin de compartir buenas prácticas, experiencias exitosas y creativas, puntos fuertes y débiles de las reformas, métodos pedagógicos y programas de informatización del sistema escolar, entre otros. También es importante el intercambio de ideas sobre contenidos educativos, programas de computación, portales y libros de texto, comparación de logros, fijación de estándares por niveles, y criterios de idoneidad profesional e instrumentación de programas de actualización docente. Además de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían fortalecer los sistemas de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos. En otro terreno, también es importante “educar para la integración regional” y así crear mayor conciencia de la pertenencia a una región con una cultura y una historia comunes y, posiblemente, un destino compartido. La educación básica ofrece enormes posibilidades para crear conciencia de la pertenencia a una región y poner fin a las actitudes xenófobas.

Por último, cabe destacar que las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los foros que sirven actualmente de marco a los encuentros de los Jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son los cimientos de una amplia agenda de integración política que se encuentra apenas en sus primeras etapas.

IV. La agenda global

El proceso de globalización es multidimensional, pero el análisis detallado de algunas de sus dimensiones, la política y la cultural entre otras, excede los objetivos de este documento. Por lo tanto, el examen de la agenda global presentado en esta sección y en la Parte II no es exhaustivo. Por ejemplo, en el caso de los bienes públicos globales, el análisis se concentra en sólo dos de un amplio conjunto de temas mencionados en la parte inicial de este capítulo: el ordenamiento macroeconómico internacional y el desarrollo sostenible. La considerable importancia que la CEPAL otorga a la corrección de las asimetrías internacionales justifica un estudio más detallado de sus tres dimensiones: la dimensión financiera y macroeconómica, la productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. El análisis culmina con algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos.

¹⁰ Existen, en efecto, acuerdos sobre garantías individuales y sociales de los migrantes, modalidades de representación de intereses corporativos (empresarios, trabajadores, profesionales, consumidores), movilidad laboral y prestación de servicios de salud en zonas fronterizas, homologación de títulos académicos y profesionales, y reconocimiento de pensiones.

1. Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico

En los últimos años se ha tomado más conciencia sobre el hecho de que la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global, con externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y que evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto de la euforia ("exuberancia irracional", utilizando el término acuñado por el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan) como de los pánicos financieros e impulsos recesivos en general.

Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes. El primero es el desarrollo de instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las principales economías. La ausencia de mecanismos que permitan internalizar claramente los efectos que tienen estas políticas en el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. La inconsistencia de las políticas se manifiesta en la volatilidad de los tipos de cambio de las monedas más importantes, factor que a su vez afecta negativamente a los países en desarrollo. El Fondo Monetario debe desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías, más allá de los debates que tengan lugar en foros más restringidos, sobre todo en el Grupo de los Siete.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica (política fiscal, monetaria, manejo de la deuda pública, deuda externa y reservas internacionales, en particular). En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años, que se han traducido en el nuevo énfasis otorgado a los criterios preventivos en las consultas realizadas en el marco del Artículo IV de los Estatutos del Fondo Monetario, concretamente al seguimiento de la evolución de los mercados financieros y a la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana.

Otra área que ha recibido un renovado impulso es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, y de provisión de información a los mercados. Aunque éste es, sin duda, un tercer campo de acción para garantizar la estabilidad macroeconómica internacional, ha sido objeto de críticas debido a varios problemas: i) la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; ii) la tendencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; iii) el intento de condicionar la cooperación financiera del Fondo Monetario a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; iv) la limitada atención otorgada a algunos temas, en especial a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo, a la regulación directa de las actividades con altos niveles de apalancamiento y a las operaciones en mercados de derivados, y v) la escasa atención prestada a la regulación de las actividades de las agencias calificadoras de riesgo, cuyas evaluaciones son muy procíclicas y han recibido severas críticas. Por todos estos motivos, se debería seguir avanzando en el diseño de estándares internacionales, pero corrigiendo estos problemas.

Un tema aún más complejo es la falta de iniciativas relacionadas con el desarrollo de estándares internacionales, centrados en los flujos de capital que reciben los países en desarrollo. Debido al carácter residual de estos mercados desde una perspectiva global, no son el centro de atención de los sistemas regulatorios de los países industrializados. Por consiguiente, su regulación suele limitarse a estándares generales, que podrían reducir drásticamente los flujos de fondos o elevar indebidamente el costo del financiamiento. La propuesta de otorgarles a las calificaciones de riesgo de las agencias especializadas una importancia fundamental en los sistemas regulatorios de los países industrializados, extendiendo a los bancos comerciales una norma ya aplicable a los inversionistas institucionales, podría crear problemas similares, dado el comportamiento procíclico

de las calificaciones. Estos temas han sido objeto de un amplio debate en el análisis de las propuestas de reforma de las normas bancarias del Comité de Basilea. En la adopción de nuevas medidas de regulación, habría que evitar que se acentúe la discriminación contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo que caracteriza al sistema actual (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spraat, 2001).

Aunque en un sentido estricto no podría caracterizarse como un bien público global, la cooperación internacional en materia tributaria tiene una importancia creciente, por ser un elemento esencial para recabar un volumen adecuado de recursos que permitan financiar la provisión adecuada de bienes públicos y de valor social nacionales, regionales y globales (Zedillo y otros, 2001; FitzGerald, 2001). La competencia por atraer inversiones susceptibles de reubicación ha tendido a reducir la tributación al capital, lo que ha afectado la capacidad de captación de ingresos públicos o elevado exageradamente la tributación directa o indirecta impuesta a los factores de producción menos móviles, sobre todo la mano de obra. Esto pone de manifiesto la conveniencia de fomentar la adopción de acuerdos sobre intercambio de información entre las autoridades tributarias, de doble tributación y otros de alcance más amplio, destinados a evitar la competencia tributaria, coordinar medidas contra la evasión y, a más largo plazo, armonizar los sistemas tributarios. El trato que se da a los centros extraterritoriales (*offshore*) merece especial atención en este contexto.

En este campo prácticamente no existen mecanismos institucionales de carácter internacional, por lo que no sólo habría que adoptar nuevos acuerdos, sino también crear un nuevo organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional. Algunas alternativas intermedias que también valdría la pena explorar son la adopción de acuerdos subregionales o hemisféricos y la extensión de la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a países que no son miembros de la organización.

2. El desarrollo sostenible como bien público global

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue, sin duda, un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible, por haber materializado un consenso político del más alto nivel. Con ella se inicia la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre medio ambiente, representado por una nueva generación de convenios y un programa de acción global. En la conferencia se adoptaron también nuevos principios destinados a dotar a la cooperación internacional de bases más equitativas. Aunque la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicarlos, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu inicial. Al cabo de una década de la celebración de la Conferencia, los principios adoptados en esa oportunidad siguen manteniendo plena vigencia. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que debe celebrarse en Johannesburgo en el curso de 2002, debería ofrecer nuevas oportunidades de dar mayor cohesión a la agenda global, reforzar su instrumentación y establecer vínculos operativos con las agendas regionales y nacionales.

Entre los temas más relevantes de una agenda global que se derivan de los debates en curso en el contexto internacional (Naciones Unidas, 2002a; CEPAL/PNUMA, 2001) destaca, en primer término, la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes de la agenda, que debe contribuir a la constitución de una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto es el instrumento multilateral por excelencia que puede dar impulso a esta estrategia. Los recientes acuerdos de Bonn y de Marrakesh, que lo desarrollan, permiten contemplar con prudente optimismo la instrumentación del mecanismo de desarrollo limpio que, con una notoria excepción, ha recibido el apoyo de toda la comunidad internacional.

Este mecanismo representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debe extenderse en éste y otros campos en el futuro. Los acuerdos sobre recursos energéticos deben formar parte de un conjunto más amplio de actividades orientadas a promover la ecoeficiencia y el uso de tecnologías limpias a nivel mundial, sobre la base del compromiso de las empresas transnacionales de contribuir al logro de este propósito; la extensión de estándares internacionales voluntarios (ISO 14000); la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, y la prestación de asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

Un segundo campo de acción importante es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. Se trata concretamente de establecer una alianza global que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación in situ de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes, que se exprese en metas cuantitativas y medios para alcanzarlas, y haga suyos los principales objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Para lograr la instrumentación efectiva de estas iniciativas, habría que fomentar la creación de un fondo de compensación multinacional que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales globales que prestan los ecosistemas naturales prioritarios. Esto también exige lograr sinergias entre las convenciones y los instrumentos multinacionales y regionales vinculados a la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas. En lo que respecta a los recursos genéticos, es importante propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, mediante su ratificación, y aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis de riesgo que podrían representar para la biodiversidad los organismos vivos modificados.

Para desarrollar mecanismos como los mencionados hay que contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este ámbito, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones globales a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recabados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución a esos problemas, con un enfoque multilateral. La ampliación a nuevos campos de instrumentos similares al mecanismo de desarrollo limpio es una alternativa para lograr este propósito, mediante la creación de mercados auténticamente globales de servicios ambientales. El criterio rector debe ser el que sirve de base al principio 16 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), según el cual quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, pero a la vez debería otorgarse la flexibilidad necesaria para que la mitigación tenga lugar en otro espacio geográfico.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación de tecnologías, y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que los esfuerzos de protección serán insuficientes, en tanto que la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos irá en constante aumento. En esta esfera, adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. La Declaración de Doha, aprobada en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (noviembre del 2001), representa un avance importante en este campo, por reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones

entre las normas de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales. En la declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas de protección ambiental no se conviertan en mecanismos de discriminación comercial o protecciónismo disfrazado. Asimismo, se identifican como temas prioritarios para el Comité de Comercio y Medio Ambiente el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso al mercado, particularmente en el caso de los países en desarrollo; las disposiciones relevantes del acuerdo sobre protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

3. La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas

A parte de los temas "sistémicos" asociados a la estabilidad macroeconómica y financiera global ya analizados en secciones anteriores, la reforma financiera internacional debe centrarse en la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas básicas del sistema económico internacional. Esta tarea debe emprenderse con un enfoque integral y abarcar actividades destinadas a la supervisión macroeconómica, la regulación de los flujos de capital, la provisión de liquidez en casos de crisis, el diseño de esquemas multilaterales para manejar los problemas de sobreendeudamiento, el fortalecimiento de la banca multilateral de desarrollo y el logro de un nuevo consenso en torno al alcance de la condicionalidad en lo que respecta al acceso a recursos oficiales internacionales. Estas actividades integrales deben tener como objetivo la reducción del acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y la apertura de espacios que les permitan ampliar los márgenes para la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas.

El empleo de este enfoque integral indica, en primer término, que las actividades de supervisión macroeconómica del Fondo Monetario y de las instituciones regionales complementarias (véase la sección III) deben tener una orientación esencialmente preventiva; es decir, su propósito debe ser evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo durante los períodos de auge. Los programas que ejecuta el Fondo Monetario en conjunto con bancos multilaterales y con el Banco de Pagos Internacionales para dar respaldo a la creación de sistemas financieros más sólidos en los países en desarrollo es parte esencial de esta tarea. También sería conveniente ofrecer claros incentivos por el cumplimiento de estrictos estándares preventivos, macroeconómicos y financieros, consistentes sobre todo en el acceso automático a las líneas de crédito contingente del Fondo en situaciones de crisis. En el caso de los bancos de desarrollo, supone el establecimiento de líneas de crédito destinadas específicamente a incentivar un manejo económico anticíclico por parte de los países en desarrollo.¹¹

Desde el punto de vista regulatorio, el objetivo principal debe ser la reducción del riesgo que pueden suponer las operaciones con países que hayan contraído deudas netas, especialmente de corto plazo, cuya magnitud no guarde proporción con el tamaño de la economía y los sectores financieros, como una forma de desestimular el financiamiento de alto riesgo en su fuente. Esto puede exigir la adopción de normas especiales para regular las operaciones financieras con los países en desarrollo, en lugar de aplicar normas generales diseñadas en función de los mercados de los países industrializados. La evaluación de riesgo por parte de las agencias calificadoras no debería emplearse con fines regulatorios; lo que habría que regular son las actividades de estas agencias, obligándolas a calificar el riesgo soberano sobre la base de criterios objetivos de público conocimiento.

¹¹ Entre otras alternativas figuran el establecimiento de líneas de crédito caracterizadas por el "ahorro" en los bancos de los recursos nacionales de contrapartida durante los auge, que posteriormente se desembolsen, junto con los aportes de los bancos, en los períodos de crisis, y la creación de líneas de crédito que se pongan a disposición de los países que lo necesiten en épocas de crisis y que se rijan por cláusulas de aceleración de la amortización en función de determinadas variables macroeconómicas.

Los países en desarrollo deben seguir teniendo plena autonomía para el manejo de su cuenta de capitales. Los organismos financieros internacionales tendrían que otorgar especial atención al análisis de los casos concretos de regulación en esta área y estimular a los países a adoptar medidas restrictivas del endeudamiento externo durante los períodos de auge, cuando perciben que éstos, o su contrapartida en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, son insostenibles.

Por su parte, el Fondo Monetario debería irse convirtiendo gradualmente en un cuasiprestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones. En particular, para satisfacer la mayor demanda de recursos del Fondo en épocas de crisis habría que recurrir a emisiones temporales de derechos especiales de giro, en lugar de emplear los mecanismos de financiamiento especiales vigentes (*arrangements to borrow*), que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados. A más largo plazo, los derechos especiales de giro deberían utilizarse para satisfacer multilateralmente las demandas adicionales de liquidez asociadas al crecimiento de la economía mundial.

En los programas de ajuste en períodos de crisis se deberían tomar en consideración los efectos que tienen en los sectores más vulnerables de la población. Este principio, que ha ido recibiendo creciente aceptación internacional en los últimos años, debe extenderse más allá de la creación de redes de protección social y abarcar el diseño de la política de ajuste macroeconómico, con el fin de que se adopte la combinación de políticas que tenga menos consecuencias sociales negativas en los sectores más pobres (Naciones Unidas, 2001a).

El control de los problemas de "riesgo moral" descansa en la supervisión macroeconómica preventiva y en un buen régimen regulatorio. Éstos podrían complementarse con un elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional: un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento. Aunque un mecanismo de este tipo podría emplearse para hacer frente a problemas de liquidez, existen instrumentos más eficaces que han sido utilizados en el pasado con ese propósito, en particular la presión que ejercen las autoridades regulatorias en los países industrializados para que los bancos mantengan abiertas las líneas de crédito de corto plazo a los países afectados; en todo caso, ese debería ser el foco del financiamiento de emergencia del Fondo Monetario. De hecho, la inexistencia de un buen financiamiento de emergencia puede convertir los problemas de falta de liquidez en problemas de solvencia. Por este motivo, los mecanismos para encarar los problemas de sobreendeudamiento cuyo propósito esencial es el manejo de los problemas de solvencia deben considerarse complementarios del financiamiento de emergencia, y no como un sustituto del mismo.

Los principales elementos de este nuevo mecanismo deben ser los siguientes: i) el establecimiento de cláusulas de acción colectiva, que faciliten la negociación con los acreedores y que sean de carácter universal, para evitar que den origen a un nuevo factor de discriminación contra los países en desarrollo; ii) un instrumento que permita la suspensión de pagos con sanción internacional, que podría ser otorgada por el Fondo Monetario; iii) la negociación voluntaria entre las partes, que abarque los pasivos externos públicos y privados y que puede incluir instrumentos de mediación y, posiblemente, de arbitraje internacional, ya sea a través de un nuevo organismo o de paneles de expertos organizados por el Fondo; iv) la concesión de preferencia en el proceso de reestructuración al financiamiento privado en situaciones de crisis y, en algunos casos, la exigencia de proporcionar mayores recursos; y v) el apoyo crediticio de los organismos multilaterales de financiamiento durante la fase de renegociación y el período inmediatamente posterior, con el objetivo primordial de facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales. En relación con este último objetivo, el instrumento más apropiado podría ser un sistema de

garantías, que tuviera como respaldo un fondo especial manejado por los principales bancos de desarrollo.¹²

El mantenimiento de una banca multilateral de desarrollo fuerte es otro componente de esta estrategia. Los bancos que la integran han demostrado ser esenciales para garantizar la provisión de financiamiento a los países que no tienen acceso a los mercados privados, especialmente los más pobres, como también para otorgar financiamiento de largo plazo a los países de ingreso medio durante los períodos de sequía en esos mercados. Esta función contracíclica del financiamiento multilateral, que incluye la prestación de apoyo a los programas de protección a los sectores más vulnerables de la población durante las crisis, se suma a la provisión de liquidez, el objetivo central de las actividades del Fondo Monetario, por lo que no debe confundirse con ésta. El empleo más frecuente de garantías para apalancar recursos privados en esos períodos puede ser el instrumento más adecuado en este contexto. A ésta deben agregarse otras funciones críticas de los bancos multilaterales: el estímulo de actividades innovadoras, especialmente de desarrollo social, y de la participación del sector privado en obras de infraestructura; el apoyo a la ampliación del sistema financiero de los países en desarrollo y a las medidas que adopten con tal objeto los bancos nacionales de fomento; la prestación de asistencia técnica en general, y el respaldo a la provisión de bienes públicos globales, en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas.

El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo ha habido avances importantes, entre otros el análisis y la discusión del tema en el Fondo Monetario durante el año 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que explica la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia. Dada la tendencia al predominio de visiones homogéneas en los organismos financieros internacionales, el debate público de sus visiones sobre el desarrollo es irreemplazable como mecanismo de control y un ejercicio esencial para poner en práctica las diversas opciones de desarrollo (Stiglitz, 1999). La existencia de una mayor variedad de visiones en esos organismos puede ser fundamental para evitar la marcada tendencia a la homogenización institucional observada en los dos últimos decenios.

4. Superación de las asimetrías productivas y tecnológicas

La transmisión de los impulsos productivos y tecnológicos desde el mundo industrializado a los países en desarrollo consiste en dos procesos básicos. El primero de ellos es el traslado gradual hacia estos últimos de la producción de materias primas, de actividades industriales maduras y de la demanda de servicios más estandarizados. El segundo es la transferencia de tecnología, y la participación creciente de los países en desarrollo en su producción y en las ramas productivas con mayor contenido tecnológico. La agenda comercial internacional debe estar orientada a la consecución del primero de estos propósitos, pero a largo plazo la verdadera superación de las asimetrías internacionales depende del segundo.

Los elementos más esenciales de la agenda comercial son bien conocidos (UNCTAD, 1999a, Third World Network, 2001, Banco Mundial, 2002b). El primero de ellos es una amplia liberalización del comercio mundial de productos agrícolas, que incluya la eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones; la reducción sustancial de los cuantiosos subsidios a la producción en los países industrializados; la disminución de los aranceles aplicables a estos productos, y la supresión progresiva del sistema de aranceles y cuotas que, en la práctica, equivale a una restricción cuantitativa. El segundo es la culminación exitosa del desmantelamiento del acuerdo multifibras contemplado en los acuerdos de la Ronda Uruguay, y la reducción de las crestas arancelarias y del

¹² Véanse UNCTAD (1998 y 2001), Krueger (2001) y Machinea (2001), en los que se ofrece un análisis más extenso de este tema.

escalonamiento de los aranceles en función del nivel de procesamiento. El tercero es la apertura de los servicios que suponen uso intensivo de mano de obra en los países industriales, la construcción y el turismo entre otros, a fin de posibilitar la migración temporal de todo tipo de trabajadores para la prestación de esos servicios. El cuarto es la adopción de disciplinas multilaterales más estrictas en materia de antidumping y de garantías de pleno cumplimiento de la prohibición de imponer restricciones voluntarias a las exportaciones acordada en la Ronda Uruguay.

A estos objetivos prioritarios debe sumarse la necesidad de garantizar una amplia participación de los países en desarrollo en la formulación de normas técnicas de todo tipo y facilitar una amplia aplicación de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, que representan una de las mejoras más importantes del orden multilateral en el último decenio. El elevado costo de contar con equipos negociadores y de emplear los mecanismos institucionales establecidos implica que todo lo anterior depende de una organización adecuada de los equipos de que disponen los países más pobres y pequeños, de cuerpos jurídicos que sirvan de respaldo a los procesos de solución de controversias en los que participen estos países y del aporte de recursos multilaterales para financiarlos.

Además de estas consideraciones, la comunidad internacional debe reconocer que las estrategias orientadas a crear competitividad sistémica son un componente esencial de los procesos de desarrollo. En esta materia, la Ronda Uruguay mantuvo cierto grado de libertad para la sustitución de importaciones (mediante los niveles de protección fijados y el principio de protección de las industrias incipientes) y para el ajuste de estas industrias a fin de hacer frente a la competencia (mecanismos de salvaguardia), pero redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios. Entre otras cosas, se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se prohibió la adopción de medidas comerciales relacionadas con la inversión (convenios de desempeño y reglas sobre integración nacional), que redujeron la discrecionalidad para fomentar activamente las "industrias incipientes de exportación" y la diversificación exportadora. Asimismo y al igual que en otros campos, por regla general en los acuerdos se autorizan las subvenciones más empleadas en los países industrializados (tecnológicas, al desarrollo regional, al medio ambiente), en tanto que se restringieron las utilizadas con más frecuencia en los países en desarrollo (zonas francas, subsidios directos a las actividades exportadoras y convenios de desempeño). Aunque la transformación de los sistemas de incentivos para armonizarlos con las conclusiones de la Ronda Uruguay debe seguir siendo una prioridad de los países en desarrollo, el análisis del espacio de que disponen los países para la adopción de políticas, especialmente para diversificar su oferta de exportaciones, debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la "Ronda de Desarrollo", iniciada en Doha a fines del 2001.¹³

En materia de comercio de bienes y servicios, las negociaciones multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios otros procesos de negociación con países industrializados, que la región lleva a cabo en conjunto, por bloques subregionales o bilateralmente. Entre éstas, destacan las negociaciones con Estados Unidos y Canadá, por una parte, y con la Unión Europea, por otra. Estos procesos son muy importantes, ya que están orientados a garantizar el libre acceso a los principales mercados de los países industrializados, más allá de los esquemas preferenciales establecidos en varias subregiones, que por su naturaleza no constituyen compromisos permanentes.

¹³ En este sentido debe entenderse el artículo 10.2 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, en la que la Conferencia Ministerial "Toma nota de la propuesta de considerar subvenciones no recurribles las medidas aplicadas por los países en desarrollo con miras a lograr objetivos legítimos de desarrollo como el crecimiento regional, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico, la diversificación de la producción y el desarrollo y la aplicación de métodos de producción que no perjudiquen al medio ambiente...". Estrictamente, la única restricción importante de los acuerdos de la Ronda Uruguay es la relativa a la "diversificación de la producción" y, más específicamente, de la oferta de exportaciones, puesto que las subvenciones con los demás propósitos señalados están ampliamente amparadas en el Acuerdo de Marrakesh.

Estas negociaciones también tienen otras dimensiones, entre las que cabe destacar la protección de la inversión y la propiedad intelectual.

Por consiguiente, los acuerdos que surjan de estas negociaciones deben garantizar el logro de los objetivos comerciales prioritarios mencionados, pero a la vez proteger la autonomía de los países en desarrollo para adoptar políticas activas de competitividad, orientadas fundamentalmente a la diversificación de la base exportadora. Los temas relativos a la protección de la propiedad intelectual se consideran más adelante.

El Área de Libre Comercio de las Américas es el esfuerzo más ambicioso realizado en este campo, ya que tiene como propósito la creación del área de ese tipo más grande del mundo, conformada por países con niveles de desarrollo y tamaño muy dispares. Desde el punto de vista estrictamente comercial, en la medida en que los aranceles de los Estados Unidos son ya bajos en promedio (menos del 2% en 2000) y cerca de las tres cuartas partes de las exportaciones de la región ingresan a los Estados Unidos sin pagar aranceles (CEPAL, 2002), los mayores beneficios potenciales para los países latinoamericanos y caribeños procederían de la exclusión de algunos productos que gozan de una protección muy elevada (productos agrícolas, textiles y confecciones, en particular) y, sobre todo, de la eliminación de barreras no arancelarias, entre las que destaca el uso discrecional del estatuto antidumping.

Es esencial que el acuerdo contenga disposiciones especiales en consideración de las profundas diferencias de las economías en cuanto a nivel de desarrollo y de tamaño, tanto en el período de transición como después de su plena entrada en vigor. En el primer caso, es importante la prestación de apoyo técnico y financiero para financiar programas de reestructuración productiva que permitan hacer frente a los desafíos que plantea el acuerdo. En el segundo, es fundamental que los países de la región conserven la autonomía necesaria para adoptar políticas activas de competitividad.

En todo caso, la información presentada en los capítulos anteriores indica que el libre comercio no es suficiente por sí solo para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo de los países. En tal sentido, la experiencia indica que se necesitan por lo menos otros dos tipos de políticas, que han desempeñado un papel importante en el pasado en los procesos de convergencia de ingresos entre países industrializados, así como en el proceso más importante de integración a la economía de los Estados Unidos por parte de una economía latinoamericana, específicamente de Puerto Rico (véase el recuadro 4.1). Las primeras son las orientadas a agilizar la movilidad internacional de mano de obra, tema al que nos referiremos más adelante. Las segundas se relacionan con 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 que, en el caso de Puerto Rico, también incluyeron incentivos tributarios cuantiosos para inversiones en la isla.

La creación de la Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que este principio se ha plasmado más claramente, a través de una política de "cohesión social". Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX fuera acompañada por el fortalecimiento de la política de cohesión, en virtud de un objetivo explícito (Marín, 1999). Más aún, actualmente esta política se aplica también en los países de Europa central interesados en integrarse a la Unión Europea. La posibilidad de establecer un fondo de cohesión o de integración, como complemento necesario de los acuerdos hemisféricos, fue planteada por varios jefes de Estado y de gobierno en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril del 2001,¹⁴ y por lo tanto debería recibir atención especial.

¹⁴ El Presidente de México se refirió, en particular, a un fondo de cohesión, en tanto que varios Primeros Ministros del Caribe destacaron la importancia de un fondo de integración. Posteriormente, el gobierno ecuatoriano, que tiene a su cargo la coordinación de las negociaciones, ha propuesto crear un fondo de pro competitividad.

Recuadro 4.1

LOS VÍNCULOS ECONÓMICOS ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS CONTINENTAL

Las economías de Puerto Rico y Estados Unidos continental están estrechamente integradas. Puerto Rico comparte ciudadanía, fuerza de defensa, moneda y mercado con los Estados Unidos, y hay libre movimiento de bienes y factores de producción entre ambos. A diferencia de un Estado soberano, el Gobierno de Puerto Rico no realiza actividades como acuñar moneda o gravar impuestos sobre las importaciones o las exportaciones, ya que forma una unión económica con el continente.

Los principales pilares de la estrategia de desarrollo, conocida como Operación Bootstrap, que Puerto Rico lanzó en los años cuarenta, fueron los incentivos tributarios, los créditos tributarios contra el pago de impuestos federales sobre los ingresos percibidos en la isla por las empresas de Estados Unidos (artículo 936 del Código de Impuestos Internos de los Estados Unidos, que paulatinamente se está dejando de aplicar) y el libre comercio garantizado con el continente. Alentadas por estos incentivos, muchas empresas que operaban en Puerto Rico decidieron dejar sus utilidades en la isla y depositarlas en instituciones financieras, con lo cual pasaron a ser una importante fuente de liquidez para los intermediarios financieros. Hace una década, había 936 fondos —así se los llamaba—, cuyo monto ascendía a unos 10 000 millones de dólares, lo que representaba cerca de un tercio del total de depósitos en poder de los bancos comerciales. Para el año 2000, los 936 fondos componían aproximadamente el 5.9% de tales depósitos.

Las transferencias federales también han tenido un papel preponderante en la economía de Puerto Rico, aunque su magnitud relativa se ha reducido con el correr del tiempo. En 2000, el total de transferencias federales equivalía al 20% del PIB. Las transferencias a personas ascendían a 5 500 millones de dólares, o un 14.3% de los ingresos de las personas (cifra que representa una baja respecto del 22% de los ingresos de las personas que registraban en 1990). Alrededor del 60% de estas transferencias eran prestaciones percibidas, incluidas pensiones de ex combatientes y pagos del seguro Medicare y del seguro social. Las donaciones, que consisten principalmente en pagos realizados en el marco del Programa de cupones para adquirir alimentos, ascendían a 39% de las transferencias federales a personas.

Además de los flujos de comercio y capital, la mano de obra también se mueve libremente entre Puerto Rico y el continente, dado que miles de puertorriqueños viajan por temporadas. En 1950, la población residente de Puerto Rico ascendía a 2.21 millones de personas, y había 226 000 naturales de la isla que residían en el continente. Para el año 2000, estas cifras habían aumentado a 3.8 millones y 1.2 millones, respectivamente.

Gracias a la Operación Bootstrap se robusteció el crecimiento industrial, que transformó la base agrícola de Puerto Rico en una economía impulsada por los servicios y las manufacturas. Entre 1950 y 1990, el PIB de la isla creció un 4.4% al año, y la participación del sector manufacturero en el producto total aumentó de 22% a 39%. No obstante, la convergencia con los niveles de vida del continente ha sido parcial. Para 1990, el ingreso per cápita en Puerto Rico (6 000 dólares) era casi la mitad del de Mississippi, el estado de la Unión de menor ingreso. Con todo, había mejorado respecto de 1950, cuando el ingreso per cápita de Puerto Rico correspondía al 39% del ingreso del estado en último lugar. Sin embargo, en el año 2000 el ingreso personal per cápita de Puerto Rico (10 150 dólares) aún se acercaba a la mitad del de Mississippi.

La extensión de la agenda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio con el objeto de incluir nuevos temas ha sido objeto de un vasto debate. La CEPAL reconoce ampliamente la necesidad de un enérgico compromiso regional con la agenda ambiental internacional, la defensa de los principios y derechos laborales fundamentales y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, también comparte la convicción de que esos compromisos deben plasmarse en otros ámbitos internacionales y no vincularse a los de carácter comercial.

Por su parte, un acuerdo multilateral de inversiones puede contribuir a simplificar la compleja red de acuerdos bilaterales o regionales de este tipo que se han suscrito en los últimos años, pero debe cumplir tres requisitos esenciales: limitarse a la protección de la inversión, mantener la autonomía de los países en desarrollo para regular la cuenta de capitales por razones macroeconómicas, y mantener igualmente su autonomía para adoptar políticas activas hacia la inversión extranjera directa, incluidas aquellas orientadas a mejorar los encadenamientos entre dicha inversión y la producción nacional. Además, sería útil avanzar en un acuerdo sobre competencia global, que regule la marcada tendencia a la concentración mundial observada en ciertas ramas de actividad, así como las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas transnacionales.¹⁵ Además, un acuerdo de esta naturaleza puede servir a largo plazo como marco que sustituya los mecanismos más discrecionales de intervención (entre otros, el estatuto antidumping). No es evidente, sin embargo, que el marco más apropiado para los acuerdos multilaterales de inversión o de competencia sea la OMC y, menos aún, que ésta sea la instancia adecuada para poner en marcha acuerdos en estos campos. En tal sentido, sería más apropiado crear una nueva organización internacional que, aparte de estos dos acuerdos, tuviese a su cargo la instrumentación de los de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio, concentrando así las acciones de la OMC en la regulación estricta del comercio de bienes y servicios.

Otro elemento de los acuerdos de la Ronda Uruguay que ha sido objeto de un amplio debate es el relativo a la aplicación a todos los miembros de la OMC de las disciplinas multilaterales en materia de propiedad intelectual. Si bien este acuerdo puede considerarse fundamental para la provisión de un bien público global, la creación de conocimiento, esto sólo puede lograrse mediante la concesión de un monopolio transitorio, es decir definiendo como bien privado lo que es potencialmente un bien público. Como el desarrollo tecnológico es la actividad que más se concentra en los países industrializados, esta forma de protección y la redistribución de recursos que conlleva refuerza una de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía internacional.

Debido al alto costo que puede tener este mecanismo para los países en desarrollo, el Banco Mundial (2002b, capítulo 5) ha señalado que sus beneficios no son patentes para los países de ingresos bajos y, por ende, que su instrumentación debe ser gradual, dependiendo del nivel de desarrollo. Los países de ingresos medios reciben indudables beneficios de una mayor protección intelectual en los sectores en que la denominación de origen es importante; en el comercio intraindustrial, que depende de la protección de las marcas; en el de productos cinematográficos y televisivos, y en la industria de programas de computación, entre otros. Esta protección también juega un papel importante como garantía para la inversión extranjera y como mecanismo que asegura a los consumidores el acceso a una gama amplia de productos. Sin embargo, los acuerdos pertinentes elevan el costo de la tecnología y pueden impedir su transferencia cuando la protección de la propiedad intelectual no va acompañada de la producción del bien o el uso de la tecnología correspondiente en el país que otorga la protección.

Los acuerdos adoptados en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio representan un importante adelanto en la definición de un área concreta —la salud pública— en la que la protección de la propiedad intelectual puede tener efectos netos nocivos. El principal problema que se plantea en este caso es el efecto de la protección sobre los precios al consumidor, que excluye del uso de los bienes o servicios protegidos a amplios sectores de la población. Esto ilustra también un principio más general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual.

¹⁵ Con este propósito, podría establecerse una cláusula de minimis que establezca que el acuerdo correspondiente sólo se aplica a empresas que mantengan una participación superior a un cierto porcentaje de los mercados internacionales relevantes.

Esta situación ha dado lugar a un debate más amplio sobre campos en los cuales también debe predominar el carácter de bien público del conocimiento. Algunos de los ejemplos más evidentes son aquellos en que un conocimiento potencialmente patentable es de carácter estrictamente científico (ciertos conocimientos sobre genética, esencialmente) o en que un determinado conocimiento es la base para la adquisición de nuevos conocimientos (hecho que se reconoce, entre otros, en el convenio sobre protección de las obtenciones vegetales, que garantiza el acceso a variedades protegidas para desarrollar otras nuevas). En realidad, en la medida en que el desarrollo tecnológico es el resultado de un proceso de aprendizaje acumulativo, estrechamente dependiente de la experiencia adquirida en el ámbito productivo, este último caso es parte de un conjunto más amplio, que incluye las innovaciones secundarias resultantes de la adaptación de tecnología y de la ingeniería inversa.

Como ya se ha señalado, el problema que se produce en estos casos es aún más grave cuando las prioridades de diversificación productiva de un país se enfrentan a protecciones de la propiedad intelectual de empresas que no producen un bien o no usan la tecnología en ese país y, por ende, la protección se convierte en un obstáculo que dificulta la consecución de los objetivos de desarrollo. En estos casos, como en el de la salud pública, es necesario lograr nuevos consensos sobre las limitaciones de la protección de la propiedad intelectual o bien formular normas más amplias sobre el uso de la licencia obligatoria o el agotamiento del derecho (véase el capítulo 7).

Otra serie de problemas son los relacionados con algunos aspectos de la agenda sobre propiedad intelectual de interés para los países en desarrollo, pero que no han sido plasmados en acuerdos o instrumentados adecuadamente. El primero se vincula con la necesidad de disponer de mecanismos efectivos de transferencia de tecnología y de instrumentos que garanticen una participación más amplia de los países en desarrollo en la generación de nuevos conocimientos. La OMC debería dar prioridad a estos mecanismos e instrumentos, puesto que son necesarios para compensar los efectos distributivos adversos que produce en todo el mundo la protección de la propiedad intelectual. El segundo obedece a la relación entre la protección de la propiedad intelectual y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y a la protección de los conocimientos tradicionales y del folclore. Estos últimos casos demuestran, además, la urgencia de que los países de la región hagan un inventario de los recursos que desean proteger a nivel internacional, para defender su patrimonio cultural, intelectual, genético y geográfico.

5. Plena inclusión de la migración en la agenda internacional

La plena incorporación de la migración en la agenda internacional también es un elemento esencial de un sistema internacional destinado a superar las asimetrías del orden global. No existe justificación teórica alguna para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. Más aún, la liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos evidentemente regresivos en el nivel mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada). Esta restricción anula, además, uno de los mecanismos que, según varios análisis históricos, desempeñó un papel fundamental en la convergencia de ingresos entre los países actualmente industrializados (véase el capítulo 3). Por otra parte, el imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas del mundo actual: el tráfico de trabajadores y otras personas. Fuera de ser un factor de relevancia económica, la migración es una fuente muy importante de enriquecimiento cultural mutuo y de constitución de una sociedad cosmopolita.

Por lo tanto, una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. En este campo, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias. En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio de todos, pero que aún no se ha ratificado, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. La importancia de la ratificación de esta Convención estriba en que reitera los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y de sus familiares, incluidos los de quienes puedan encontrarse en situación irregular. Asimismo, brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes.

Un elemento estrechamente relacionado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y xenofobia, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica) en el año 2001.

La ampliación de los compromisos de movilidad temporal de trabajadores en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC también es importante. Como se ha indicado, una de las prioridades en este campo es la suscripción de mayores compromisos por parte de los países industrializados, en materia de servicios que supongan un uso intensivo de mano de obra poco calificada, ámbito en el que los países en desarrollo pueden tener ventajas comparativas.

Es innegable que el tema de la migración debe formar parte de la agenda hemisférica, de los acuerdos multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y de los procesos de integración regional. Existe, además, una amplia gama de negociaciones y convenios bilaterales que pueden contribuir al propósito de ampliar las posibilidades de migración internacional. Un ejemplo reciente y promisorio es el inicio de un diálogo entre México y Estados Unidos sobre este tema. Todos estos acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales, deben incrementar la movilidad temporal y permanente de los trabajadores y avanzar en otras áreas, estrechamente vinculadas a la migración, como la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales.

Cabe destacar que, además de los esfuerzos encaminados a eliminar la xenofobia y la discriminación y garantizar los derechos de los inmigrantes, los gobiernos de los países receptores deben adoptar medidas que apunten a su plena incorporación en las sociedades de destino. Éste es, de hecho, un requisito esencial para garantizar la cohesión social en sociedades receptoras de un gran número de inmigrantes. Con tal objeto, los Estados deben establecer mecanismos que faciliten su integración, entre otros a la educación pública y a los servicios de protección social, como una forma de contribuir a la ampliación de sus derechos económicos y sociales. La otra cara de la moneda del proceso de la integración es la exigencia de que respeten y adopten la cultura que los acoge y acaten plenamente las normas jurídicas del país receptor.

Los países de origen de la migración también pueden verse beneficiados por este fenómeno a través de diversos mecanismos. En primer lugar, mediante las remesas, que ya constituyen de hecho flujos importantes de recursos para muchos países de la región. La reducción de los costos de transferencia de las remesas, la promoción de programas de apoyo que los emigrantes pueden ofrecer a sus comunidades de origen y el uso productivo de estos recursos son algunas de las actividades posibles en este frente. El empleo de los vínculos con emigrados también puede ser importante para aprovechar su preparación científica, profesional y empresarial, así como para crear un mercado potencial de productos idiosincrásicos. Asimismo, los países de la región deberían reconocer el derecho de los emigrantes a participar en los procesos políticos de sus países de origen.

Por último, tanto los países de origen como los de destino tienen la responsabilidad de combatir conjuntamente el tráfico de migrantes, lo que incluye la difusión de información en los primeros con el fin de alertar a la población sobre los riesgos de estas prácticas.

6. Los derechos económicos, sociales y culturales: cimientos de la ciudadanía global

Uno de los principales adelantos que ha traído aparejado la globalización en las últimas décadas ha sido la extensión a todo el mundo de valores y principios éticos, como los derechos humanos, la equidad, la democracia, el respeto por la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Entre los temas más específicamente relacionados con el desarrollo social, sobresalen los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud del cual los países se comprometen a garantizar a sus ciudadanos un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para una vida digna. En el marco del Pacto, la construcción de la agenda social internacional se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. Desde otro punto de vista, los bienes y servicios relacionados con un nivel básico de bienestar son simultáneamente derechos y mercancías, “bienes de valor social” (meritorios) de acuerdo con la terminología de la economía del bienestar, por lo que deben ser reglamentados como parte del proceso de garantización de su suministro; asimismo, se debería dar a conocer públicamente su nivel de desarrollo y permitir su exigibilidad real (CEPAL, 2000a). Este proceso debe considerarse la esencia de un programa integral de lucha contra la pobreza.

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un todo indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, se reconoce que el ejercicio de los primeros difícilmente puede ser automático y que exige esfuerzos económicos y políticos importantes, que garanticen su concreción progresiva. Estos esfuerzos se confunden con los procesos democráticos orientados a determinar los niveles de nutrición, salud, educación, vivienda y otros derechos o bienes de valor social que pueden garantizarse en forma sostenible a todos los ciudadanos, de los mecanismos de provisión (pública, privada o mixta) y de los recursos públicos necesarios.

Esto nos remite al proceso político de constitución de pactos sociales y fiscales nacionales, pero cada vez más globales, en los que se considere que el acceso a dichos bienes es producto de una decisión política sobre asignación de recursos destinados a velar por la observancia de los derechos civiles. Estos pactos deberían basarse, asimismo, en un debate político sobre el papel del Estado y la relación entre las políticas económicas y el desarrollo social, que permita concertar acuerdos sobre las prioridades y el ritmo de progreso posible en la aplicación gradual de los derechos o bienes de valor social.¹⁶

No obstante, el respeto de estos derechos sigue siendo una responsabilidad básicamente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables que permitan que las voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes importantes, como las empresas. Por último, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación.

Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento hacia una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en

¹⁶ Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, la difusión y el análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, y el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales, para contribuir a determinar las prioridades, crear una cultura de responsabilidad y lograr cambios de política.

foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países. Esta evaluación debe ser integral y abarcar no sólo el respeto de estos derechos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales aplicables en la esfera del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos), así como los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales, con los que están estrechamente relacionados. Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. En todos los casos, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, y en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, lo que permite evitar tanto el voluntarismo como el populismo.

Las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo; ésta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (0.7% del PIB de los países industrializados, del cual entre 0.15% y 0.20% de dicho PIB debe destinarse a los países menos adelantados) y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el sentido de pertenencia con respecto a las estrategias de desarrollo económico y social. La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva, como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo a un enfoque en que se dé un papel destacado a los derechos. Las propuestas internacionales sobre la materia, entre otras la “Iniciativa 20/20”, representan un avance importante en esta dirección.¹⁷ Dado que un proceso universal de esta magnitud tardará largo tiempo en concretarse, los programas de integración regionales o subregionales están destinados a constituir etapas intermedias obligatorias.

La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por lo tanto, es fundamental el establecimiento de alianzas entre múltiples actores. Consciente de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Convenio Global, a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, tanto en sus prácticas como mediante el respaldo de políticas públicas adecuadas sobre derechos humanos, el respeto de los derechos laborales básicos y la protección del medio ambiente.¹⁸ Este tipo de iniciativas, y otras de la sociedad civil, deben contribuir a la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

¹⁷ Véase Ganuza, León y Sauma (2000), en el que se presenta una evaluación de esta iniciativa en el contexto de la región.

¹⁸ (www.unglobalcompact.org).



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).

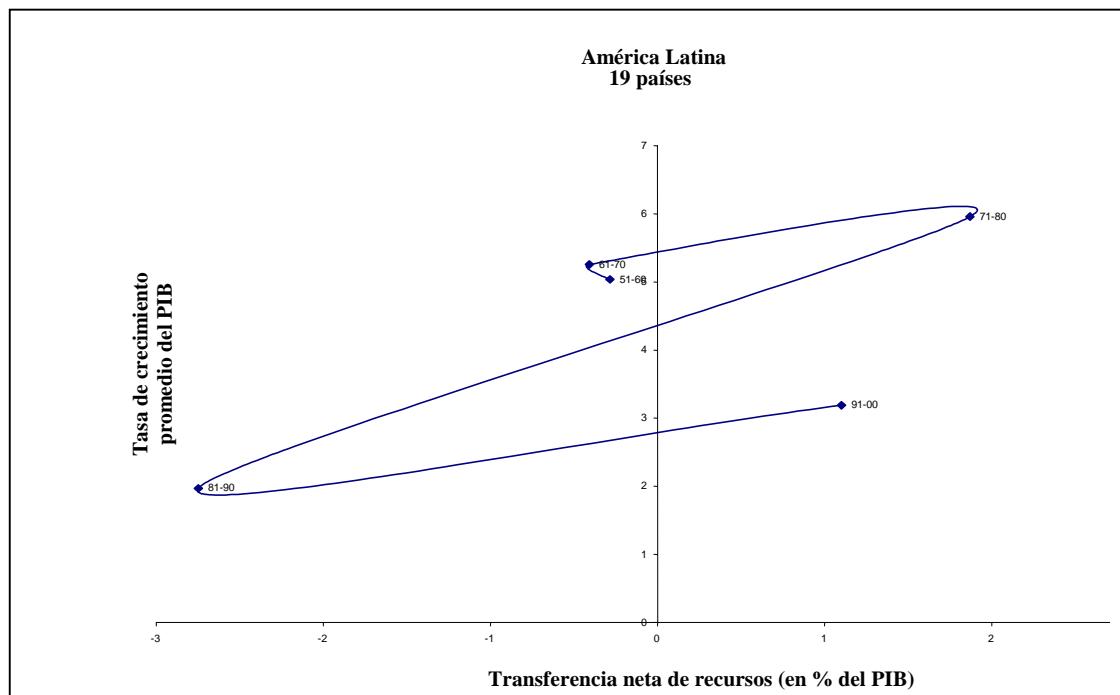
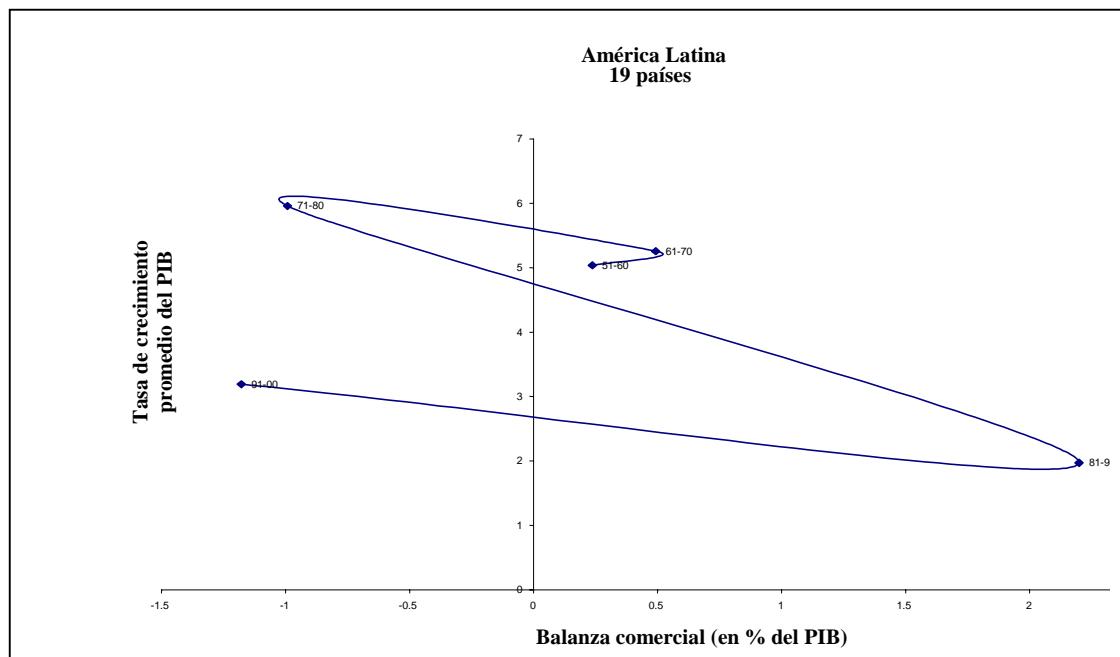
En los años noventa, el renovado pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración o franca recesión. La consecuencia neta fue un crecimiento regional inestable y mediocre, del 2.9% anual en promedio entre 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
Bulos	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.

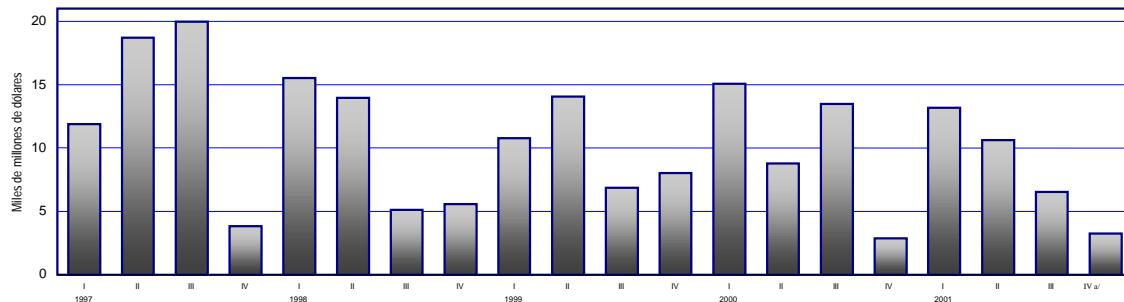
e/ Incluye préstamos y uso del crédito del Fondo Monetario y financiamiento excepcional. A comienzos del decenio de 1990, el financiamiento excepcional incluyó principalmente intereses morosos; en cambio, en los últimos años incluye recursos de organismos multilaterales, aparte del Fondo Monetario y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

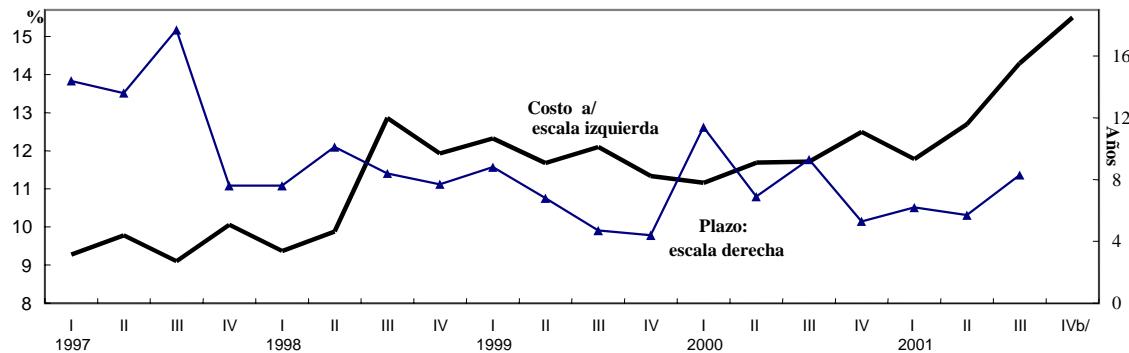
a) AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MONTO DE EMISIONES INTERNACIONALES DE BONOS



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 diminuyó 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 experimentando 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.

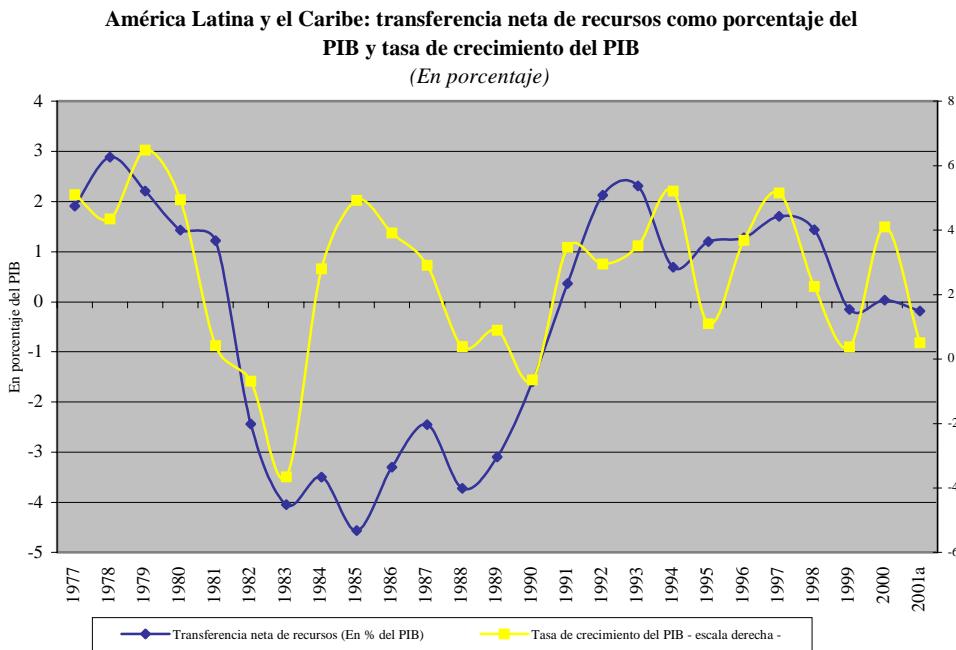
La que se originó en Asia en la segunda mitad de 1997 presentó un carácter intermedio en cuanto a su origen y alcance. Los efectos de transmisión a través del comercio fueron considerables, pero su impacto se hizo sentir sobre todo por la vía financiera. Los primeros se concentraron en la baja del precio 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

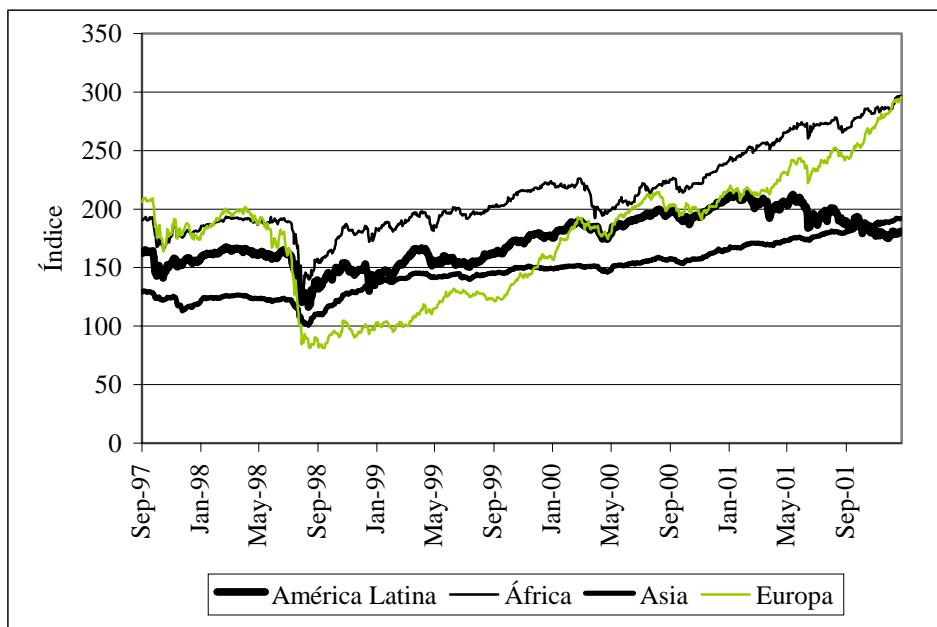


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

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 (Méjico 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.

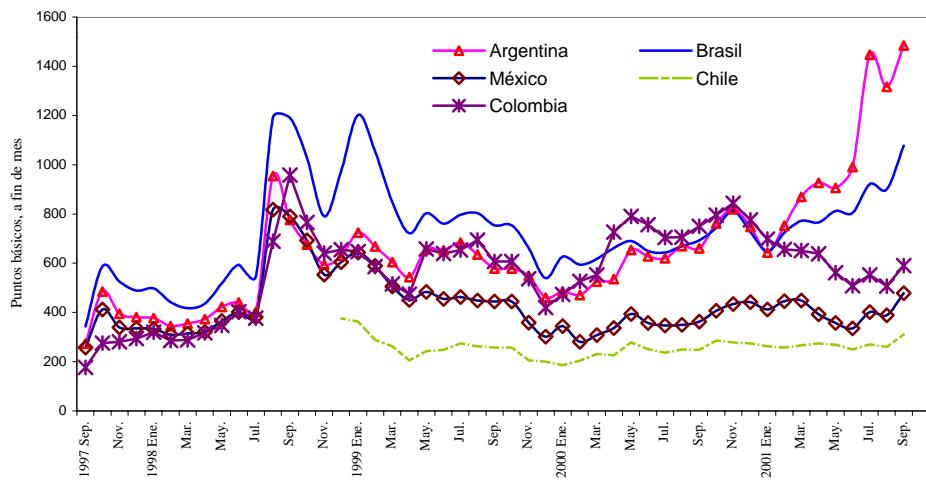
Gráfico 5.4
a) EVOLUCIÓN DEL EMBI a/ GLOBAL



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
Países en desarrollo											a/
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

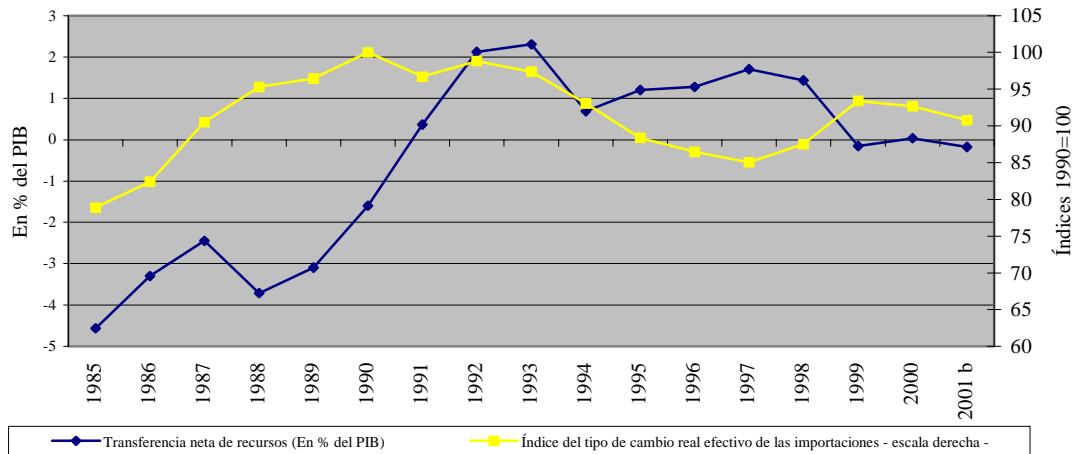
¹ Ésta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, Krugman (1990b, cap. 7) y van Wijnbergen (1984).

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

a) América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos e índice del tipo de cambio real efectivo de las importaciones a/

(En porcentaje del PIB y en índices 1990=100)

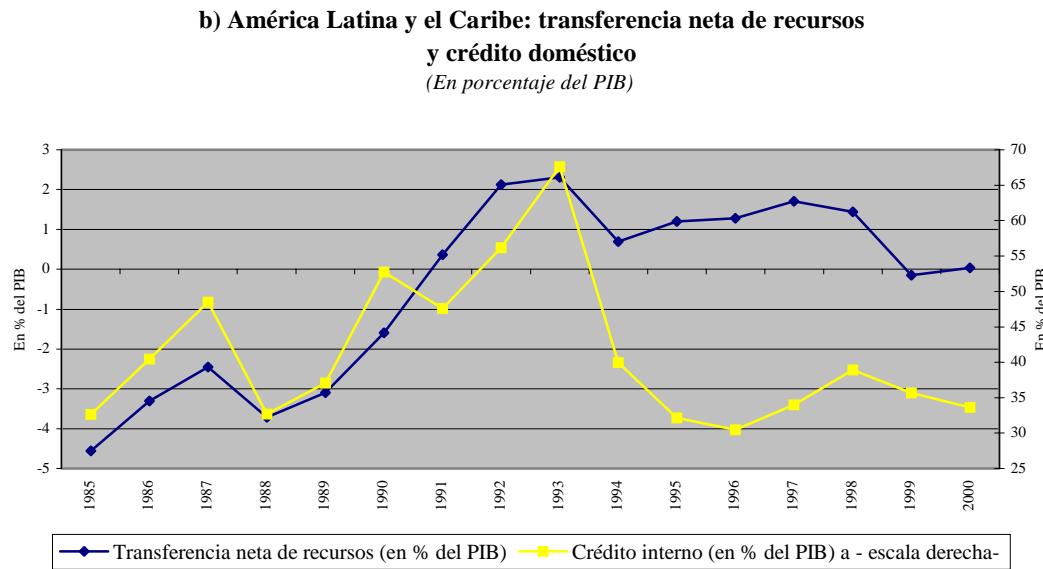


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por entidades nacionales y CEPAL: La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra. Serie cuadernos de la CEPAL N° 67.

- 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.

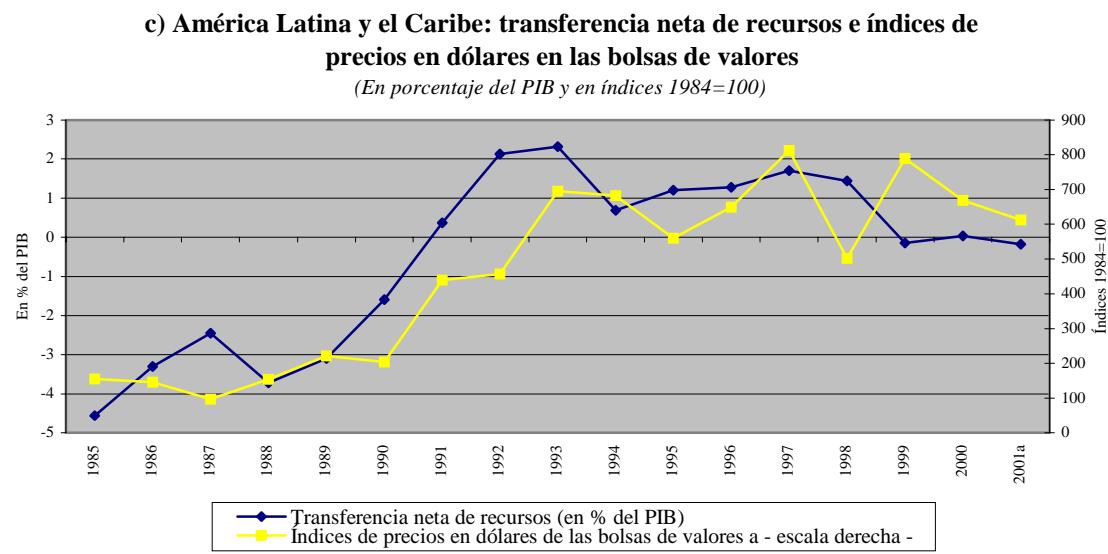
² Una situación se produjo en los años noventa debido a los riesgos que asumieron los gobiernos bajo la forma de garantías de inversiones privadas en sectores de infraestructura. En la medida en que esas inversiones tienden a realizarse con mayor frecuencia en períodos de auge, pero se hacen efectivas 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)



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.



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

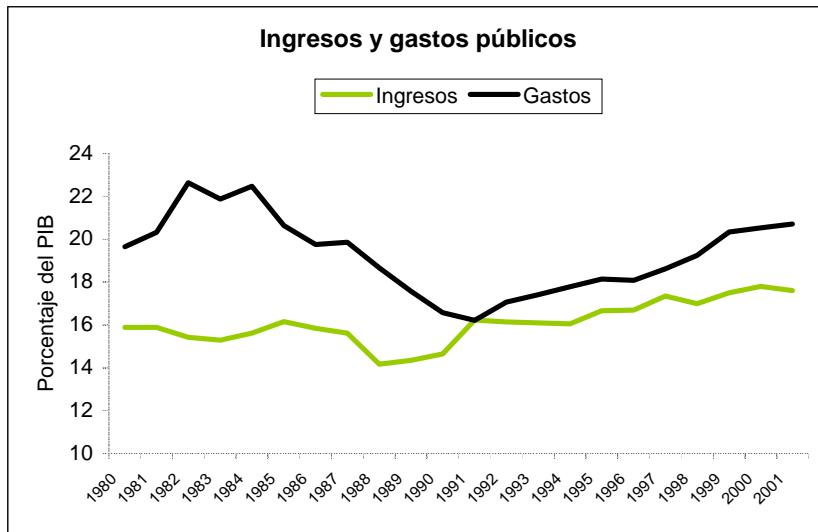
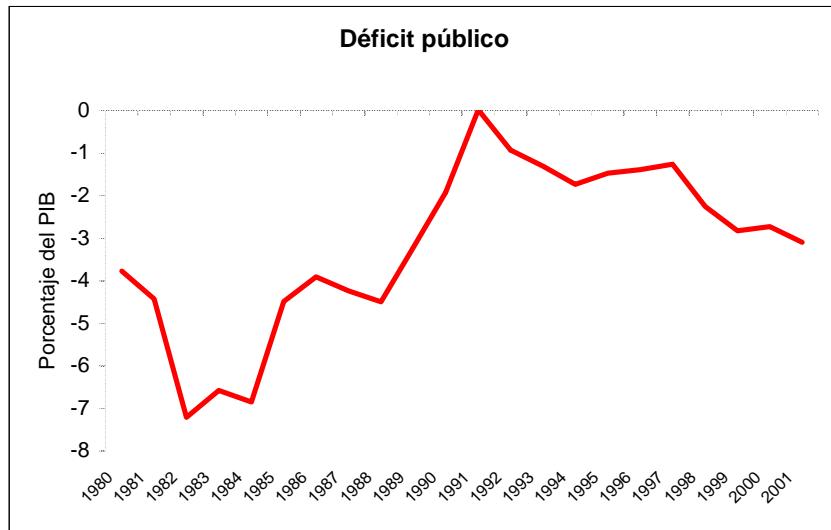
En los programas macroeconómicos ejecutados en la década de 1990 también se otorgó primordial importancia a la protección de las conquistas logradas durante la crisis de la deuda en términos de reducción del déficit fiscal (véase el gráfico 5.6). La reactivación del crecimiento económico y el diseño 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).

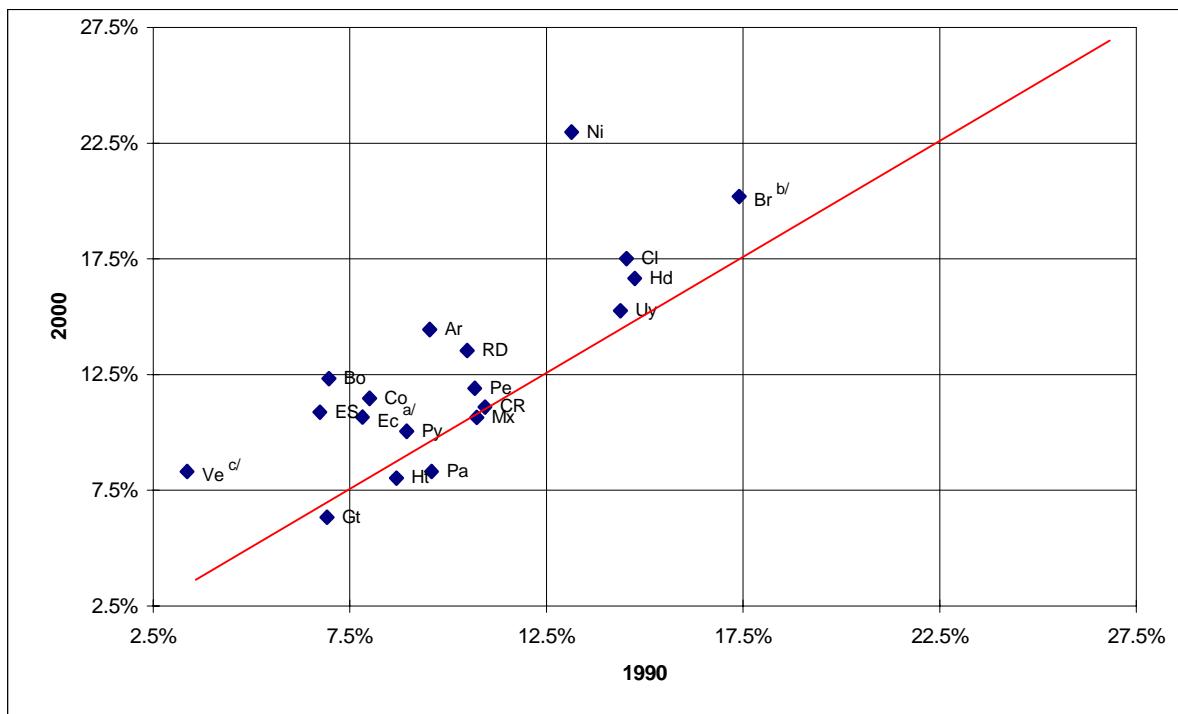
³ El déficit cíclicamente ajustado se define como el balance fiscal corregido por variaciones atribuibles al ciclo económico. Para tal efecto se calcula la brecha de PIB sobre la base de una estimación del PIB tendencial, empleando el filtro de Hodrick-Prescott y sus efectos en términos de ingresos y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

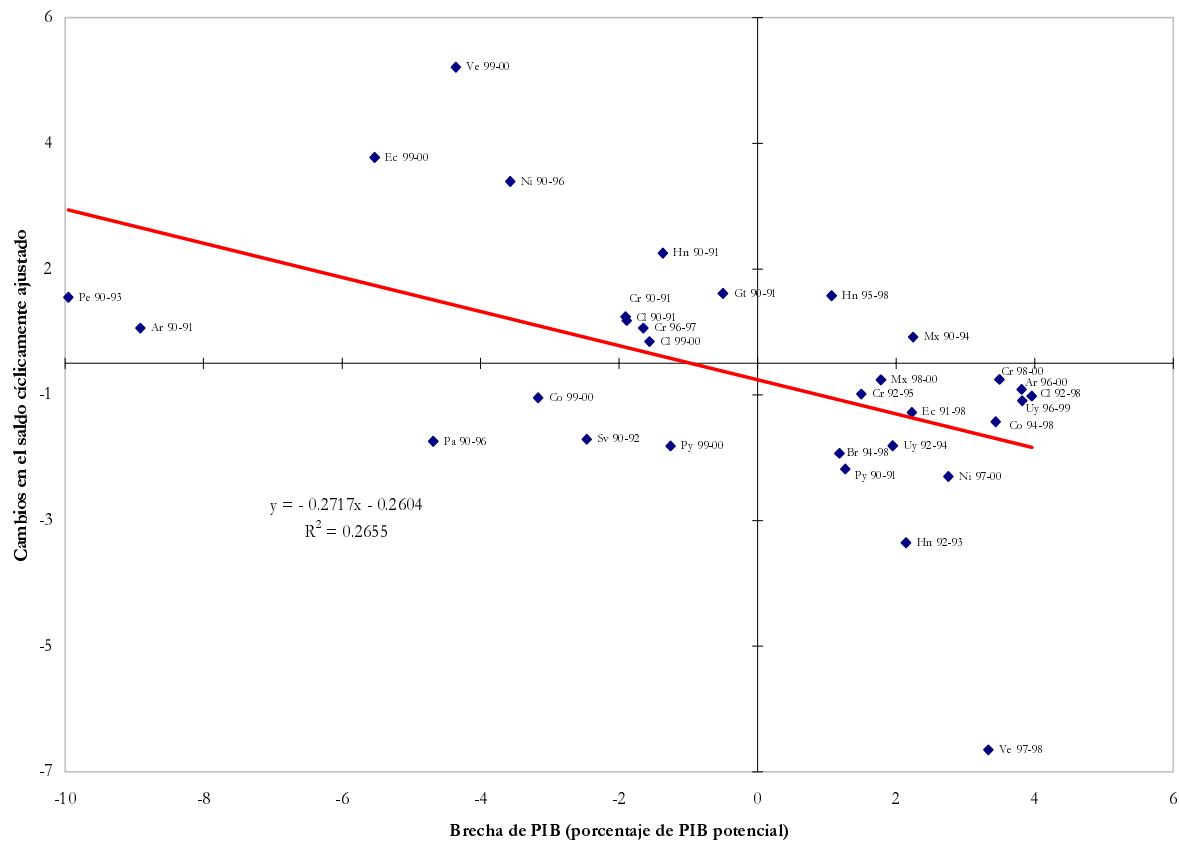
Gráfico 5.7
AMÉRICA LATINA: CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2000
(En porcentaje de PIB, menos contribuciones a la seguridad social)



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.

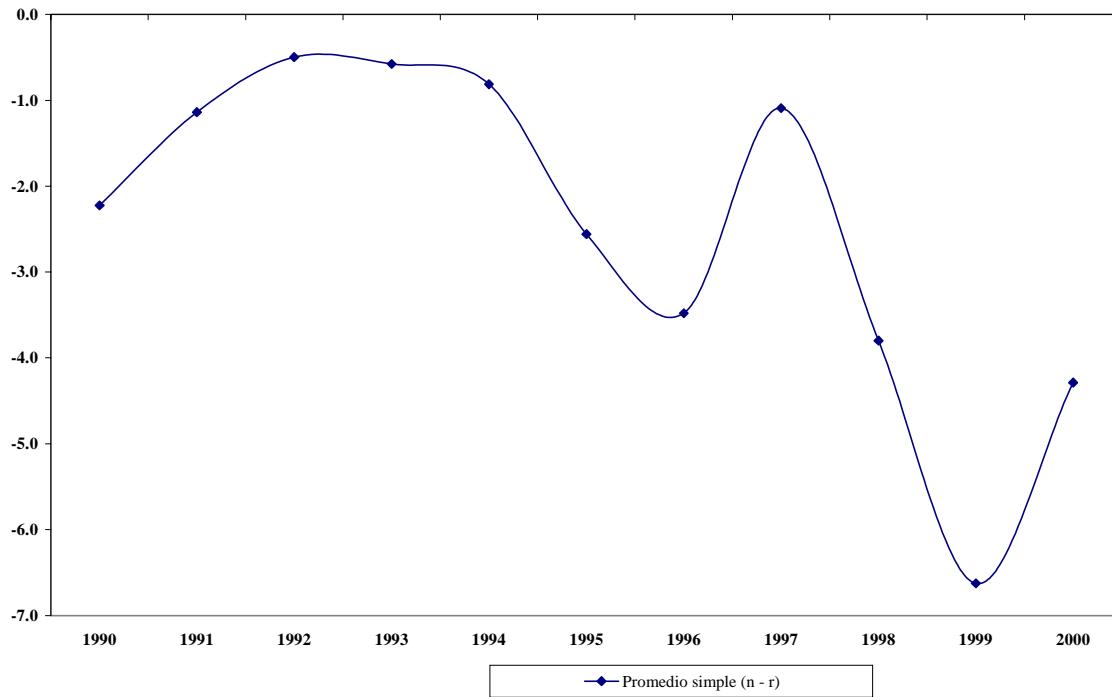
**Gráfico 5.8
EPISODIOS DE POLÍTICAS PROCÍCLICAS EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000**



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 anual 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)

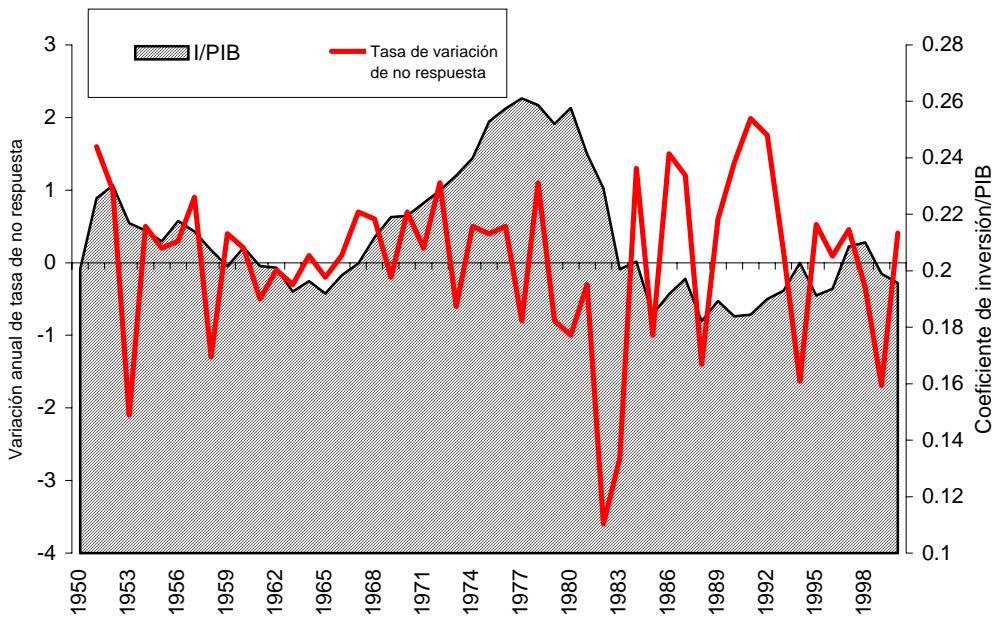


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

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 auges: 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), Ffrench-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 auge 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 auge 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 una 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 (Ffrench-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 suavemente 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 distintas 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 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 los 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 deber 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 reinserción 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, apoyado 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 régímenes 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**

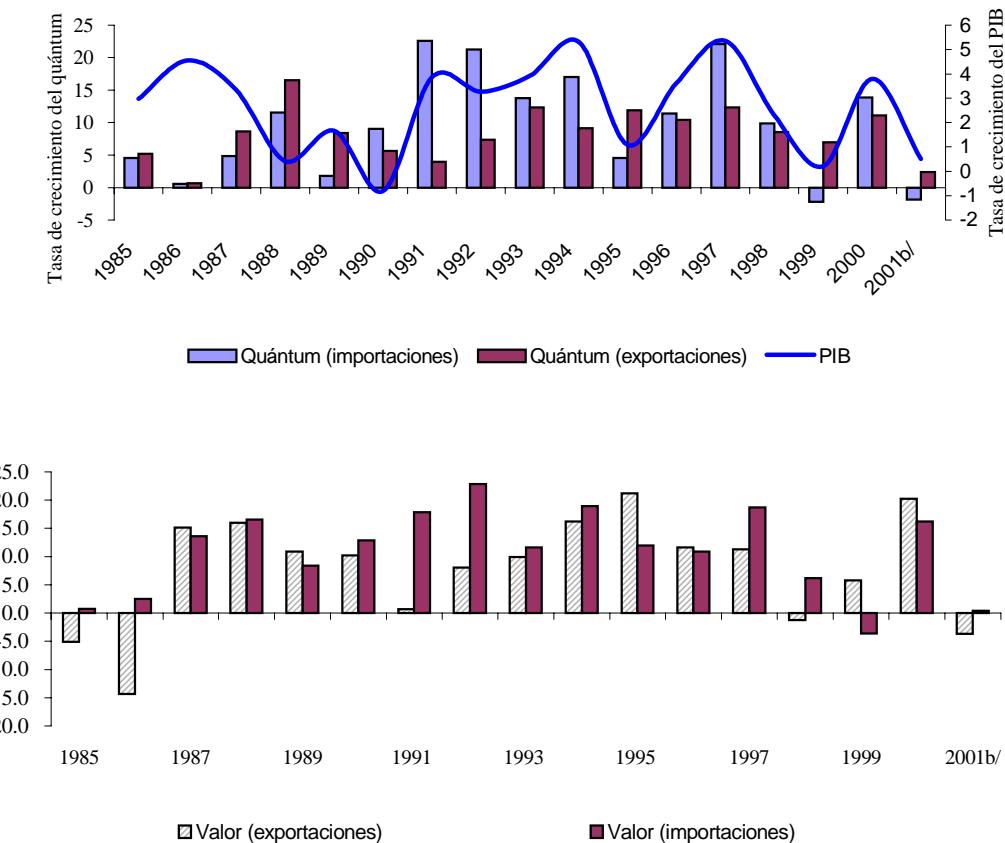
1. **Tendencias generales**

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.

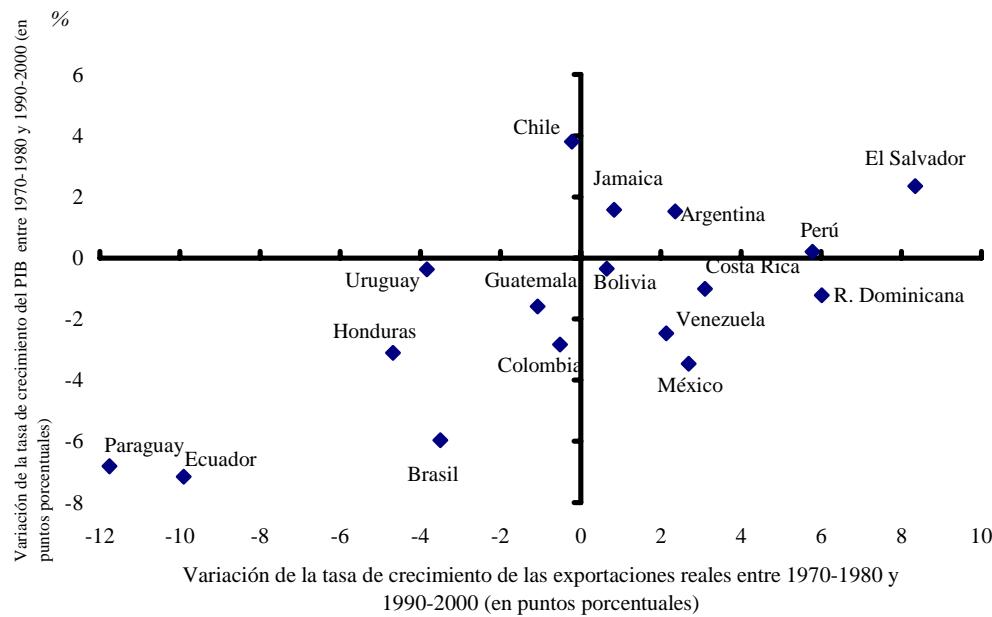
Por su parte, después de la abrupta y generalizada caída de los términos del intercambio de la región en los años ochenta, en la década de 1990 se produjo una leve tendencia al alza (véase nuevamente el recuadro 2.1 en el capítulo 2), variable de un país a otro. En cualquier caso, ello fue insuficiente 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.

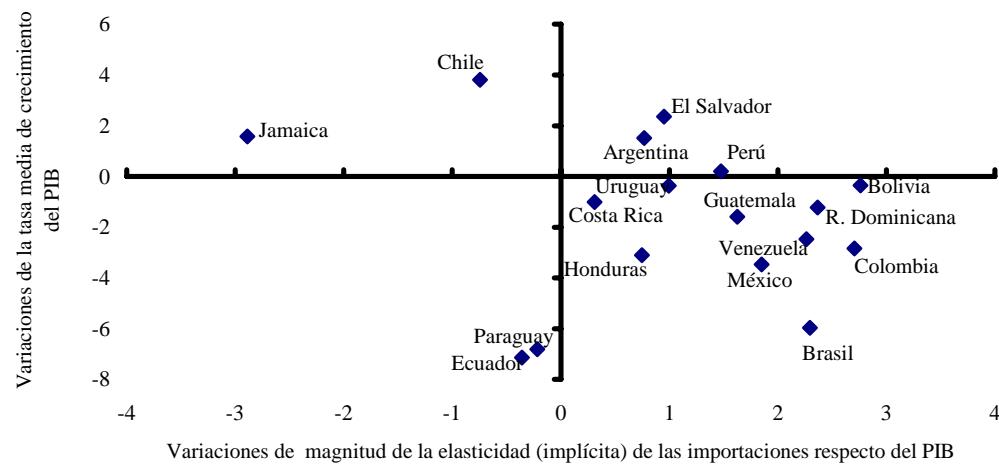
A nivel global, este resultado puede verse como el efecto neto de los impactos contrapuestos sobre la demanda agregada de la expansión exportadora y del fuerte aumento en el coeficiente de importaciones (Moreno Brid, 2002). De hecho, cuando se comparan los períodos 1990-2000 y 1970-1980, se constata 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).

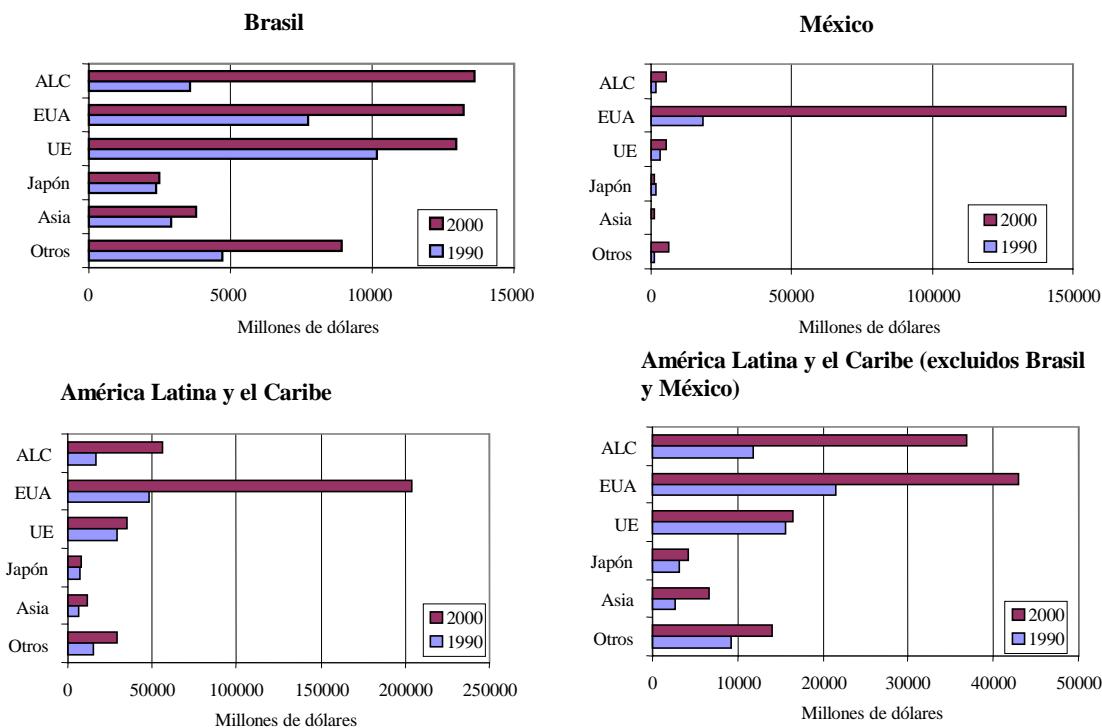
a/ Porcentaje de exportaciones en rubros dinámicos/porcentaje de exportaciones en rubros no dinámicos.

b/ Mercado Común del Sur.

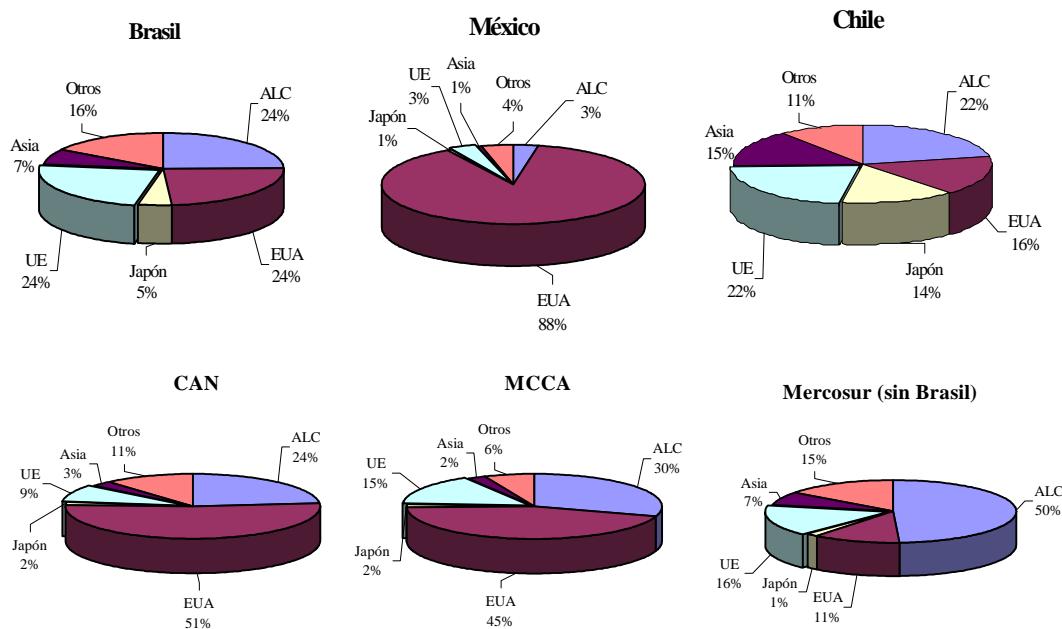
c/ Mercado Común Centroamericano.

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 la 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.

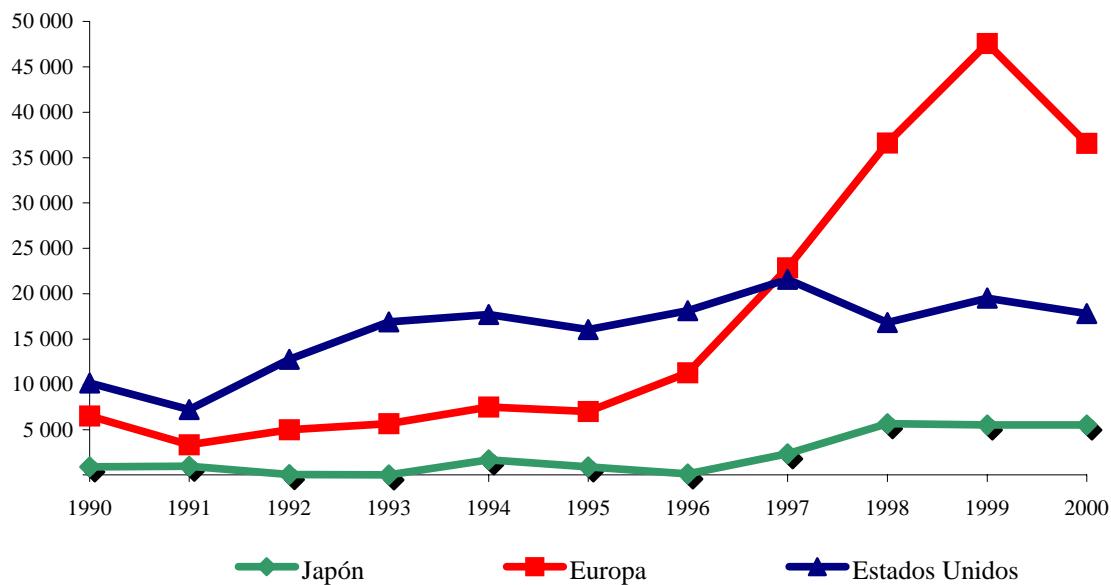
a/ Promedio anual.

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.

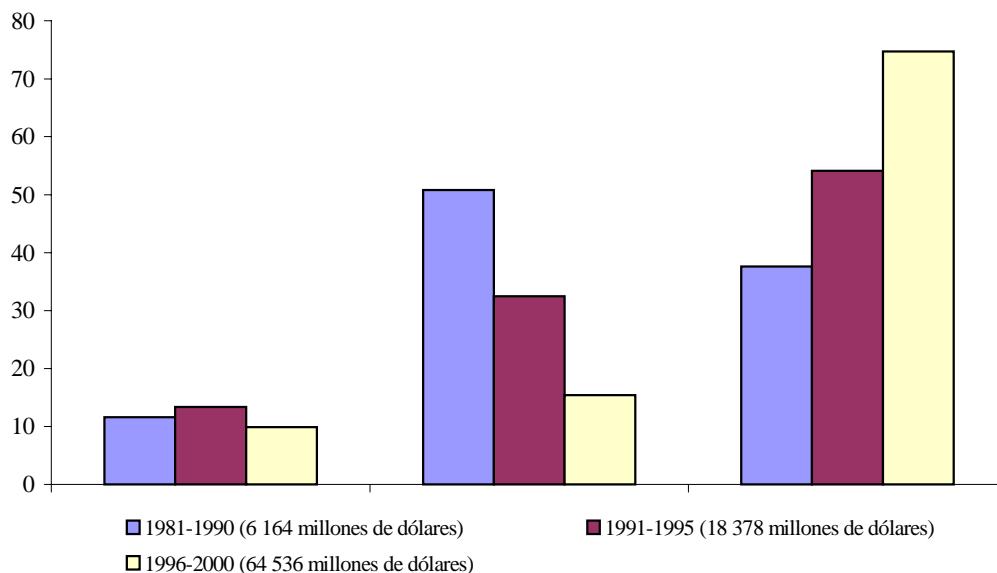
Gráfico 6.4
**FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
 POR PAÍSES DE ORIGEN, 1990-2000**
(En millones de dólares)



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 (TELME).

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 metalmecánica	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*)

Nº	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	DaymlerChrysler	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 1º 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 obstante, 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 vistos 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 (*licensing and franchising*) y los que integran a varias pyme. En el primer caso se trata, esencialmente, de que dos o más empresas comparten 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 marcados 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 aprehensiones 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 un 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, ciñiéndose 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 desarticulan 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.

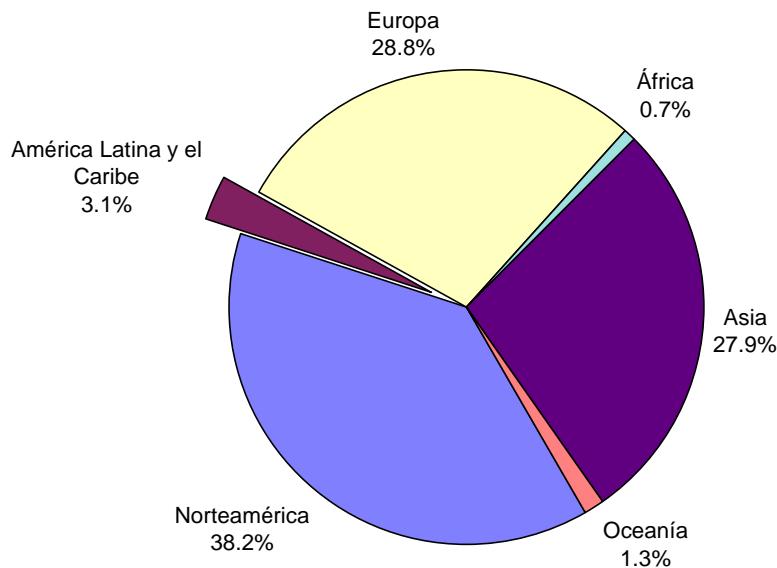
El cuarto patrón de comportamiento es la *transferencia de algunas actividades preexistentes de I&D hacia el exterior*. Muchas de las empresas de capital extranjero que se han radicado recientemente en la región, mediante la adquisición de empresas locales, han optado por reducir, o lisa y llanamente 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)

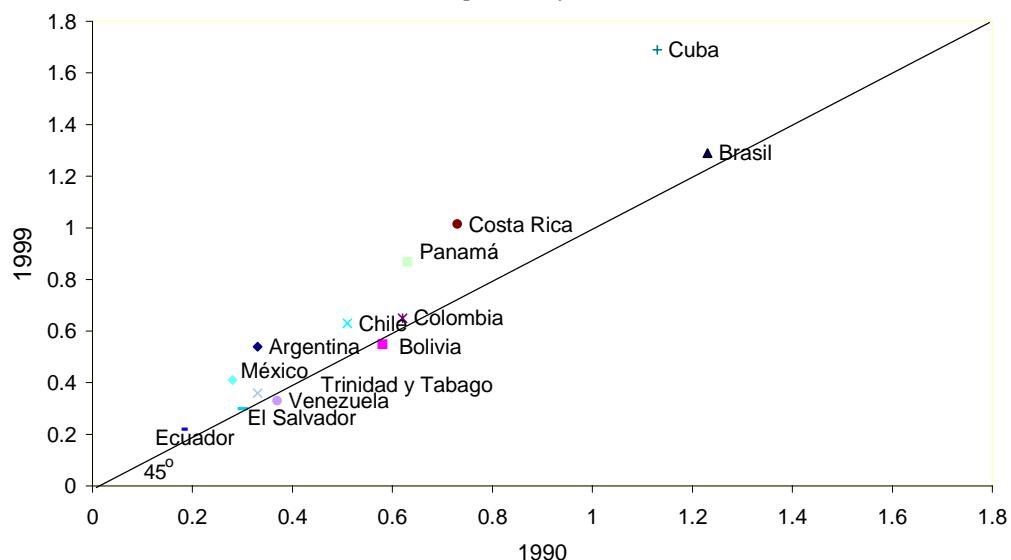


Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), *The State of Science and Technology in the World 1996-1997*, Montreal, Quebec, 2001.

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

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.

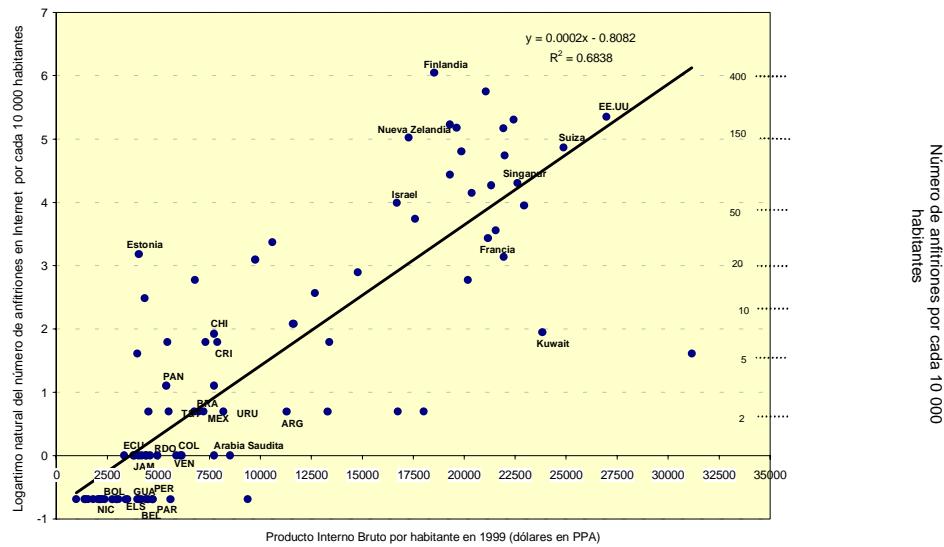
b/ El coeficiente de variabilidad se presenta en *cursivas*.

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.

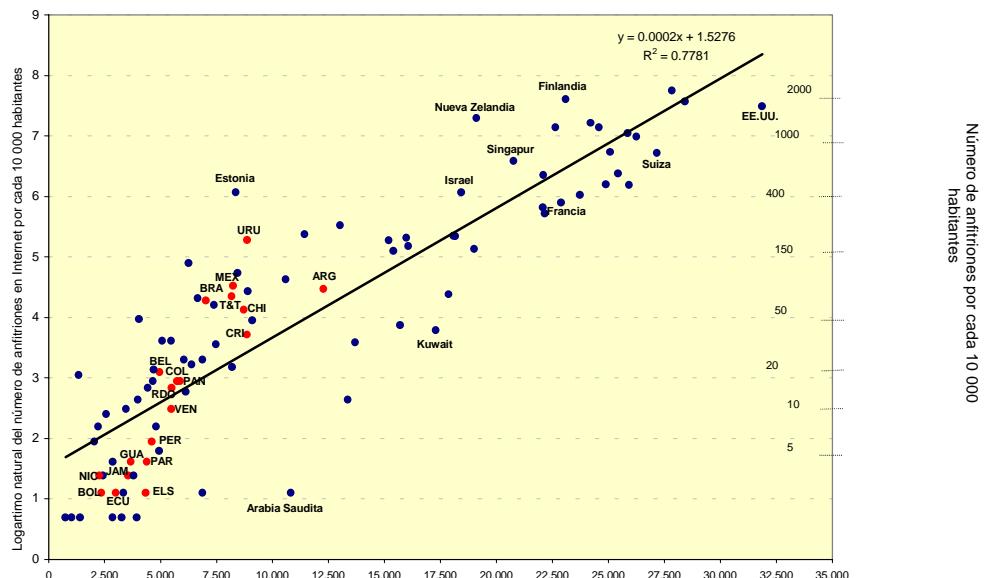
**Gráfico 7.3a
CONECTIVIDAD a/ Y PIB PER CÁPITA EN EL MUNDO b/
Año 1995**



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/

Coneectividad en el año		2000		
		Alta	Media	Baja
1995	Alta	Chile (s > s: 6.2)	Panamá (s > l: 1.9)	
		Costa Rica (s > s: 4.1)		
	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)	Perú (b > b: 0.7)
			Colombia (b > s: 1.9)	Guatemala (b > b: 0.5)
			Rep. Dominicana (l > l: 1.7)	Paraguay (b > b: 0.5)
			Venezuela (b > l: 1.2)	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 per 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 per 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.

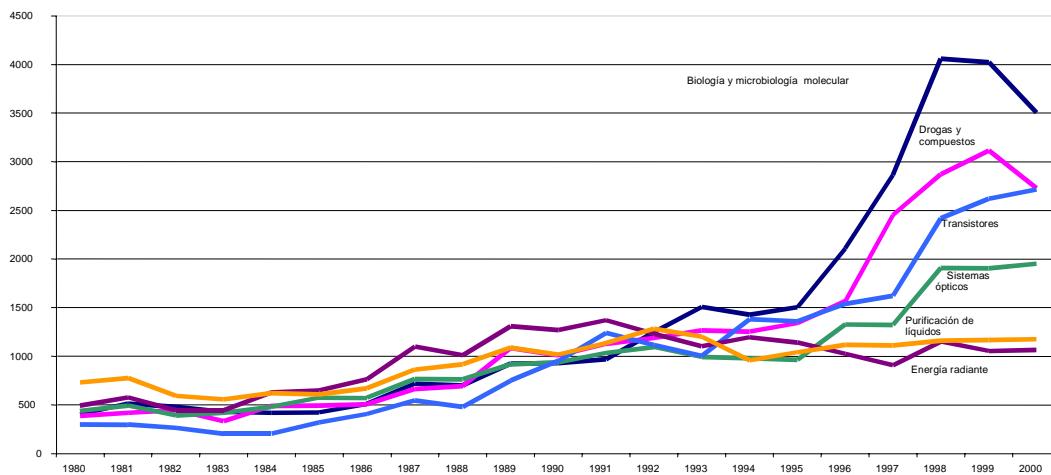
En consecuencia, la solicitud y otorgamiento de patentes de residentes y extranjeros en la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos aumentó significativamente (véase el cuadro 7.5). Al mismo tiempo, dicha Oficina cobra creciente importancia como centro global en la actividad de patentamiento, 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 engineering*)— 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 gestión 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, adquieran 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 las 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 asistirlas 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.



Capítulo 8

La migración internacional y la globalización

En etapas anteriores de la historia, los movimientos de población han ido a la par del desarrollo de contactos y flujos entre diferentes sociedades y culturas. En particular, durante la primera fase de la globalización que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, los grandes desplazamientos humanos jugaron un papel fundamental. En este sentido, la situación contemporánea resulta paradójica, puesto que, en un mundo más interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas, en cambio, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen (véase, al respecto, el capítulo 2 de este libro).¹ Como apuntan Tapinos y Delaunay (2001), la migración internacional actualmente parece estar excluida del nuevo proceso de globalización. Tal exclusión constituye la mayor diferencia que distingue las nuevas tendencias de la economía mundial de los dos grandes períodos históricos anteriores de globalización. La visión restringida de la “globalización” sin el factor de movilidad humana plantea una cuestión triple respecto de la ética, el realismo político y la eficacia económica, además de la sustentabilidad a largo plazo de este tipo de estrategia mundial de desarrollo (p. 48).

¹ Desconociendo el aporte de la migración a la intensificación de las relaciones económicas y laborales, sociales y políticas, culturales y valóricas a escala mundial, en las discusiones actuales sobre la globalización pocas veces se toma en cuenta la migración internacional, o bien se aborda como una categoría residual, como una idea tardía (Stalker, 2000, p. 1).

Las dificultades impuestas a la migración en un momento histórico en que se propician los intercambios en tiempo real —y para cuyo efecto se derriban las barreras que inhiben la circulación de bienes e ideas— revelan las asimetrías de una globalización que incluye individuos, poblaciones, países y regiones, y que al mismo tiempo excluye a otros tantos (Castells, 1999). Aun cuando el número de migrantes en relación con la magnitud de la población mundial siempre ha sido reducido, en otros momentos históricos —como el del auge del comercio que acompañó la primera fase de la globalización— representó una proporción mucho mayor que el 3% que se registra en el presente. Claras señales del carácter limitado de la actual globalización de la migración —si se la compara con la globalización financiera— son que la libre movilidad de las personas entre países se circunscriba casi exclusivamente a una de las regiones del mundo (la Unión Europea) y que sea objeto, en el marco de acuerdos internacionales, de debates y negociaciones caso a caso, que persiguen convenir sólo los movimientos temporales de personas con calificaciones directamente relacionadas con los negocios o el suministro de servicios.

El hecho de que la mayoría de los migrantes se desplace a pesar de la persistencia de las barreras para su ingreso pone de relieve la incompatibilidad existente entre las posturas restrictivas y un mundo que avanza hacia una creciente liberalización de otros flujos. Esta inconsistencia es, en gran medida, responsable del gran incremento de los casos de indocumentación y de la emergencia de territorios de tránsito migratorio, a la vez que deja espacio a uno de los más graves delitos que atentan contra los derechos humanos: el tráfico de personas por las fronteras. El aumento de estas situaciones hace patente la necesidad de propiciar acuerdos más amplios entre los países para lograr formas de gobernabilidad de la migración internacional, de reconocer el papel fundamental de la sociedad civil en la formulación de acciones relativas a los desplazamientos humanos y de dar mayor ímpetu al pleno respeto de los derechos de las personas migrantes.

En los últimos decenios la región de América Latina y el Caribe se transformó en fuente de emigración y sus flujos la vinculan a la más amplia geografía de destinos. En la actualidad, uno de cada diez de los 150 millones de migrantes internacionales (OIM/Naciones Unidas, 2000) nació en algún país latinoamericano o caribeño; esta cifra habla de un mínimo, pues no contabiliza a una fracción que migra (y trabaja) en condición irregular o indocumentada y tampoco incluye los desplazamientos temporales, circulares y de retorno. La información disponible permite señalar que casi 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento y que la mitad de ellos emigró a lo largo del decenio de 1990, en especial a los Estados Unidos; en el mismo decenio emergieron nuevos flujos —de magnitud menor, pero con una expansión sin precedentes— dirigidos a Europa. La migración intrarregional, que acompañó las distintas etapas del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, mantiene algunos de sus rasgos tradicionales, pero registra una menor intensidad, asociada en parte a la retracción del carácter atractivo de los principales países de destino (Argentina y Venezuela).

Los análisis muestran una enorme brecha entre el imaginario colectivo y la realidad de la cuantía y las consecuencias de la inmigración. Si bien es necesario disponer de evidencias más sólidas y generalizables, las que existen se alejan de las opiniones simples que enfatizan las repercusiones negativas de la migración, exacerbando los prejuicios y el rechazo hacia algunos inmigrantes. Un ejemplo de lo grande que es este distanciamiento se encuentra en un estudio que el Congreso de los Estados Unidos encomendó a un amplio grupo de especialistas (Smith y Edmonston, 1997); más allá de la complejidad inherente a la constelación de factores interviniéntes, dicho estudio concluye que, según las pruebas existentes, la inmigración ha tenido un impacto negativo relativamente menor sobre las oportunidades salariales y laborales de los grupos locales competidores... La inmigración afecta sobre todo el bienestar de los propios inmigrantes... (p. 11). En realidad, la “condena” que el conocimiento vulgar impone a los inmigrantes no encuentra sustento en el conocimiento científico (Mármora, 2001). Muy rara vez se ha demostrado que los inmigrantes deterioran las condiciones laborales —ello sólo se apreciaría en un contexto que fomentara la ilegalidad— y los servicios sociales. ¿Por qué entonces persisten, y a veces se

acentúan, los prejuicios? La respuesta exige una reflexión profunda que se escapa del ámbito de la migración.

I. El carácter interactivo de la migración y la globalización

1. Factores que promueven la movilidad y su heterogeneidad

La complejidad de la migración internacional actual de la población de América Latina y el Caribe estriba en la gran diversidad de factores que la estimulan y caracterizan. Ya no basta con el simple reconocimiento de países únicamente emisores o receptores, puesto que también debe prestarse atención a aquellos que, en virtud de sus condiciones geográficas, se han convertido en espacios de tránsito hacia un destino final; más aun, se está en presencia de una multiplicación de tales destinos. Además, los movimientos ya no se restringen a un grupo humano tan claramente discernible como en el pasado: la gama de actores —cuyo desplazamiento afecta la reproducción social de las familias y el desarrollo de las comunidades de origen— es cada vez más amplia y en sus lugares de destino se vinculan con diversos grupos sociales, tejen redes de contactos que sobrepasan fronteras y emplean diferentes estrategias y modalidades para sus traslados.

La migración internacional encuentra sus determinantes básicos en las desigualdades en los niveles de desarrollo, cuya enormidad, persistencia y notoriedad en el mundo globalizado contemporáneo acrecienta las llamadas presiones migratorias (FNUAP, 1998). Así, los países de América Latina y el Caribe mostraron en las últimas décadas un comportamiento económico inestable y la recuperación insinuada en algunos durante los años noventa apenas consiguió revertir las graves consecuencias de la “década perdida” de 1980 (CEPAL, 2001a). La asimetría en la distribución de los beneficios ofrecidos por la economía internacional se hace patente en la región, ya sea por las carencias de capital humano y de conocimiento, los cambios del papel del Estado en el plano social o, en general, por las insuficiencias estructurales del desarrollo. A su vez, la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales dieron pie a una sensación generalizada de vulnerabilidad social en la región; frente a la percepción de inseguridad, riesgo e indefensión —que se refleja en las opiniones de la población recabadas en encuestas y ampliamente difundidas por los medios de comunicación—, cobra cuerpo una creciente aceptación de la emigración como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida, la incertidumbre laboral y la disconformidad con los resultados del patrón de desarrollo. Por ende, la reducción de las brechas y la convergencia económica son condiciones elementales para que disminuyan los estímulos a la migración a largo plazo; mientras ello no ocurra, los países de la región deberán convivir con la migración internacional, enfrentando sus múltiples consecuencias, pero también aprovechando sus oportunidades.

Las economías desarrolladas siempre han necesitado trabajadores de los países menos desarrollados. Esta demanda, que en ocasiones va más allá de la influencia inmediata de los ciclos económicos, opera en virtud de la conformación de mercados laborales duales, que abren espacios para la inserción de trabajadores extranjeros en los extremos del espectro de calificaciones.² Teóricamente, y en la medida en que el flujo laboral externo contribuya a llenar los vacíos que deja la oferta nacional, la migración puede ser un mecanismo de ajuste en los países de recepción, pero también puede operar como un factor que contrarreste la elevación de los salarios y permita aumentar los excedentes del capital; estas circunstancias, en definitiva, hacen que los trabajadores nativos se resistan a la inmigración masiva.

Es sabido que los inmigrantes menos calificados se integran a los mercados de trabajo para desempeñar labores habitualmente desdeñadas por las poblaciones locales (en sectores como las

² Aunque menos sostenida, esta situación también se observa en los países de inmigración de América Latina y el Caribe.

industrias primarias, la agricultura o los servicios personales). En función de la posibilidad de reducir costos laborales, algunos empleadores obtienen beneficios de este flujo. Como contrapartida, es posible que los trabajadores extranjeros acumulen capital social y puedan emprender una movilidad ocupacional ascendente. Pese a que existe una demanda de estos trabajadores, y muchos realizan actividades funcionales para la expansión económica, están sujetos, por regla general, a prácticas estrictas que regulan su migración —por ejemplo, a través de cuotas anuales o de programas de contratación temporal— y que, en varios casos, constituyen barreras para su ingreso y permanencia; ello trae como secuela la indocumentación de algunos migrantes, irregularidad que alimenta la percepción negativa de la inmigración en los países receptores.

La migración de trabajadores calificados reúne otras características. Aunque no es un fenómeno nuevo, la creciente demanda en los países desarrollados de personal extranjero con habilidades específicas obliga a revisar las barreras que se interponen a su movilidad. Quienes poseen calificaciones elevadas se encuentran en mejor posición para participar activamente en la movilidad contemporánea; así lo muestra el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que, entre los modos de suministro de servicios, contempla el provisto por personas naturales, enfatizando el movimiento temporal de personal calificado.³ Si bien este Acuerdo establece restricciones cuantitativas y exigencias adicionales (como el permiso de trabajo), que son fuente de controversias al momento de su aplicación —ya que implican el análisis de cada caso por separado—, la premisa básica es que tales movimientos son complementarios al comercio y permiten aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, lo que pudiera coadyuvar a reducir a largo plazo los estímulos a la migración (Iredale, 2001; FNUAP, 1998). Es claro que los países desarrollados realizan esfuerzos deliberados para atraer especialistas escasos —en algunos casos son parte de sus políticas de recursos humanos— y encuentran favorable acogida en numerosos segmentos de las sociedades de origen de los migrantes.⁴ Resulta especialmente notorio en tales países el aumento de la demanda de inmigrantes con habilidades cada vez más específicas —como las afines a la ingeniería y la tecnología en el campo general de la informática—, para lo que se ofrecen condiciones imposibles de igualar en las naciones de la región.

A comienzos del decenio de 1990, unos 300 000 profesionales y técnicos latinoamericanos y caribeños —alrededor de un 3% de su disponibilidad en la región— residían en países distintos del de su nacimiento; más de dos tercios de ese total se concentraba en los Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000), donde se estima que un 12% de las personas con diplomas en ciencia e ingeniería es extranjero, en su mayoría procedentes de un país en desarrollo (Pellegrino, 2000). La emigración de estos recursos humanos ha sido motivo de profundas discusiones en la región, pues su importancia va más allá de las dimensiones cuantitativas. El debate tradicional sobre la fuga de cerebros (*brain drain*), que pone el énfasis en sus repercusiones negativas —en tanto factor que coadyuva al aumento de las brechas, erosiona la formación de masas críticas y afecta la distribución del ingreso—, se combina con propuestas dirigidas a estimular la circulación y el intercambio de recursos humanos calificados (*brain circulation* y *brain exchange*) con el propósito de convertir a los migrantes en nexos entre las redes locales y globales de desarrollo científico y tecnológico, y en agentes de transferencia de conocimiento y tecnología (Pellegrino, 2000). Desde el punto de vista de los países de origen, estas propuestas apuntan a aprovechar las oportunidades que abre la globalización, pero su puesta en vigor se ve dificultada por las prácticas de flexibilización laboral aplicadas por las grandes corporaciones, la retención de los estudiantes más destacados en las

³ En virtud de este Acuerdo, los Estados Unidos otorgan un mínimo de 65 000 visas anuales (con una permanencia de hasta tres años) para profesionales (OIM/Naciones Unidas, 2000); el sistema de preferencias de la legislación estadounidense admite un máximo anual de 140 000 personas con calificaciones especiales (INS, 2000).

⁴ Las grandes corporaciones cumplen un papel fundamental en este proceso; puede citarse la reacción de Bill Gates hace unos años frente a la eventual reducción de las visas de la categoría de trabajadores calificados, que dijo que si querían impedir que las empresas como la suya trabajaran en los Estados Unidos, tal medida era “magistral” (Stalker, 2000, p. 135).

universidades del mundo desarrollado, la enorme disparidad entre las condiciones de trabajo y remuneraciones que ofrecen unos y otros países, y la ausencia de ambientes apropiados para la revinculación.⁵

Las crecientes oportunidades para los individuos en el exterior se hacen ostensibles frente a la escasa capacidad de los países en desarrollo de retener a sus cuadros calificados. Sin embargo, no siempre se concretan: muchos migrantes calificados no logran maximizar sus beneficios a causa de las dificultades para obtener el reconocimiento de sus calificaciones; además de los requisitos y limitaciones para la libre movilidad, enfrentan obstáculos para una inserción apropiada en los países de destino (como las reglas de prioridad en favor del personal nacional), lo que menoscaba sus contribuciones (CEPAL, 2000g; Iredale, 1998; FNUAP, 1998). En algunos países receptores se discute si el aumento de la inmigración de profesionales y técnicos es un factor depresor de salarios entre los grupos más calificados de la fuerza de trabajo, asociación que se observó en los años noventa entre los científicos e ingenieros de los Estados Unidos (Espenshade y otros, 2001). Aunque estas circunstancias introducen una nota de cautela sobre las expectativas de formación de un mercado global de recursos humanos calificados, no desmienten el papel que pueden cumplir estos migrantes en la transferencia tecnológica y su importancia debe servir de estímulo para la búsqueda de mejores prácticas —políticas activas— de aprovechamiento de sus potencialidades para los países emisores. En tal sentido, algunos procesos de integración dentro de la región son aleccionadores, pues contemplan medidas que facilitan la movilidad de profesionales⁶ y la formación conjunta de programas de posgrado. Así, la creación de oportunidades laborales —junto a la continua capacitación— para trabajadores de alta calificación es tarea prioritaria en la agenda regional.

2. Cultura migratoria y formación de comunidades transnacionales

La migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios culturales y —amén de los retos que impone la convivencia de individuos, grupos y comunidades de diferentes culturas, etnias y religiones— es razonable esperar que siga forjando espacios multiculturales y difundiendo ideas y valores. Sin embargo, la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento. Las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones y transporte facilitan la movilidad internacional. Además, gracias a las mejoras de la escolaridad, aunadas a una mayor información —con mensajes sobre los niveles de vida y códigos valóricos que alientan la percepción de las supuestas ventajas de la migración— sobre la situación existente en otros países del mundo, hay muchas más personas dispuestas a migrar. En definitiva, el *derecho a migrar* es una opción para aquellos que disponen de un mínimo de capital humano y no están en condiciones de materializar sus aspiraciones de movilidad social en sus países de origen, cuyas restricciones para el ejercicio de derechos económicos y sociales terminan minando el *derecho a permanecer*. Así, los movimientos internacionales de las personas y las familias —que buscan obtener aquello que en sus países sólo se les ofrece simbólicamente— emanan de decisiones cada vez más informadas y vinculadas a la percepción de que los trasladados suponen riesgos y costos decrecientes. Esta es la cultura migratoria contemporánea, ahora animada por motivaciones relativamente autónomas de las de naturaleza estrictamente económica.

Una de las manifestaciones culturales de la globalización es el tránsito de identidades nacionales de base territorial a otras tal vez menos abarcativas, pero de índole tranterritorial. La

⁵ Según se desprende de las admisiones temporales en los Estados Unidos, los latinoamericanos y caribeños todavía no participan en gran escala en los canales de circulación de profesionales y técnicos, como es el caso de los europeos y asiáticos (Pellegrino, 2000).

⁶ La Comunidad Andina registra una larga experiencia de instrumentos para la protección de trabajadores y en el MERCOSUR existen iniciativas destinadas al seguimiento de los mercados de trabajo y a generar estatutos comunes de protección laboral (Martínez, 2000).

migración ha hecho emerger nuevos actores que, organizados en comunidades y articulados por medio de redes, mantienen vínculos estrechos con sus áreas de origen (a las que envían remesas e información) y constituyen referentes colectivos de identidad en las de destino (Portes, 1997a). Estas comunidades transnacionales⁷ son un ejemplo palmario del papel interactivo de la migración internacional y la globalización en el marco de la explosión identitaria que caracteriza la fragmentación de las sociedades contemporáneas (Castells, 1999, vol. II). Las redes sociales y las comunidades forman parte de una estrategia afirmativa de los migrantes en la defensa de sus rasgos culturales, la expresión de sus demandas de ciudadanía y la protección tanto frente a las posturas restrictivas en materia de inmigración como ante las prácticas de rechazo social (ejemplificadas en las condiciones laborales de muchos migrantes y en los sentimientos contra la inmigración). En gran medida, operan como factores de retroalimentación de los flujos migratorios y propician la diversificación de la movilidad.

Las comunidades transnacionales se benefician de las asociaciones tradicionales de migrantes, pero su complejidad es mayor: propician actos culturales —bailes, comidas, festividades y productos idiosincrásicos— y legitiman la diversidad de las sociedades receptoras. Son unidades sociales geográficamente extendidas, de relaciones densas y vínculos solidarios, que incluso auspician iniciativas microempresariales transnacionales (Portes, 1997a y 1997b). A menudo funcionan con tensiones, conflictos y contradicciones, que recrean el marco de desigualdad estructural de sus comunidades de origen y, por lo mismo, sirven de matriz para la reproducción social de sus miembros en los países de destino (Canales y Zlolniski, 2000).⁸ La heterogeneidad de sus miembros, el potencial de resistencia y oposición de algunos de ellos, sus diversas formas organizativas, sus vínculos internacionales y sus complejas relaciones con el mercado y el Estado, convierten a estas comunidades transnacionales en elemento de referencia obligada y de indiscutible importancia para el diseño de medidas tendientes a abordar la migración. Su expresión interactiva con la globalización es especialmente visible entre los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos.

3. Persistencia de barreras y dificultades institucionales que restringen la movilidad

La lógica restrictiva subyacente en las medidas que muchos gobiernos aplican en materia de migración internacional está anclada en su prerrogativa de custodiar la soberanía territorial, que justifica el control institucional del ingreso y la permanencia de extranjeros. Sin embargo, su extrapolación a la normatividad migratoria no se adecua a la naturaleza internacional de este fenómeno ni a los factores que —tanto en los países de origen como en los de destino— lo estimulan. Sin duda, encomendar la política migratoria a los organismos policiales encargados de vigilar las fronteras es una opción inapropiada para la gestión de un fenómeno de tanta complejidad económica, social y cultural. Ello redonda en la agudización de prácticas restrictivas que no son coherentes con lo que la mayoría de los gobiernos declara acerca de la migración⁹ y contradicen lo que sucede con el comercio internacional. En este sentido, los Estados han acordado suprimir muchas barreras que se interponían al movimiento de capitales y a los flujos de bienes y servicios, sin que ello les impida realizar negociaciones sobre asuntos específicos, siempre que sus procedimientos respeten las reglas establecidas en el marco de los acuerdos globales. En el caso de

⁷ La condición transnacional se asocia tanto a los intercambios que los migrantes realizan con sus áreas de origen como a sus continuos traspasos de las fronteras políticas y culturales (Canales y Zlolniski, 2000).

⁸ Sus integrantes pueden tener hogares en distintos lugares, lo que produce circuitos de desplazamiento que combinan estadías y frecuencias de viaje variables dentro de espacios de vida claramente transnacionales.

⁹ La Octava Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas entre los gobiernos relativa a la población y el desarrollo (1999) muestra un aumento del número de gobiernos (28% de los que respondieron) que consideran la inmigración demasiado alta; muchos de ellos declararon tener políticas de control (especialmente hacia los indocumentados, los refugiados y solicitantes de asilo). Entre los gobiernos de América Latina y el Caribe, un 62% indicó no tener posición oficial sobre los niveles de inmigración, aunque 15% declaró que la inmigración es demasiado alta y 18% sostuvo que deseaba reducirla (Naciones Unidas, 2001b).

la migración internacional, estos marcos generales no existen y, sin embargo, los retos que el fenómeno impone llevan a los Estados a reconocer que no basta con las acciones unilaterales. ¿Cómo se pueden establecer acuerdos generales sobre la migración más allá de las disposiciones que rigen la movilidad con fines de negocios y de prestación de servicios incluidas en algunos instrumentos internacionales?

En principio, y descartando otros polémicos fines, la regulación estricta de la migración suele considerarse un mecanismo de protección de los mercados laborales nacionales. Sin embargo, sólo por excepción los extranjeros llegan a constituir una fracción mayoritaria de la fuerza de trabajo de un país; lo común es que sean una proporción modesta del total y que ocupen aquellas posiciones que dejan libres los trabajadores locales, por lo que rara vez los desplazan. Con todo, es posible que su participación en el mercado laboral incida en la depresión de los salarios en el país de destino. La probabilidad de que este efecto se produzca será tanto mayor cuanto más importante sea la presencia de trabajadores inmigrantes indocumentados que, por estar excluidos de los sindicatos y de los mecanismos de negociación colectiva, pueden favorecer una baja de los salarios reales. Esto lleva a sostener que el empleo de extranjeros indocumentados, con retribuciones inferiores a las que perciben los nacionales, socava los acuerdos colectivos existentes, fomenta la sustitución de trabajadores nacionales por extranjeros en algunos sectores y debilita su contribución al ingreso nacional (Abella, 2000).

Pese a que las políticas migratorias de la mayoría de los países se siguen adoptando con arreglo a criterios unilaterales, en el decenio de 1990 se advirtieron señales a favor de iniciativas regionales de concertación sobre la materia. En consonancia con este nuevo espíritu, en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas se reconoció explícitamente que “la migración internacional constituye un fenómeno multifacético que involucra a todos los países y debe ser objeto de diálogo y cooperación internacional, sin que ello implique menoscabo alguno de la soberanía nacional para establecer los marcos legales y políticos sobre migración internacional” (CEPAL, 2000g, p. 7). Este reconocimiento, que no niega el derecho de cada país de regular la inmigración, es un indicio auspicioso de la gradual adopción de principios comunes más flexibles en las Américas. El tratamiento de los numerosos asuntos de la migración internacional obliga a superar las visiones normativas oficiales de carácter esencialmente restrictivo —que se extienden a parte importante de la opinión pública y alimentan los prejuicios sobre el fenómeno—; ello significa impulsar una progresiva flexibilidad que facilite los movimientos migratorios y proteja a las poblaciones involucradas.

La tarea de flexibilizar la normativa migratoria parece especialmente factible a escala intrarregional (en particular, en las zonas fronterizas), puesto que la restricción al flujo de trabajadores extranjeros debiera comenzar a diluirse a medida que se profundicen los procesos de integración y se reconozca que los intercambios migratorios proporcionan un componente complementario de mano de obra en sectores estratégicos. Es justamente en el contexto restrictivo tradicional que los temas de la migración indocumentada, de la ilegalidad de los trabajadores y de la competencia desleal en el mercado laboral se hacen manifiestos (Mármora, 1997). La oportunidad que brindan los acuerdos de integración subregional de avanzar en estas materias debe aprovecharse de manera decidida y sistemática, asumiendo el carácter multisectorial de los asuntos relativos a la migración internacional y adoptando políticas guiadas por principios de convergencia. La lógica restrictiva, que implica el cierre de las puertas para la radicación en un país distinto del de origen, conduce a una seria tensión: muchos migrantes no sólo enfrentan dificultades para ejercer el derecho de vivir en su país de nacimiento, sino también para establecerse en otro o para retornar al de origen.¹⁰

¹⁰ La Encuesta de las Naciones Unidas de 1999 muestra que la mayoría de los gobiernos de la región carece de posición oficial y de políticas sobre emigración (Naciones Unidas, 2001b). Si bien el dilema mencionado no ha merecido mayor debate en la región (las

4. Las fuerzas globales y el futuro de la migración

La migración internacional es un proceso de trascendencia histórica, que forma parte indisoluble de la evolución humana. En el pasado, y respondiendo a transformaciones de los escenarios económicos, sociales y políticos, complementó la expansión del comercio y la economía, contribuyó a crear naciones y territorios, nutrió la urbanización, abrió nuevos espacios a la producción y aportó decisivamente al cambio social y cultural. En la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, el mundo conoció una migración fundamentalmente compuesta por dos corrientes contrapuestas: la del libre traslado de europeos, que cumplió un papel clave en la convergencia económica de algunas regiones del Viejo y del Nuevo Mundo, y la que incluyó a trabajadores de diversos orígenes, principalmente asiáticos (culis), hacia regiones tropicales, cuyo desplazamiento, en muchos casos forzado, redundó en una ampliación de la desigualdad en el orden internacional. Estas corrientes, promovidas por distintas fuerzas, merecieron la aceptación de los países de destino. En la actualidad, en cambio, existe preocupación por algunos aspectos conflictivos que entraña la migración, tanto para los países de recepción y de origen como para los propios migrantes (como los riesgos de profundizar las desigualdades y los asociados a la indocumentación).

Todo hace prever que, al menos a corto y mediano plazo, la migración seguirá estimulada, en un mundo de fuertes interconexiones, en el que se harán más visibles las profundas brechas económicas internacionales y las agudas insuficiencias estructurales de los países en desarrollo. Además, los países desarrollados —demográficamente envejecidos— fortalecerán sus estrategias tendientes a atraer recursos humanos calificados y mantendrán la demanda de trabajadores de menores calificaciones, cuyos nuevos contingentes difícilmente podrán absorber los mercados laborales de los países en desarrollo, aunque en varios de ellos su oferta —como reflejo de los procesos de transición demográfica— irá disminuyendo. En este contexto, la difusión de valores e información, propios de una cultura migratoria que reafirma la legitimidad del derecho a migrar, y la consolidación de actores organizados facilitarán las decisiones migratorias.

Desde un ángulo estrechamente económico, la experiencia muestra que la transformación de países emisores en receptores tiene lugar en un reducido número de casos; los países en desarrollo que han protagonizado esta transición lo han hecho aprovechando sus bajos costos laborales y manufacturando y exportando productos intensivos en mano de obra (Richelle, 1998). La mayoría de los países en desarrollo sufrirán los efectos disruptivos que acarrean los procesos de desarrollo y, a corto plazo, aumentarán su emigración, que se ampliará en la medida en que las mejores remuneraciones sigan siendo una condición excepcional en esos países. La estrategia competitiva de las naciones desarrolladas y de las grandes corporaciones puede erosionar el acervo de recursos calificados de los países en desarrollo, ahondando las brechas económicas. Ante tal perspectiva, es válido indagar sobre las repercusiones que la relocalización de actividades productivas tendría sobre el empleo en los países en desarrollo; las transferencias de servicios parecen ser las más promisorias y tal opción podría reforzarse en los procesos de integración subregional, siempre y cuando las diferencias salariales no se acentúen y los países miembros de los acuerdos avancen efectivamente en los compromisos de una integración profunda.

iniciativas públicas dirigidas a vincular a los emigrados con el quehacer de sus países son débiles o inexistentes), últimamente los gobiernos han comenzado a tomar conciencia del importante papel que desempeñan las comunidades de connacionales en el exterior.

II. Patrones de migración internacional de la población latinoamericana y caribeña

La información sobre la migración internacional de latinoamericanos y caribeños identifica dos grandes patrones: la emigración extrarregional y el intercambio entre países de la propia región. Un tercer patrón corresponde a la histórica inmigración de ultramar, proveniente principalmente de Europa, que registró ritmos intensos y variables entre la segunda mitad del siglo XIX y los años posteriores a la segunda guerra mundial; en las décadas recientes la región perdió atractivo para la población europea y el acervo (*stock*) de inmigrantes, envejecido por falta de renovación y mermado por la mortalidad y el retorno, disminuyó de unos 4 millones de personas en 1970 a menos de 2.5 millones en 1990. En las últimas décadas la emigración extrarregional ha sido el principal patrón migratorio de América Latina y el Caribe y su característica más distintiva es la orientación preferente hacia los Estados Unidos; aunque con magnitudes menores, la presencia de latinoamericanos y caribeños en países de Europa (como España e Italia), Australia y Japón se ha hecho más numerosa.

1. La emigración hacia los Estados Unidos

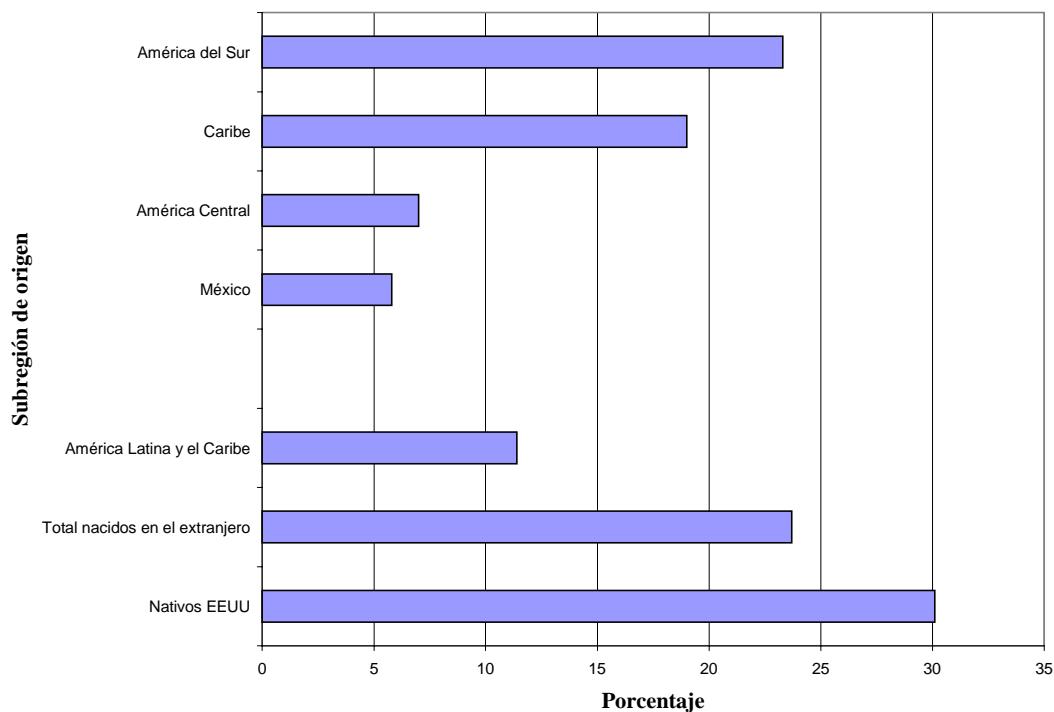
A la histórica emigración de mexicanos y caribeños hacia los Estados Unidos, en los últimos decenios se agregó la de centroamericanos y sudamericanos, hecho que pone de manifiesto las serias limitaciones estructurales de muchos países para retener su población. Al efecto impulsor de la emigración que provocan estas condiciones se añade el facilitador, que se asocia a la consolidación de las comunidades de migrantes en los países receptores. Después de experimentar un fuerte incremento en el decenio de 1970, el acervo de inmigrantes latinoamericanos y caribeños acumulado hasta 1990 en los Estados Unidos se elevaba a 8.4 millones de personas (Villa y Martínez, 2000). Las cifras de la Encuesta Continua de Población de 2000 —si bien no son estrictamente comparables con los datos censales de 1990— indican una vigorosa expansión en los años noventa, pues el acervo se acercó a los 15 millones de personas, lo que representa más de la mitad del total de inmigrantes de los Estados Unidos (Lollock, 2001; Schmidley y Gibson, 1999). Debido a estas tendencias, que se desarrollaron en medio de constantes revisiones y enmiendas de las normativas y políticas migratorias estadounidenses —inspiradas por el propósito de controlar la migración indocumentada y el tráfico de personas—, la migración originada en América Latina y el Caribe se percibe como un fenómeno social muy relevante para los Estados Unidos, alimentando el debate sobre sus repercusiones y convirtiéndolo en un asunto de primer orden en sus relaciones con los países de la región.

Es en este ambiente en que se diseña el “nuevo bilateralismo” entre México y los Estados Unidos. Desde el punto de vista de México, la regularización de la situación migratoria de sus nacionales indocumentados, el aumento de las cuotas de admisión, el establecimiento de programas de trabajadores temporales y de un mecanismo común de control fronterizo, son asuntos prioritarios de las negociaciones reanudadas a comienzos de 2002. En palabras del Presidente Vicente Fox: “México y Estados Unidos se han puesto de acuerdo en que tienen que ponerse de acuerdo... la emigración no es simplemente un problema que hay que resolver, sino también una oportunidad que hay que aprovechar” (*El Mundo*, 5 de septiembre de 2001). Para los Estados Unidos, estas negociaciones son un paso fundamental en su propósito de lograr una inmigración “ordenada” y combatir el tráfico de personas; también se relacionan con la importancia de la población que se autoidentifica “latina” o “hispana” y que, según el censo estadounidense de 2000, asciende a 35.3 millones de personas —inmigrantes y nativos—, es decir, el 13% de la población estadounidense (la primera minoría étnica del país) (Grieco y Cassidy, 2001).

Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos conforman un grupo heterogéneo, de diversos orígenes y características sociodemográficas y socioeconómicas. Con más de 7 millones en 1997, los mexicanos son una clara mayoría del acervo total; aunque numerosos, ningún otro contingente de oriundos del Caribe (principalmente cubanos y dominicanos) o Centroamérica (en especial salvadoreños) excede el millón de personas. Los inmigrantes mexicanos equivalen al 7% de la población de México, los cubanos y dominicanos casi a un 8% de sus respectivas poblaciones de origen y los salvadoreños superan el 10% de la suya (Schmidley y Gibson, 1999).

Considerados en conjunto, los inmigrantes de América Latina y el Caribe en los Estados Unidos se distinguen por una mayoría masculina, rasgo muy influenciado por la alta proporción de mexicanos, la que, unida a los contingentes centroamericanos —entre los cuales son comunes los grupos familiares— influye también en la composición socioeconómica de los inmigrantes, caracterizada por una elevada proporción de personas con niveles relativamente bajos de calificación. Entre los inmigrantes sudamericanos y caribeños es mayor la frecuencia de personas con rangos medios o altos de calificación, si bien su proporción está por debajo de la que registra la población nativa de los Estados Unidos (Villa y Martínez, 2000) (véase el gráfico 8.1).

Gráfico 8.1
ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE PROFESIONALES EN LA FUERZA DE TRABAJO, SEGÚN ORIGEN, 1997



Fuente: A. Schmidley y C. Gibson, "Profile of the Foreign-Born Population in the United States, 1997", *Current Population Reports*, series P23-195, Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos, 1999 (<http://www.census.gov>).

La inserción laboral de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños de los Estados Unidos también varía según su origen (véase el cuadro 8.1). Las actividades agrícolas ocupan una posición destacada entre los trabajadores mexicanos, aunque en su mayoría (54.4%) estos se desempeñan en la industria, el comercio minorista y la construcción. Los inmigrantes centroamericanos se distribuyen entre ocupaciones de las ramas industriales, el comercio minorista y los servicios

(especialmente los personales). Los sudamericanos se insertan preferentemente en la industria, pero ostentan una importante participación en los servicios profesionales. Los caribeños muestran un perfil laboral más próximo al de la población nativa de los Estados Unidos, pues casi un cuarto de ellos se ubica en la rama de los servicios profesionales.

Cuadro 8.1
ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA NATIVA Y NACIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, CENSO DE 1990
(En miles)

Ramas de actividad	Población nativa Estados Unidos	%	Población según origen							
			México	%	América Central	%	América del Sur	%	Caribe	%
Agricultura	2 694	2.6	312	12.9	16	2.6	4	0.8	13	1.2
Minería	695	0.7	11	0.5	1	0.2	1	0.2	1	0.1
Construcción	6 534	6.2	252	10.4	52	8.6	26	5.4	61	5.4
Industrias	18 242	17.4	642	26.5	127	21.0	104	21.5	181	16.1
Transporte	4 695	4.5	59	2.4	21	3.5	27	5.6	67	6.0
Comunicaciones	2 944	2.8	22	0.9	6	1.0	6	1.2	23	2.0
Comercio mayorista	4 592	4.4	120	5.0	26	4.3	23	4.8	52	4.6
Comercio minorista	17 561	16.7	425	17.5	114	18.8	81	16.7	163	14.5
Finanzas	7 332	7.0	50	2.1	28	4.6	32	6.6	95	8.5
Pequeños establecimientos comerciales y talleres de reparación	4 970	4.7	139	5.7	55	9.1	40	8.3	71	6.3
Servs. personales	4 545	4.3	176	7.3	76	12.6	45	9.3	84	7.5
Servs. profesionales	24 925	23.7	189	7.8	75	12.4	86	17.8	278	24.8
Adm. pública	5 287	5.0	25	1.0	8	1.3	9	1.9	34	3.0
Total	105 016	100.0	2 422	100.0	605	100.0	484	100.0	1 123	100.0

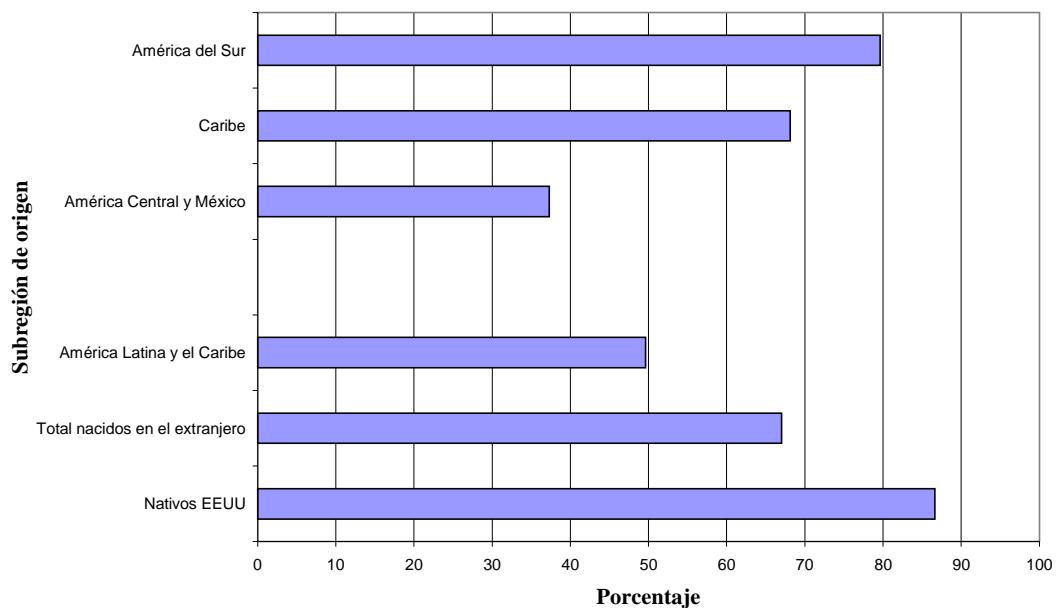
Fuente: S. Lapham, *The Foreign-Born Population in the United States. 1990 Census of Population*, Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1993 y *Persons of Hispanic Origin in the United States. 1990 Census of Population*, Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1993.

El nivel medio de educación del conjunto de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños es inferior al de aquellos que proceden de otras regiones del mundo y al de la población nativa de los Estados Unidos; sin embargo, la heterogeneidad de la condición educativa de los inmigrantes no es menor que la que se advierte respecto de otras de sus características socioeconómicas. Así, si se considera el porcentaje de población de 25 años y más que tiene enseñanza secundaria, la diferencia entre los sudamericanos y la población nativa estadounidense se reduce drásticamente; también desaparecen las discrepancias entre los caribeños y los inmigrantes de otras regiones (véase el gráfico 8.2). En definitiva, la imagen del conjunto de inmigrantes de la región se ve afectada por la alta proporción de mexicanos y centroamericanos cuyo nivel de educación es relativamente bajo. Pero tal vez lo más significativo sea que el perfil educativo se asocia con la polarización de los inmigrantes en el ámbito laboral: aquellos con mayor calificación se integran a los sectores productivos más dinámicos o a los medios académicos y de investigación; los que poseen menor escolaridad trabajan en actividades que requieren baja calificación. El hecho de que estos últimos

sean una mayoría se vincula con la fuerte incidencia de la pobreza entre los inmigrantes de América Latina y el Caribe (Lollock, 2001). No obstante, en promedio, los inmigrantes tienen un nivel educativo mayor que el de sus poblaciones de origen, lo que revela la selectividad del proceso migratorio. Más aún, el número de inmigrantes calificados es muy importante en relación con la disponibilidad de recursos humanos de similar nivel educativo en sus países de origen, lo que sustenta la interpretación de quienes resaltan los efectos negativos de su emigración (Pellegrino, 2000).

Gráfico 8.2

ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 25 AÑOS Y MÁS CON AL MENOS ENSEÑANZA SECUNDARIA, SEGÚN ORIGEN, 2000



Fuente: L. Lollock, "The Foreign-Born Population in the United States. Population Characteristics", Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2001 (<http://www.census.gov>).

Un antecedente adicional sobre la inmigración recibida por los Estados Unidos se refiere a la dinámica de las admisiones (sinónimo de migración documentada). La serie de datos pertinentes permite concluir que en los tres últimos decenios las personas oriundas de la región representaron más del 40% del total general de inmigrantes admitidos, proporción que incluso excedió el 50% en el primer quinquenio de los años noventa (véase el cuadro 8.2). En coincidencia con las cifras del acervo de inmigrantes, los mexicanos ocupan la primera mayoría entre las admisiones otorgadas a personas de la región; siguen los caribeños (principalmente dominicanos, cubanos, jamaic平os y haitianos) y en el decenio de 1980 se destacaron también los salvadoreños (véase el cuadro 8.3).

¿Cuáles son las razones principales por las que se autoriza la inmigración en los Estados Unidos? De acuerdo con las normas migratorias de este país, la mayoría de las admisiones obedece a motivos familiares (parentesco con ciudadanos estadounidenses y reunificación familiar), lo que sugiere que la condición migratoria no siempre obedece directamente a razones laborales (véase el cuadro 8.4).

Cuadro 8.2
**ESTADOS UNIDOS: TOTAL DE INMIGRANTES ADMITIDOS Y PROVENIENTES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1971-1998**
(En miles)

Período	Total	América Latina y el Caribe	Porcentaje sobre total
1971-1980	4 493	1 813	40.4
1981-1990	7 338	3 458	47.1
1991-1994	4 510	2 341	51.9
1995-1998	3 095	1 278	41.3

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2000.

Cuadro 8.3
**ESTADOS UNIDOS: INMIGRANTES ADMITIDOS PROVENIENTES DE PAÍSES
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1971-1998**
(En miles)

País de origen	Período			
	1971-1980	1981-1990	1991-1994	1995-1998
México	640	1656	1400	531
Caribe	741	872	437	385
Cuba	265	145	48	89
Haití	56	138	81	60
Jamaica	138	208	72	67
Rep. Dominicana	148	252	180	120
Otros Caribe	134	129	56	49
América Central	135	469	267	156
El Salvador	35	214	117	62
Otros América Central	100	255	150	94
América del Sur	297	461	237	206
Argentina	30	27	14	9
Colombia	78	123	54	50
Ecuador	50	56	31	29
Otros América del Sur	139	255	138	118
Total región	1 813	3 458	2 341	1 278

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2000.

Cuadro 8.4

ESTADOS UNIDOS: LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS ADMITIDOS COMO INMIGRANTES, POR SUBREGIÓN DE ORIGEN Y SEGÚN CLASE DE ADMISIÓN, 1998

Subregión de origen	Total	Clase de admisión				
		Parentesco con ciudadanos estadounidenses	Reunificación familiar	Empleo	Refugio y asilo	Otras
México	131 575	71 731	55 140	3 586	41	1 077
América Central	35 679	20 814	9 470	4 048	843	504
Caribe	75 521	31 665	24 908	2 361	15 480	1 107
América del Sur	45 394	26 765	11 116	5 706	712	1 095
Total región	288 169	150 975	100 634	15 701	17 076	3 783

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2000.

2. La emigración hacia otros destinos

La información sobre la emigración de latinoamericanos y caribeños hacia destinos extrarregionales distintos de los Estados Unidos es incompleta y presenta problemas de comparabilidad conceptual y temporal; pese a tales limitaciones, se puede estimar el acervo total de estos emigrantes en poco más de 2 millones de personas en el año 2000 (véase el cuadro 8.5). La búsqueda de destinos alternativos a los tradicionales comenzó a adquirir importancia en los decenios de 1970 y 1980, cuando la ruptura de los régímenes democráticos en muchos países y la profunda crisis económica de la “década perdida” incidieron en un aumento de las propensiones migratorias. En los años noventa, las insuficiencias de los mercados laborales y las nacientes redes de apoyo a la migración propiciaron el mantenimiento (e incluso la intensificación) de algunas corrientes establecidas en los decenios anteriores. Además del impulso generado por estos factores, la emigración se acrecentó con el flujo de retorno de antiguos inmigrantes de ultramar y el de aquellos que obtuvieron el reconocimiento de su derecho de ciudadanía en el país de origen de sus parientes y antepasados (Villa y Martínez, 2001).

En Canadá, el acervo de inmigrantes oriundos de la región —extremadamente reducido hasta el decenio de 1960— se incrementó de poco más de 320 000 personas en 1986 a casi 555 000 en 1996. La corriente tradicional de caribeños (principalmente de Jamaica, Guyana, Trinidad y Tabago y Haití), que componían la mitad de tal acervo, se complementó en los últimos decenios con otra procedente de Centroamérica (formada principalmente por salvadoreños), cuyo fuerte crecimiento se refleja en un total de casi 70 000 personas en 1996.

Varios países europeos recibieron población proveniente de América Latina y el Caribe; las mayores concentraciones se observan en las viejas metrópolis coloniales (del Reino Unido, Países Bajos y España) e Italia. La corriente de caribeños de las antiguas colonias al Reino Unido fue muy intensa desde la posguerra hasta 1962, año en que este país decidió terminar su política de libre admisión de los ciudadanos de la Comunidad del Caribe; aunque todavía en 1980 se registró el ingreso de 625 000 caribeños, su número disminuyó a menos de 500 000 en 1991 (datos de OPCS, censos y encuestas sobre la fuerza de trabajo, citados por Thomas-Hope, 2000). Dos terceras partes de los casi 150 000 inmigrantes de la región contabilizados en los Países Bajos en 2000 provenían de las Antillas Neerlandesas (www.statline.cbs.nl). España, en cambio, reúne fundamentalmente población nativa de los países de América Latina y los datos de la reciente regularización migratoria

efectuada en este país permiten estimar que el acervo de inmigrantes latinoamericanos, que fue de 50 000 personas en 1981 (Palazón, 1996), aumentó a 150 000 en 2000 (www.mir.es); los ecuatorianos (29 mil), peruanos (28 mil), dominicanos (27 mil) y colombianos (25 mil) conformaban el grueso de este total. Los latinoamericanos también predominaban entre las 116 000 personas inmigrantes de la región presentes en Italia en 2000; los peruanos (33 mil), brasileños (19 mil) y ecuatorianos (10 mil) constituyan los grupos más numerosos (www.istat.it).

Cuadro 8.5
**LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS EN EUROPA Y OTROS PAÍSES CON
INFORMACIÓN DISPONIBLE, CIRCA 2000**
(En miles)

País de presencia	Total
Alemania	88
Austria a/	2
Bélgica	5
Dinamarca	1
España	150
Francia a/	42
Holanda	158
Italia	116
Noruega	15
Portugal	26
Reino Unido b/	500
Suecia	20
Total Europa	1 123
Australia	75
Canadá	553
Israel	78
Japón	285
Total países con información	2 114

Fuente: Proyecto IMILA de CELADE.

a/ Corresponde a 1990.

b/ Thomas-Hope (2000).

El acervo de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Australia es algo superior a las 70 000 personas, entre las cuales predominan los chilenos (www.immi.gov.au). Similar magnitud registra el acervo presente en Israel, y su mayor proporción es de argentinos (www.cbs.gov.il). Por último, según información de la Oficina de Inmigración del Ministerio de Justicia de Japón, en 2000 más de 300 000 personas no nativas residentes en el país eran latinoamericanas (<http://jim.jcic.or.jp/stat/stats/21MIG22.html>); el hecho de que 80% del total fuesen brasileños y otro 14% peruanos hace presumir que gran parte de estas personas (nacidas en Brasil y Perú) sean descendientes de inmigrantes japoneses (*nisei*) llegados a aquellos países en las primeras décadas del siglo XX.

3. La migración intrarregional

La migración entre los países de la región tiene profundas raíces históricas y se asocia tanto a la articulación de los mercados de trabajo como a factores de carácter coyuntural (entre ellos, los conflictos sociopolíticos nacionales). Este patrón experimentó un notable aumento en los años setenta, cuando el número de migrantes se duplicó, llegando a casi dos millones de personas; en cambio, en el decenio de 1980, a raíz de la crisis económica, su intensidad disminuyó y ello se reflejó en un modesto aumento del acervo de migrantes, que totalizó 2.2 millones de personas (Villa y Martínez, 2000). Casi dos tercios de estos migrantes se concentraban en Argentina y Venezuela (véase el cuadro 8.6), países que experimentaron una sensible disminución de la inmigración y que recientemente registran un crecimiento de la emigración extraregional.

Cuadro 8.6
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTERIOR SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN, POR PAÍSES DE PRESENCIA, CIRCA 1990
(En miles)

País de presencia	Año	Región de origen				Total	%
		América Latina	%	Resto del mundo	%		
Argentina	1991	807	50.2	799	49.8	1 606	100.0
Bolivia	1992	46	24.7	140	75.3	186	100.0
Brasil	1991	115	15.0	652	85.0	767	100.0
Chile	1992	66	57.9	48	42.1	114	100.0
Colombia	1993	67	62.6	40	37.4	107	100.0
Costa Rica				
Cuba				
Ecuador	1990	53	69.7	23	30.3	76	100.0
El Salvador	1992	19	73.1	7	26.9	26	100.0
Guatemala	1994	31	75.6	10	24.4	41	100.0
Haití				
Honduras	1988	30	88.2	4	11.8	34	100.0
México	1990	85	24.9	256	75.1	341	100.0
Nicaragua	1995	20	76.9	6	23.1	26	
Panamá	1990	38	61.3	24	38.7	62	100.0
Paraguay	1992	166	88.8	21	11.2	187	100.0
Perú	1993	23	43.4	30	56.6	53	100.0
República Dominicana	1993			
Uruguay	1995	46	53.5	40	46.5	86	100.0
Venezuela	1990	660	64.5	364	35.5	1 024	100.0
Total		2 272	48.0	2 464	52.0	4 736	100.0

Fuente: Proyecto IMILA de CELADE.

Nota: La información de los censos de 2000 disponible en México arroja un 16% de inmigrantes provenientes de la región (de un total de 520 000 personas) y en Panamá un 63% (de un total de 82 000 personas).

Argentina, con un acervo de migrantes intrarregionales algo superior a las 800 000 personas en 1990 (cifra que equivale a casi el 3% de la población del país), es el destino tradicional de corrientes originadas en naciones limítrofes, que se insertan en la agricultura, la industria, la construcción y los servicios. Venezuela, bajo el estímulo de la bonanza petrolera de los años setenta, recibió numerosos migrantes colombianos y acogió a personas del cono sur forzadas a dejar sus países y en 1990 registró 660 000 inmigrantes intrarregionales (3.4% de la población nacional). En Centroamérica, las alteraciones sociopolíticas de los años setenta y ochenta, aunadas a las insuficiencias estructurales del desarrollo, dieron lugar a un considerable aumento del acervo de inmigrantes (principalmente nicaragüenses y salvadoreños) en Costa Rica; su total llegó a 300 000 personas en 2000 (8% de la población del país) (INEC, 2001). En los años setenta y ochenta, México recibió una importante inmigración desde Guatemala y El Salvador y se consolidó como territorio de tránsito de migrantes en sus rutas hacia el norte. Algo similar —con cifras menores, pero con efectos económicos, sociales y culturales más intensos— puede decirse respecto de Belice. La condición de tránsito se verifica también en otros países de Centroamérica, por donde circulan migrantes procedentes de países sudamericanos y otras regiones.

En el Caribe se registra una intensa circulación de personas; junto a la ya histórica migración de Haití a República Dominicana, en varios países insulares la expansión de las actividades turísticas han generado oportunidades de empleo que incentivan la movilidad territorial. En 1990, más de la mitad de los inmigrantes caribeños procedía de la misma subregión; esta proporción era aun mayor en Trinidad y Tabago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Barbados (véase el cuadro 8.7). El efecto de esta migración intracaribeña se hace notar con fuerza en las poblaciones de origen, puesto que en Granada y San Vicente y las Granadinas entre un sexto y un quinto de la población nacional es emigrante intrarregional. Un aspecto importante de la migración en el Caribe es el retorno, que presenta múltiples repercusiones socioeconómicas, como la transferencia de ahorros (incluidas las pensiones de retiro), la inversión en proyectos locales de bienestar social y el desempeño de actividades que entrañan un alto grado de calificación (Thomas-Hope, 2000).

Cuadro 8.7
CARIBE: POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTERIOR, SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN, POR PAÍSES DE PRESENCIA, CIRCA 1990
(En miles)

País de presencia	Año	Región de origen				Total	%
		Caribe	%	Resto del mundo	%		
Antigua y Barbuda	1991	8.3	67.5	4.0	32.5	12.3	100.0
Bahamas	1990	4.0	15.0	22.6	85.0	26.6	100.0
Barbados	1990	12.9	60.3	8.5	39.7	21.4	100.0
Dominica	1991	0.9	33.3	1.8	66.7	2.7	100.0
Granada	1991	2.8	62.2	1.7	37.8	4.5	100.0
Guyana	1990	1.0	27.0	2.7	73.0	3.7	100.0
Islas Vírgenes Británicas	1991	5.8	71.6	2.3	28.4	8.1	100.0
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	1990	23.3	70.8	9.6	29.2	32.9	100.0
Jamaica	1990	3.3	11.5	25.3	88.5	28.6	100.0
Montserrat	1991	1.4	66.7	0.7	33.3	2.1	100.0
Saint Kitts y Nevis	1991	1.6	48.5	1.7	51.5	3.3	100.0
San Vicente y las Granadinas	1991	2.7	64.3	1.5	35.7	4.2	100.0
Santa Lucía	1991	3.0	53.6	2.6	46.4	5.6	100.0
Trinidad y Tabago	1990	37.1	73.8	13.2	26.2	50.3	100.0
Total		108.1	52.4	98.2	47.6	206.3	100.0

Fuente: F. Mills, 1990-1991 *Population and Housing Census of the Commonwealth Caribbean. Regional Monograph, Intraregional and Extraregional Mobility, the New Caribbean Migration*, Trinidad y Tabago, Comunidad del Caribe (CARICOM), 1997.

Entre las características de la migración intrarregional destaca la creciente participación de las mujeres y de las personas altamente calificadas. Si bien existe fuerte heterogeneidad entre los flujos, la “feminización” de la migración obedece tanto a las posibilidades que ofrecen los mercados laborales como a la influencia de la reunificación familiar; la mayor migración de personal calificado, a la vez que responde a las desiguales condiciones de trabajo entre los países, contribuye a valorizar la migración intrarregional (Villa y Martínez, 2000). Otro rasgo de la migración intrarregional que se ha venido acentuando con el tiempo es el aumento de las formas de movilidad de duración temporal variable, que no involucran el traslado del lugar de residencia; esta ampliación de los “espacios de vida” se asocia con las iniciativas de integración subregional, la apertura económica y la reestructuración territorial de las economías de la región (véase el recuadro 8.1).

Recuadro 8.1

CAMBIOS EN LA MOVILIDAD DE LAS PERSONAS EN UN ÁREA DEL MERCOSUR

La interacción entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay siempre se ha visto favorecida por la cercanía geográfica, económica y cultural, por lo que la primera registra una concentración de emigrantes uruguayos. ¿Qué puede decirse de otras formas de movilidad como componentes de esta interacción? La información sobre el tránsito de pasajeros —movimientos de todo tipo, sin distinguir el tiempo de permanencia— arroja pistas válidas para formular hipótesis sobre lo que sucede con la movilidad de las personas en un espacio de integración. Los movimientos con origen y destino en Uruguay, principalmente en Montevideo, representan un 40% de las entradas y salidas de personas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los pasajeros declaran como motivos del viaje la visita a parientes y amigos, el uso de servicios y comercio y el trabajo vinculado a empresas y actividades de gobierno, y muchos de ellos afirman que se trasladan con alta frecuencia. Aquellos que van a Uruguay —en su mayoría bonaerenses— esgrimen como principal razón el turismo estival, seguida, muy lejos, por los asuntos de trabajo (comercio, reuniones, servicios).

Estos antecedentes permiten formular la hipótesis de que los movimientos migratorios tradicionales, que implican cambios en la residencia habitual de las personas, son sólo una parte de la intensa movilidad que se observa. Sin considerar el turismo —que obedece a circuitos consolidados desde largo tiempo—, lo novedoso es que algunas motivaciones de los viajeros frecuentes son las mismas que operaban para la migración tradicional, sugiriendo una ampliación de espacios de vida y una estrecha asociación con el funcionamiento de redes sociales, empresariales e institucionales que despliegan sus actividades en ambos territorios, permeando las fronteras y teniendo como protagonistas principales a trabajadores de alta calificación. En qué medida estas nuevas formas de movilidad están incentivadas por los procesos formales de integración y hasta qué punto se trata de la continuidad de dinámicas preexistentes, son dos preguntas abiertas; lo que sí se constata es que, cada vez con menores costos de transporte, estos movimientos permiten a algunas personas alcanzar objetivos que antes sólo se conseguían mediante la migración tradicional.

Fuente: R. Bertoncello, “Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay”, documento presentado en el Tercer Coloquio Internacional de Geo Crítica, Migración y Cambio Social, Barcelona, España, 28 a 31 de mayo de 2001 (www.ub.es/geocrit).

III. Potencialidades y problemas de la migración

1. Las remesas

Las transferencias monetarias de los emigrantes a sus países de origen forman un estrecho vínculo entre la migración y el desarrollo. Pese a que esas remesas son una importante fuente de divisas, factores como la diversidad de las transferencias (familiares o colectivas), los canales de remisión (formales e informales), los costos de envío y las formas de utilización (consumo, ahorro o inversión) dificultan la evaluación de su impacto actual y potencial sobre el desarrollo de las

comunidades receptoras. A raíz del carácter informal de muchas transferencias —una proporción desconocida viaja en los bolsillos de los emigrantes, familiares o amigos—, la estimación de su cuantía escapa al registro de los bancos centrales. Aun así, se calcula que su monto total en la región ascendió a más de 17 000 millones de dólares en 2000 (véase el cuadro 8.8). Con casi 7 000 millones de dólares, México es el principal receptor de la región y el segundo del mundo después de India; aunque su incidencia en la economía nacional es relativamente baja (1.1% del PIB), las remesas reportan un ingreso superior al generado por la mayoría de los rubros de exportación. Mucho mayor es su impacto en las economías de El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Jamaica (donde representan entre el 8% y el 14% del PIB de estos países y, en el caso de El Salvador, equivalen al 48% del valor de las exportaciones). También son elevados los montos remitidos a Brasil, Colombia y Perú, si bien su impacto sobre el PIB es menor (0.2%, 1.3% y 1.3%, respectivamente). En los años noventa se registró un alto ritmo de incremento del monto de las remesas, especialmente en Nicaragua, Ecuador, Perú y Honduras.

Cuadro 8.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE REMESAS,
1990 Y 2000 a/

	Millones de dólares		Variación media anual 1990-2000 (%)	% del PIB		% de las exportaciones	
	1990	2000		1990	2000	1990	2000
América Latina y el Caribe							
Caribe	4 766	17 334	13.8	0.4	0.9	2.7	4.2
México	2 492	6 573	10.2	0.9	1.1	5.1	3.6
El Salvador	357	1 751	17.2	7.9	13.6	36.7	47.8
República Dominicana	315	1 689	18.3	4.5	8.5	17.2	18.8
Colombia	488	1 118	8.6	1.2	1.3	5.6	7.2
Brasil	527	1 113	7.8	0.1	0.2	1.5	1.7
Ecuador	50	1 084 b/	36.0	0.5	8.0	1.5	18.7
Jamaica	136	789	19.2	3.2	10.8	6.1	23.3 c/
Cuba	...	720	2.5	...	15.0
Perú	87	718	23.5	0.2	1.3	2.1	8.4
Guatemala	107	563	18.1	1.4	3.0	6.8	14.9
Honduras	50	410	23.4	1.6	6.9	4.8	16.3
Nicaragua	10 d/	320	41.4	0.9	13.4	2.6	34.0
Resto	147	487	12.7	0.1	0.1	0.2	0.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics. 2001 Yearbook*, Washington, D.C., 2001; Cuba: estimaciones nacionales.

a/ Se consideran solamente las entradas de remesas en el país declarante.

b/ Cifra correspondiente a 1999.

c/ Cifra correspondiente a 1998.

d/ Cifra correspondiente a 1992.

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo señala que, en promedio, los latinoamericanos y caribeños envían a sus familias 250 dólares entre ocho y diez veces al año (BID, 2001), lo que pone de relieve el gran esfuerzo de ahorro que realizan muchos emigrantes. Es el caso especialmente entre los centroamericanos: pese a que su inserción laboral (en los países de destino) les depara ingresos más bien reducidos, estos emigrantes brindan un sustancial apoyo a sus familias, una alta proporción de las cuales se encuentra en condiciones de pobreza;¹¹ según

¹¹ Según la encuesta de hogares realizada en Honduras en 1997, el 83% de los hogares receptores de remesas estaba bajo la línea de pobreza y el 58% era indigente (Perdomo, 1999).

encuestas realizadas por la CEPAL, más del 80% de las remesas familiares recibidas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se utilizan para alimentación (CEPAL, 1993 y 2000b). Como contrapartida, los costos personales y sociales de la emigración se manifiestan en numerosos casos de desintegración familiar y de niños que quedan a cargo de otros parientes o amigos.

El uso productivo de las remesas se ve restringido por el hecho de que las familias receptoras no poseen grandes opciones para renunciar a su consumo; por añadidura, las tasas de interés para las cuentas bancarias de los pequeños ahorradores suelen ser negativas y la falta de programas de crédito y de asistencia técnica inhibe el desarrollo de habilidades empresariales; buena parte de los negocios familiares creados con las remesas son pequeños establecimientos de expendio de comidas, talleres de costura o comercio. Muchas microempresas manejadas por los emigrantes de retorno o por sus familias tienen estrechos horizontes y registran altas tasas de fracaso. A su vez, algunos de los emigrantes más emprendedores montan negocios prósperos en los Estados Unidos y otros países de destino; sin embargo, excepcionalmente establecen vínculos productivos o comerciales con sus países de origen para, por ejemplo, importar bienes nostálgicos o idiosincrásicos (alimentos o artesanías locales). Otros emigrantes, en especial los que están en edad de retiro y se proponen retornar, adquieren tierras, animales e implementos agrícolas en sus áreas de origen. En general, son pocas las experiencias exitosas de promoción, mediante políticas públicas, del uso productivo de las remesas.

El potencial de las remesas familiares se amplía con las generadas por las organizaciones de migrantes; estos recursos, aunque mucho menos cuantiosos que los de las transferencias familiares, sirven para financiar obras de infraestructura social y comunitaria, como la habilitación de instalaciones sanitarias, educativas, deportivas y religiosas, la dotación de servicios básicos y la construcción de caminos (Alarcón, s.f.; Orozco, 2000). Aun cuando los vínculos productivos entre las organizaciones de los emigrantes y sus comunidades son todavía incipientes, hay experiencias promisorias en México (véase el recuadro 8.2); mediante el establecimiento de sucursales bancarias y uniones de crédito nacionales en los Estados Unidos, el Programa Nacional de Competitividad de El Salvador se propone fortalecer los vínculos financieros con los emigrados y ofrece facilidades impositivas a los inversionistas salvadoreños que viven fuera del país.

Poco se sabe sobre los diversos costos que deben enfrentar los emigrantes para ahorrar lo que remiten a sus países de origen; amén de los inherentes al traslado y a las alteraciones de las estructuras familiares, hay otros relativos a las condiciones laborales, la adaptación a culturas diferentes (comenzando con el aprendizaje de un idioma) y, en general, a la situación de su vida cotidiana. Existen también los costos de transferencia —efecto combinado de las comisiones que cobran las empresas especializadas y de los tipos de cambio desfavorables—, que serán tanto mayores cuanto menor sea el monto de las remesas (CEPAL, 2000b). La gradual generalización de los despachos electrónicos (en reemplazo de la vía postal y el courier informal) y la creciente competencia en la provisión de este servicio está propiciando la reducción de dichos costos (Orozco, 2000).¹² Otro aspecto que requiere mayor análisis es el efecto de dependencia que acarrean las remesas para las familias y comunidades receptoras; la magnitud y regularidad de los flujos están expuestas a fluctuaciones —algunas ligadas al entorno económico y social en los países de origen y destino, otras vinculadas al comportamiento y la situación de los individuos después de transcurrido algún tiempo desde su emigración— que pueden ejercer serias repercusiones para los receptores. En cuanto a la promoción del uso productivo de las remesas, hay todavía un amplio campo por explorar, que incluye desde la generación de estímulos —con medidas tendientes a

¹² Los datos correspondientes a México indican que entre 1994 y 2000 las transferencias electrónicas aumentaron del 43% al 70% de la totalidad de las transferencias. Gracias a la mayor competencia se han podido reducir los costos de transacción. Por ejemplo, Western Union, una de las agencias más conocidas del ramo, redujo el costo de enviar hasta 200 dólares a los países de América Latina y el Caribe de 22 dólares en 1999 a 15 dólares en 2001. El efecto de la competencia también se manifiesta en la reducción de los márgenes de utilidades de las empresas que prestan servicios de transferencias electrónicas. Los datos correspondientes a México muestran una baja de 11.1% en 1999 a 4.1% en 2000.

brindar apoyo técnico y crediticio, reducir riesgos o liberar tributos— hasta la conformación de asociaciones entre emigrantes, receptores, comunidades, organismos públicos (nacionales y locales) y agentes privados; estas acciones deben considerarse complementarias a los esfuerzos de desarrollo de los países y respetar las decisiones de las personas involucradas.

Recuadro 8.2
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN APOYO A LAS REMESAS
COLECTIVAS EN MÉXICO

En los Estados Unidos existen muchas asociaciones de latinoamericanos y caribeños; en 1998, por ejemplo, los mexicanos registraban 170 “clubes” en Los Ángeles y 120 en Chicago. Tales entidades suelen enviar remesas colectivas a sus localidades de origen, principalmente para obras de infraestructura social. Un ejemplo de programa gubernamental complementario de estos aportes es el *Tres por Uno*, que el estado de Zacatecas, en México, comenzó a ejecutar en 1986 y reformuló en 1996. El programa contempla que por cada dólar recibido de los clubes zacatecanos en el exterior para mejoras comunitarias, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan uno cada uno. Después de un año de haberse reformado el programa, en 1997 se ejecutaron cerca de 100 proyectos en 27 municipios, por un monto de alrededor de 5 millones de dólares. El programa promueve obras de infraestructura y de desarrollo en zonas rurales e involucra a la comunidad en la toma de decisiones y en la aportación de recursos municipales, lo que crea una sinergia positiva de inversiones que contribuye a fomentar el arraigo. Su éxito radica en la notable organización de los “clubes” de emigrantes en los Estados Unidos.

Otros programas exitosos son: *Mi Comunidad*, vinculado con empresas maquiladoras en el estado de Guanajuato, y la tarjeta de débito *Afinidad Jalisco Banamex*, destinada a reducir las comisiones de las compañías de transferencias electrónicas. Todos estos decididos apoyos a los emigrantes, sus familias y comunidades se enmarcan en el Programa de Atención a Comunidades Mexicanas en el Extranjero, creado en 1990 por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se apoya en la eficacia de sus consulados. Dentro de este ámbito se desarrollan programas de salud para las familias que los emigrantes dejaron en México y algunos proyectos productivos para microempresas, en coordinación con el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad.

Fuente: R. Alarcón, *The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, sin fecha.

2. Desprotección y vulnerabilidad de los migrantes

Además de la gravedad que implica el tráfico de personas, delito que los países y la comunidad internacional deben sancionar con la mayor severidad, la migración entraña formas de desprotección y vulnerabilidad. Así ocurre con los movimientos por razones involuntarias, de naturaleza política o ambiental, que involucran coerción y están expuestos tanto a la esquiva institucionalidad del refugio como a las complejidades del reasentamiento y la reinserción.¹³ Como obedecen a circunstancias coyunturales e imprevistas, es difícil conjeturar sobre la evolución futura de estos movimientos, pero es probable que su incidencia se reduzca en la medida en que los países profundicen sus procesos de democratización y estén mejor preparados para enfrentar las consecuencias de los desastres naturales. La indocumentación, resultante de la extensión de la permanencia más allá del tiempo autorizado, y la consiguiente deportación, son dos hechos comunes de la migración contemporánea (véase el recuadro 8.3). Ambos implican la vulneración de los derechos humanos —como la detención arbitraria, la extorsión y el abuso de autoridad—, que suele traer aparejada el trato discriminatorio de los migrantes en función de su origen, calificaciones o pertenencia étnica. Si bien debido a la flexibilización laboral las formas irregulares de

¹³ Según el *World Refugee Survey* de 2000, hay en el mundo unos 14 millones de refugiados y un número aún mayor de desplazados internos (OIM/Naciones Unidas, 2000; Crisp, 2000).

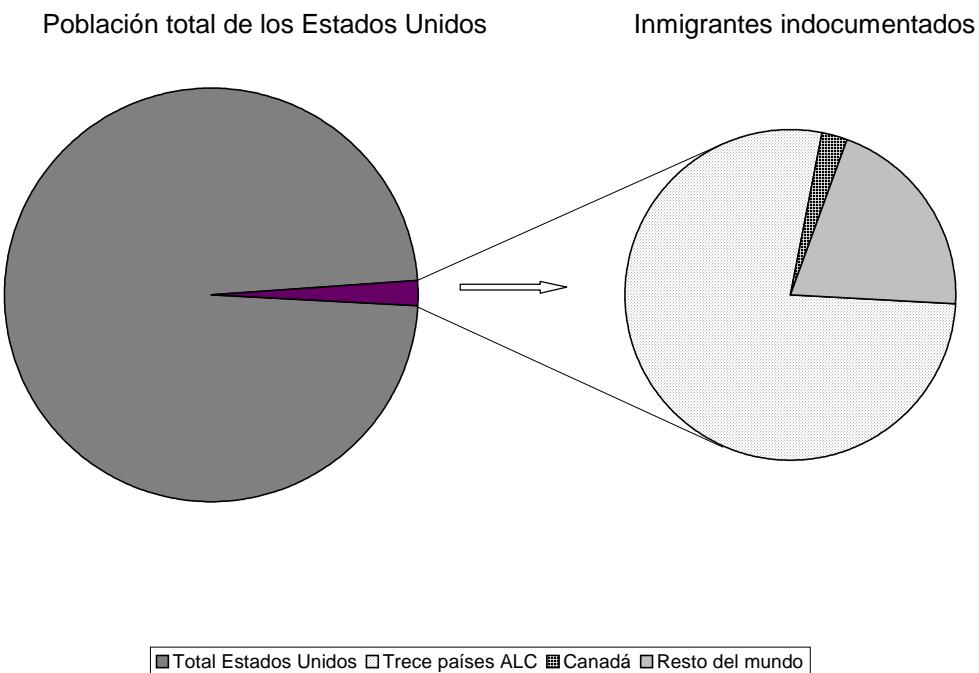
contratación de trabajadores están muy difundidas, los extranjeros las experimentan con mayor frecuencia por su desprotección legal, especialmente notoria entre los indocumentados.

Recuadro 8.3

ESTADOS UNIDOS: ESTIMACIONES DE PERSONAS INDOCUMENTADAS

Mediante una combinación de procedimientos demográficos y estadísticos, se estima que en 1996 había unos cinco millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos; ello equivalía a casi un quinto de la población extranjera presente en el país. Los mexicanos constituyán el 54% del *stock*, seguidos de salvadoreños y guatemaltecos (con proporciones inferiores al 10% en cada caso). La condición indocumentada de la mayoría de estos inmigrantes procedía de su ingreso subrepticio (*entry without inspection*); para los nativos de otras regiones, la indocumentación surgía habitualmente de la permanencia más allá del período autorizado (*non-immigrant overstays*).

LA MAGNITUD DE LOS INMIGRANTES INDOCUMENTADOS



Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2000.

Las medidas de control riguroso de las entradas y de supervisión estricta de la permanencia adoptadas por muchos países para reducir la migración indocumentada han resultado poco efectivas. Como no se aquilatan bien los factores que impulsan la migración, se actúa sólo en el plano superficial de un fenómeno de raíces muy profundas. La experiencia indica que la

indocumentación es un hecho elusivo, que aumenta cuando se endurecen los controles migratorios; asimismo, ante la mayor rigidez de estos controles, los migrantes —en ocasiones acicateados por la demanda laboral de empresarios inescrupulosos— desarrollan estrategias para permanecer, a cualquier costo, más allá del tiempo oficialmente permitido. Las prácticas controladoras, inspiradas en normas restrictivas, desconocen las contribuciones potenciales de la migración a la prosperidad económica de las sociedades de destino, abren espacio para la generación de imágenes públicas extremadamente negativas respecto de la migración y alimentan reacciones xenófobas y racistas (FNUAP, 1998) y también guardan relación con el surgimiento y la expansión de las redes de organizaciones delictivas que manipulan la industria de la migración y lucran con el tráfico de personas.¹⁴

3. Ciudadanía y derechos humanos

La protección de los derechos humanos fundamentales de los migrantes en los países de destino es un asunto de gran preocupación en la actualidad. La constatación de los abusos, hostilidades y tratos discriminatorios de que son objeto muchas personas en virtud de su condición de extranjeras (no ciudadanas) origina intensos debates de la sociedad civil, cuyos contenidos alcanzan, lentamente, a las esferas gubernamentales. El efectivo reconocimiento de los instrumentos sobre migración que forman parte del derecho internacional es esencial para orientar este debate; sin embargo, la renuencia de muchos gobiernos a ratificar dichos instrumentos impide que sus principios estén consagrados en la legislación y las políticas nacionales.

Se dispone de un amplio conjunto de instrumentos internacionales sobre los migrantes. Con el liderazgo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han formulado numerosas normas laborales internacionales, varias de las cuales, traducidas en convenios y acuerdos sobre los derechos de los trabajadores migrantes, han merecido la aprobación de la comunidad internacional; no obstante, dado el notorio distanciamiento que se advierte entre la letra de los tratados y su aplicación concreta, el gran reto actual es asegurar la obediencia que los Estados deben a los acuerdos que han suscrito (Perruchoud, 2000). Aunque probablemente sea preciso rediseñar algunos instrumentos para adecuarse a las situaciones imperantes, hay otros cuya vigencia es indiscutible. Entre estos últimos se destaca la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en que se reconoce que muchos trabajadores migrantes y sus familias se encuentran desprotegidos en las legislaciones nacionales, se establecen definiciones internacionales de los trabajadores migrantes y se fijan normas de tratamiento de los derechos humanos específicos de toda persona migrante, cualquiera sea su origen y condición. Dado que se propone poner fin a la explotación y a todas las situaciones irregulares de la migración, su aplicación constituirá un avance decisivo para posicionar el tema de los derechos humanos de los migrantes en toda iniciativa destinada al tratamiento de la migración internacional contemporánea (véase el recuadro 8.4). La Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y para entrar en vigor es preciso contar con la ratificación de un mínimo de 20 Estados. Hasta comienzos de 2002 esta Convención había sido ratificada por 19 Estados, entre ellos seis de la región (Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Uruguay); otros tres países (Chile, Guatemala y Paraguay) otorgaron su firma (www.december18.net). Las numerosas disposiciones de la Convención, que exigen un cuidadoso examen antes de ratificarla, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su puesta en práctica podría fomentar la llegada de más personas en situación irregular, han conspirado contra su entrada en vigencia.

¹⁴ Aunque estas redes concentran sus operaciones en la migración hacia países desarrollados, su existencia es una preocupación compartida en la región; así, en la Declaración de la ciudad Quebec, Canadá, aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001, se propone fortalecer mecanismos de cooperación hemisféricos para adoptar medidas eficaces contra el tráfico de los seres humanos (www.summit-americas.org).

Recuadro 8.4

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

En la Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 1990, se reafirman las garantías fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familiares sin distinción alguna, y se brinda a los Estados un sistema uniforme de legislación nacional; para efectos de su aplicación, se reconoce como trabajadores migratorios tanto a los documentados como a los no documentados. Los derechos previstos en la Convención incluyen:

- Derecho a salir de cualquier Estado, incluido su Estado de origen, y derecho a regresar a su Estado de origen y permanecer en él (artículo 8);
- Derecho a la vida (artículo 9);
- Prohibición de ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 10);
- Prohibición de ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados u obligatorios (artículo 11);
- Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 12);
- Prohibición de ser sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones (artículo 14);
- Prohibición de ser privado arbitrariamente de sus bienes (artículo 15);
- Derecho a la libertad y seguridad personales y prohibición de ser sometido a detención o prisión arbitrarias; en caso de detención, derecho a ser informado, en un idioma comprensible, sobre los motivos de su detención (artículo 16);
- Prohibición de ser objeto de expulsión colectiva (artículo 22).

Se hace especial hincapié en el principio de la igualdad de trato entre todos los trabajadores migratorios y los nacionales ante los tribunales (artículo 18) y con respecto a la remuneración y otras condiciones de trabajo (artículo 25). Esta igualdad se extiende a la atención médica urgente (artículo 28) y al acceso a la educación (artículo 30). Al término de su permanencia en el Estado de empleo, los trabajadores migratorios tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros, así como sus efectos personales y otras pertenencias (artículo 32). En la Convención se enumeran otros derechos de los trabajadores migratorios, documentados o no, y de sus familiares: derecho a la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo (artículo 39), derecho a establecer asociaciones y sindicatos (artículo 40) e igualdad de trato con los nacionales en el acceso a la vivienda y servicios de formación profesional y sociales. La Convención busca también impedir la entrada y el empleo ilegales de los trabajadores migratorios; las medidas sugeridas comprenden la imposición de sanciones a las personas que organicen movimientos irregulares y a los empleadores de trabajadores no documentados (artículo 68). Los Estados deberán mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración mediante la formulación de políticas migratorias, el intercambio de información, el suministro de información a los trabajadores migratorios, facilitando la provisión de servicios consulares (artículo 65).

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (<http://www.unhcr.ch>); R. Perruchoud, "Legal standards for the protection of migrants workers", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José de Costa Rica, 4 a 6 de septiembre de 2000.

El apego a las normas —y el arduo camino para garantizar su aplicación rigurosa— es una condición necesaria, aunque no suficiente, para progresar en el cumplimiento de la agenda de derechos de los migrantes. La transnacionalización y las nuevas formas de ciudadanía que impone la migración internacional plantean retos inéditos a la globalización contemporánea; entre otros aspectos, implican reconocer el papel de las comunidades transnacionales de migrantes y alentar una intervención consciente de la sociedad civil. En el caso de las comunidades, deberá evitarse que su accionar se convierta en una política de hecho para la defensa de los derechos fundamentales, puesto que ello puede desestimular el cumplimiento de obligaciones que corresponden a los gobiernos; en lo que respecta a la sociedad civil de los países de destino, es necesario redoblar esfuerzos para educar en el campo de la no discriminación, una tarea de largo aliento.

IV. Propuestas para una agenda regional sobre la migración internacional

Los antecedentes expuestos permiten identificar al menos tres grandes temas para una agenda regional sobre migración internacional: gobernabilidad de la migración, vinculación con los emigrados y medidas para prevenir algunos riesgos asociados a la migración.

1. Gobernabilidad de la migración internacional

Las diferentes expresiones de la movilidad contemporánea representan oportunidades para el desarrollo y también riesgos objetivos de muy diversa índole —como el tráfico de personas, la xenofobia, la indocumentación y la desprotección de los migrantes—, cuyo abordaje requiere un enfoque integral. La mayoría de los países son simultáneamente destino y origen, y otro número importante sirve de escala de tránsito, por lo que las acciones sobre migración, si se aspira a que sean realistas y eficientes, no pueden circunscribirse a medidas unilaterales. Todo esto explica la necesidad de enfrentar la gobernabilidad de la migración internacional mediante el diálogo y la cooperación, con una visión multilateral que reconozca la complejidad del fenómeno y respete los espacios de autonomía nacional para el diseño y puesta en marcha de las políticas. Se trata de un tema al que se debe asignar la mayor prioridad, puesto que persigue potenciar los beneficios de la migración y disminuir los riesgos para los migrantes y para los países. Aunque es imprescindible buscar mecanismos de concertación entre los Estados, también debe contemplarse la activa participación de la sociedad civil, varias de cuyas organizaciones desempeñan un papel fundamental en la defensa de los migrantes. La gobernabilidad de la migración contemporánea es una exigencia para todos los países y sus fundamentos trascienden la dimensión cuantitativa, puesto que supone reconocer que los movimientos migratorios son parte constitutiva de los procesos sociales, económicos e individuales y aceptar que se debe avanzar hacia modalidades objetivas y modernas de gestión (Mármora, 1997).

La mayoría de los países de la región participa activamente en foros intergubernamentales sobre migración, muestra de su voluntad política de concertar una estrategia en esta materia. Tales foros —principalmente la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones— constituyen el germen de una estrategia de gobernabilidad compartida, por lo que su consolidación puede contribuir a establecer mecanismos vinculantes para las partes. Para avanzar en esta dirección es necesario aplicar diversas medidas, entre las cuales destacan:

- impulsar la decidida incorporación de la migración y su gobernabilidad en la agenda de la comunidad internacional con el propósito de llegar a acuerdos crecientes sobre la materia;
- suscribir y ratificar los instrumentos internacionales sobre protección de los migrantes, velando, al mismo tiempo, por el cumplimiento de sus preceptos;
- consolidar y ampliar las áreas de competencia en materia de migración en los diversos acuerdos multilaterales de tipo regional y subregional;
- establecer acuerdos bilaterales explícitos tanto entre países de América Latina y el Caribe como entre ellos y otros de fuera de la región (y que son receptores de la emigración regional).

En materia de políticas sobre migración, la globalización hará cada vez más necesario el tránsito desde el “control migratorio” a la “gestión migratoria” en un sentido amplio, lo que no significa que los Estados abandonen su atribución de regular la entrada de extranjeros y cautelar sus condiciones de radicación, sino que acepten formular políticas razonadas de admisión

(CELADE 1995; Meissner, 1992), que contemplen la permanencia, el retorno, la reunificación familiar, la revinculación, el tránsito fronterizo y el traslado de personas a terceros países. El establecimiento de un acuerdo global sobre políticas migratorias podría constituir un marco de concordancia sobre la movilidad internacional de personas, que establezca principios generales y pautas sobre diversos aspectos que requieren un consenso internacional (CELADE, 1995). Un acuerdo global de esta índole exige rondas sucesivas de negociación e implica pasar del unilateralismo al consenso internacional. “Pero si esta discusión tiene como objetivo fundamental cuántos controles y restricciones se van a agregar, es como si las rondas de comercio internacional se hubiesen generado para aumentar las barreras, en lugar de disminuirlas en función de un mundo más abierto e integrado para la circulación de bienes” (Mármora, 1997, p. 12). En tanto se profundicen las nacientes iniciativas de diálogo y cooperación sobre migración, irán perdiendo sustento y legitimidad las actuales restricciones a la movilidad en general.

En virtud de su carácter incluyente, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es un imperativo para los gobiernos de la región. Asimismo, y con la fuerza que emana del compromiso establecido, estos gobiernos podrán solicitar que el instrumento sea ratificado también por los países receptores de la migración regional. De este modo, la Convención, más allá de quedar técnicamente vigente, tendrá mayor legitimidad. El paso siguiente será cautelar su debido cumplimiento en cada país.

Las iniciativas de consenso multilateral comprenden los bloques de integración, los foros intergubernamentales sobre migración y otros mecanismos de naturaleza subregional. Los bloques de integración —el Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de la Integración Centroamericana, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe— ya han dado importantes pasos para extender su campo de operación más allá de los acuerdos específicos en materias comerciales y comienzan a adentrarse en los asuntos propios de una agenda social, que debe incluir un explícito reconocimiento de la migración. En este sentido, los acuerdos de integración subregional ofrecen oportunidades que deberán aprovecharse, puesto que constituyen espacios apropiados para el tratamiento de la migración como “componente vital” de un proyecto de asociación entre miembros cuyas asimetrías son menores que las que ellos guardan con los países desarrollados. Los foros intergubernamentales sobre migración son la Conferencia Regional sobre Migración —constituida en 1996 por los países de América del Norte y América Central— y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones —de más reciente formación e integrada por 11 países de América del Sur.¹⁵ En estos foros debe preservarse el intercambio de experiencias, con el fin de lograr una comprensión integral del fenómeno migratorio y afianzar sus beneficios. Asimismo, se debe continuar impulsando acciones para enfrentar problemas comunes y avanzar decididamente en la articulación de consensos, formas de cooperación —por ejemplo, en los ámbitos de la gestión y la legislación— y compromisos vinculantes, evaluando su cumplimiento de conformidad con las necesidades de cada país. Los gobiernos de la región deben respaldar plenamente estas iniciativas, que tendrán que emularse entre los países del Caribe. Existen otros mecanismos de alcance subregional (como el Plan Puebla Panamá y el Grupo de Río) que ponen de relieve la preocupación por los asuntos migratorios; en este caso es conveniente establecer nexos con los foros especializados (la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones), que pueden proporcionar antecedentes fundamentales para el debate e iniciativas que complementen sus esferas de operación.

¹⁵ La Conferencia Regional sobre Migración, que reúne a países de fuerte emigración e inmigración y de tránsito, dispone de un instrumento operativo (Plan de Acción) que incluye acciones conjuntas en temas de migración y desarrollo, derechos humanos de los migrantes y gestión migratoria; uno de los rasgos más auspiciosos de este foro es su apertura al diálogo con organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa sudamericana se encuentra en pleno proceso de institucionalización y ha comenzado a definir un programa de trabajo a corto y mediano plazo.

Otro ámbito de iniciativas multilaterales es la Cumbre de las Américas. En la Declaración de la ciudad de Quebec, aprobada en Canadá, en abril de 2001, y suscrita por los Jefes de 34 Estados americanos, los países reconocen las contribuciones económicas y culturales que aportan los migrantes a las sociedades de destino y a sus comunidades de origen y se comprometen a asegurar un tratamiento digno y humano, con protección legal adecuada, defensa de los derechos humanos y condiciones de trabajo seguras y saludables para los migrantes, fortaleciendo mecanismos de cooperación hemisféricos para atender las legítimas necesidades de los migrantes y adoptar medidas eficaces en contra del tráfico de seres humanos. El Plan de Acción incluye los compromisos explícitos sobre migración, derechos humanos y equidad que los países asumieron como su responsabilidad para los próximos años. Dicho Plan propicia el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados para abordar, con un enfoque integral, objetivo, y de largo plazo, las manifestaciones, orígenes y efectos de la migración en la región; también contempla la cooperación estrecha entre países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de los migrantes (www.summit-americas.org).¹⁶

La agenda multilateral de la región debe incluir esfuerzos para abordar, de manera sistemática, los asuntos migratorios en otros procesos, como los relativos a los programas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina; es necesario recordar que estos programas incluyen seis áreas en las que cabe reconocer vínculos estrechos con la migración: desarrollo, medio ambiente, democracia, integración regional, educación y ayuda humanitaria. De igual modo, el foro de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno es propicio para este tipo de consideraciones, ya que en su décima primera reunión (celebrada en Lima, en 2001), amén de reconocer el aporte de los migrantes tanto para los países de origen como para los de destino, declaró que es necesario fortalecer el diálogo bilateral y multilateral para tratar integralmente la migración y tomar medidas que garanticen un trato igualitario a los migrantes, respetando plenamente sus derechos humanos y eliminando todas las formas de discriminación que atenten contra su dignidad e integridad (www.oei.es).

También dentro del ámbito de las iniciativas multilaterales, los países de la región deben promover decididamente la evaluación de las condiciones y limitaciones que, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, afectan al movimiento temporal de personas con calificaciones. Se trata de lograr una efectiva y genuina liberalización de los mercados de trabajo, anulando los factores que la restringen; así, la imposición de estándares de calificaciones que favorecen la movilidad de personas entre los países desarrollados y coartan la de los nacionales de los países en desarrollo es una limitación incompatible con la apertura de mercados. En tal sentido, la Organización Mundial del Comercio puede ser un foro apropiado para promover la mayor flexibilización de la movilidad de personal calificado a escala global, aprovechando las ventajas comparativas que en varios rubros específicos (como la construcción o el turismo) tienen los países de América Latina y el Caribe. Dentro de la región, se deben reestudiar las limitaciones que afectan a sus compromisos horizontales (como la exigencia de inscripción del extranjero en colegios profesionales y el sometimiento a determinadas disposiciones de las leyes migratorias); los acuerdos de integración constituyen una opción adecuada para avanzar en esta materia.

Los acuerdos bilaterales guardan relación con temas de mutuo interés para los países, como el tránsito fronterizo, la circulación de trabajadores, la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones profesionales; aunque la negociación de estos acuerdos suele ser menos compleja que la exigida por los de tipo multilateral, la profundidad de los aspectos que abordan es mayor. Un ejemplo reciente y promisorio es el del nuevo bilateralismo entre México y los Estados

¹⁶ Entre otras acciones identificadas en el Plan de Acción se destacan: establecer un programa interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias; cooperación e intercambio de información entre los Estados, en relación con las redes de tráfico ilícito, incluido el desarrollo de campañas preventivas relacionadas con los peligros y riesgos que enfrentan los migrantes; establecer vínculos con procesos subregionales, como la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (www.summit-americas.org).

Unidos que, más allá de la coyuntura, abre un espacio de discusión y concertación sobre las medidas que ambos países se proponen adoptar. Pese a que existen numerosos casos de acuerdos bilaterales en la región, muchos no están en plena operación o se han desactualizado; por eso es conveniente redoblar esfuerzos para otorgarles vigencia. En tal sentido, los países deberán propender a fortalecer sus instancias de diálogo bilateral, compartiendo principios de convergencia de políticas —como la armonización de normas y procedimientos— frente a la migración internacional.

2. Vinculación con los emigrados

El reconocimiento del potencial económico, social y cultural que los emigrantes constituyen para sus países y comunidades de origen puede contribuir al aprovechamiento de una de las externalidades de la migración; el fortalecimiento de lazos estables con los connacionales y sus comunidades en el exterior acrecentarán los beneficios directos de la emigración. Para ello se requiere identificar el tipo de vínculos más apropiado y concebir mecanismos que contribuyan a su estabilidad. Entre otras iniciativas que los países pueden considerar cabe mencionar las siguientes:

- la facilitación de los envíos de remesas (destacando las experiencias más exitosas de algunos países) y el estímulo para su utilización comunitaria y productiva (sin lesionar el derecho de las personas y familias a utilizar estos recursos para sus propios fines);
- el empleo de los vínculos con los emigrados como un medio de posibilitar el legítimo ejercicio del derecho de estas personas a participar en los procesos políticos de sus países de origen;
- el aprovechamiento de las contribuciones que puedan brindar los científicos, profesionales y técnicos emigrados a sus países de origen;
- la utilización de los contactos con las comunidades en el exterior para promocionar productos idiosincrásicos.

La reglamentación funcional de los envíos de remesas permitiría evitar las excesivas comisiones que cobran algunas empresas dedicadas a efectuar transferencias. Asimismo, se deben buscar mecanismos para que los receptores de las remesas accedan a tasas de cambio favorables y en condiciones adecuadas a sus necesidades (lo que alude a los montos monetarios de las transacciones). Es necesario, igualmente, estimular la inversión de los emigrados en proyectos de interés compartido (el ejemplo del Estado de Zacatecas en México), microempresas y otros emprendimientos sustentables, mediante el suministro de apoyo crediticio y asistencia tecnológica.

Se debe, por otra parte, intentar garantizar el ejercicio de los derechos cívicos en el país de origen de aquellos nacionales que residen en el exterior.¹⁷ El carácter exclusivamente nacional de los derechos políticos está seriamente cuestionado por la intensa movilidad contemporánea de las personas, lo que apunta a que los sistemas democráticos deben garantizar la participación electoral de todos quienes cumplan con los requisitos pertinentes, sin que sea obligatoria su presencia en el país de origen. Para despejar los prejuicios que pudiera suscitar esta participación electoral, las iniciativas deben ser objeto de una amplia discusión e integrarse a las acciones dirigidas a profundizar los sistemas democráticos, propuesta que encuentra asidero en varios países de la región. A su vez, aunque en muchos países desarrollados se ha avanzado en el debate sobre la inclusión política parcial de los extranjeros —como parte de la concesión de derechos sociales y económicos—, sigue predominando la figura clásica de una ciudadanía que sólo otorga derechos políticos a los miembros de una nación (Calderón, 2000). Este debate no puede ser ajeno a las

¹⁷ Sólo en un país de la región existe la prohibición constitucional del voto de quienes viven en el exterior; en otros es posible hacerlo volviendo al país. Argentina, Brasil, Colombia, Honduras y Perú cuentan con legislación que permite el ejercicio del voto desde el exterior.

corrientes de transnacionalización de los derechos de las personas y de los valores fundamentales, entre los que descolla la democracia.

La vinculación con los emigrados también entraña un alto potencial para el desarrollo científico y tecnológico, asunto de fundamental importancia en un momento histórico en que el progreso de las sociedades está ligado al acceso y la incorporación del conocimiento y la información. Todo indica que la demanda de recursos humanos de alto grado de calificación seguirá vigente en los países desarrollados, por lo que —descartado el uso de medidas coercitivas— su retención en los países de origen no será tarea fácil, además de ser fuente de controversias. Una alternativa es desarrollar y fortalecer lazos académicos, propiciando la comunicación electrónica y las visitas temporales, fomentando y apoyando decididamente la formación de redes de investigadores y la conformación de programas de investigación compartidos; estas medidas deberán sumarse a la efectiva incorporación de los técnicos y científicos emigrados a proyectos nacionales de ciencia y tecnología. La inserción de estas iniciativas en el marco de las políticas nacionales de formación de recursos humanos ayuda a enfrentar las pérdidas de capital humano que experimentan los países de la región (que son más difíciles de encarar en el caso de los emigrantes que trabajan para compañías multinacionales) y aprovechar sus experiencias sin que sea necesario su retorno definitivo. Los países deben oponerse a la idea de que la emigración de personal calificado es un hecho irreversible y aceptar, a la vez, que el fenómeno excede las dimensiones meramente cuantitativas.

Aprovechando su potencial de organización, las comunidades en el exterior pueden servir para introducir y difundir productos idiosincrásicos, contribuyendo a constituir mercados potenciales para su comercialización. Se trata de productos —alimenticios y artesanías— que demostrado tener una gran aceptación en el entorno social de las comunidades de latinoamericanos y caribeños residentes en los Estados Unidos.

3. Medidas de prevención de los riesgos asociados a la migración

La multiplicación de los riesgos que enfrentan las personas que migran a otros países en busca de oportunidades o con el propósito de reunirse con sus familiares o escapar de persecuciones es cada vez más evidente, de manera que es fundamental diseñar medidas preventivas. Como punto de partida, los acuerdos internacionales y los Estados deben reconocer un principio básico: el uso de procedimientos policiales debe reservarse sólo para combatir hechos que efectivamente configuran delitos, en especial aquellos en que incurren las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes. Aunque la condena de este delito no admite disputa, sus alcances no deben penalizar a las víctimas del tráfico y la aplicación de los instrumentos internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos) debe distinguir claramente el ilícito de los fenómenos comunes de indocumentación, ya que el migrante indocumentado no es un delincuente. Por otra parte, debe velarse por que las acciones punitivas no ejerzan efectos adversos para las redes y comunidades de migrantes. Otro tema complejo es el de la deportación, que a veces se extiende a la interceptación de migrantes en tránsito; para que su aplicación no implique arbitrariedades, se deberán propiciar acuerdos internacionales para tipificar los casos que sean acreedores de sanción.¹⁸

Es sabido que la migración indocumentada o irregular entraña serios riesgos para las personas. Si bien se trata de un área que suscita gran controversia, es preciso que los países de origen desarrollen medidas de tipo “pedagógico” orientadas a minimizar dichos riesgos y que fortalezcan a los migrantes frente a la vulnerabilidad legal y social a que se encuentran expuestos.

¹⁸ La Conferencia Regional sobre Migración ha conseguido importantes progresos en materia de procedimientos sobre el tráfico de migrantes y deportación, los que pueden servir de ejemplo para otros países de la región.

Se han realizado algunos esfuerzos en este sentido, como las campañas de educación impulsadas por la Organización Internacional para las Migraciones, pero se requiere generalizarlos para informar a los potenciales migrantes —y a la población en general— sobre el hecho de que su ingreso y presencia en otro país implica asumir responsabilidades legales, enfrentar dificultades de acceso al trabajo y a servicios, y asumir la existencia de condiciones de vida que pueden ser ajenas a sus tradiciones. Esta información puede brindarse mediante programas compartidos por los países de origen, tránsito y destino de los migrantes.

Lo anterior se relaciona también con las facilidades para la integración de los inmigrantes. Si bien en la mayoría de países democráticos del mundo se garantizan mecanismos de inclusión —como el derecho y la obligación de los niños de asistir a la escuela o la reunificación familiar—, es necesario arbitrar medidas para asegurar la ampliación de los derechos sociales y económicos de los inmigrantes, lo que conlleva la exigencia de respetar la cultura que los acoge, ya que todo país tiene la responsabilidad de cautelar sus intereses de cohesión social. La creación de mecanismos que posibiliten la concesión plena de derechos políticos para los extranjeros y el eventual reconocimiento de formas de doble ciudadanía son asuntos que también merecen analizarse, tanto en las sociedades de destino como en las de origen.

Desde un ángulo diferente, corresponde considerar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la discriminación y la xenofobia. Un primer paso en esta dirección es que los Estados ratifiquen los instrumentos internacionales y asuman la concesión de derechos plenos a los inmigrantes. En la Declaración de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (celebrada en Durban, en 2001), los gobiernos advierten que la xenofobia constituye una de las fuentes principales del racismo contemporáneo y que las violaciones a los derechos humanos de los migrantes son parte de la discriminación y las prácticas racistas; reafirman también que cada país es soberano para formular y aplicar políticas de migración, pero teniendo en cuenta su consistencia con normas y estándares de instrumentos internacionales de derechos humanos (www.unhcr.ch). Entre las acciones concretas que se asocian a este objetivo se encuentra la formulación de modalidades de educación para la no discriminación, que comprenden tanto la inserción de módulos especiales en la enseñanza escolar como programas de sensibilización dirigidos a las asociaciones de empresarios, los gremios de profesionales, los sindicatos, los servicios de administración de la migración y los formadores de opinión pública. Es importante que en la región se dediquen esfuerzos a la revisión de contenidos en algunos programas de educación de modo que contribuyan a forjar la convivencia y el respeto por las personas de otros orígenes.



Capítulo 9

Globalización y sostenibilidad ambiental

La globalización económica está produciendo múltiples efectos en la sostenibilidad ambiental. Las interacciones son tantas y tan complejas que sería demasiado simplista afirmar que se trata de ámbitos contrapuestos. Además no existen razones teóricas ni evidencia empírica suficiente o concluyente para demostrar que la relación entre globalización y sostenibilidad ambiental sea de signo único (CEPAL/PNUMA, 2001).

De lo que no cabe duda —y la evidencia científica así lo indica— es que la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas ha ocasionado impactos ambientales de carácter mundial (“males públicos globales”) que no se reflejan en los mercados pero que afectan intereses comunes globales que escapan a las perspectivas nacionales. Se ha puesto de manifiesto una mayor interdependencia y vulnerabilidad ambiental entre países, independientemente de su grado de desarrollo, lo cual confiere un carácter singular a la tercera fase de la globalización, que corresponde al último cuarto del siglo XX.

En el presente capítulo se presentan algunos cambios relevantes en la sostenibilidad y la gestión ambiental de la región asociados con la globalización, reconociendo que los principales canales de transmisión entre el fenómeno de la globalización y la dimensión ambiental son los cambios registrados en los flujos de comercio, inversión y tecnología. Se identifican los nuevos desafíos de cooperación internacional que emergen del reconocimiento de esta mayor interdependencia ambiental entre los países.

Los imperativos adicionales y distintos de gestión ambiental global se han puesto de manifiesto en las diversas cumbres y conferencias mundiales y en los acuerdos multilaterales ambientales que se celebraron y acordaron en los años noventa. Estos procesos y acuerdos han tenido dos efectos fundamentales: instar a los gobiernos a un desempeño internacional más proactivo, a fin de cooperar para proteger y administrar los bienes públicos globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores, y propiciar una mayor equidad en la distribución de las responsabilidades y costos para revertir los daños ambientales entre los Estados ricos y pobres.

De esta manera, en la década anterior emergió un nuevo cuadro ético-político, que incluyó nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo. El más sobresaliente es el Principio 7 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”, en que se reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, tras haber sometido al medio ambiente a un conjunto de externalidades acumulativas y globales producto de su trayectoria de industrialización. En él se reflejan las diferencias existentes de un país a otro en cuanto a su participación histórica en la generación de dichas externalidades ambientales y, sobre todo, se sientan las bases políticas para emprender acciones mitigadoras diferenciadas de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas. Ello implica que los países industrializados deben asumir mayores compromisos que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales ambientales.

En este contexto, la dimensión ambiental será cada vez más esencial como escenario de negociaciones entre América Latina y el Caribe y los países industrializados. Por la importancia de los servicios ambientales globales que provee, tales como el almacenamiento del dióxido de carbono (principal generador del cambio climático a través del efecto invernadero) en sus extensos bosques, y su enorme riqueza en biodiversidad terrestre y marina, la región tiene el potencial y la oportunidad de cumplir un papel fundamental en la solución de los problemas globales.

I. **Impacto de la transformación productiva en el desarrollo sostenible**

Los impactos ambientales de la reestructuración productiva y tecnológica pueden ser directos o indirectos. Para comprenderlos es necesario tener en cuenta que las consecuencias ambientales de la globalización difieren de las económicas, en tiempo y espacio. Las consecuencias ambientales tienen, por lo general, efectos de más largo plazo, con características dinámicas, acumulativas y difíciles de medir por estar en algunos casos asociadas a parámetros cualitativos. Además, muchas de estas consecuencias no necesariamente se ven reflejadas en los mercados: contaminación transfronteriza, repercusiones en los bienes globales, impacto sobre el paisaje y pérdida de belleza escénica, extinción de especies y pérdida de biodiversidad, entre otras (CEPAL/PNUMA, 2001).

Se generan impactos ambientales directos a través de la utilización de las nuevas tecnologías para los cultivos alimenticios, industriales y energéticos; la explotación de nuevos recursos naturales renovables y no renovables; la creación y dispersión de nuevas formas biológicas, y la emisión de nuevas sustancias en el ambiente. Los impactos ambientales indirectos se generan a través de las reacomodaciones sociales, económicas, políticas y demográficas que obedecen a los cambios de precios y demandas, de la organización social del trabajo, de los sistemas de producción, del empleo, de la división internacional del trabajo, de los servicios y de la relocalización y naturaleza de las actividades y asentamientos humanos, inducidos por la penetración de la nueva ola tecnológica.

Los impactos ambientales ligados a la redefinición general de las ventajas comparativas son difíciles de anticipar, dadas la posibilidad de que surjan nuevas ventajas insospechadas y la probabilidad de que se multiplique el número de factores que definen las ventajas comparativas y la

volatilidad de las mismas (Gallopín y Chichilnisky, 2001). La disminución de la relación materia prima/producto y la sustitución de materiales en el nuevo paradigma tecnoeconómico afectarán más directamente a los países que basaron su proceso de acumulación de capital en sus recursos mineros o forestales. Las nuevas tecnologías, y particularmente la biotecnología, ya está perjudicando a los productores agropecuarios tradicionales, ya que transfieren las ganancias y el control de la producción y comercialización hacia las grandes empresas transnacionales químicas y farmacéuticas y hacia los grandes comercializadores. Los adelantos en materia de rendimientos agropecuarios en los países avanzados, gracias a los nuevos desarrollos tecnológicos —a los que se agregan sus políticas de subsidio a la agricultura—, están reduciendo las ventajas comparativas edáficas y climáticas de América Latina.

Varias son las ventajas comparativas que podrían surgir en países de la región, con disímiles consecuencias ambientales. La gama abarca las ventajas referidas al acceso a fuentes de energía barata, las asociadas a la reducción de costos de transporte por la cercanía a la fuente de recursos naturales, las de radicación otorgadas por legislaciones ambientales o sanitarias permisivas (una ventaja perversa) y las de aprovechamiento de las condiciones o componentes ecológicos o climáticos locales. En términos ecológicos, este mosaico cambiante de ventajas comparativas en los países de la región podría plantear los riesgos de una mayor presión sobre espacios o ecosistemas frágiles o remotos actualmente poco intervenidos, la brusca puesta en valor de elementos o funciones ecológicas particulares (y la pérdida de valor de otros) y la implantación de nuevas formas biológicas e incluso de ecosistemas exóticos a la región. En ausencia de regulación social, estos fenómenos pueden conducir a la sobreexplotación y degradación de los ecosistemas regionales, y a la pérdida de las ventajas comparativas que pudieran estar asociadas a ellos. En cambio, con una buena gestión, podrían generar nuevas fuentes sostenibles de prosperidad y una redefinición positiva de las ventajas comparativas en el contexto mundial.

En la región el desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías, particularmente la biotecnología, pueden producir cambios ambientales significativos (Gallopín, 1995). Es posible anticipar que tales cambios redundarán en impactos significativos sobre los ecosistemas latinoamericanos y caribeños, implican, por ejemplo, efectos mayores sobre la sostenibilidad ecológica de las actividades productivas, alteraciones en los ciclos subregionales del agua y los nutrientes, cambios en los rendimientos agrícolas, la desaparición de algunos ecosistemas y la aparición de nuevos, cambios en la oferta ecológica de los recursos naturales y modificaciones en los factores limitantes y las restricciones ecológicas.

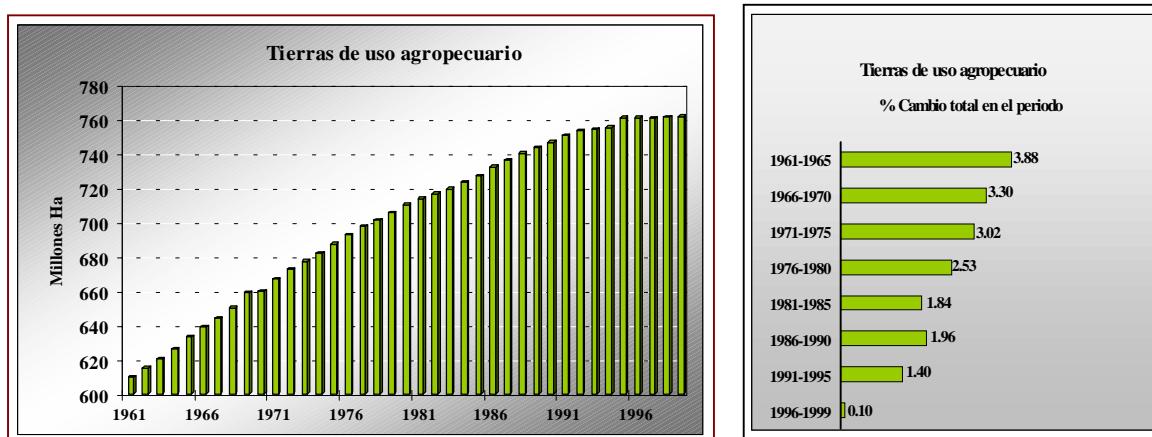
En cualquier caso, el potencial técnico para un manejo sostenible de los ecosistemas, para el control, monitoreo y reducción de la contaminación ambiental, para la diversificación de usos de los recursos ecológicos, y para el desarrollo ecológicamente sostenible a largo plazo, es hoy más alto que en cualquier momento del pasado.

Sin embargo, la dirección en que se están configurando las trayectorias del nuevo paradigma tecnoeconómico permite anticipar que, a menos que los países de la región adopten estrategias activas sostenidas, definidas endógenamente, y compartidas entre los actores sociales por un lado, y entre los países por otro, para realizar los cambios estructurales sociales, económicos y tecnológicos necesarios, el potencial técnico mencionado tenderá a plasmarse en los países más avanzados, mientras que la región corre el riesgo de concentrar los efectos perversos de la revolución tecnoeconómica.

II. Efectos de los cambios en la estructura productiva sobre la sostenibilidad ambiental

Las transformaciones experimentadas por las economías de América Latina y el Caribe en las últimas décadas han llevado a una recomposición sectorial en la que los servicios han ganado peso relativo, mientras el valor de la producción primaria e industrial ha reducido su cuota en la estructura económica. Tales tendencias deben sopesarse en términos de sus repercusiones sobre la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, el menor peso relativo del valor de la producción primaria e industrial no implicó una menor presión ambiental directa sobre la base de recursos o un menor deterioro ecológico, ya que la ampliación de la frontera agrícola continuó y el volumen de extracción de recursos mineros, forestales y pesqueros mantuvo una tendencia creciente (véanse los gráficos 9.1 y 9.2).

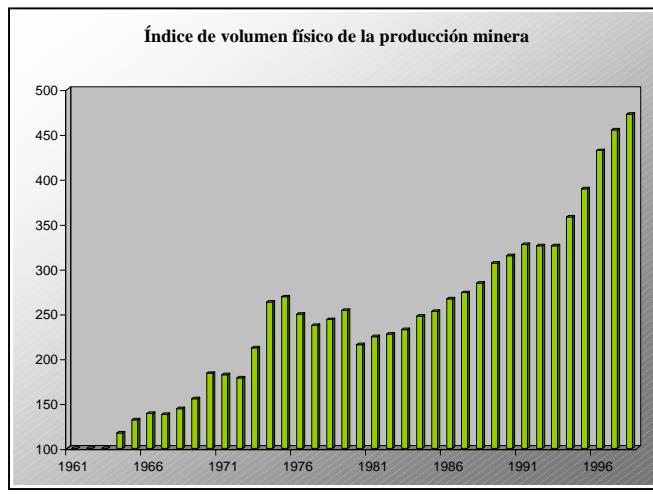
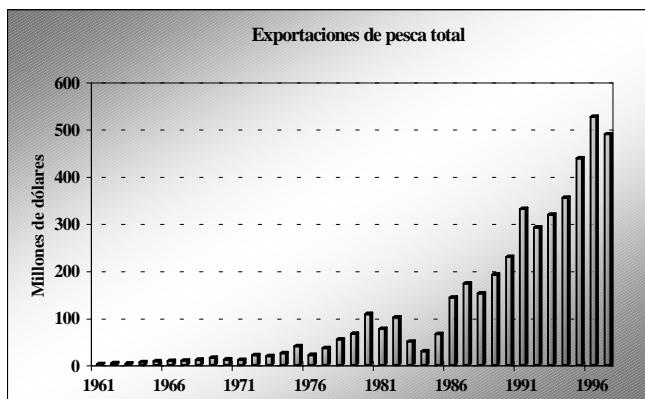
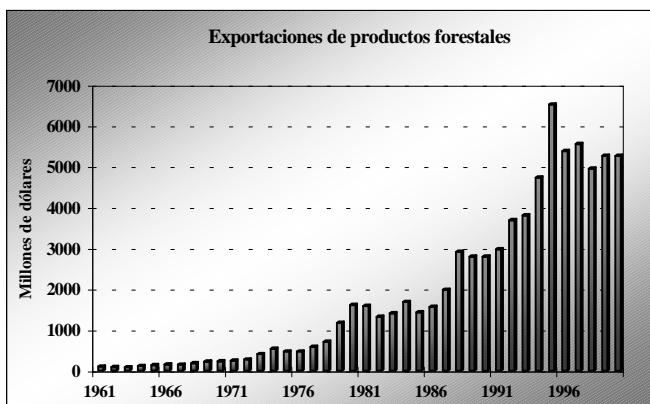
Gráfico 9.1
EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA (1961-1999)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)" (www.fao.org), 2001.

Los efectos tradicionales de las actividades primarias, en particular los cambios en el uso del suelo, se están concentrando ahora sobre zonas más frágiles, de tamaño más reducido y de mayor significación ecológica en tanto se trata de ecosistemas críticos para conservar la diversidad biológica nacional, regional o mundial. Esto es, se concentran en frentes ecológicamente más sensibles, e incluso más vulnerables. A esto se suma el hecho de que la población rural de la región se mantendrá sin reducciones significativas durante las próximas décadas, aun con la consolidación de las tendencias de la urbanización, lo que significa que la relación entre la población y la presión sobre los recursos seguirá en su nivel actual.

Gráfico 9.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS SECTORES VINCULADOS
A LOS RECURSOS NATURALES**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "FAO Statistical Databases (FAOSTAT)" (www.fao.org), 2001; CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile, abril de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.

Muchos de los principales problemas ambientales de la región se relacionan con los cambios en el uso de la tierra, especialmente la conversión de bosques a tierras de cultivo o a pastizales.¹ Como se puede observar en el gráfico 9.1, entre 1961 y 1999 más de 150 millones de hectáreas se incorporaron a la producción agropecuaria de la región, en gran parte a partir de bosques. Si bien todavía se produce un aumento de la superficie de uso agropecuario, este proceso ha ido reduciendo su intensidad, especialmente en los últimos años. Dos terceras partes de las tierras incorporadas a uso agropecuario corresponden a la expansión de la producción pecuaria, principalmente la ganadería bovina. En la región, el auge ganadero constituye el factor más decisivo de cuantos han determinado la reducción contemporánea de la cobertura vegetal que han sufrido especialmente las zonas tropicales húmedas (Tudela, 1990). Este proceso, que comienza a tener importancia en la década de 1950, fue impulsado por los gobiernos a través de la construcción de infraestructuras, la concesión de créditos subsidiados y la titulación de tierras.

En lo que se refiere a la expansión pecuaria, las reformas económicas que tuvieron lugar en la región en los últimos tiempos propiciaron la eliminación de subsidios y de proyectos que fomentaban la colonización de nuevas áreas. Aún así, la tasa de deforestación solo ha disminuido ligeramente en América del Sur en años recientes, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).² Es interesante observar que, contrariamente a lo que podría esperarse, dada su creciente especialización productiva en manufacturas, el área de México y América Central no ha experimentado menor presión sobre sus bosques. Los datos de la FAO revelan una tasa de deforestación anual de 1.2% en el período 1990-2000, muy superior a la de América del Sur.

Las reformas económicas han propiciado igualmente la intensificación y modernización de la agricultura regional, cuyo efecto positivo es una menor presión sobre las áreas naturales. Sin embargo, ello implica un mayor uso de fertilizantes y pesticidas, lo que también genera problemas ambientales. Además, en algunos casos, la expansión de la frontera agrícola está directamente vinculada al auge de mercados externos, con tendencias hacia la especialización y el monocultivo en las áreas más favorecidas, como en el caso de la soya, cuya área de cultivo y volúmenes de exportación han registrado un incremento sostenido en los últimos treinta años (Vera, 2001).

Por otra parte, en el período 1980-1999 aumentó el volumen de las exportaciones provenientes de sectores con reconocido impacto ambiental. En el gráfico 9.2 se observa la evolución de las exportaciones de los sectores forestal y pesquero y de la producción minera de la región. A ello habría que agregar, tal como se detalla en la siguiente sección, las crecientes ventas externas de productos de industrias manufactureras contaminantes. Gracias a procesos productivos más limpios, actualmente las actividades primarias podrían estar generando una menor degradación ambiental por unidad de producto. Por este motivo, en cada sector pueden aparecer desempeños ambientales muy distintos, según las características de las empresas productoras, la regulación ambiental de los países y las exigencias ambientales de los mercados. En cualquier caso, este proceso está acompañado de un agotamiento persistente de la base de recursos, sobre todo en los casos de países en los que la inserción externa se ha basado en exportaciones con alto contenido de recursos naturales. En algunas actividades, la sobreexplotación de recursos ya ha causado efectos directos en la producción, como es el caso de la pesca marina, en la que los volúmenes de captura siguen decreciendo, y la reorientación hacia actividades alternativas no ha estado exenta de riesgos sobre ecosistemas frágiles (véase el cuadro 9.1).

¹ En la región, la deforestación es la principal causa de pérdida de biodiversidad y degradación de suelos; afecta a la disponibilidad y regulación de sus recursos hídricos y constituye su principal contribución al calentamiento global.

² Según los datos de la FAO, las tasas de pérdida de la superficie forestal en América del Sur asciende a 0.5% anual entre 1990 y 1995 y a 0.4% anual en la década completa (1990-2000). La tasa de deforestación anual se mantiene constante en América Central (1.2%).

Cuadro 9.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES AMBIENTALES SELECCIONADOS
(Tasas de crecimiento porcentual acumulado)

Indicadores físicos	1989/1980	1999/1990
Superficie agrícola arable	7.3	6.3 a/
Volumen de producción agrícola	26.8	28.3
Consumo total de fertilizantes	5.3	42.2 a/
Existencias de ganado	7.4	0.8
Volumen de producción de madera en rollo industrial	25.4	18.1 a/
Producción de leña y carbón	12.3	0.4 a/
Producción pesquera marina de captura	17.9 (1985-1990)	-24.3 a/
Producción pesquera marina de acuacultura	165.0 (1985-1990)	116.0
Volumen físico de la producción minera, incluido el petróleo	25.9	43.1
Volumen físico de la producción minera, excluido el petróleo	46.2	67.6
Emisiones de dióxido de carbono (CO2)	22.9	37.1
Emisiones de monóxido de carbono (CO)	23.5	28.4
Crecimiento porcentual acumulado de la población	21.93	17.0 b/
Incremento acumulado del producto interno bruto (en dólares)	13.95	33.22

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2000* (LC/G.2118-P), Santiago de Chile, febrero de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.1; y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “GEO. Estadísticas ambientales de América Latina y el Caribe”, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2001, en preparación.

a/ 1998/1990.

b/ 2000/1990.

En el sector secundario de la economía es, sin duda, donde viene operando un cambio estructural con implicaciones ambientales positivas, que mejoran la calidad productiva. En la mayoría de las ramas, el mejoramiento de los procesos, las exigencias de calidad, los sistemas de administración ambiental, los mecanismos de certificación, la capacitación de personal y otros rasgos asociados al cambio técnico y la globalización han tenido un efecto sinérgico con la consolidación de políticas ambientales nacionales, la mejor aplicación de leyes y normas, la operación de nuevos instrumentos de gestión, la creciente conciencia empresarial, la mayor exigencia social y otros factores que están actuando a favor de un menor impacto ambiental en la industria.

Este cambio se está registrando principalmente en las grandes empresas y sobre todo en las vinculadas a las transnacionales o con encadenamientos hacia ellas. En este sentido, la inversión extranjera puede tener un impacto positivo para el medio ambiente, en la medida que las empresas extranjeras tienden a emplear tecnologías más limpias en sus procesos de producción. La extensión hacia las pequeñas y medianas empresas (pyme) apenas está en proceso, si bien muchas de ellas están ya en vías de modernización, integrando las prácticas de calidad ambiental. Al respecto existen vacíos de información que podrían subsanarse a partir de mejores esquemas de supervisión.

mientras que en el Caribe se pasa de una pérdida anual de 1.7% en el primer periodo a un incremento anual de la cubierta forestal en el segundo de 0.3% (FAO, 2001a).

Indudablemente este proceso está teniendo repercusiones positivas, pero aún no logra cambiar el signo de algunas tendencias preocupantes. Por ejemplo, algunas emisiones con efecto invernadero están creciendo ahora a tasas más altas. Las necesidades de expansión productiva para las próximas décadas, en el marco generalizado de una creciente inserción externa y de una mayor necesidad de empleo, resaltan la mayor urgencia de políticas energéticas sostenibles que atiendan estas inquietantes tendencias (véase, al respecto, la cuarta sección de este capítulo).

En el sector de los servicios, algunas actividades muy dinámicas y de gran relevancia, sobre todo para algunas subregiones, están contribuyendo al dinamismo económico pero también a mayores presiones ambientales. Este es el caso del turismo masivo de playa, sobre todo en el Caribe. Por otro lado, la reorientación de ciertas corrientes de servicios, como el ecoturismo, ha emergido como una oportunidad para lograr una fuente de aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales. Es probable que la creciente difusión de los servicios de la información siente las bases no sólo para un mejor conocimiento e intercambio, sino también para esquemas más eficaces de administración ambiental.

Debido al conocimiento sistemático de tales tendencias y presiones, y de sus interrelaciones con los procesos económicos, es imperioso seguir obteniendo y sistematizando los datos, formulando esquemas operativos de valuación económica de los recursos naturales y los servicios ambientales, desarrollando sistemas integrados de cuentas económicas y ambientales, y mejorando las cuentas patrimoniales, como base para la integración de políticas.

En suma, la región está en una etapa de contradicciones en la esfera ambiental. Algunas tendencias económicas y tecnológicas empiezan a ser favorables para el ambiente, sobre todo en la industria y los servicios, e incluso en algunas actividades emergentes del sector primario. Al mismo tiempo se siguen acumulando presiones derivadas de viejos procesos productivos y de ocupación territorial, en tanto persisten las necesidades de una acelerada expansión productiva. Igualmente, se agregan tensiones ambientales emergentes, provocadas por la mayor vulnerabilidad ante procesos ambientales globales y las crecientes exigencias ambientales de los mercados de exportación. La región debe adoptar con mayor urgencia formas sostenibles de producción y consumo y formas de inserción ambientalmente menos vulnerables.

III. Globalización económica y medio ambiente

1. Impacto ambiental de las exportaciones y la inversión extranjera directa

La reasignación de recursos que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región a raíz de las reformas económicas de las últimas décadas significó, en muchos casos, un estímulo a la inversión, la producción y la exportación de productos que implican el uso intensivo de recursos naturales. A esto se agrega que el aumento de la competitividad en las exportaciones mundiales incrementa también el costo de oportunidad de mantener los recursos naturales sin explotar. De esta manera, surgieron poderosas fuerzas económicas que han llevado a varios países a una tasa de explotación de los recursos naturales mayor que su ritmo natural de regeneración.

Según estudios realizados en la CEPAL, la evolución de la composición del aparato exportador da señales de que la reasignación de recursos tendió a guiar a un amplio grupo de países, especialmente sudamericanos, hacia una especialización que implica el uso más intensivo de los recursos naturales. En este contexto, cabe mencionar que las ramas manufactureras basadas en los recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados, como el hierro y el acero, los productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, la celulosa y el papel, el cobre y el aluminio, lograron en los países sudamericanos un mejor desempeño económico relativo en el período analizado. Se trata, además, de industrias que, según la clasificación del Banco

Mundial, son consideradas ambientalmente sensibles,³ compuestas por rubros cuyos gastos en control y reducción de la contaminación superaron el 1% del total de ventas realizadas en 1988 en Estados Unidos (Schaper, 2000; Schaper y Onffroy, 2001).⁴

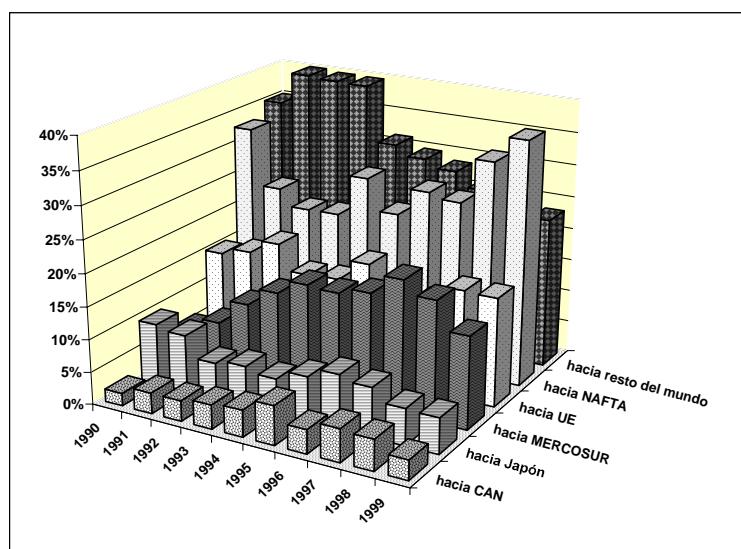
Los resultados de los estudios también sugieren que no hay una relación directa entre las políticas de apertura comercial y la protección ambiental. La enorme heterogeneidad que muestran los indicadores y datos para cada una de las economías nacionales es un indicio de que la relación es sumamente compleja. Su comportamiento dependerá del sistema institucional del país, de la composición de su comercio, del grado de distribución del ingreso, de la política ambiental efectivamente adoptada, de los grupos de interés, de la densidad geográfica de la actividad económica, de los niveles de educación de la población y de la elasticidad ingreso de la demanda de calidad ambiental.

Para la Comunidad Andina y el Mercosur, por ejemplo, los resultados sugieren que durante la década de 1990, el volumen exportado de productos con reconocido impacto ambiental registró un aumento significativo.

Los gráficos 9.3 y 9.4 ilustran la distribución por destino del volumen total de exportaciones ambientalmente sensibles. Es interesante notar no solo el aumento del volumen exportado sino el hecho de que tanto para la Comunidad Andina como para el Mercosur, el principal destino para el volumen de las exportaciones de productos ambientalmente sensibles sean los tres países que componen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a saber, Canadá, Estados Unidos y México. En Chile, en cambio, el principal mercado de destino de las exportaciones del grupo de industrias ambientalmente sensibles es el Japón, y si bien seguía siendo el principal mercado hacia fines de los años noventa, su importancia disminuyó de 50% en 1991 a 28% en 1999, aumentando la participación de mercados de destino como la Unión Europea y los países del TLCAN.

Gráfico 9.3

MERCOSUR: VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES, POR MERCADOS DE DESTINO

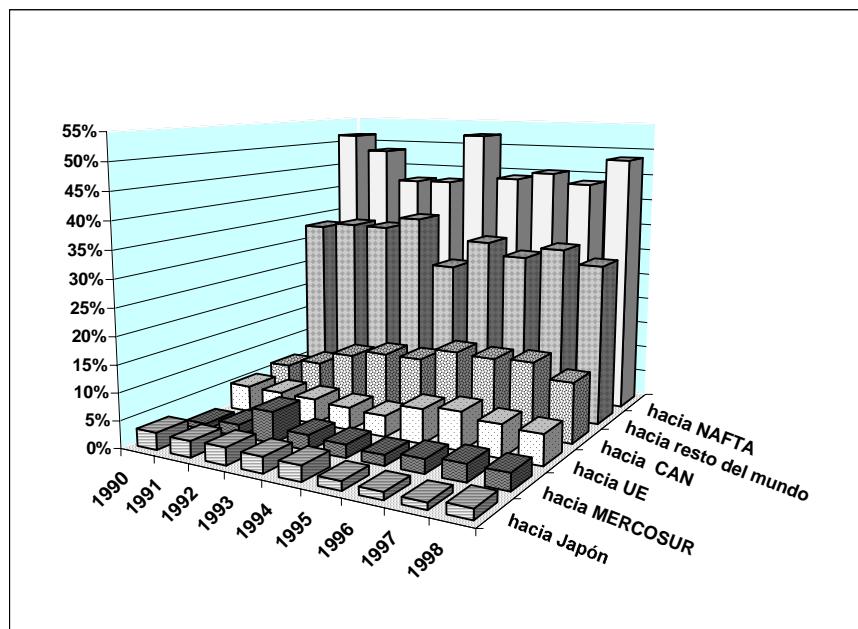


Fuente: Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL.

³ Se trata en esencia de un grupo de 40 industrias a 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev.1).

⁴ Los estudios correspondientes incluyen a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. De ellos, sólo México muestra un patrón contrario.

**Gráfico 9.4
COMUNIDAD ANDINA: VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES, POR MERCADOS DE DESTINO**



Fuente: Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECCEL) de la CEPAL.

En cuanto a las tasas de crecimiento promedio anual del volumen exportado por destino en este grupo de industrias, se registran cifras bastante elevadas durante la década de 1990 para las exportaciones intrarregionales, especialmente desde la Comunidad Andina al Mercosur (véase el cuadro 9.2). Sin embargo, habrá que tener en cuenta que a principios de los noventa el nivel era relativamente bajo comparado con el volumen exportado hacia otras regiones.

**Cuadro 9.2
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL POR DESTINO DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES**

	Desde Mercosur 1990-1999	Desde CAN 1990-1998
Hacia Mercosur	19.6%	34.2%
Hacia CAN	16.5%	15.9%
Hacia NAFTA	4.9%	7.0%
Hacia UE	4.0%	12.6%
Hacia Japón	-3.0%	1.8%
Hacia el mundo	1.9%	6.9%

Fuente: Elaborado sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECCEL) de la CEPAL.

Si bien en la mayoría de los países se observa un aumento del volumen de las exportaciones ambientalmente sensibles en la década de 1990, es interesante notar que éstas han reducido su importancia relativa en términos de valor y también han registrado una pérdida relativa de competitividad en los mercados internacionales. Esto último se refleja en la evolución de los índices de ventaja comparativa revelada (VCR) que se ilustran en el cuadro 9.3 para los países de la Comunidad Andina, el Mercosur y Chile.

Cuadro 9.3
ÍNDICES DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (VCR) EN EL GRUPO DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES

Regiones/países	1990	1998
Mercosur	1.37	1.11
Argentina	1.19	0.72
Brasil	1.55	1.35
Paraguay	0.11	0.24
Uruguay	0.29	0.41
Comunidad Andina	1.69	1.58
Bolivia	0.89	0.58
Colombia	0.66	0.71
Ecuador	0.36	0.37
Perú	2.14	1.71
Venezuela	2.26	2.48
Chile	2.94	2.71

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL y de la Base de datos estadísticos del comercio externo (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Nota: El índice de la VCR se calcula como $VCR_{ij} = (X_{ji}/X_{jt})/(X_{it}/X_{tw})$, donde j = un producto o industria (Código CUCI, Rev 1), i = país, w = el mundo y t = total. Mide cambios en la participación de las exportaciones de un país en un producto j en las exportaciones mundiales de ese producto j , comparándolo con cambios en la participación de las exportaciones totales del país en las exportaciones totales mundiales, es decir, teniendo en cuenta el peso relativo por el tamaño del país. Si la $VCR > 1$, el país posee ventaja comparativa en el producto, es decir su participación en el mercado mundial de ese producto es superior a su participación total en las exportaciones mundiales. Si el índice de la $VCR < 1$, el país carece de ventaja comparativa en ese producto.

Los resultados del cuadro 9.3 indican que tanto el Mercosur como la Comunidad Andina han perdido mercados en las exportaciones de industrias ambientalmente sensibles, pero siguen siendo competitivos ($VCR > 1$). Sin embargo, estas cifras agregadas esconden grandes diferencias entre agrupaciones, países y productos. Mientras que las exportaciones del Mercosur se destacan como muy competitivas (VCR entre 2 y 5) en pulpa y papel, hierro y acero y aluminio, para la Comunidad Andina éste es el caso en cobre, aluminio y productos de petróleo (VCR entre 2 y 10). Chile, en cambio, disminuye levemente su competitividad a nivel de todo este grupo de industrias. Sin embargo, es muy competitivo en pulpa y papel ($VCR > 14$), en productos químicos inorgánicos ($VCR > 4$) y, si bien es muy competitivo en cobre, su VCR ha disminuido durante la década.

En este contexto, los países enfrentan varios desafíos. El más importante se relaciona con la especialización en industrias potencialmente contaminantes y de uso intensivo de los recursos naturales, que coloca a los países en una situación más vulnerable en términos de requisitos y exigencias ambientales que deberán enfrentar en los mercados de los países desarrollados.

Con la escasa información actualmente disponible es difícil conocer con precisión el impacto ambiental de la inversión extranjera directa, que depende de múltiples factores, como la estrategia corporativa de las empresas, el sector en que ejercen su actividad, la eficiencia relativa, la política ambiental empresarial, las tecnologías utilizadas y las características de la normativa e institucionalidad ambiental del país receptor. Por un lado, la inversión extranjera directa juega un papel crucial en la definición de los grandes proyectos de recursos naturales para la exportación (Mortimore y Peres, 2001),⁵ lo que genera una mayor presión sobre los recursos naturales. Por otro lado, las empresas transnacionales pueden facilitar el proceso de transferencia y utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y mejoramiento de la gestión ambiental (OCDE, 1999).

En cualquier caso, los pocos estudios existentes indican que la presencia de empresas de propiedad de capital extranjero y la importancia de las exportaciones en el total de las ventas incrementan notablemente la probabilidad de inversión ambiental de las firmas (Young y Roncisvalle, 2001). Además, el mayor tamaño de la firma, medido por el número de empleados, la mayor antigüedad de la empresa, los controles ambientales estrictos y la presión social local aumentan la probabilidad de que la inversión ambiental se incremente (Ferraz y Seroa da Motta, 2001). Según estimaciones razonables, el gasto privado ambiental para Argentina asciende a un 0.17% del PIB y en Brasil se estima un gasto promedio en inversión ambiental del 0.8% de los ingresos netos operacionales en 1998.

El cuadro 9.4 se refiere a una encuesta realizada en 1996 en un universo amplio de empresas del estado de São Paulo (Brasil). Como se puede apreciar, en este caso la demanda externa es la que está determinando la mayor o menor preocupación de las empresas por las consideraciones ambientales.

Cuadro 9.4
EMPRESAS QUE INVIERTEN EN SUS PROCESOS PRODUCTIVOS POR RAZONES AMBIENTALES, 1996

Inversión en procesos productivos por razones ambientales	Propiedad del capital (a 31/12/1996)			
	Nacional	Extranjero	Mixto	Total
Sí (%)	18.2	43.1	35.5	18.7
Exportaciones/ingresos (%)	1.54	12.91	8.83	2.00
No (%)	81.8	56.9	64.5	81.3
Exportaciones/ingresos (%)	0.60	6.14	5.53	0.68
Número de empresas	39 968.0	582.0	259.0	40 809.0
Exportaciones/ingresos (%)	0.77	9.06	6.69	0.93

Fuente: Carlos Eduardo Young y María Cecilia Junqueira Lustosa, "Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira", *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 5, número especial, 2001.

⁵ En el sector primario las inversiones de las empresas transnacionales se han dirigido principalmente a la búsqueda de petróleo y gas en Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil, y de minerales en Chile, Argentina y Perú.

En el caso de Argentina (Chudnovsky, López y Freylejer, 1997), se reconoce la dificultad de clasificar las razones de la inversión de forma precisa, pero se observa que, si bien una parte de la inversión está destinada a cumplir con las regulaciones ambientales nacionales, existen otros factores que son determinantes de las decisiones de inversión ambiental, como la necesidad de cumplir con los requisitos de los mercados de destino (sector exportador), la existencia de políticas intracorporativas con mayores exigencias (transnacionales), la "imagen" ambiental de la empresa o la posibilidad de reducir costos operativos a través de la gestión ambiental.

La creciente competencia internacional producto de la globalización ha generado, por otra parte, un mayor grado de preocupación y búsqueda de cumplimiento de estándares ambientales internacionales y una lucha por la diferenciación de productos y procesos; en ese sentido apuntan las normas ISO 14001 y los conceptos de "ecoeficiencia" en los procesos de producción. Las subsidiarias de las empresas transnacionales tienen mayor posibilidad de incorporar en su estrategia estándares uniformes de gestión ambiental, especialmente en sus operaciones dirigidas al mercado internacional. Estos sistemas de gestión ambiental al nivel de empresas cuentan ahora con el esquema ISO 14001. Esta certificación, al igual que la certificación ISO 9000 relativa a la gestión de calidad, se ha ido consolidando gradualmente como una credencial necesaria para las empresas de punta, en particular las dirigidas al sector exportador. En línea con esa tendencia, un número creciente de empresas grandes de la región, tanto extranjeras como nacionales, ha invertido en obtener la certificación ISO 14001 para sus sistemas de gestión ambiental.

En los últimos tres años, el número de empresas con certificación ISO 14001 se ha incrementado sustancialmente. En 1998, 7 887 empresas de 72 países del mundo contaban con certificación ISO 14001. En marzo del 2001, el número de empresas se ha triplicado con creces, llegando a los 27 509 certificados en 96 países. En la región, si bien aún es bajo el número absoluto de empresas certificadas, el aumento ha sido de un 44% en el mismo período. Brasil ocupa el primer lugar, con 270 empresas certificadas, seguido por México con 188 y Argentina con 114 (entre el 2000 y 2001, el incremento ha sido de 81%, 27% y 14%, respectivamente). Colombia y Costa Rica tenían 20 empresas certificadas en marzo del 2001, Chile 11, Perú y Uruguay 10, Venezuela 7, Barbados 3, Honduras 2, y República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Santa Lucía y Trinidad y Tabago 1.

2. Las transformaciones del entorno económico internacional y el medio ambiente

El fenómeno de la globalización ha sacado a la luz la interdependencia entre el comercio internacional y el medio ambiente. Esto ha ocurrido en un contexto internacional en el que la preocupación por el medio ambiente se hace cada vez más fuerte, sobre todo en los países desarrollados. En los países de América Latina y el Caribe, en cambio, el lento crecimiento económico y los problemas de pobreza que presentan una amenaza más inmediata sobre la salud y la vida humana han jerarquizado prioridades de corto plazo, en detrimento de consideraciones ambientales o esfuerzos productivos de más lenta maduración, que tengan en cuenta la calidad ambiental.

Sin embargo, en la medida que los países de la región han optado por una estrategia de apertura y de crecimiento basado en las exportaciones, no disponen de grandes márgenes de maniobra para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de sus principales mercados de exportación. La forma como ha de alcanzarse esa adecuación guarda una estrecha relación con el tipo de manejo tecnológico y ambiental prevaleciente en los países desarrollados, porque son ellos los que dominan el comercio mundial y exportan la mayor parte de bienes y servicios entre sí (incluso materias primas). Son, por lo tanto, también ellos los que definen el patrón productivo-tecnológico que prevalecerá en el resto del mundo.

En la medida en que los países de América Latina y el Caribe buscan una mayor y mejor inserción en el comercio internacional, éste cumple un papel cada vez más importante en la determinación de los patrones de actividad económica y del uso de los recursos. En primer lugar, como resultado de la reducción generalizada de aranceles, han cobrado relevancia las políticas regulatorias nacionales, incluidas las políticas ambientales, por considerárseles elementos que pueden distorsionar el comercio internacional. Las negociaciones comerciales multilaterales han cambiado, y se centran cada vez más en las políticas nacionales que determinan las condiciones de competencia. Estas pueden verse afectadas cuando los costos de un país a otro varían por la existencia de subsidios, políticas de protección de la propiedad intelectual o políticas ambientales, entre otros factores.

Otro elemento del contexto internacional es la vinculación de las exigencias ambientales con consideraciones e intereses de tipo económico. Un ejemplo de este fenómeno tiene que ver con la oportunidad de incrementar las exportaciones de la industria de servicios, tecnología y equipos ambientales, que es nueva y cuyo crecimiento está ligado a la adopción de normas, leyes y estándares ambientales al nivel mundial. En Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de política energética de 1992 promueve, entre otras cosas, la creación de un programa de transferencia de tecnología destinado a reducir el déficit comercial a través de la exportación de tecnologías ambientales innovadoras. En el mismo sentido, la Ley de expansión de las exportaciones de 1992 busca fomentar las exportaciones de bienes y servicios ambientales.

Otro factor que combina el interés económico con la preocupación por el medio ambiente en los países desarrollados son los crecientes costos asociados a la eliminación de los residuos y de los productos una vez cumplida su vida útil. Esto genera imperativos ambientales que están reorientando las actuales formas de producción y comercialización de bienes y servicios. Las empresas aspiran a sistemas de administración de ciclos de vida de los productos. Este último concepto provoca conflictos en el comercio internacional, porque es difícil de implementar cuando los productos son comercializados más allá de las fronteras nacionales. Los programas de ecoetiquetado, las reglas de ecoenvasado y los programas de reciclado ejemplifican la implementación de este concepto de ciclo de vida, que es percibido a menudo por terceros como potencial barrera al comercio internacional frente a estándares ambientales heterogéneos.

Por otra parte, las exigencias y hábitos de consumo público han convertido a la excelencia ambiental en un nuevo elemento de competitividad entre las empresas y los productos, así como la evaluación ambiental de todo el ciclo de vida de la producción. Los consumidores optan con creciente asiduidad por los llamados “productos verdes”, es decir, aquellos que consideran más seguros desde el punto de vista de su contenido y de la forma en que se producen. De esta manera, el sector empresarial recibe también la presión de los consumidores para mejorar el mérito ambiental de sus productos y procesos. El desempeño ambiental no sólo es un elemento de comercialización de las empresas, sino que se ha convertido además en un factor importante en los mercados de capitales, que premian a aquellas empresas que manifiestan una actitud ambiental responsable.

Para América Latina y el Caribe, estos fenómenos significan que en los principales mercados de exportación para sus productos se ejercerá un control ambiental fuerte en los próximos años. Será cada vez más difícil argumentar que las restricciones ambientales en los países desarrollados son tácticas comerciales o sanciones injustas. Las características de globalidad del problema ambiental otorgarán de todas maneras una legitimidad de facto a las exigencias ambientales que se impongan a las exportaciones. Las tendencias descritas implicarán grandes cambios que la región deberá introducir en sus prácticas y régimen ambientales, no sólo para estar acorde con las señales que provienen de los mercados internacionales, sino también para asegurar la continuidad misma de la base productiva de los países latinoamericanos y caribeños.

IV. Repercusiones ambientales de la reestructuración productivo-tecnológica en el sector energético

En la década de 1990, la apertura y desregulación de sectores como la energía y las telecomunicaciones, entre otros, desencadenó un proceso de rápida absorción de nueva tecnología y reconversión de formas de organización. Este proceso influyó en el sector energético de la región de dos formas: a) directamente, a través de un profundo proceso de mutación estructural que afectó a los sectores de infraestructura, particularmente el de la energía, al que ingresaron nuevos agentes, constituidos fundamentalmente por empresas transnacionales y algunos grandes conglomerados de capitales nacionales, que provocaron cambios sustanciales en las cadenas productivas hidrocarburífera y eléctrica; y b) indirectamente, a través de la demanda final de energía por parte de los otros sectores de la actividad productiva y social, que exigieron del sector energético una rápida y constante adaptación (CEPAL, 2001e). Estas transformaciones afectaron la evolución de la relación energía-ambiente, tanto a través de las dimensiones económicas (intensidad energética) como ambientales (trayectoria de emisiones, eficiencia del uso energético y participación de fuentes renovables).

1. Trayectoria de intensidad energética

Es común encontrar en la documentación disponible que uno de los principios de las reformas puestas en práctica en el sector energético en las últimas décadas fue el desarrollo sostenible. No obstante, a pesar de dicho enunciado general y el lento crecimiento registrado en el consumo energético per cápita, la región está lejos de presentar niveles adecuados de eficiencia en la transformación y el uso de la energía.

La variación de la intensidad energética depende del proceso de desarrollo económico de un país, ya que crece en las primeras etapas de desarrollo (proceso de mecanización y desarrollo de industrias de alto consumo de energía), luego se estanca (estabilización de dichos procesos) para finalmente decrecer (incorporación de las mejoras tecnológicas, del conocimiento, mejora de rendimientos en la transformación y consumo de energía).

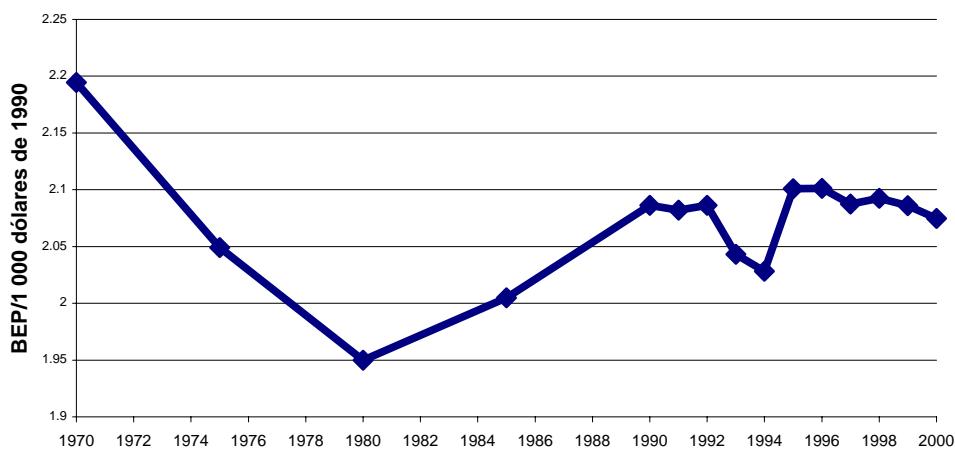
Como se observa en el cuadro 9.5 y en el gráfico 9.5, la evidencia indica que el impacto de las reformas sobre la eficiencia energética no ha sido el esperado y, por ende, este tema ha pasado a constituir el eje de las iniciativas para una utilización más racional de los recursos energéticos hacia fines de los años noventa. En efecto, los datos existentes señalan que ha tenido un comportamiento errático: la intensidad energética bajó en forma pronunciada entre 1970 y 1980, pero aumentó desde entonces, de tal forma que actualmente se consume un 7% más de energía para generar la misma unidad de producto que en 1980.

Cuadro 9.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE CONSUMO E
INTENSIDAD ENERGÉTICA

Participación de los sectores en el consumo total	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Transporte	27.07%	30.90%	32.43%	31.77%	33.04%	35.27%	35.64%
Industria	31.19%	32.00%	34.28%	35.41%	35.63%	34.05%	35.54%
Residencial	33.46%	28.17%	24.30%	23.97%	22.18%	20.88%	18.53%
Otros	8.28%	8.93%	9.00%	8.85%	9.14%	9.79%	10.28%
Consumo tot (kbep)	1 178 409	1 500 466	1 870 950	1 972 564	2 218 536	2 589 219	2 983 607
Intensidad energética							
(BEP/1000 dólares de 1990)	2 195	2 049	1 950	2 005	2 086	2 101	2 075
Índice 1980=1	1 125	1.051	1 000	1 028	1 070	1 077	1 064
PIB por habitante							
Dólares de 1990	1 909	2 303	2 688	2 484	2 442	2 596	2 798
Índice 1980=1	0.710	0.857	1.000	0.924	0.908	0.966	1 041
Crecimiento 1970-1980		4.73					
1980-1990		1.72					
1990-2000		3.01					
1970-2000		3.15					

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Sistema de Información Económica Energética de la OLADE y CEPAL.

Gráfico 9.5
INTENSIDAD ENERGÉTICA DE AMÉRICA LATINA (1970-2000)

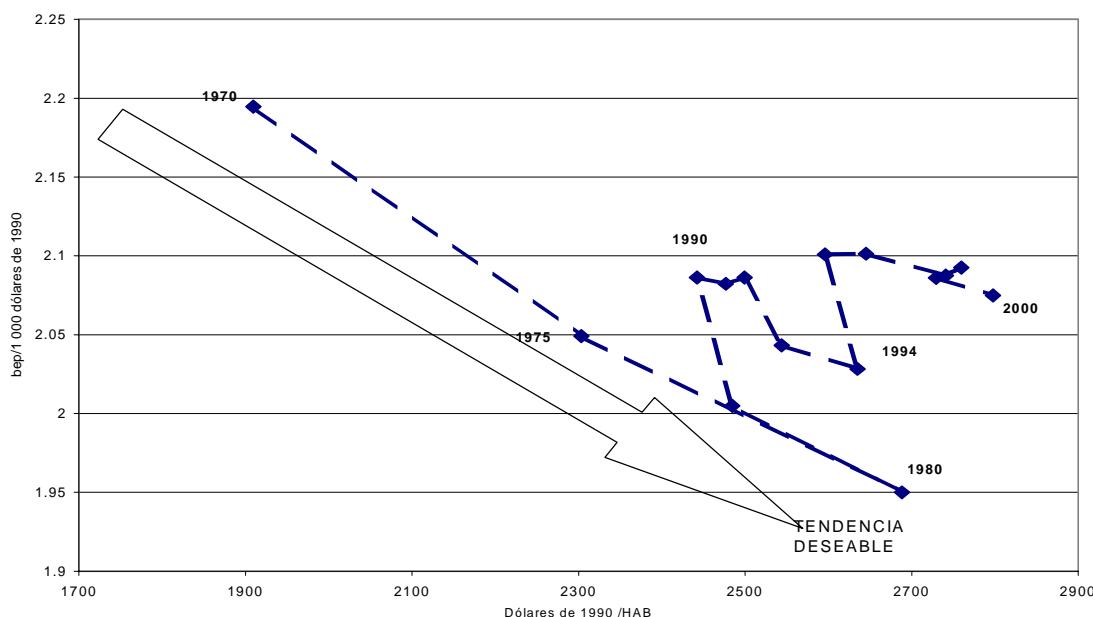


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIEE-OLADE y OLADE.

Algunos componentes de la intensidad energética acusan notables cambios. A la disminución de la participación de consumo de las familias, de más del tercio del total consumido en 1970 a sólo el 18% en 2000, se suma un fuerte y constante incremento del sector transporte en todo el período (de 32% a más del 35%) y en menor medida de las industrias, y en mayor medida en este caso en la década de 1970 que con posterioridad (véase el cuadro 9.5). Además, es preciso señalar que, debido al cambio en la composición industrial de ciertos países de la región (en particular Brasil) hacia industrias de uso intensivo de la energía o, en este mismo caso, debido al cambio en la composición de las exportaciones hacia productos que suponen un alto consumo de energía (como la celulosa), el contenido energético del sector industrial aumentó sobremanera, con el consiguiente incremento de la intensidad energética total.

En el gráfico 9.6 se observa la evolución del indicador de intensidad energética en función del producto per cápita. En el período 1970-1980 se registró una tendencia deseable: un crecimiento económico acompañado de un menor uso de energía por unidad de producto (menor intensidad energética), indicando aumentos de eficiencia y un mejor uso de los recursos energéticos. Esta tendencia se revirtió, sin embargo, en el período 1980-1985 —retracción del ingreso per cápita y aumento de la intensidad energética— y nuevamente en 1987-1990, de lo que se desprende que la recesión económica en la “década perdida” no estuvo acompañada de una mejor utilización de la energía. En los primeros años de los noventa se restablece una tendencia favorable, pero esta se interrumpe nuevamente a mediados de la década. En su conjunto, la tendencia en la relación intensidad energética/producción por habitante durante las dos últimas décadas del siglo XX fue fluctuante y, en términos netos, de retroceso.

**Gráfico 9.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SENDERO DE INTENSIDAD ENERGÉTICA E INGRESO PER CÁPITA, 1970-2000**



Fuente: Elaboración propia a partir de OLADE/CEPAL.

En síntesis, en materia de intensidad energética, los logros de los países de América Latina y el Caribe en las tres últimas décadas son modestos y en las dos últimas muestran tendencias contrarias a lo deseable. Este resultado contrasta con los avances obtenidos por el conjunto de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los últimos veinte años, durante los cuales la intensidad energética disminuyó un 20% gracias a políticas energéticas orientadas a diversificar la oferta y lograr un uso más eficaz de la energía, eliminando desperdicios y alcanzando mayor eficiencia en su utilización. Ello implicó el desarrollo de instituciones para reglamentar el consumo energético, mediante normas de temperatura en los locales públicos, medición de consumo de agua caliente destinada al uso personal y a la calefacción doméstica y reglamentación técnica de nuevas edificaciones. Incluyó también campañas públicas contra el consumo excesivo de energía y en favor de las inversiones para el ahorro, empleando mecanismos de promoción como los diagnósticos gratuitos y apoyos económicos para su realización, y la asignación de abundantes recursos a la investigación y desarrollo para el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de fuentes nuevas y renovables. América Latina y el Caribe presenta un gran potencial para desarrollar esfuerzos en la misma dirección.

2. Trayectoria de emisiones de dióxido de carbono

Como consecuencia de las particularidades señaladas, las emisiones totales de dióxido de carbono producidas por el sector energético de América Latina y el Caribe (sin tomar en cuenta las emisiones de origen biótico) han crecido en forma sostenida desde 1970 hasta el presente. Si este crecimiento se asocia al crecimiento económico a través del índice de emisiones por unidad de PIB, se observa que el registro en 2000 supera al de 1970 por un 16%, particularmente por el constante aumento registrado a partir de 1985 (véase el gráfico 9.7).

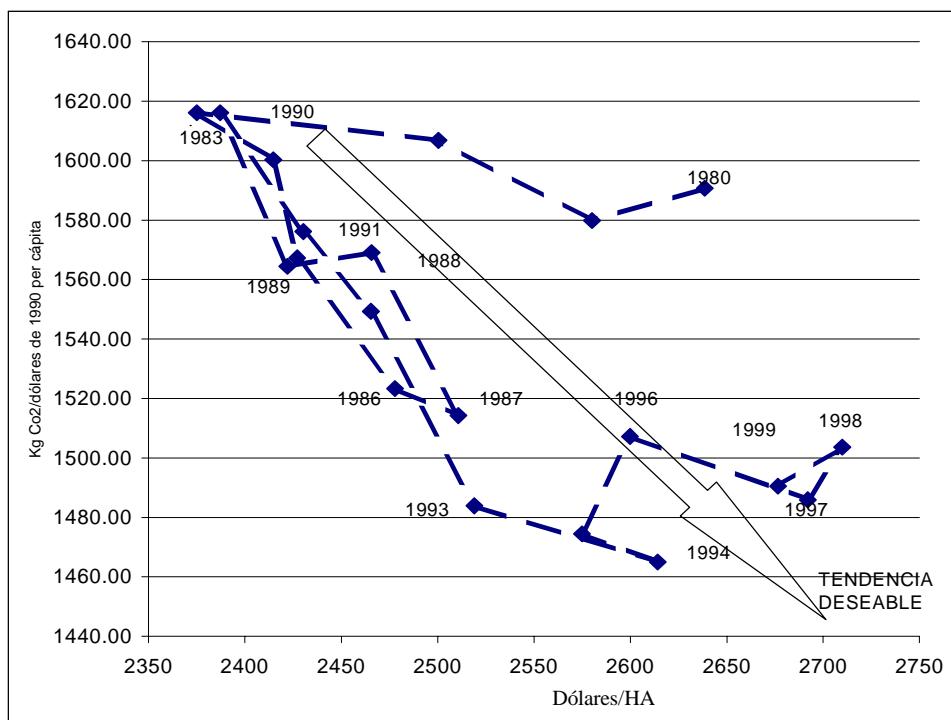
Gráfico 9.7
EMISIONES DE CO₂ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON RELACIÓN AL PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de OLADE/CEPAL.

En el gráfico 9.8 se aprecia la evolución del indicador de intensidad de emisiones (kg de dióxido de carbono por unidad de producto) en función de la evolución del producto per cápita. Como se puede ver, el sendero de emisiones, así definido, no muestra una tendencia determinada y en los últimos años su evolución ha sido claramente desfavorable.

Gráfico 9.8
SENDERO DE EMISIONES DE CO₂, 1980-1999

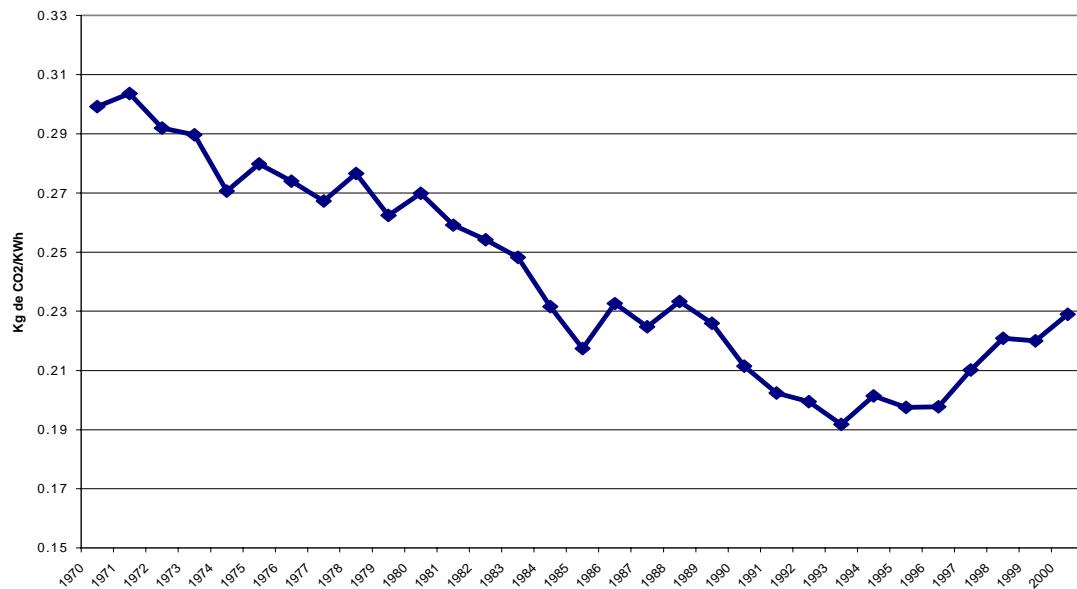


Fuente: Elaboración propia, a partir de OLADE/CEPAL.

Como en el caso de la intensidad energética, el comportamiento de este indicador está asociado a cambios en las estructuras del consumo de energía (tanto por sectores como por fuentes) y en las estructuras productivas de la región. Quizá donde mejor se vislumbran las transformaciones del sector energético y sus repercusiones sobre el medio ambiente es en el análisis de las emisiones registradas en la generación de electricidad (véase el gráfico 9.9). El esfuerzo realizado en la construcción de centrales hidroeléctricas se refleja en el constante decrecimiento de las emisiones de dióxido de carbono por unidad de energía generada, en forma casi continua entre 1970 y 1993 (con un subperíodo de estancamiento entre 1985 y 1988), pero a partir de entonces cambió claramente de signo. En 1993, cuando ya estaban en pleno funcionamiento los últimos aprovechamientos hidráulicos construidos desde décadas anteriores, se registraron niveles de emisiones casi un 50% inferior a los de 1970; sin embargo, en 2000 se tienen registros un 17% superior a ese mínimo.

Este aumento, notable por cierto, está relacionado con el proceso de reformas, que generó una tendencia a la expansión de los sistemas de generación con base, fundamentalmente, en centrales térmicas convencionales. Dentro de esta tendencia, los países que dispusieron de gas natural se equiparon con centrales de ciclo combinado más eficientes y menos contaminantes que las anteriores.

Gráfico 9.9
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO EN CENTRALES ELÉCTRICAS, 1970-2000

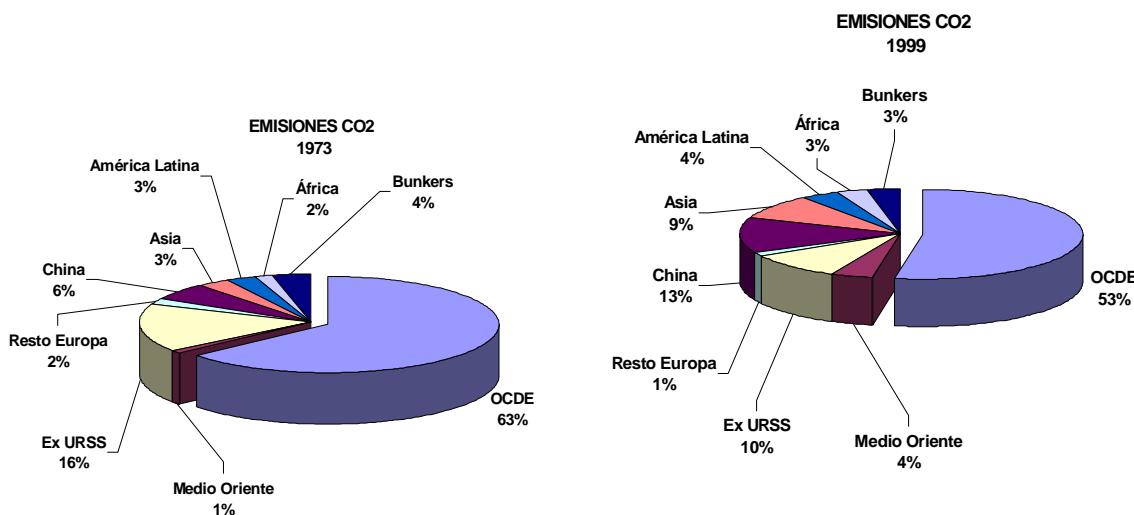


Fuente: Elaboración propia, a partir de OLADE/CEPAL.

3. El sector energético de América Latina y el Caribe frente al cambio climático global

Hacia fines de los años noventa, América Latina y el Caribe concentraba el 8.5% de la población mundial, y el 4.5% del PIB global. En términos de emisiones de gases de efecto invernadero, durante los veinticinco años posteriores a la primera crisis del petróleo, el total de las emisiones mundiales de dióxido de carbono en términos absolutos creció 6 500 millones de toneladas. América Latina y el Caribe continúa representando una contribución baja al total de las emisiones mundiales de dióxido de carbono, pero su participación en este total ha venido creciendo de 2.6% en 1973 al 3.8% en 1999. Otras regiones como China han duplicado su participación del 6% al 12.7% en el mismo período, y el resto de Asia la ha triplicado (véase el gráfico 9.10).

**Gráfico 9.10
COMPARACIÓN DE EMISIONES ENTRE REGIONES DEL MUNDO (1973-1999)**



Fuente: Organismo Internacional de Energía (IEA), *Key World Energy Statistics*, París, 2000.

Esta situación no sufre mayores cambios en las proyecciones disponibles para las próximas dos décadas.⁶ Según ellas, el crecimiento del consumo mundial de energía se concentrará en los países en desarrollo, sobre todo Asia y América Latina. A pesar de este rápido crecimiento, América Latina y el Caribe representará sólo 7.4% del consumo energético total en 2020. En cuanto a emisiones de dióxido de carbono, se estima que los países en desarrollo contarán con aproximadamente el 70% de las emisiones totales de carbono al 2020. China constituye casi el 33% del incremento proyectado.

Con el 8.5% de la población mundial, América Latina aporta ahora 5.4% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. El mayor emisor de la región es México, con 356 millones de toneladas al año. Las emisiones de México y Brasil representan un 53% del volumen regional de emisiones. Aunque la población conjunta de ambos países es similar a la de los Estados Unidos de Norteamérica, las emisiones mexicanas y brasileñas, sumadas, apenas representan un 12% de las de dicho país.

Dos tercios de las emisiones regionales provienen de la quema de combustibles líquidos (petróleo y derivados). El carbón aporta menos de 8% de las emisiones de la región. Las emisiones regionales por unidad de producto son relativamente pequeñas: 0.41 kg de dióxido de carbono por unidad de PIB de paridad de poder adquisitivo, frente a un promedio mundial de 0.67, y de 0.61 en el caso de los países de la OCDE. En términos de emisiones por suministro total de energía primaria (tep), la región emite 2.1 toneladas de dióxido de carbono/tep. Este indicador, inferior al promedio mundial, obedece a la importante presencia de energías renovables, la hidráulica en particular, en la estructura de los energéticos regionales. En términos de emisiones per cápita, el indicador correspondiente a América Latina y el Caribe es notablemente bajo: 2.45 toneladas por habitante.

⁶ Véase Organismo Internacional de Energía (IEA, 2000). Los datos se refieren a emisiones por quema de combustibles fósiles. En esta publicación México no se considera integrante de América Latina, al incluirlo en la categoría OCDE. Se ha restituído la aportación de México a la contabilidad de América Latina y el Caribe.

Estas consideraciones nos sirven de puente para formular algunas prioridades de la política energética regional frente a la agenda de cambio climático global. Aunque, como región, América Latina y el Caribe representa una contribución relativamente menor a las emisiones totales de gases con efecto invernadero, las tendencias regionales no han sido favorables en las últimas décadas. Por cierto, estas tendencias pueden mejorarse. En efecto, existen oportunidades para mejorar la tendencia de la trayectoria de intensidad energética regional a través de políticas que promuevan avances en la eficiencia energética, así como la diversificación de la oferta energética. Del potencial hidroenergético de la región al año 2000 sólo se ha alcanzado a desarrollar un 15%. Otras fuentes renovables de energía, incluyendo la geotermia, han sido poco desarrolladas.

Existe una clara sinergia de largo plazo entre las políticas energéticas de la región orientadas a los objetivos de lograr avances en la eficiencia energética y en la absorción de nuevas tecnologías renovables y de bajas emisiones, y la consolidación del esfuerzo internacional por combatir el cambio climático. En tal sentido, la región es potencialmente una oferente neta de servicios ambientales globales en términos de proyectos de captación de dióxido de carbono atmosférico que pudieran comercializarse a aquellas naciones que enfrentan costos altos de mitigación de emisiones de gases invernadero. Existe también sinergia entre las mismas políticas energéticas y los objetivos de lograr mejoras en la calidad del ambiente local, particularmente el urbano, con beneficios apreciables de salud pública en las ciudades de la región.

Finalmente, en el ámbito político, los países de la región han mostrado un compromiso notable con los esfuerzos mundiales para concertar medidas de mitigación del cambio climático. Hasta mayo de 2001, doce países latinoamericanos o caribeños habían presentado ya su primera comunicación nacional ante las instancias de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A fines del año 2001, 17 de los 46 países que han ratificado el Protocolo de Kyoto son latinoamericanos o caribeños.⁷

V. Cambios en la vulnerabilidad regional

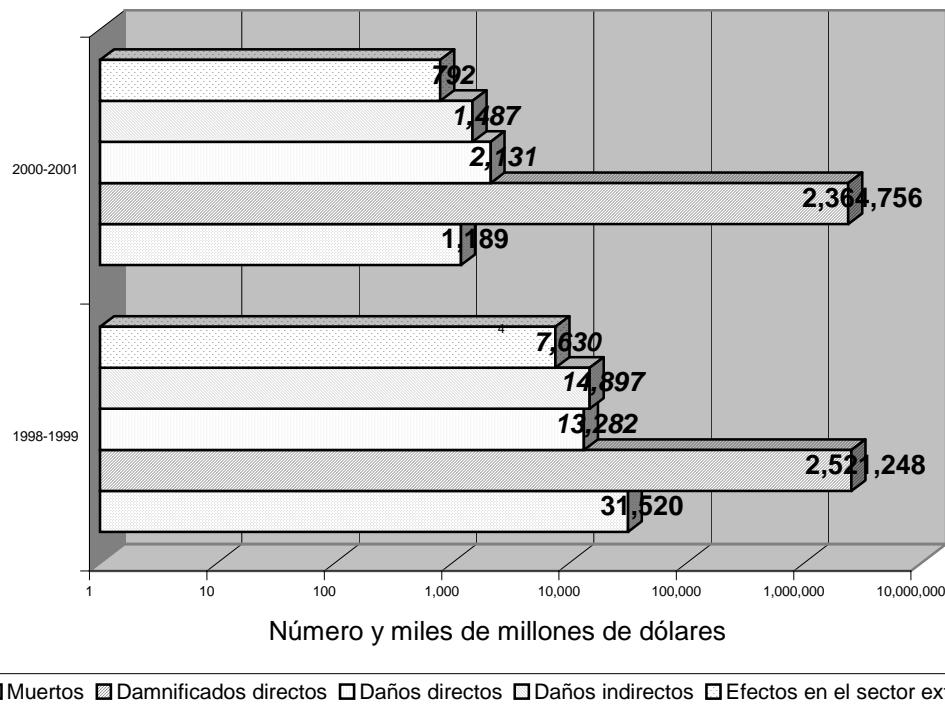
La vulnerabilidad, entendida como la propensión interna de un sistema a sufrir cambios que afecten negativamente su equilibrio ante la ocurrencia de un evento externo, es un concepto de uso creciente.⁸ Las principales aplicaciones de los análisis de vulnerabilidad en que aparece la temática medioambiental surgen vinculadas principalmente a la ocurrencia de desastres naturales y a los estudios desarrollados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. La constatación de que los daños causados por un mismo fenómeno físico pueden ser muy distintos según el grado de desarrollo de los países⁹ y otras variables, como la sostenibilidad ambiental, está dando paso a un nuevo enfoque en torno a los desastres naturales, en que la noción de vulnerabilidad es el elemento clave.

América Latina y el Caribe es una región con una alta exposición a fenómenos naturales —hidrometeorológicos, sísmicos, vulcanológicos y de otro tipo— con potencial destructivo. Esta alta exposición, combinada con acentuadas características de sensibilidad y limitada capacidad de adaptación, hace que la región muestre una alta y creciente incidencia de desastres causada por fenómenos naturales (véase el gráfico 9.11).

⁷ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago y Uruguay.

⁸ La vulnerabilidad de un sistema está determinada por: i) el grado de exposición (tiempo y modo de sometimiento de un sistema a un cambio externo); ii) la sensibilidad (grado en que el sistema se ve afectado por un cambio externo), y iii) la capacidad de adaptación (capacidad del sistema para ajustarse al cambio externo, moderar los daños potenciales, aprovechar las oportunidades o hacer frente a las consecuencias) (IPCC, 2001).

**Gráfico 9.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFECTOS DE DESASTRES OCASIONADOS POR
FENÓMENOS NATURALES (1998-2001)**



Fuente: CEPAL.

Nota: El gráfico recoge los efectos de desastres que han tenido alguna forma de evaluación por parte de CEPAL. Hay un número indeterminado de eventos no evaluados por la CEPAL, ya sea porque los países no lo han requerido (caso de los desastres —especialmente inundaciones— que afectaron a Argentina, Brasil, Chile y Bolivia) o por tratarse de eventos estacionales “menores”. El monto de los daños de estos eventos bien podría duplicar la cifra de daños de los acontecimientos evaluados.

Aunque las causas de que la vulnerabilidad sea tan elevada en América Latina y el Caribe son variadas y complejas, el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países, con altos grados de pobreza, infraestructura inadecuada, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, es un factor decisivo (CEPAL/BID, 2000). En los últimos cuatro años los desastres producidos por fenómenos climáticos han sido particularmente devastadores en la región. Han evidenciado la gran vulnerabilidad de muchos países, dadas su insuficiente preparación y limitada capacidad de respuesta, sobre todo en el caso de los Estados insulares y los más pequeños.

En Centroamérica, una de las subregiones más vulnerables, además de la pérdida de vidas humanas, las estimaciones de daños económicos causados por los desastres naturales llevadas a cabo por la CEPAL desde 1972 arrojan cifras que representan un promedio anual del 2% del PIB subregional. En el Caribe, una de las principales variables que explica la volatilidad del producto de los países es la ocurrencia de desastres naturales (Secretaría del Commonwealth, 1997). Los países de esta subregión, por su tamaño y su condición de islas, presentan altos grados de vulnerabilidad económica y ambiental (CEPAL, 2000a, vol. 3, cap. 4).

⁹ El 90% de las víctimas de los desastres en el mundo vive en países en desarrollo, donde la pobreza y la presión de la población obligan a un número creciente de pobres a vivir en lugares peligrosos (Annan, 1999).

Cabe agregar además la aparición de nuevas amenazas vinculadas al calentamiento global, como los cambios en la distribución e intensidad de las precipitaciones y la posible intensificación de las sequías e inundaciones asociadas con el fenómeno de El Niño y los aumentos del nivel del mar.

Los análisis de vulnerabilidad para América Latina y el Caribe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático plantean la dificultad de identificar patrones comunes de vulnerabilidad al cambio climático, debido principalmente a la heterogeneidad regional en términos de clima, ecosistemas, distribución de la población y tradiciones culturales.

En el Caribe se consideran vulnerables a islas y atolones de baja altura y a muchos de los países, ya que gran parte de la población, la infraestructura y la tierra agrícola se encuentran en áreas costeras. Los ecosistemas naturales, como los arrecifes de coral, muy sensibles a los aumentos de la temperatura, y los manglares, también pueden sufrir efectos negativos. El turismo, que en algunos de los países representa más del 50% del PIB, se vería afectado de manera directa e indirecta. La pérdida de playas por la erosión y las inundaciones, la salinización de los acuíferos de agua dulce, el daño a la infraestructura y la pérdida de actividades recreativas (como el buceo en los arrecifes de coral) pondrán en peligro la viabilidad y amenazarán la sostenibilidad a largo plazo del sector. Los sistemas de salud pueden sufrir un mayor impacto a causa de la posible propagación de enfermedades vinculadas al calor, como el cólera y el dengue.

En América Latina y el Caribe, los cambios en el ciclo del fenómeno de El Niño pueden tener efectos negativos en la agricultura y la pesca de varios países de la región. Los cambios en el régimen de precipitaciones disminuirían la disponibilidad de recursos hídricos en algunas zonas que ya sufren problemas de escasez, afectando negativamente la agricultura, el abastecimiento para consumo humano y la producción de energía. Otros impactos mencionados por el Grupo Intergubernamental son la posible disminución de los rendimientos de importantes cultivos, lo que pondría en riesgo la agricultura de subsistencia en algunos países, y la expansión de algunas enfermedades infecciosas (malaria, dengue, cólera), con la consiguiente presión adicional para los sistemas de salud de los países.

La vulnerabilidad se puede incrementar a través de eventos acumulativos (por ejemplo, desastres recurrentes o cíclicos) o cuando, por presiones múltiples, disminuye la capacidad de los sistemas humanos o ecológicos para resistir o adaptarse al cambio (Clark y otros, 2000). Teniendo en cuenta las características de la región en términos de pobreza y desigualdad, así como la importancia de los recursos naturales en la producción y en las exportaciones regionales, los efectos del proceso de globalización económica van a resultar cruciales para reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas de cambio ambiental. Si este proceso se traduce en una disminución de la pobreza, la exclusión y los problemas de equidad de los países y permite el uso sostenible del patrimonio natural de la región, se verá reforzada la capacidad de adaptación y, por tanto, puede disminuir la vulnerabilidad frente a cambios ambientales que América Latina y el Caribe sufrirá en el presente siglo. Si, por el contrario, se agravan las condiciones económicas, sociales y ambientales de la región, los cambios ambientales pueden tener efectos muy negativos sobre las comunidades más vulnerables, es decir, aquellas más sensibles a la exposición a los fenómenos y que, a la vez, tienen menor capacidad de adaptación y respuesta.

VI. Cambios en la gobernabilidad e institucionalidad nacionales y regionales para la gestión ambiental

1. Fortalecimiento institucional

El impulso hacia la institucionalidad ambiental moderna en la región se produjo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en 1992, cuando los países consideraron necesario contar con autoridades de medio ambiente de mayor nivel jerárquico, ya sea en la forma de ministerios o autoridades de nivel similar surgidas de las comisiones coordinadoras (CEPAL/PNUMA, 2001). Esta necesidad de contar con una institucionalidad nacional que velara por cumplir los compromisos hacia el desarrollo sostenible también fue permeando las formas de asociación e integración subregional existentes y las nuevas que emergieron. De allí en más, la protección del medio ambiente y la búsqueda de la sostenibilidad también se han incorporado gradualmente como un objetivo político de los procesos regionales y subregionales, con formas institucionales diferentes.

La década de los ochenta estuvo marcada por graves dificultades para la gestión ambiental. Los ajustes derivados de la crisis económica que golpeó a la región repercutieron en las instituciones ambientales, que de por sí eran débiles y de reciente creación, con lo cual pasaron a ser instancias con grandes responsabilidades y pocos recursos para enfrentarlas. En la década siguiente, la región vivió intensos procesos de democratización en paralelo a las reformas económicas.¹⁰ Además, en casi todos los países, la sociedad civil se transformó en una contraparte importante para las instituciones gubernamentales en temas como salud, medio ambiente y derechos humanos. El tema ambiental se convirtió en causa social ciudadana de gran convocatoria para los grupos voluntarios a los niveles local, nacional, regional y global. Esta conciencia ambiental cada vez mayor impulsó una revisión y una readecuación de los enfoques nacionales frente al tema. La Cumbre de la Tierra fortaleció un diálogo interno en torno a los distintos temas de desarrollo sostenible, de cara a las negociaciones del Programa 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. Fue notable la movilización de científicos y organizaciones públicas, privadas y sociales, que revelaron niveles de participación sin precedentes (CEPAL, 2000a).

Los convenios globales acordados a partir de 1992 también han generado una serie de profundos cambios institucionales y mecanismos de cooperación novedosos. Por ejemplo, en la mayoría de los países se han creado entidades específicas tales como comisiones, institutos o programas nacionales de biodiversidad, como respuesta a la convención respectiva. Asimismo, se han iniciado evaluaciones novedosas, como las comunicaciones nacionales que informan sobre el inventario de gases de efecto invernadero que cada país elabora en cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En el plano regional, las autoridades ambientales han constituido el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, que agrupa a los 33 ministerios o sus equivalentes. El desempeño del Foro de Ministros también se ve fortalecido por el respaldo del Comité Técnico Interagencial (CTI) —constituido en 1999 por la CEPAL, el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial y el BID—, cuya principal tarea es apoyar las recomendaciones y objetivos de trabajo que los países

¹⁰ Acuña (2000) revela que en nueve países de la región no se puede establecer una relación directa de causa-efecto entre las reformas económicas y los cambios en las regulaciones ambientales existentes. Sin embargo, en algunos casos se observan cambios positivos en los marcos regulatorios e institucionales ambientales. Estos se dieron fundamentalmente en los países que iniciaron procesos más tardíos de reformas o en los que retomaron procesos democráticos de gobierno.

miembros del Foro se han impuesto y que están plasmados en el Plan de Acción Regional acordado en 1998 en Lima.

En el plano subregional, se pueden distinguir tres procesos. El primero es la incorporación del desarrollo sostenible en los acuerdos de integración económica, lo que se expresa en las resoluciones de la Comunidad Andina, el Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

El segundo son los tratados subregionales que tienen por objeto la conservación de recursos naturales compartidos e incorporan consideraciones de sostenibilidad del desarrollo, como en el caso del Programa de Mares Regionales, el Tratado de Cooperación Amazónica y los acuerdos logrados por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) (CEPAL, 2000a).

El tercero, el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, adoptado en Barbados en 1994, merece especial mención. Las características que distinguen a tales Estados impulsaron a las Naciones Unidas a preparar un programa de acción que pudiera hacer viable el desarrollo sostenible en esos países. Los países del Caribe adhirieron ampliamente a este nuevo instrumento y establecieron su propio modelo de aplicación del Programa de Acción, cristalizando los acuerdos adoptados en la Reunión Ministerial del Caribe sobre la Aplicación del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de 1997. De esta forma, la subregión decidió desarrollar e implementar mecanismos que ayudaran a superar las barreras financieras, técnicas y de otro tipo, identificadas como obstáculos para alcanzar el desarrollo sostenible en los países insulares del Caribe, con especial atención a la vulnerabilidad.

2. Desafíos pendientes

El desarrollo institucional y la capacidad de gestión ambiental alcanzada hasta la fecha por los países han sido, sin embargo, insuficientes para contener los costos ambientales del grado y modalidad de la expansión económica y concentración urbana que ha experimentado la región en las últimas décadas. Queda pendiente un considerable fortalecimiento de la plataforma institucional y de la capacidad requerida para que los países puedan controlar efectivamente las externalidades negativas del estilo actual de desarrollo que recaen sobre el medio ambiente regional. Esta observación debería convertirse en un llamado de alerta sobre el desafío que representa la construcción del consenso político necesario para sustentar un crecimiento económico estable. Este consenso debería incorporar la necesidad de mayores inversiones, la asignación de recursos, el perfeccionamiento de los instrumentos de política e innovaciones de la gestión pública destinadas a revertir los importantes rezagos señalados y las trayectorias de degradación en materia ambiental. En vista de las tendencias documentadas, sin un esfuerzo sistemático y una mayor focalización de los recursos para mejorar la eficacia de la gestión ambiental en los años venideros, los países de la región no podrán evitar un progresivo deterioro de la calidad del medio ambiente y de sus recursos naturales.

Ante estas deficiencias institucionales en materia ambiental, es preocupante observar simultáneamente la tendencia en varios países a incurrir en fallas de política asociadas al fenómeno de competencia fiscal¹¹ por la atracción de inversiones en sectores primarios como la minería, entre otros. La “competencia fiscal” ha llevado a algunos países incluso a desgravar la renta económica asociada a la explotación de recursos no renovables, equiparando el tratamiento fiscal de estos sectores primarios con los del resto de la economía. El desgravamen de la renta asociada a la explotación de recursos no renovables constituye una distorsión que puede contribuir a exacerbar la concentración de actividad económica en sectores primarios y de recursos naturales. Las

¹¹ La “competencia fiscal” puede darse entre países, entre estados de un sistema federal, o incluso entre municipios, que compiten por atraer inversiones ofreciendo un tratamiento fiscal favorable.

distorsiones de esta naturaleza pueden acarrear efectos perversos para la región en términos ambientales, ya que pueden inducir una especialización aún mayor en sectores ambientalmente sensibles, mientras la región todavía no cuenta con una institucionalidad ambiental con plena capacidad de manejar las consiguientes externalidades negativas.

3. Cambios en el financiamiento para el medio ambiente

Con diferencias de un país a otro, el gasto ambiental total (público y privado) no suele superar el 1% del PIB y el gasto ambiental público nacional rara vez sobrepasa el 3% del gasto público total. Con los procesos de descentralización administrativa muchos gastos ambientales corren por cuenta de provincias o estados, cuyo presupuesto ambiental puede ser levemente superior en proporción a las cifras nacionales. Sin embargo, es al nivel de municipalidades donde el presupuesto ambiental tienen especial relevancia, dado que generalmente son éstas las encargadas de la recolección de residuos domiciliarios, el tratamiento de aguas, etc. (CEPAL/PNUD, 2001).

En la evolución del presupuesto ambiental público de la última década pueden apreciarse fuertes oscilaciones y en muchos casos tendencias decrecientes muy ligadas a la situación de las finanzas públicas y a la fragilidad y falta de continuidad de la institucionalidad ambiental. En general, los déficit presupuestarios y la necesidad de generar recursos para cumplir con las obligaciones externas determinan cortes presupuestarios, a los cuales los rubros relacionados con el medio ambiente son muy vulnerables. Además, la dependencia de créditos para obtener financiamiento ha redundado en una baja de la calidad del presupuesto ambiental, al aumentar la proporción de los costos financieros.

Por otro lado, ante la necesidad de obtener recursos frescos para financiar el gasto, la agenda ambiental se vea permeada por los intereses de los países o instituciones donantes o crediticias. Así, en Brasil la agenda “verde” recibe muchos más fondos que los problemas ambientales urbanos. En Argentina, las cinco jurisdicciones más favorecidas por la inversión ambiental son las más atractivas desde un punto de vista turístico internacional.

El impacto que las donaciones y créditos internacionales tienen en el presupuesto ambiental público es muy variable en los países de la región, aunque en general su peso relativo con respecto a los recursos generados en el ámbito nacional es muy limitado en los grandes países de la región y su tendencia es decreciente (aunque Colombia es una excepción). Sin embargo, en países de menor tamaño y especialmente del Caribe, la ayuda externa es fundamental tanto para las instituciones públicas ambientales como para las organizaciones no gubernamentales, que suelen tener un papel vital en el accionar ambiental.

Finalmente, cabe destacar que están apareciendo en la región fondos privados especializados en proyectos ambientalmente amigables, que combinan intereses económicos o monetarios con intereses “verdes”.

VII. Cambios en la gobernabilidad ambiental internacional

La globalización económica está produciendo una nueva relación entre el mercado y el Estado, con considerables efectos en la gestión ambiental global, creando nuevos imperativos que obligan a los Estados a cooperar para administrar los bienes públicos globales y a coordinarse mejor en relación con sus políticas ambientales regionales y nacionales. Cabe destacar, además, el papel cada vez más protagónico de la “sociedad civil global” y de las empresas transnacionales en algunos de estos procesos multilaterales.

Se pueden distinguir dos tipos de regulaciones internacionales ambientales: las que tienen por objeto proteger la oferta de bienes públicos globales y las dirigidas a incorporar cláusulas ambientales en otros acuerdos internacionales. En el primer grupo se encuentran los Acuerdos

Multilaterales Ambientales (AMUMAs) en torno a diversos temas: diversidad biológica, cambio climático, protección de la capa de ozono, etc. Al segundo grupo pertenecen las regulaciones ambientales vinculadas a acuerdos de libres comercio e integración, como el acuerdo ambiental paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y la normativa ambiental de la Unión Europea.

En contraste con el sistema multilateral de comercio, el manejo de los asuntos ambientales internacionales tiene una débil estructura y poca coherencia. En los últimos veinte años se ha producido una enorme proliferación de instituciones intergubernamentales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Este proceso se acrecentó a partir de la Cumbre de la Tierra, cuando se establecieron nuevas entidades dentro del sistema, tales como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y las secretarías de las conferencias de las partes de por lo menos cinco convenios multilaterales (el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes), a los cuales se agrega el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.¹² La expansión de los tratados multilaterales ambientales y la proliferación de foros y sedes de secretarías de dichos tratados y de los organismos intergubernamentales creados para su seguimiento han evidenciado la necesidad de avanzar en la racionalización de la gestión internacional del desarrollo sostenible.

En tal sentido, los países están considerando la conveniencia de disponer de una evaluación gradual orientada a la armonización de los diversos procesos con temas y objetivos similares, tales como la biodiversidad, el programa mundial en materia de productos químicos, la capa atmosférica, entre otros. Los análisis efectuados en torno de la posibilidad de vincular los convenios ambientales negociados antes de la Cumbre de Rio (como por ejemplo, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres) dentro de marcos de referencia más amplios (Convenio sobre la Diversidad Biológica) son uno de los ejemplos que deben tomarse en cuenta para propiciar mayor coherencia y evitar duplicidades entre acuerdos convergentes en sus objetivos. El caso de los acuerdos relativos a la protección de la biodiversidad (especies y ecosistemas) es particularmente claro, ya que además todos ellos presentan un alto grado de superposición territorial (CEPAL/PNUMA, 2001).

Una de las propuestas más polémicas es la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente, con poder sancionador, a semejanza de la OMC. Sus defensores señalan que una organización de este tipo garantizaría el cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales y aliviaría las presiones crecientes que está enfrentando la OMC para hacerse cargo de las cuestiones ambientales. Como argumentos en contra de esta propuesta se mencionan, por un lado, la falta de voluntad política internacional para llevar a cabo tal iniciativa y, por otro, el riesgo de que una organización de este tipo profundice la separación de las cuestiones ambientales de las económicas y sociales; es decir, lo contrario que exige la agenda internacional de desarrollo sostenible desde la primera mitad de los años noventa.

Los aportes financieros internacionales y la movilización de recursos nacionales para el desarrollo sostenible han resultado claramente insuficientes. Está claro que los aportes concesionales provenientes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y del Fondo Multilateral

¹² En 1991 se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para que los países en desarrollo pudieran sufragar los gastos adicionales en que deben incurrir para abordar problemas ambientales de alcance mundial (pérdida de biodiversidad, cambio climático, agotamiento de la capa de ozono y otros relacionados con aguas internacionales y desertificación).

del Protocolo de Montreal representan apenas una pequeña porción de los recursos necesarios para resolver los problemas ambientales globales. Asimismo, la asistencia oficial para el desarrollo comprometida en la Cumbre de la Tierra para apoyar a los países más vulnerables ha disminuido significativamente. En consecuencia, conviene reafirmar el hecho de que la transición hacia el desarrollo sostenible requerirá recursos nuevos y adicionales y mecanismos financieros novedosos y estables que permitan el despliegue de capacidades endógenas y la transferencia de tecnologías innovadoras hacia los países en desarrollo.

Por otra parte, la negociación e implementación de los acuerdos ambientales de carácter internacional se ha visto también muy condicionada por factores de tipo económico. El costo de implementación, su distribución y la posible incidencia en la competitividad de algunos países han limitado la plena instrumentación del Protocolo de Kyoto en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático. La relación de los acuerdos ambientales con otro tipo de acuerdos de carácter comercial también plantea problemas. En la negociación del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, que regula los movimientos transfronterizos de organismos modificados genéticamente, uno de los temas más conflictivos fue la relación del Protocolo con los acuerdos mundiales sobre libre comercio y cuál prevalecería en caso de incompatibilidad. Tanto en este caso como en el de otros acuerdos ambientales internacionales, no existe ningún mecanismo global que permita resolver los conflictos que, con cada vez más frecuencia, se presentan con los acuerdos de carácter comercial (Brañes y Rey, 2001).

Los países en desarrollo enfrentan, además, crecientes presiones para incorporar componentes ambientales a los acuerdos comerciales. En la región esta tendencia ha tenido su expresión más destacada en el acuerdo ambiental paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile y, a pesar de la resistencia de los países latinoamericanos, en las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Según vimos en una sección anterior, los temas ambientales tienen ya una presencia importante en los acuerdos subregionales de integración.

La inclusión de temas ambientales en los acuerdos comerciales y de integración tiene por objetivos principales evitar la aparición de ventajas competitivas basadas en normativas poco exigentes en materia ambiental (“dumping ecológico”) e impedir que la legislación ambiental se utilice con fines proteccionistas. Sobre el primero de estos temas, se ha argumentado que las presiones que genera la globalización para mantener la competitividad de los países pueden llevar a que los gobiernos no tomen iniciativas para internalizar los costos ambientales y mejorar el desempeño ambiental si ello implica mayores costos para los productores nacionales (Zarsky, 1997). Estas controversias son de antigua data.¹³

En este ámbito, la única organización internacional con competencias en el área de interacción entre comercio y medio ambiente es el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio. Desde su creación en 1995, sin embargo, las discusiones ambientales en dicho Comité han mantenido un carácter puramente analítico y hasta cierto punto defensivo, para evitar la aparición de barreras comerciales basadas en temas ambientales¹⁴ y no se han propiciado iniciativas para lograr sinergias positivas entre comercio y medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible (Panayotou, 2000).

No obstante, con la reciente adopción de la Declaración Ministerial de Doha, que lanza una nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio, aumenta el ámbito y la profundidad de los asuntos ambientales que se considerarán en el marco de la OMC. En

¹³ Así, en 1971, en los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se solicitó a la Secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) un estudio que puso en evidencia los temores de los responsables del comercio de que las políticas ambientales se convirtieran en obstáculos.

¹⁴ Dentro de esta estrategia “defensiva”, una de las principales áreas de trabajo de este Comité es analizar las restricciones de comercio vinculadas a los Acuerdos Multilaterales Ambientales.

efecto, como un hecho sin precedentes para la OMC, la nueva Declaración otorga a los Miembros el mandato para emprender inmediatamente negociaciones sobre tres temas ambientales: a) la relación entre las reglas de la OMC y las obligaciones específicas sobre comercio en virtud de los AMUMAs; b) el desarrollo de procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMAs y los comités relevantes de la OMC; y c) la reducción o, según proceda, eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de los bienes y servicios ambientales.

Por otra parte, el Comité de Comercio y Medio Ambiente y el Comité de Comercio y Desarrollo tendrán el mandato de actuar como un foro para identificar y debatir los aspectos ambientales y de desarrollo de las negociaciones "a fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que en las negociaciones se refleje de manera adecuada el desarrollo sostenible". Los Miembros también acordaron ampliar el mandato del Comité para que formule recomendaciones en la próxima Reunión Ministerial sobre acciones futuras y posibles negociaciones en materia de efectos de medidas ambientales sobre el acceso a mercados, los temas relevantes relacionados con los derechos de propiedad intelectual y los requerimientos de ecoetiquetado.

VIII. Una agenda de acción

1. Consolidar los mecanismos nacionales de gestión ambiental y fortalecer la capacidad institucional para enfrentar las tendencias observadas

A pesar de los importantes avances logrados por la región en términos de desarrollo institucional y jurídico en materia ambiental, todavía queda pendiente un mayor fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental y sus instrumentos. Como se ha sostenido en este capítulo, el fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión ambiental y su instrumentación no han marchado a la par de los desafíos planteados en el Programa 21 (CNUMAD, Rio de Janeiro, 1992), lo cual se refleja en la persistencia de tendencias de deterioro ambiental en la región. En los años noventa se ha intensificado la necesidad de dar respuestas a nuevos desafíos planteados por la reestructuración productiva impulsada por la globalización. Estos nuevos desafíos tienen que ver con el desarrollo de capacidad de gestión ambiental para manejar las externalidades de una especialización creciente en sectores de recursos naturales, controlar los procesos de contaminación en los sectores de mayor crecimiento y absorber nuevas prácticas de gestión y tecnologías de producción más limpia. Los países enfrentan, entonces, el doble reto de actualizar su plataforma institucional, instrumentos y capacidad de gestión, para lograr las metas trazadas en el Programa 21, y al mismo tiempo responder a los nuevos desafíos de una creciente inserción en la economía global.

Algunas de las medidas que los países deberán emprender para responder efectivamente a estos retos son invertir en mejorar la capacidad de la autoridad ambiental para instrumentar la gestión ambiental a través de opciones eficaces en función de los costos, incluidas la clara formulación de agendas nacionales, la identificación de prioridades, la movilización de recursos y la consolidación de mecanismos que garanticen la operación intersectorial de la gestión ambiental en todos los niveles del gobierno. También existen oportunidades para aumentar la aplicación de instrumentos económicos y fiscales que señalen a los agentes económicos un precio más realista por el uso de los recursos naturales (véase más adelante). Para ello es preciso invertir en mejorar la capacidad técnica y analítica de la autoridad ambiental a fin de liderar el diseño de instrumentos económicos y fiscales de gestión ambiental dentro del aparato gubernamental. Deben continuar, además, los esfuerzos por mejorar la fiscalización para hacer cumplir la normativa existente, y aquellos orientados a generar mejor información y estadísticas ambientales para identificar y

priorizar los problemas donde se deben concentrar los recursos nacionales de gestión ambiental, así como para advertir procesos de deterioro de la calidad ambiental y anticipar procesos de reestructuración productiva que requieran medidas de gestión ambiental específicas.

2. Desarrollar la capacidad institucional y mecanismos para reducir la vulnerabilidad regional frente a los desastres naturales

Otro desafío que enfrenta la región, y en especial los países centroamericanos y de la cuenca del Caribe, es desarrollar capacidades institucionales y mecanismos para reducir su vulnerabilidad frente a los desastres naturales. La frecuencia de fenómenos hidrológicos y climáticos extremos ha registrado un aumento en las últimas dos décadas. Si bien no existe certeza científica de que esta mayor volatilidad climática reciente obedezca a la creciente concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, los países deben prepararse para reducir su vulnerabilidad frente a un escenario con mayor frecuencia de fenómenos de este tipo.

Algunas de las medidas que los países pueden adoptar son establecer mecanismos nacionales para reducir la vulnerabilidad, incluida la capacidad de monitoreo, alerta temprana y respuesta frente a fenómenos naturales extremos; desarrollar la capacidad para identificar y ubicar las zonas de riesgo de los distintos tipos de fenómenos naturales, sobre la base de variables socioeconómicas, hidrológicas y geográficas; y formular respuestas de ordenamiento territorial, entre otras, para reducir la vulnerabilidad y aplicar un buen manejo de las zonas de riesgo identificadas. Los países de la región deben asumir, además, un papel más proactivo en las negociaciones multilaterales, para fortalecer el accionar internacional tendiente a mitigar el cambio climático y la adaptación al mismo, incluida la capacidad para acceder a fondos y a asistencia técnica para la adaptación y proyectos de mitigación.

3. Desarrollar la capacidad institucional y mecanismos para propiciar un manejo sostenible de los recursos naturales y energéticos

América Latina y el Caribe se encuentra frente a un escenario de creciente desregulación en varios sectores económicos. Sin perjuicio de los objetivos que persigue la desregulación, en los sectores de los recursos naturales y energéticos existen sólidos argumentos para que los países emprendan análisis de posibles escenarios y trayectorias de largo plazo. Según las prioridades de desarrollo sostenible de cada país, algunas trayectorias serán más deseables que otras. Los lineamientos de política que apunten con credibilidad a metas de largo plazo pueden ser útiles para inducir una determinada dirección en la dinámica actual y desarrollo posterior de estos mercados.

Algunas de las medidas que los países pueden adoptar son el desarrollo de capacidad y mecanismos nacionales para complementar los procesos de desregulación existentes en sectores de recursos naturales y energéticos con análisis de escenarios y evaluación de trayectorias de sostenibilidad en el largo plazo. El desarrollo de la capacidad analítica y la formulación de lineamientos de largo plazo a nivel nacional y regional son particularmente relevantes en sectores como la gestión y el suministro de agua, el futuro energético de la región y los sectores pesquero y sector forestal. Algunos de los modelos adoptados por los países industrializados pueden ser útiles en esta materia,¹⁵ pero también existen experiencias en la región que pueden servir de base para un proceso colectivo de aprendizaje.

¹⁵ La Unión Europea cuenta con lineamientos respecto de la composición de la matriz energética que se pretende lograr en diez años, con el fin de inducir procesos de inversión en desarrollo tecnológico por parte de empresas que buscan suplir la innovación requerida para cumplir las metas de política establecidas. Este mismo proceso de reforzamiento tecnológico se registró en Estados Unidos por

4. Emprender iniciativas innovadoras para financiar el logro de las metas de desarrollo sostenible

El logro de las metas de desarrollo sostenible¹⁶ requiere la movilización de una enorme inversión de recursos que los países no han logrado materializar en la última década. El entorno económico actual exige que los países emprendan iniciativas innovadoras para cubrir esta brecha de financiamiento.

En lo que se refiere a la movilización de recursos propios para el desarrollo sostenible, los países enfrentan la necesidad de movilizar un volumen creciente de recursos nacionales para financiar sus metas. En ese contexto, la evolución del régimen fiscal conforme a dichas metas necesariamente jugará un papel preponderante en los años venideros, tal y como lo demuestran las reformas fiscales “verdes”, que ya están poniendo en práctica varios países.¹⁷ Los países de América Latina y el Caribe tienen la oportunidad de introducir componentes específicamente ambientales en futuras reformas tributarias. En esta materia existen diferentes opciones: a) la utilización de impuestos, cargos y aranceles ambientales como incentivos para prevenir la degradación ambiental e internalizar el costo social de actividades que conllevan impactos ambientales; b) la utilización de impuestos ambientales y cargos por el uso de recursos naturales con fines recaudatorios en general;¹⁸ y c) el diseño del régimen fiscal para propiciar una explotación óptima de los recursos naturales.

Hasta ahora, la experiencia de los países de la región en la utilización de impuestos y cargos ambientales es incipiente. La identificación de oportunidades concretas de introducción y potencial aplicación de estos nuevos instrumentos dentro del régimen fiscal y administrativo de los países es claramente un área que deberá abordarse en los próximos años.

En materia de movilización de recursos internacionales hacia objetivos de desarrollo sostenible, los países pudieran organizarse colectivamente para relanzar la iniciativa de canje de deuda por naturaleza, u otro mecanismo que alivie la carga financiera de la deuda externa y libere recursos para fines que impliquen externalidades globales positivas. También existe potencial en la negociación colectiva para reforzar la prioridad política de una mayor transferencia de recursos concesionales para financiar el logro de objetivos establecidos en el Programa 21, según las metas de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) trazadas por las Naciones Unidas. Otra oportunidad propicia consiste en acordar posiciones para negociar eficazmente a nivel multilateral la consolidación de mecanismos que permitan captar el valor económico de los bienes públicos y los servicios ambientales globales que brinda la región (como se detalla a continuación).

5. Consolidar la creación de mercados internacionales para los servicios ambientales globales y crear capacidad regional para participar activamente en ellos

América Latina posee una dotación de recursos naturales y ecosistemas de importancia mundial que le otorgan un papel destacado desde el punto de vista de la oferta de servicios ambientales globales. Un ejemplo de servicio ambiental global consiste en la gran contribución a la estabilización del sistema climático a través de la inmensa masa forestal amazónica y otros ecosistemas regionales que actúan como sumideros netos de dióxido de carbono atmosférico en el

las metas trazadas en la Ley Estadounidense de Limpieza del Aire en las décadas de 1970 y 1980, que llevaron al desarrollo del convertidor catalítico.

¹⁶ En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se estimó que para alcanzar las metas trazadas en el Programa 21 los países en desarrollo necesitarían movilizar 560 000 millones de dólares anuales en recursos adicionales hacia estos objetivos (Naciones Unidas, 1993).

¹⁷ Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza (OCDE, 2000, p. 4).

¹⁸ O en el caso de una aplicación más acotada, destinados específicamente a financiar el costo de actividades de gestión e inversiones en infraestructura ambiental.

ciclo biogeofísico del carbono, y la preservación de recursos genéticos asociados a la megabiodiversidad que caracteriza a varios de los ecosistemas latinoamericanos. Hasta ahora la ausencia de mercados que permitan captar el valor económico de estos servicios ambientales globales pone en peligro la capacidad de la región para revertir la trayectoria de degradación de su capital natural y garantizar un flujo de recursos que compense el costo de oportunidad de su preservación.¹⁹

Es preciso que la región encuentre los mecanismos que permitan captar un sólido flujo de recursos internacionales para financiar los esfuerzos de conservación y manejo de sus recursos naturales y ecosistemas de importancia global. Sin un flujo estable de recursos no será posible realizar las inversiones que aseguren la provisión continuada de estos servicios ambientales globales. El mecanismo para un desarrollo limpio constituye la primera iniciativa a nivel mundial para establecer un mercado internacional de esta naturaleza. Desde un punto de vista estratégico a la región le conviene que se consolide con éxito esta primera iniciativa global para crear un mercado que permita captar valor económico por los servicios de estabilización climática que brinda la región a la comunidad internacional. Ello sentará un importante precedente para futuros avances en la misma dirección y para incluir medidas similares en nuevos convenios internacionales, en particular en torno a la conservación de la biodiversidad.

Los países pueden asumir un papel proactivo en las negociaciones multilaterales asociadas a la Convención sobre el Cambio Climático y al Convenio sobre la Diversidad Biológica, con miras a su consolidación como mecanismos apropiados para captar el valor económico de los servicios ambientales globales. Deben, además, continuar los esfuerzos para crear capacidad en los países para explotar las oportunidades que ellos abren, a través de esfuerzos de promoción y capacitación internos dirigidos a los sectores productivos nacionales con mayor potencial para participar en los proyectos correspondientes. Esto implica necesariamente un importante papel de promotor para el Estado, ya que las oportunidades económicas implícitas en un mercado incipiente de esta naturaleza no son aparentes para los agentes económicos nacionales ni las instituciones financieras tradicionales. El papel de promotor y catalizador de fondos semilla dispuestos por entidades multilaterales y regionales²⁰ resultará crítico en las fases iniciales de arranque y consolidación de estos mercados, hasta que adquieran el dinamismo necesario para movilizar recursos por sí solos.

6. Aumentar la absorción de tecnologías de producción más limpia a través de los vínculos comerciales y de inversión foránea existentes, e inversión propia en investigación y desarrollo

Las nuevas tecnologías de producción más limpia, tecnologías de transporte con bajas emisiones y tecnologías de eficiencia energética y fuentes renovables representan una ola reciente de innovación tecnológica y creación de nuevos mercados que experimentará gran dinamismo en las próximas décadas. Para lograr una pronta inserción en estos mercados los países de América Latina y el Caribe deben buscar mecanismos para acelerar la absorción y difusión de estas nuevas corrientes tecnológicas.

Los países pueden explotar oportunidades para captar tecnologías limpias a través de procesos de inversión existentes y creación de vínculos con los países que lideran estas tecnologías. Estos objetivos deberían formar parte integral de las estrategias comerciales y de atracción de

¹⁹ Ante la imposibilidad de captar valor económico de la conservación de estos recursos naturales, el patrón de incentivos a nivel microeconómico induce a convertir los ecosistemas naturales, destinándolos a usos económicos poco rentables, como la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia (véase la segunda sección de este capítulo). Estos cambios del uso del suelo suelen ser irreversibles y tienden a minar la base del capital natural.

²⁰ Por ejemplo, el Fondo Prototípico del Carbono del Banco Mundial y la línea de financiamiento para proyectos de mecanismo para un desarrollo limpio dispuesta por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

inversión extranjera directa, asociando la evaluación de impacto ambiental de la nueva inversión con compromisos de absorción y difusión de tecnologías limpias. En términos más amplios, debe promoverse la difusión de los nuevos procesos y tecnologías de producción limpias desde las empresas líderes a través de los encadenamientos productivos a nivel nacional (ej. pyme, proveedores y consumidores). El establecimiento de centros de producción limpia, para difundir información y promover desarrollo tecnológico local y proyectos piloto de demostración en diversos sectores, es otra línea de acción para apoyar estos objetivos. Varios países de la región ya cuentan con modelos exitosos de este tipo.

7. Aumentar el compromiso político de todos los actores sociales a nivel nacional, regional, y global con las metas de desarrollo sostenible

Finalmente, hay que reconocer que, sin un esfuerzo continuo de información y capacitación de todos los actores sociales, las metas de desarrollo sostenible no lograrán verse expresadas como prioridad en la agenda política de nuestros países. El avance en las metas del desarrollo sostenible supone un público informado y una sociedad civil proactiva en la consecución de su derecho a vivir en un ambiente sano y detener los actuales procesos de degradación. Faltan todavía esfuerzos para que las metas de desarrollo sostenible exhiban mayor relevancia y peso en el escenario político de América Latina y el Caribe.

Algunas de las acciones que los países pueden emprender para fortalecer hacia adentro el compromiso político con las metas de desarrollo sostenible incluyen: incorporar el concepto de desarrollo sostenible en todos los niveles del sistema educativo nacional; darle amplia difusión pública a las metas nacionales de desarrollo sostenible y los indicadores de avance o retroceso frente a las mismas; reforzar la noción pública de las metas nacionales de desarrollo sostenible como objetivo político y derecho ciudadano; invertir en investigación, generación de información, análisis de las tendencias nacionales respecto a las metas del desarrollo sostenible, con miras a darle a la opinión pública elementos objetivos para evaluar las tendencias nacionales y formarse su propio juicio; y continuar el fortalecimiento del sistema democrático y los canales de expresión de todos los grupos sociales para hacer valer sus prioridades y derechos en un sentido amplio.



Capítulo 10

Globalización y desarrollo social

La reciente fase de globalización ha vuelto más evidentes los rezagos sociales que persisten en la región, en particular en lo que respecta a educación, empleo y protección social. Estas son las tres áreas críticas en las que se deben generar círculos virtuosos que permitan asegurar una mayor capacidad de participación tanto en el mundo global como en la construcción y en los beneficios del desarrollo económico. La globalización también ha dado origen a nuevos desafíos, relacionados principalmente con los cambios tecnológicos y la volatilidad de las condiciones laborales. Así, educación, empleo y protección social constituyen los ejes de una política social activa frente a la globalización, una política en la cual se hagan realidad los principios universales recogidos en las declaraciones sobre derechos humanos y en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas.

I. Brechas y rezagos educativos en la región

En escenarios caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación prefigura el destino de personas y sociedades. En términos sociales, los cambios generados por la globalización y los nuevos patrones productivos obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, trabajar y competir. La educación es, pues, un requisito tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de

garantizar un desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Pero la educación es también un derecho humano, consagrado como tal en las declaraciones internacionales pertinentes.

La CEPAL ha sostenido que la educación es un medio privilegiado para asegurar el dinamismo productivo con equidad social, y también para fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía (CEPAL, 1992b y 2000a). Además, la educación constituye el principal instrumento en los esfuerzos por reducir desigualdades y la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Tener educación permite acceder a trabajos de calidad, participar en las redes por las que circula el conocimiento, integrarse a la revolución de la información y escapar del círculo vicioso de la pobreza. La educación también es la base para repensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos, aprender a vivir en un mundo multicultural, y formar y ejercer la ciudadanía, en particular en la actual sociedad del conocimiento (CEPAL, 2000a, cap. 3).

A pesar de haberse obtenido algunos progresos, la educación en América Latina y el Caribe sigue presentando grandes brechas en materia de logros (cantidad y calidad) y retornos, especialmente según nivel de ingreso y localización territorial, en tanto que las diferencias según género, en particular en cuanto a acceso, prácticamente han sido superadas. Aun así, el acceso a la educación muestra un alto grado de estratificación que reproduce, en vez de corregir, las desigualdades de ingreso. Esto, aunado a sus efectos sobre la inserción laboral y las posibilidades de movilidad ascendente, explica en parte la ostensible rigidez de la estructura social existente en la región. En el plano internacional, la brecha educativa de América Latina y el Caribe con respecto a las economías desarrolladas y emergentes de Asia se ha ampliado.

1. Avances en materia de cobertura educativa

Las tasas de asistencia en la educación primaria avanzaron hasta alcanzar niveles superiores a 90%, pero siguen siendo bajas en la secundaria (70%) y superior (26%) (véase el cuadro 10.1).¹ Las diferencias según género son reducidas en todos los niveles educativos y, de hecho, las tasas de cobertura ahora tienden a ser más altas para la población femenina. Entre grupos de ingreso, el cuartil más rico de la población presenta una mayor asistencia a lo largo del ciclo educativo completo. También se observa que en todos los países, para los grupos de edad y cuartiles de ingreso considerados y para ambos sexos, la asistencia escolar en las áreas urbanas es mayor que en las rurales, con diferencias que aumentan a la par con el nivel educativo.

Las tasas de asistencia de la educación primaria en la región varían entre 95% o más (Chile, Panamá y Venezuela) y menos de 75% (Guatemala). La cobertura según sexo tiende a ser similar para hombres y mujeres, con diferencias que no exceden los dos puntos porcentuales en la mayoría de los países, sin que se observe un patrón particular. La asistencia urbana es superior a la rural en cinco puntos porcentuales en promedio, situándose por encima de 10 en El Salvador, Guatemala y Honduras. Las diferencias de asistencia por grupos de ingreso son menores en la educación primaria (siete puntos) que en otros niveles educativos; van desde dos puntos porcentuales entre los cuartiles extremos (Chile), hasta 15-19 puntos (El Salvador, Guatemala y Honduras). En el ciclo de la primaria se observa una mayor equidad entre grupos de ingreso, ya que la brecha se ha reducido durante la última década, especialmente en Brasil, si bien se ha ampliado en Colombia, Honduras y Venezuela.

¹ Toda la información estadística que se presenta a continuación ha sido calculada por la CEPAL sobre la base de las encuestas nacionales de hogares. Los rangos de edad y los niveles educativos han sido asimilados como sigue: 6-13 años con educación primaria; 14-17 años con educación secundaria y 18-25 años con educación superior. Los promedios indicados corresponden a promedios simples de las cifras nacionales. Para algunos países, la información disponible es parcial, lo que ha impedido estimar, por ejemplo, las cifras correspondientes al sector rural o a un año a comienzos de la década, para que sirvan como base de comparación. En el texto se señalan principalmente las tendencias observadas en países que cuentan con información nacional.

Cuadro 10.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR SEGÚN
GRUPOS DE EDAD Y SEXO Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y
CUARTIL DE INGRESO FAMILIAR, a/ 1990 Y 1999

(En porcentajes)

País	Año	Grupos de edad												Grupos de edad														
		6 a 13 años						14 a 17 años						18 a 25 años						6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4		
Argentina	1990	97.2	97.7	96.9	-	-	-	-	-	-	96.6	99.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1999	99.2	99.0	99.3	85.1	83.4	86.9	42.4	39.4	45.3	98.8	99.7	80.1	95.9	28.2	58.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Bolivia	1989	94.8	94.9	94.7	87.1	90.4	84.1	46.6	52.5	41.6	93.9	96.0	88.5	82.5	49.5	48.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1997	93.0	93.5	92.6	77.5	79.1	75.9	37.2	39.2	35.3	90.4	97.0	73.8	82.1	31.9	44.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Urbano	96.0	96.0	96.1	88.4	89.2	87.7	48.6	50.7	46.7	94.3	99.1	89.7	87.6	45.1	54.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Rural	88.6	89.7	87.5	55.3	60.0	50.3	9.1	12.3	5.9	84.5	94.0	46.3	70.3	8.1	15.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Brasil	1990	83.0	82.1	84.0	61.9	58.6	65.2	20.9	19.4	22.4	75.9	94.4	54.6	77.0	13.8	32.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1997	88.1	87.4	88.8	69.0	66.4	71.6	24.1	22.9	25.3	80.7	94.4	59.4	77.0	15.6	32.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Urbano	69.5	68.2	70.8	41.0	37.5	44.9	9.2	7.8	10.9	63.4	85.4	39.6	51.6	6.9	13.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Nacional	94.6	94.2	95.1	81.7	81.5	81.9	31.6	31.0	32.2	92.5	98.5	76.8	92.8	25.0	47.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Rural	91.6	90.9	92.3	73.2	73.8	72.5	23.1	22.5	23.8	89.8	96.2	75.2	80.2	19.9	29.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1999	95.6	95.3	95.9	84.2	83.8	84.5	33.5	33.1	33.9	93.3	98.9	77.3	95.4	26.0	51.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Chile	1990	96.7	96.4	96.9	80.4	80.3	80.4	22.0	24.2	19.9	95.6	98.6	76.0	89.5	15.9	34.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1997	97.8	97.6	98.0	86.0	86.0	86.0	25.1	28.2	22.2	96.8	99.2	80.7	94.7	17.6	39.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Urbano	92.0	91.7	92.3	56.4	56.7	56.2	7.8	7.2	8.4	90.8	95.8	53.1	64.6	7.6	9.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Rural	98.6	98.6	98.5	90.0	90.0	90.1	33.9	35.6	32.3	97.9	99.7	85.7	97.2	21.8	53.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Colombia	1991	98.9	99.0	98.9	91.9	91.8	92.1	36.2	38.5	34.1	98.3	99.8	87.3	98.0	22.5	55.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1997	96.4	96.2	96.5	78.7	79.1	78.3	18.7	17.7	19.7	95.3	98.2	76.5	89.2	16.7	27.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Urbano	83.4	82.4	84.4	62.7	60.3	65.0	22.6	22.8	22.5	81.0	86.8	62.5	63.0	19.4	28.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Rural	91.4	90.7	92.1	76.7	77.9	75.5	29.5	30.4	28.9	87.8	95.4	74.6	77.8	22.7	41.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Nacional	74.4	73.2	75.7	45.9	40.8	51.4	11.9	12.1	11.7	72.1	77.8	45.2	48.7	14.1	11.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1999	90.5	89.6	91.4	69.7	68.6	70.8	24.5	24.9	24.2	87.9	94.5	67.8	75.1	18.4	37.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Costa Rica	1990	93.6	92.7	94.5	77.8	77.9	77.7	29.3	30.1	28.7	89.9	98.0	73.3	86.6	19.3	50.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	1997	86.5	85.8	87.3	57.8	55.6	60.1	15.1	15.9	14.3	85.0	89.9	58.0	60.9	16.5	15.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Urbano	94.2	94.4	94.0	64.5	61.9	67.0	29.8	28.0	31.5	92.6	98.2	59.3	78.2	19.7	42.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Rural	97.5	97.4	97.6	76.3	73.4	79.1	40.6	38.2	42.9	97.0	99.6	68.4	94.7	27.6	57.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Nacional	91.9	92.3	91.5	54.2	52.2	56.2	19.5	18.6	20.3	89.2	97.2	48.7	68.0	10.8	30.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

Cuadro 10.1 (continuación)

País	Año	Grupos de edad										Grupos de edad					
		6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años			6 a 13 años		14 a 17 años		18 a 25 años		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	C1	C4	C1	C4	C1	C4	
Ecuador	1990																
	Urbano	96.3	95.9	96.7	81.1	7.2	83.0	40.2	39.9	40.4	95.9	98.3	81.3	84.1	40.1	45.14	
El Salvador	1999																
	Urbano	92.5	92.4	92.6	77.2	76.6	77.8	33.1	33.6	32.6	90.9	97.6	70.6	88.7	24.2	50.0	
Guatemala	1990																
	Urbano	89.0	89.1	88.9	73.0	73.4	72.7	28.6	31.3	26.6							
Honduras	1999																
	Nacional	85.2	85.2	85.1	65.3	67.1	63.5	22.3	23.3	21.3	78.9	94.7	60.1	76.1	13.9	33.3	
Méjico	1992																
	Urbano	95.2	95.5	94.9	67.1	69.2	65.0	26.2	29.3	23.3	93.5	98.8	58.9	85.4	11.7	43.8	
Nicaragua	1998																
	Rural	87.9	89.7	85.8	41.0	40.8	41.1	8.2	8.3	8.1	83.5	95.3	31.4	52.1	5.1	11.0	
Panamá	1999																
	Nacional	94.6	95.6	93.7	60.1	62.0	58.3	21.0	23.5	18.7	91.2	98.8	47.7	78.0	11.0	35.2	
Paraguay	1999																
	Urbano	97.4	97.5	97.3	80.9	79.2	82.6	37.0	33.3	40.6	95.1	99.6	74.1	89.3	21.6	56.9	
	Rural	94.6	93.5	95.7	67.8	63.6	72.7	18.7	17.5	19.9	92.8	99.1	61.9	83.2	11.8	33.0	

Cuadro 10.1 (conclusión)

País	Año	Grupos de edad								Grupos de edad									
		6 a 13 años				14 a 17 años				18 a 25 años				6 a 13 años		14 a 17 años		18 a 25 años	
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	C1	C4	C1	C4	C1	C4			
República Dominicana	1997																		
	Nacional	91.3	90.2	92.4	82.7	81.7	83.6	34.2	33.5	34.8	89.7	94.6	83.2	84.7	35.6	39.0			
	Urbano	93.0	92.2	93.9	85.6	82.2	88.4	38.8	38.5	39.1	90.4	96.9	87.3	87.8	35.8	43.9			
	Rural	89.6	88.2	91.0	79.0	81.0	76.9	26.7	26.5	26.9	89.1	91.8	78.4	79.9	35.4	31.2			
Uruguay	1990																		
	Urbano	98.0	98.0	98.1	75.0	71.8	78.3	30.7	27.7	33.3	96.9	99.7	64.2	90.8	15.2	53.2			
	1999																		
	Urbano	97.9	97.9	98.0	76.5	72.9	80.0	31.7	27.3	36.2	97.0	99.8	65.3	96.1	15.0	60.1			
Venezuela	1990																		
	Nacional	92.0	91.2	92.7	68.5	65.3	71.9	27.6	25.3	29.9	90.5	94.7	68.2	75.3	27.7	33.9			
	Urbano	93.9	93.3	94.6	72.8	70.4	75.2	30.6	28.5	32.8	92.5	96.4	71.5	81.0	30.4	38.1			
	Rural	83.9	83.0	85.0	47.0	41.9	53.3	8.7	7.5	10.1	82.8	86.1	50.8	48.2	8.1	10.3			
	1999																		
	Nacional	95.6	95.1	96.2	70.5	67.1	73.8	19.0	16.9	21.2	93.3	99.2	64.1	81.0	16.8	26.0			
Promedio c/	1990 d/																		
	Nacional	87.6	87.3	88.0	61.6	60.1	63.0	21.8	21.6	22.1	84.4	93.3	56.7	71.1	16.0	31.9			
	Urbano	93.1	92.8	93.4	75.0	74.7	75.3	31.3	32.2	31.1	90.4	97.0	68.7	84.0	23.3	45.2			
	Rural	80.8	80.6	81.0	43.6	41.6	45.6	9.4	8.8	10.2	77.1	88.2	39.3	52.4	7.5	13.5			
	1999 e/																		
	Nacional	93.3	92.9	93.6	69.8	68.3	71.3	26.1	25.5	26.7	90.7	97.5	63.8	80.6	17.7	39.8			
	Urbano	95.3	95.1	95.5	78.2	77.2	79.2	34.3	33.9	34.8	93.0	98.6	71.0	89.7	23.3	53.5			
	Rural	90.2	89.8	90.7	58.9	58.0	60.1	16.0	15.8	16.2	87.6	95.6	55.3	69.7	11.7	23.5			

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ C1 y C4 corresponden, respectivamente, a los cuartiles primero y cuarto de la distribución del ingreso per cápita de los hogares.

b/ Ocho ciudades principales.

c/ Los promedios se calcularon con las cifras de los países que disponen de información comparables para los dos años considerados. Así, el promedio general no incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. El promedio urbano no incluye a Argentina, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Finalmente, el promedio rural no incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

d/ El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1990.

e/ El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1999.

La tasa de asistencia de la educación secundaria fue la que más se elevó en los años noventa (ocho puntos), hasta alcanzar un promedio de 70%, aunque dentro de un rango amplio de variación (entre 90% en Chile y menos de 45% en Guatemala y Honduras). A diferencia de los demás niveles educativos, en los que las disparidades de asistencia según sexo tienden a equilibrarse, en la educación secundaria la asistencia femenina es generalmente mayor (en cerca de tres puntos) que la masculina. La brecha rural-urbana se redujo durante la década, pero aún es la más amplia (19 puntos porcentuales) en comparación con los otros dos niveles educativos. Por grupos de ingreso, las diferencias entre cuartiles extremos llegan a 16 puntos, con una variación entre menos de 10 puntos (Bolivia y Colombia) y más de 30 (Méjico y Uruguay). A lo largo de la década, esta brecha tendió a acrecentarse, excepto en Bolivia, Brasil, Chile y Panamá. Esto significa que la ganancia en términos de cobertura no benefició proporcionalmente a los grupos de ingresos bajos.

Así, los esfuerzos financieros y regulatorios desplegados durante los años noventa con vistas a expandir la cobertura de la educación básica en toda la región se tradujeron en un avance próximo a la universalización de la educación primaria, lo cual tendió a cerrar las brechas en este nivel; en el ciclo secundario, en cambio, el notorio progreso registrado privilegió las zonas urbanas y no benefició adecuadamente a los grupos sociales de menores ingresos. La experiencia indica, por lo tanto, que los procesos tendientes a lograr la universalización de la educación básica han demostrado una gran dificultad en términos institucionales para cerrar las brechas rural-urbana y según ingresos. De allí que para alcanzar el objetivo de la universalidad hasta la secundaria completa se requiera mantener un esfuerzo continuado, pero más intensivo, a fin de eliminar estas brechas, que se han ampliado durante la transición desde las coberturas reducidas a la universalidad, y acelerar así el paso hacia sistemas educativos que contribuyan a la equidad.

En el grupo de edad de 18 a 25 años, que aquí se asimila a educación superior, la tasa de asistencia escolar aumentó cuatro puntos a lo largo de los años noventa, hasta alcanzar a 26%, con un rango que va desde más de 33% (Bolivia, Chile, Panamá y República Dominicana)² y 6% (Guatemala y Honduras). Por sexo, las diferencias más altas (más de cuatro puntos) favorecen a los hombres en Bolivia y México, y a las mujeres en Panamá, Uruguay y Venezuela. La brecha urbano-rural (18 puntos) es similar a la registrada en la educación media, y también ha tendido a reducirse. Por niveles de ingreso, las diferencias entre los cuartiles extremos van desde menos de 10 puntos porcentuales (República Dominicana y Venezuela) hasta más de 30 (Chile, Panamá y Uruguay). Esta brecha también se acrecentó en todos los países durante la década de 1990. Por lo tanto, durante este período de expansión de las coberturas, la educación media y superior, al contrario de la primaria, tendieron a “elitizarse”.

No obstante los avances, cuando se compara los países latinoamericanos con los de la OCDE y del Sudeste asiático, persisten los rezagos tanto en cuanto a cobertura y ritmo de expansión de la educación secundaria y superior, como a logros del aprendizaje. Se observa que la extensión de la escolaridad obligatoria y de la educación secundaria, así como de las jornadas escolares, es mucho más corta en la región. Entre 1985 y 1997 los países del Sudeste asiático tomaron la delantera en términos de cobertura secundaria y superior, pese a haber partido con mayores rezagos. Durante el mismo período, los países de la OCDE se distanciaron aún más, ya que casi toda su población joven cursa estudios secundarios y la mayor parte (85%) los completa. La participación de la educación técnica en el conjunto de la secundaria también es menor en la región que en los países de la OCDE y del Sudeste asiático (véase el cuadro 10.2).

La evolución del indicador de esperanza de vida escolar de la UNESCO³ muestra también que los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe por aumentar el nivel educativo de la población han sido insuficientes. Dicho indicador se mantuvo en 10.2 años escolares entre 1980 y 1990, y se incrementó hasta 10.6 años en la primera mitad de los años noventa. Este aumento (0.4 años), además de ser modesto, revela un rezago en el desarrollo del capital humano, porque entre 1980 y 1995 la esperanza de vida escolar aumentó 2.3 años en los países de la OCDE y 2.5 años en Corea. Estas tendencias condujeron a una ampliación de la brecha entre los países de la OCDE y América Latina: la diferencia de 2.4 años que existía en 1980 prácticamente se había duplicado a mediados de la década de 1990, cuando llegó a 4.3 años (véase el cuadro 10.3). Por supuesto, la evolución de este indicador en la región es heterogénea. Para el conjunto de la década, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL basadas en los datos sobre cobertura obtenidos de las encuestas de hogares, el progreso educativo habría continuado, y para el año 1999 la región

² En algunos de los países mencionados, las tasas de cobertura pueden incluir una proporción de estudiantes de secundaria en este grupo de edad.

³ La esperanza de vida escolar se define como el número total de años de estudio que un niño puede esperar recibir en el futuro, suponiendo que su probabilidad de matrícula sea igual a la tasa de matriculación actual para su edad.

registraría avances de algunas décimas, e incluso de un año o más en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, los países más aventajados a este respecto.⁴ A pesar de la importancia otorgada a la educación en las políticas sociales, aún hay países en los que, según el promedio, el estudiante que hoy ingresa al sistema educativo no concluirá el ciclo básico que le permita escapar a la pobreza (CEPAL, 1998e).

Cuadro 10.2
MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y TERCIARIA,
1985 A 1997

Grupos de países	Tasas de matrícula bruta					
	Enseñanza secundaria		Aumento de la tasa de matrícula (en puntos porcentuales)	Enseñanza terciaria		Aumento de la tasa de matrícula (en puntos porcentuales)
	1985	1997		1985	1997	
América Latina y el Caribe	50.2	62.2	12.0	15.8	19.4	3.6
Países de la OCDE	92.3	108.0	15.7	39.3	61.1	21.8
ERI de Asia a/	57.3	73.1	15.8	14.8	30.5	15.7
Asia Oriental y Sudoriental b/	41.5	66.3	24.8	5.4	10.8	5.4
Desempeño educativo 1998						
Grupos de países	Tiempo de escolaridad (años)			Enseñanza terciaria en ciencias naturales, ingeniería y agricultura, como porcentaje del total de la enseñanza terciaria		
	Obligatoria		Secundaria	Matrícula	Egresados	
América Latina y el Caribe	7.1		5.1	26.0	26.6	
Países de la OCDE	9.8		6.4	27.2	25.2	
ERI de Asia a/	7.7		6.3	36.0	38.2	
Asia Oriental y Sudoriental b/	7.3		6.1	31.6	32.2	

Fuente: Beverly Carlson “Education and the Labour Market in Latin America: Confronting Globalization”, Working Paper, Santiago de Chile, inédito. Sobre la base de datos del Anuario Estadístico de la UNESCO 1999 y el Informe Mundial sobre la Educación de la UNESCO 2000.

- a/ Economías de reciente industrialización de Asia: China, Hong Kong, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.
- b/ Sólo los países en desarrollo, con inclusión de las ERI de Asia.

El mejor indicador de la prioridad otorgada a la educación en las políticas públicas es el aumento que experimentó el gasto público por este concepto en la década de 1990. En efecto, estimado como porcentaje del PIB, dicho gasto aumentó de 2.9 % del producto en el bienio 1990-1991 a 4.0 % en 1998-1999. Por su parte, el gasto per cápita anual, calculado como un

⁴ Como se observa en el cuadro 10.3, estos cálculos indican que la esperanza de vida escolar es superior en poco más de un año, en promedio, a las estimaciones de la UNESCO, pero el ritmo de progreso es igualmente lento.

Cuadro 10.3
ESPERANZA DE VIDA ESCOLAR EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1980, 1990 Y 1995
(Ambos sexos, nivel nacional)

Región	País	UNESCO			CEPAL	
		1980	1990	1995	1990	1999
América Latina	Argentina (urbano)					14.7
	Bolivia	8.6	9.9		14.8	13.4
	Brasil	9.5	10.4	11.1 (1994)	10.7	13.3
	Chile	11.5 (1983)	12.0 (1991)	12.6 (1996)	12.8	14.1
	Colombia		9.0 (1991)	10.0	10.9	11.9
	Costa Rica	9.7	9.6	10.1 (1994)	10.5	12.3
	Ecuador (urbano)				14.1	13.1
	El Salvador		9.2 (198,9)	9.8		11.1
	Guatemala					8.4
	Honduras	8.4 (1983)	8.7 (1991)		8.6	9.5
	México		10.6	11.1	11.1	11.6
	Nicaragua				9.8	
	Panamá	11.4	11.3		12.6	13.4
	Paraguay		8.6	9.8		12.0
	República Dominicana					13.3
EARI b/	Perú	11.0 (1981)	11.9 (1988)	12.4		
	Uruguay (urbano)				13.2	13.4
	Venezuela	10.0	10.8		12.2	11.9
	Promedio a/	10.2	10.2	10.6	11.4	12.0
	Hong Kong	11.4				
OCDE	Corea	11.7	13.3	14.2		
	Austria		14.5 (1992)	14.5 (1996)		
	Bélgica	13 (1981)	14.2	16.8		
	Dinamarca	13.4	14.2	14.8		
	Francia	12.6	14.5 (1991)	15.5		
	Grecia	12.0	13.3	13.5		
	Holanda	13.0	14.9	16.6		
	Irlanda	11.4	12.6	13.7		
	Japón	13.1	13.2	13.2 (1994)		
	Noruega	12.9	14.2	15.2		
	Polonia	12.0	12.2	13.0 (1994)		
	Reino Unido	12.9	13.7	16.5		
	Suecia	12.6 (1981)	13.0	14.7		
	Suiza	12.6	13.6	14.1		
	Promedio a/	12.6	13.7	14.9		

Fuente: UNESCO, Education at a glance y Base de datos. CEPAL, estimaciones a partir de encuestas de hogares.

a/ En el cálculo de los promedios no se incluyeron las cifras correspondientes a zonas urbanas.

b/ Economías asiáticas recientemente industrializadas.

promedio simple de los países, en dólares de 1997, alcanzaba a 137 dólares en 1998-1999, 51 dólares más que en 1990-1991 (véase el cuadro 10.4) (CEPAL, 2001c). Este incremento es mayor que el del gasto en salud (28 dólares en igual período), pero claramente insuficiente cuando se compara con la inversión educativa de los países de la OCDE (en torno de 5% del PIB), y con lo que se requeriría para alcanzar logros y niveles educativos que permitieran incidir con fuerza en materia de igualdad de oportunidades y competitividad. Más que sus incrementos recientes, es el nivel del gasto público total el que explica las diferencias entre las tasas de asistencia escolar en los ciclos primario y secundario. De ahí la importancia tanto de aumentar los recursos para la educación, como de asegurar su sostenibilidad en las épocas de crisis.

Cuadro 10.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN

País	En dólares de 1997			Como porcentaje del PIB		
	1990-1991	1994-1995	1998-1999	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Argentina	226	318	383	3.3	4.2	4.7
Bolivia	...	52	62	...	5.3	6.0
Brasil	162	226	187	3.7	4.9	3.9
Chile	87	129	202	2.6	2.9	3.9
Colombia	63	86	120	3.2	3.4	4.7
Costa Rica	115	136	163	3.8	4.1	4.4
El Salvador	...	35	52	...	2.0	2.7
Guatemala	25	29	40	1.6	1.8	2.3
Honduras	32	31	32	4.3	4.1	4.1
México	104	157	167	2.6	3.8	3.8
Nicaragua	22	20	26	5.0	4.9	5.7
Panamá	125	151	198	4.7	5.0	6.0
Paraguay	22	61	66	1.2	3.2	3.7
Perú	28	56	62	1.3	2.3	2.2
República Dominicana	18	34	57	1.2	2.1	2.8
Uruguay	130	151	218	2.5	2.5	3.3
Venezuela	129	139	140	3.5	3.7	3.8
Promedio simple	86	106	128	2.9	3.5	4.0
Promedio simple a/	86	115	137	2.9	3.5	3.9

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.

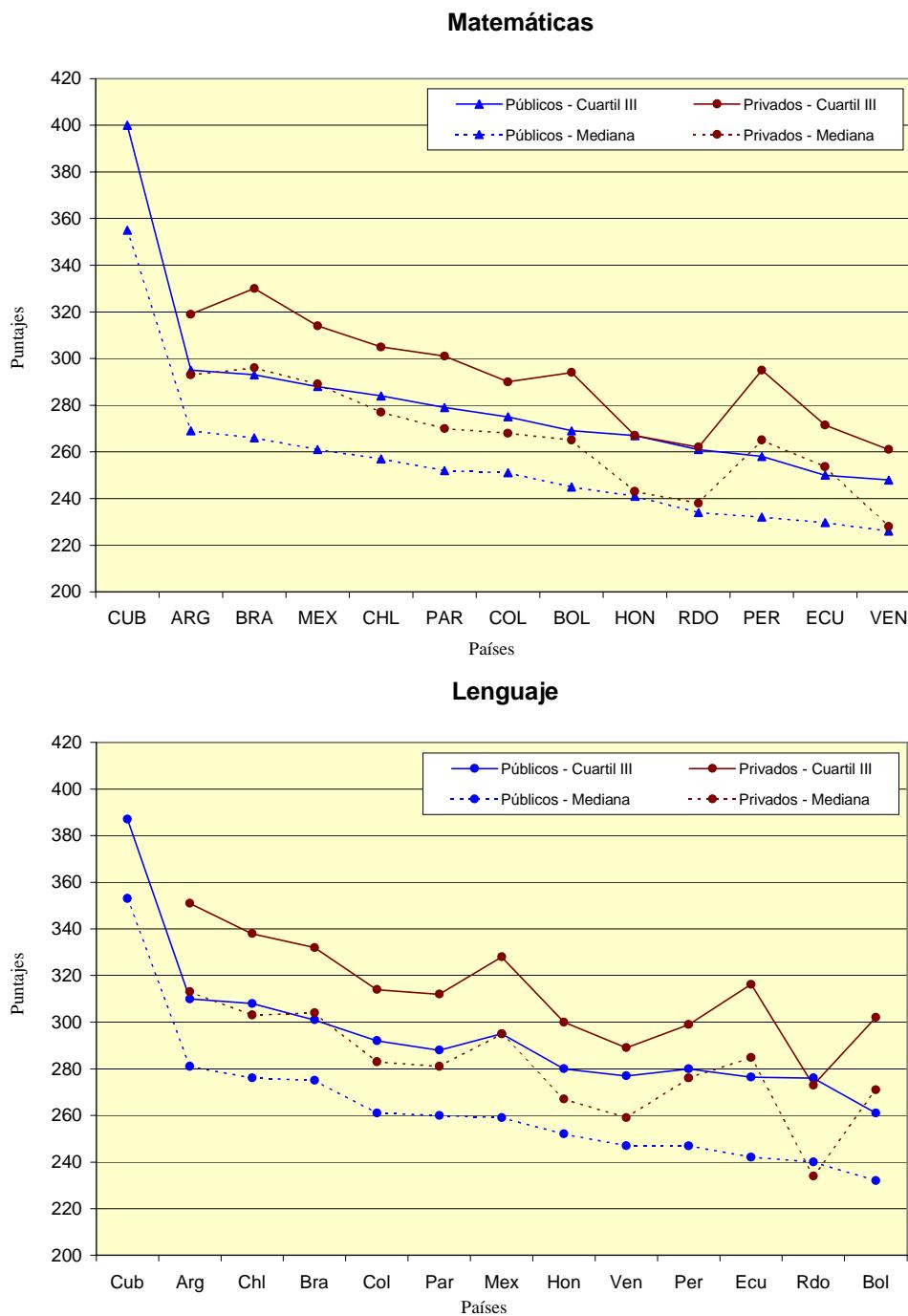
a/ Excluye Bolivia y El Salvador.

2. Rezagos en términos de calidad

En América Latina y el Caribe la calidad de la educación está muy segmentada, en desmedro de los alumnos pertenecientes a hogares de bajos ingresos. Hacia 1994, el rendimiento promedio de los alumnos de cuarto año de enseñanza básica en el área de lenguaje era de 71.9 puntos (sobre un máximo de 100) para el estrato alto, de 58.4 para el medio y de 47.9 para el bajo; en matemáticas, los promedios alcanzaban a 59.0, 49.8 y 43.8, respectivamente.⁵ Los rendimientos de los alumnos de la educación privada, en general de alto costo, son mejores en matemáticas y lenguaje que los de sus pares que estudian en establecimientos públicos (véase el gráfico 10.1). Las diferencias en la calidad del aprendizaje en las áreas de lectoescritura, matemáticas y ciencias también ilustran el rezago de los alumnos latinoamericanos en comparación con los de países industrializados (véase el cuadro 10.5).

⁵ Cifras correspondientes a Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela (OREALC, 1994).

Gráfico 10.1
PUNTAJE MEDIANO Y DEL PERCENTIL 75 EN PRUEBAS ESTANDARIZADAS DE
ALUMNOS DE CUARTO GRADO EN ESTABLECIMIENTOS
EDUCACIONALES PÚBLICOS Y PRIVADOS



Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), datos de 1997.

Cuadro 10.5
POSICIÓN RELATIVA DE PAÍSES IBEROAMERICANOS EN ESTUDIOS INTERNACIONALES SOBRE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Estudio	Países participantes	Países iberoamericanos	Posición relativa
Laboratorio, 1997 a/	13	13	Los puntajes promedio del país en primera posición distan entre 1.5 y 2.0 desvíos estándar de los 12 restantes
TIMSS, 1996 b/	41	3	31, 37 y 40
TIMSS, 1999 b/	38	1	35
IALS, 1998 c/	22	2	19 y 22
IALS, 1998 d/	22	2	21 y 22

Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento (IEA), The Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos” IALS: International Adult Literacy Survey (http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/3d_span.pdf), 2001.

- a/ Lenguaje y matemática, 3° y 4° grados.
- b/ Matemática, 8° grado.
- c/ Destrezas en alfabetismo en jóvenes de 16 a 25 años de edad.
- d/ Destrezas en alfabetismo en adultos de 26 a 65 años de edad.

A estas diferencias se agregan las desigualdades en cuanto al acceso a las redes informáticas y los medios audiovisuales (y a su manejo), canales por los que circula y se renueva incesantemente la producción de conocimientos y, en buena medida, de la cultura. Si bien se realizan esfuerzos para proveer a alumnos y profesores de soportes informáticos en la infraestructura escolar, ni su ritmo de difusión ni su uso resultan suficientes. Es por ello que se percibe una importante “brecha digital” entre los niños y jóvenes habituados al manejo interactivo de redes y lenguajes informáticos y los de ingresos bajos y medio-bajos, cuyo acceso a esos ámbitos es mucho más restringido. Tal como se ha señalado en el capítulo 7, para América Latina y el Caribe esta brecha digital interna es más amenazante que la que existe entre la región y el mundo desarrollado.

La aparición de nuevas ramas en la industria cultural y el incesante avance de las tecnologías de información y comunicación alteran de manera sustancial el desarrollo de las capacidades intelectuales de los escolares y su acceso al saber. A medida que se incorporan los medios audiovisuales e interactivos se empiezan a privilegiar más las capacidades de aprendizaje que los conocimientos adquiridos. La difusión masiva del vídeo (en las esferas tanto de producción como de consumo), los programas de computación (*software*) informáticos, la televisión por cable y el intercambio interactivo de información a distancia, reconfiguran la distribución de los canales de formación y de transmisión de conocimientos. En la región, el uso de medios de comunicación de masas y de tecnologías de información muestra rezagos (UNESCO, 2000a). El empleo de la radio y la televisión con fines educativos es todavía reducido, aunque se están impulsando algunas experiencias audiovisuales y de información. En países del Caribe se ha expandido el uso de medios impresos y electrónicos en actividades en que se utilizan la radio y las exposiciones para promover la lectura y mejorar el uso del lenguaje, y la televisión como medio de información curricular pertinente. En Brasil se llevan a cabo programas de formación docente por televisión, y en Chile la Red Enlaces ha conectado casi todas las escuelas del país a Internet y presta asistencia técnica a alumnos y profesores para su uso con fines educativos (UNESCO, 2000b).

La educación superior aún atraviesa una prolongada crisis, que afecta al conjunto de sus misiones: los profesionales tienen mayores dificultades para lograr su realización laboral; la universidad pierde cada vez más su papel central en la generación del conocimiento; y como punto de encuentro para la formación ciudadana —en la que las universidades latinoamericanas desempeñaron un papel particularmente importante—, buena parte de la educación superior oscila entre la rigidización política y la opción más tecnocrática. Los actuales niveles de investigación y desarrollo científico-tecnológico son claramente insuficientes y heterogéneos. El divorcio entre investigación académica y actividad productiva es muy acentuado.

Además, las universidades tanto públicas como privadas adolecen de serios problemas. Las primeras están sobre pobladas y sobre protegidas, carecen de sistemas de evaluación sistemática, malgastan recursos y sus estructuras burocráticas son excesivas y ritualistas. Las privadas incluyen desde aquellas de muy mala calidad, que recogen al estudiantado que no logra acceder a las universidades públicas o permanecer en ellas, hasta las altamente tecnificadas, exclusivas de las élites. En ambos casos es evidente la falta de regulación.

La capacitación y la educación de adultos son también insuficientes e inadecuadas. Los institutos de capacitación que acompañaron los procesos industrializadores de las primeras décadas de posguerra han perdido pertinencia frente a las transformaciones productivas en curso, y el desarrollo de la capacitación en la empresa es aún embrionario.

3. Educación, empleo e ingresos

El nivel de escolaridad de los trabajadores (población económicamente activa) aumentó en todos los países de la región durante la década de 1990, tanto en el total (de 6.1 a 7.0 años), como para hombres (de 5.8 a 6.8), mujeres (de 6.3 a 7.2), del sector urbano (de 7.8 a 8.6), rural (de 4.5 a 5.3), los ocupados (de 5.5 a 6.4), desocupados (de 6.7 a 7.6), y todos los grupos de edad (de 7.4 a 8.2 para el de 15-29 años, de 6.6 a 7.6 para el de 30-49 años, y de 4 a 5 para los mayores de 50 años) (véase el cuadro 10.6). Las diferencias entre países son considerables, y varían desde nueve años de estudio en Chile y Panamá, hasta menos de seis años en Brasil, Guatemala y Nicaragua. Los países que más avanzaron en este sentido fueron El Salvador, México y Venezuela. La brecha absoluta entre las zonas rurales y urbanas sigue siendo considerable, aunque se ha reducido levemente. La diferencia entre hombres y mujeres, que permanece relativamente constante, favorece a las segundas, que registran ganancias relativas en Colombia, Guatemala, Panamá y Venezuela, aunque en Brasil, Chile, Honduras, México y Nicaragua los avances corresponden a la población masculina. Igualmente, con pocas excepciones, el promedio de años de estudio de los desocupados supera el de los ocupados en todos los grupos de edad, con diferencias más apreciables en Brasil, Guatemala, Honduras, Panamá, y muy reducidas en Chile y Costa Rica; estas distancias han tendido a ampliarse en Brasil, El Salvador y Guatemala, y a estrecharse en Costa Rica y Panamá.

Cuadro 10.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): NÚMERO PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA), SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 1990 Y 1999
(En porcentajes)

País	Año	Grupos de edad												
		Total				15 a 29 años				30 a 49 años				
		Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	
Argentina	1999	Urbano	10.1	10.0	10.2	10.9	10.9	10.9	10.7	11.0	8.7	8.5	8.8	
Bolivia	1989a/	Urbano	8.5	7.9	9.1	10.1	9.5	10.6	8.8	8.7	9.0	6.4	5.4	7.6
	1999	Total	7.2	6.3	8.5	8.7	8.1	9.3	7.3	6.7	8.1	5.2	4.0	7.6
		Hombres	8.0	7.2	9.2	9.2	8.6	9.8	8.5	7.7	9.7	6.2	5.1	7.8
		Mujeres	6.3	5.4	7.7	8.1	7.6	8.8	6.3	5.7	6.9	4.1	2.8	7.4
		Urbano	9.3	8.7	9.9	10.5	10.1	10.8	10.1	9.8	10.5	7.2	6.3	8.1
		Rural	4.2	3.8	5.2	6.4	6.1	6.9	3.5	3.6	3.3	1.9	1.6	4.0
Brasil	1990	Total	4.9	4.2	5.5	5.9	5.5	6.3	5.4	4.6	6.1	3.2	2.6	3.9
		Hombres	4.5	4.0	5.1	5.4	5.0	5.8	5.2	4.5	5.9	2.9	2.6	3.2
		Mujeres	5.2	4.4	6.1	6.4	5.9	6.8	5.6	4.8	6.3	3.5	2.6	4.7
		Urbano	6.3	5.8	6.9	7.4	7.2	7.7	7.1	6.5	7.7	4.5	3.9	5.2
		Rural	3.3	2.6	4.0	4.4	3.8	5.0	3.6	2.8	4.4	1.5	1.3	1.9
	1999	Total	5.5	5.1	6.0	7.1	6.6	7.6	6.0	5.7	6.4	3.5	3.0	4.0
		Hombres	5.4	4.8	6.0	6.6	6.0	7.2	5.9	5.4	6.3	3.7	3.0	4.5
		Mujeres	5.7	5.3	6.0	7.5	7.1	8.0	6.2	5.9	6.5	3.2	3.0	3.5
		Urbano	7.0	6.8	7.3	8.3	8.2	8.4	7.7	7.5	7.8	5.0	4.5	5.5
		Rural	4.1	3.4	4.7	5.9	5.0	6.8	4.4	3.8	5.0	1.9	1.5	2.4
Chile	1990	Total	8.2	8.0	8.4	9.8	9.5	10.1	8.7	8.7	8.7	6.1	5.8	6.3
		Hombres	7.9	7.8	7.9	9.2	9.1	9.4	8.5	8.5	8.5	5.9	5.8	5.9
		Mujeres	8.6	8.2	8.9	10.4	10.0	10.8	8.9	8.9	9.0	6.3	5.9	6.7
		Urbano	9.6	9.6	9.7	11.1	10.9	11.4	10.4	10.2	10.5	7.3	7.6	7.1
		Rural	7.1	6.5	7.1	8.8	8.2	8.8	7.0	7.1	7.0	5.3	4.1	5.3
	2000	Total	9.0	8.8	9.1	10.7	10.5	10.9	9.7	9.5	9.9	6.5	6.5	6.5
		Hombres	8.7	8.6	8.7	10.2	10.0	10.4	9.4	9.4	9.4	6.4	6.4	6.5
		Mujeres	9.3	9.0	9.5	11.2	10.9	11.5	10.1	9.7	10.4	6.6	6.5	6.6
		Urbano	10.5	10.5	10.5	11.8	11.8	11.8	11.3	11.4	11.3	8.5	8.4	8.5
		Rural	7.4	7.1	7.7	9.6	9.1	10.0	8.1	7.7	8.5	4.5	4.5	4.5
Colombia	1991	Total	6.2	5.8	6.7	7.6	6.9	8.3	6.9	6.4	7.4	4.1	3.9	4.4
		Hombres	6.4	5.7	7.1	7.4	6.6	8.2	7.1		7.8	4.8	4.1	5.4
		Mujeres	6.0	5.8	6.3	7.8	7.3	8.3	6.8	6.4	7.1	3.5	3.7	3.3
		Urbano	7.7	7.5	7.9	9.1	8.6	9.6	8.7	8.4	9.0	5.3	5.5	5.1
		Rural	4.7	4.0	5.5	6.1	5.3	6.9	5.2	4.5	5.9	3.0	2.3	3.6
	1999	Total	6.9	6.5	7.4	8.3	7.6	9.0	7.5	7.2	7.8	4.9	4.6	5.2
		Hombres	6.8	6.3	7.3	8.0	7.2	8.8	7.4	6.9	7.9	5.0	4.7	5.3

Cuadro 10.6 (Continuación)

País	Año	Grupos de edad													
		Total				15 a 29 años				30 a 49 años			50 y más años		
		PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados		
	Mujeres	7.0	6.7	7.4	8.6	8.1	9.2	7.6	7.4	7.8	4.8	4.5	5.2		
	Urbano	8.5	8.2	8.9	9.6	9.2	10.1	9.2	9.0	9.5	6.7	6.3	7.1		
	Rural	5.3	4.8	5.8	7.0	6.1	7.9	5.8	5.3	6.2	3.2	3.0	3.4		
Costa Rica	1990														
	Total	6.9	6.7	7.1	8.1	7.9	8.4	7.9	7.7	8.1	4.0	4.6	2.9		
	Hombres	6.6	6.5	6.8	7.8	7.5	8.0	7.7	7.5	8.0	3.9	4.6	2.9		
	Mujeres	7.1	6.9	7.4	8.5	8.2	8.8	8.0	7.8	8.2	4.0	4.6	2.9		
	Urbano	8.3	8.1	8.5	9.3	9.0	9.6	9.5	9.1	9.9	5.3	6.2	3.4		
	Rural	5.5	5.3	5.8	7.0	6.7	7.3	6.2	6.2	6.3	2.8	3.0	2.6		
	1999														
	Total	7.4	7.3	7.4	8.1	8.1	8.1	8.2	8.3	8.0	5.7	5.5	5.8		
	Hombres	7.2	7.1	7.2	7.7	7.6	7.7	8.1	8.2	8.0	5.6	5.4	5.8		
	Mujeres	7.6	7.5	7.6	8.6	8.6	8.6	8.2	8.5	8.0	5.7	5.6	5.8		
	Urbano	8.7	8.7	8.8	9.2	9.3	9.1	9.8	9.6	10.0	7.1	7.1	7.2		
	Rural	6.0	6.0	6.0	7.0	6.9	7.2	6.5	7.0	6.1	4.1	4.0	4.2		
Ecuador	1990														
	Urbano	9.0	8.2	9.9	10.2	9.4	11.0	9.9	9.1	10.7	7.1	6.0	8.2		
	1999														
	Urbano	9.4	9.0	9.9	10.3	9.9	10.8	10.7	10.1	11.3	7.3	7.0	7.6		
El Salvador	1990														
	Urbano	6.3	6.4	6.1	8.2	7.9	8.4	7.1	7.3	6.9	3.5	3.9	3.1		
	1999														
	Total	5.9	5.3	6.5	7.7	7.0	8.5	6.5	5.9	7.1	3.2	3.1	3.4		
	Hombres	5.8	5.6	6.1	7.2	6.9	7.6	6.5	6.3	6.7	3.8	3.4	4.1		
	Mujeres	6.0	5.1	6.9	8.2	7.0	9.4	6.5	5.6	7.4	2.6	2.8	2.2		
	Urbano	8.2	7.5	8.9	9.8	9.0	10.5	9.2	8.5	10.0	5.1	4.9	5.3		
	Rural	3.7	3.2	4.2	5.7	5.0	6.4	3.8	3.4	4.1	1.5	1.3	1.8		
Guatemala	1989														
	Total	4.5	3.4	5.7	5.7	4.6	6.9	4.3	3.7	4.9	3.1	1.9	4.9		
	Hombres	4.7	3.8	5.6	5.8	4.9	6.7	4.2	4.2	4.3	4.1	2.2	5.9		
	Mujeres	4.2	3.1	5.7	5.7	4.3	7.0	4.4	3.3	5.6	1.8	1.6	2.3		
	Urbano	6.3	5.1	7.6	7.3	6.4	8.1	6.3	5.8	6.8	5.0	3.1	8.1		
	Rural	2.6	1.7	3.7	4.2	2.8	5.6	2.2	1.7	2.7	1.4	0.7	2.3		
	1998														
	Total	5.5	4.1	7.3	6.7	5.5	8.0	5.7	4.4	7.1	3.9	2.5	6.4		
	Hombres	5.2	4.5	6.1	6.4	5.7	7.1	5.9	4.9	7.1	3.0	2.9	3.1		
	Mujeres	5.8	3.7	8.6	7.0	5.2	9.1	5.4	4.0	7.0	4.9	2.0	10.5		
	Urbano	7.3	6.2	8.4	8.5	7.5	9.5	7.5	6.8	8.2	5.7	4.2	7.4		
	Rural	3.4	2.1	5.6	4.8	3.4	6.3	3.5	2.1	5.5	1.2	0.7	3.0		
Honduras	1990														
	Total	5.0	4.1	5.9	6.2	5.3	7.1	5.3	4.5	6.1	3.0	2.5	3.6		
	Hombres	4.7	4.1	5.2	5.9	5.1	6.7	5.0	4.5	5.5	3.0	2.6	3.4		
	Mujeres	5.3	4.2	6.8	6.5	5.5	7.5	5.6	4.5	6.7	2.9	2.5	4.6		
	Urbano	6.5	5.6	7.5	7.7	6.7	8.6	7.4	6.3	8.6	4.2	3.8	4.7		
	Rural	3.3	2.7	4.1	4.8	3.9	5.6	3.2	2.8	3.6	1.5	1.3	2.0		

Cuadro 10.6 (Continuación)

País	Año	Grupos de edad													
		Total				15 a 29 años				30 a 49 años			50 y más años		
		PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados		
	1999														
México	1989	Total	5.9	5.0	7.0	6.4	6.1	6.7	6.6	5.7	7.4	4.2	3.1	6.6	
		Hombres	6.1	4.9	7.5	6.1	5.8	6.4	6.7	5.7	7.7	5.3	3.2	8.7	
		Mujeres	5.7	5.1	6.4	6.7	6.4	7.0	6.4	5.7	7.2	2.7	3.1	1.2	
		Urbano	7.2	6.5	8.1	7.7	7.5	8.0	8.3	7.5	9.0	5.3	4.4	6.8	
		Rural	4.4	3.5	5.7	5.1	4.8	5.4	4.8	3.8	5.8	2.7	1.9	6.0	
Nicaragua	1998	Total	6.0	5.5	6.6	7.7	7.5	7.9	6.2	5.9	6.4	3.6	3.2	4.3	
		Hombres	5.7	5.6	5.9	7.2	7.3	7.1	6.1	6.0	6.3	3.9	3.6	4.3	
		Mujeres	6.3	5.5	7.6	8.3	7.8	8.7	6.2	5.8	6.6	2.9	2.9	-	
		Urbano	7.7	7.2	8.4	9.0	9.0	9.0	8.2	7.8	8.5	5.5	4.8	6.9	
		Rural	4.3	3.9	4.8	6.4	6.0	6.8	4.1	4.0	4.3	1.7	1.7	1.7	
	1993	Total	7.4	6.8	8.1	9.2	8.7	9.7	7.8	7.4	8.4	4.2	4.3	4.0	
		Hombres	7.3	7.0	7.6	9.1	8.7	9.6	8.2	7.7	8.7	4.4	4.7	4.0	
		Mujeres	7.5	6.5	9.0	9.3	8.8	9.9	7.4	7.0	7.9	3.8	3.8	-	
		Urbano	8.9	8.3	9.8	10.3	9.8	10.8	9.6	9.0	10.2	6.1	6.1	6.0	
		Rural	5.8	5.3	6.4	8.2	7.7	8.7	5.8	5.8	5.9	2.5	2.4	2.6	
Panamá	1998	Total	4.4	4.0	4.7	6.0	5.4	6.5	4.7	4.5	4.9	2.2	2.2	2.2	
		Hombres	4.1	3.9	4.4	5.7	4.8	6.5	4.9	4.5	5.3	1.8	2.2	1.4	
		Mujeres	4.6	4.2	5.1	6.2	5.9	6.6	4.4	4.5	4.3	2.7	2.2	3.6	
		Urbano	5.8	5.7	5.9	7.2	7.2	7.2	6.8	6.5	7.1	3.2	3.3	3.1	
		Rural	2.8	2.4	3.4	4.7	3.5	5.8	2.4	2.5	2.3	1.1	1.2	0.9	
	1991	Total	5.0	4.6	5.3	6.3	5.8	6.7	5.7	5.3	6.2	2.7	2.6	2.9	
		Hombres	5.0	4.4	5.6	5.6	5.3	6.0	6.2	5.2	7.1	3.1	2.8	3.6	
		Mujeres	4.9	4.8	5.0	6.9	6.4	7.4	5.3	5.4	5.2	2.4	2.5	2.2	
		Urbano	6.6	6.2	7.1	7.7	7.3	8.1	7.9	7.2	8.6	4.3	4.0	4.6	
		Rural	3.2	3.0	3.4	4.8	4.4	5.3	3.6	3.4	3.7	0.9	1.2	0.5	
1999	1991	Total	8.4	7.5	9.4	9.6	8.9	10.3	9.2	8.3	10.1	6.3	5.3	7.4	
		Hombres	7.8	7.0	8.7	9.0	8.3	9.7	8.7	7.8	9.5	5.8	4.9	6.7	
		Mujeres	9.0	8.0	10.2	10.3	9.6	11.0	9.7	8.7	10.7	6.8	5.7	8.3	
		Urbano	9.5	9.0	10.1	10.5	10.1	10.9	10.4	9.9	11.0	7.6	7.0	8.2	
		Rural	7.3	6.0	8.6	8.7	7.7	9.7	8.0	6.7	9.3	4.8	3.6	6.3	
	1999	Total	9.2	8.4	10.0	10.1	9.5	10.6	9.9	9.4	10.5	7.3	6.3	8.5	
		Hombres	8.5	7.9	9.1	9.4	8.9	9.9	9.3	8.9	9.7	6.9	6.0	7.7	
		Mujeres	9.9	8.9	11.0	10.8	10.2	11.4	10.6	9.8	11.3	7.9	6.6	9.8	
		Urbano	10.4	10.0	10.8	11.1	10.8	11.4	10.9	10.9	10.9	9.1	8.2	10.0	
		Rural	7.9	6.8	9.1	9.1	8.3	9.9	9.0	7.8	10.1	5.1	4.4	6.2	

Cuadro 10.6 (Conclusión)

País	Año	Grupos de edad													
		Total				15 a 29 años				30 a 49 años			50 y más años		
		PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados	PEA	Ocupados	Desocupados		
Paraguay	1990 b/	Urbano	9.3	8.6	10.3	9.9	9.3	10.4	10.0	9.3	10.9	7.1	7.3	5.3	
	1999	Total	6.8	6.5	7.1	7.8	7.8	7.8	7.4	7.0	7.8	5.0	4.6	5.5	
		Hombres	7.0	6.6	7.5	7.7	7.7	7.6	7.9	7.1	8.6	5.5	5.0	6.1	
		Mujeres	6.5	6.3	6.7	8.0	7.9	8.1	6.9	6.9	6.9	4.6	4.2	4.9	
		Urbano	8.4	8.1	8.7	9.3	9.3	9.3	9.2	8.9	9.4	6.7	6.1	7.4	
		Rural	5.1	4.8	5.4	6.3	6.3	6.3	5.6	5.1	6.2	3.1	3.1	3.0	
República Dominicana	1997	Total	6.6	6.1	7.1	7.8	7.7	8.0	7.0	6.8	7.3	4.7	3.9	5.7	
		Hombres	6.5	5.8	7.3	7.2	6.9	7.5	7.4	6.5	8.4	4.9	4.0	5.9	
		Mujeres	6.6	6.4	6.9	8.4	8.4	8.5	6.7	7.0	6.4	4.6	3.8	5.6	
		Urbano	8.1	7.6	8.6	8.9	8.9	8.9	9.0	8.7	9.3	6.3	5.1	7.5	
		Rural	5.0	4.6	5.4	6.8	6.4	7.1	5.0	4.8	5.2	2.9	2.6	3.3	
Uruguay	1990	Urbano	8.6	8.5	8.7	9.8	9.6	10.0	9.2	9.2	9.2	6.7	6.5	6.8	
	1999	Urbano	9.3	9.3	9.2	10.3	10.2	10.4	9.8	10.0	9.6	7.7	7.7	7.7	
Venezuela	1990	Total	6.3	5.7	6.9	7.5	7.1	7.8	7.3	6.5	8.1	4.1	3.6	4.7	
		Hombres	5.8	5.5	6.2	6.7	6.4	6.9	6.7	6.2	7.2	4.1	3.8	4.4	
		Mujeres	6.8	5.9	7.7	8.3	7.8	8.7	7.9	6.7	9.0	4.1	3.3	5.1	
		Urbano	7.8	7.5	8.1	8.7	8.6	8.7	8.8	8.5	9.1	6.0	5.5	6.5	
		Rural	4.8	3.9	5.7	6.2	5.6	6.9	5.7	4.4	7.1	2.2	1.7	2.7	
	1999	Total	8.3	7.8	8.8	9.3	9.0	9.5	8.7	8.3	9.1	6.9	6.0	7.8	
		Hombres	7.6	7.3	7.9	8.4	8.0	8.8	8.1	8.0	8.3	6.4	6.0	6.8	
		Mujeres	8.9	8.2	9.7	10.1	10.0	10.3	9.3	8.5	10.0	7.4	6.0	8.8	
Promedio c/	1990 d/	Total	6.1	5.5	6.7	7.4	6.9	8.0	6.6	6.1	7.1	4.0	3.6	4.5	
		Hombres	5.8	5.4	6.3	7.0	6.5	7.5	6.4	6.0	6.8	4.0	3.6	4.4	
		Mujeres	6.3	5.6	7.2	7.8	7.2	8.4	6.8	6.1	7.4	3.9	3.5	4.6	
		Urbano	7.8	7.4	8.3	9.1	8.6	9.5	8.6	8.2	9.0	5.6	5.3	5.9	
		Rural	4.5	3.9	5.2	6.1	5.3	6.8	4.7	4.3	5.1	2.6	2.1	3.0	
	1999 e/	Total	7.0	6.4	7.6	8.2	7.7	8.7	7.6	7.1	8.1	5.0	4.4	5.8	
		Hombres	6.8	6.3	7.3	7.8	7.3	8.2	7.5	7.0	8.0	5.0	4.5	5.6	
		Mujeres	7.2	6.6	8.0	8.7	8.2	9.2	7.7	7.2	8.1	4.9	4.4	6.0	
		Urbano	8.6	8.1	9.0	9.6	9.3	9.9	9.4	9.0	9.7	6.6	6.1	7.1	
		Rural	5.3	4.7	6.0	6.8	6.2	7.5	5.7	5.2	6.3	2.9	2.6	3.6	

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Ocho ciudades principales.

b/ Área Metropolitana de Asunción.

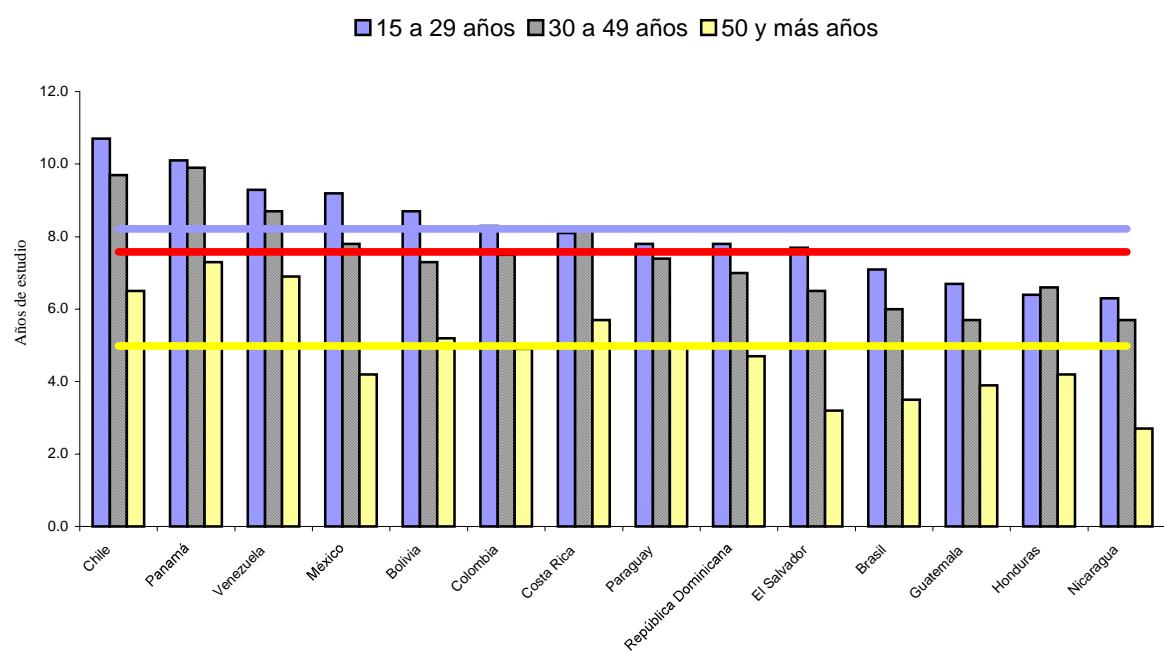
c/ Los promedios se calcularon con las cifras de los países que disponen de información comparable para los dos años considerados.

d/ El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1990.

e/ El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1999.

En una perspectiva de más largo plazo, los avances en este campo han sido muy diferentes según países y períodos. Al comparar el nivel educacional de los trabajadores que se escolarizaron a partir de los años cincuenta (la población que en 1990 tenía 50 años o más) y los que lo hicieron a partir de 1975 (el grupo de 15 a 29 años en 1999), se observa que los mayores progresos se registraron en Chile, México y Venezuela (más de cuatro años) y los menores (menos de dos años y medio) en Honduras y Guatemala, y en los países que habían alcanzado niveles educativos elevados ya a mediados del siglo XX (Argentina y Uruguay). La consideración por períodos muestra que entre 1955 y 1975 hubo importantes progresos, ya que los trabajadores que estaban en edad escolar en esos años (los que actualmente tienen entre 30 y 49 años), aumentaron su nivel educativo de cinco años (el mismo que hoy día se registra entre los trabajadores de 50 años de edad o más), a 7.6, es decir, 2.6 años adicionales; los mayores progresos (más de 3.5 años) se obtuvieron en Nicaragua, México y Panamá. Los avances logrados a partir de 1975, cuando se educaron los trabajadores del actual grupo de 15 a 29 años, permitieron que éstos contaran ahora con 8.2 años de estudio, promedio que supera el de los trabajadores de 30-49 años en 0.6 años, habiéndose anotado los progresos más notables, por orden de magnitud, en México, Bolivia, El Salvador y Brasil. Por el contrario, la crisis de los años ochenta redundó en una pérdida educativa en Honduras, Panamá, Costa Rica y Ecuador, y en una desaceleración del ritmo de incremento de este indicador en el resto de los países (véase el gráfico 10.2).

**Gráfico 10.2
NÚMERO PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) TOTAL, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1999**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las desigualdades entre los retornos educativos muestran también segmentaciones significativas durante los últimos años.⁶ Se observa que obtienen un alto retorno (premio educativo) quienes cuentan con educación universitaria y, en menor medida, aquellos que logran completar el ciclo secundario (en contraste con quienes no lo terminan). El aumento de los ingresos para el grupo joven (25-34 años), que tiene más años de educación cumplidos, es inferior al del total de la población, debido a los menores retornos por experiencia y a la “devaluación educativa”.⁷ Al comparar por género, estas diferencias son altas, pero también varían considerablemente, y resultan superiores cuando no se completa la educación secundaria.

II. Globalización y empleo

El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera 80% del total). Una parte relevante de los efectos sociales de la mayor integración de los países de la región en la economía global, así como de los procesos de ajuste para lograr los equilibrios macroeconómicos y adecuarse a los cambios en dicho entorno internacional, se transmiten a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, que determina la cantidad y calidad de los empleos generados y las remuneraciones e ingresos que obtienen las personas. Las posibilidades de acceder al empleo, el nivel de cobertura y protección social de los ocupados y las retribuciones que obtienen inciden decisivamente en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región (CEPAL, 2000a y 2000b).

Los efectos sobre el empleo que ejercen el cambio tecnológico, la apertura al comercio internacional y la integración de América Latina y el Caribe en la economía mundial se conjugan con las repercusiones del ajuste estructural y las propias de los ciclos económicos. Las consecuencias de los cambios en el empleo, comunes a la gran mayoría de los países de la región, han sido la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral, producto del elevado desempleo y la movilidad entre ocupaciones; la progresiva desigualdad, como resultado de la evolución de las retribuciones entre sectores, estratos de productividad y niveles de calificación; y la exclusión, atribuible a la insuficiencia de empleos de calidad, la baja cobertura de los sistemas de protección social y la creciente precarización laboral. El análisis de la información disponible permite identificar, además, algunos rasgos específicos asociados a diferentes patrones de especialización productiva y de participación en las corrientes de comercio mundial que se perfilaron en la última década del siglo XX.

1. Dinámica de la estructura de la producción y el empleo

El examen de los cambios en la estructura de la producción y el empleo permite detectar los efectos diferenciados de los dos patrones de especialización dominantes en América Latina.⁸ Uno de éstos ha sido la especialización en la producción de materias primas y productos básicos (*commodities*) industriales, con uso intensivo de capital y recursos naturales, modelo característico, en particular, de los países sudamericanos; y el otro, la especialización en manufacturas con alto contenido de insumos importados (el caso extremo es el mero ensamble o maquila de tales

⁶ Véase, por ejemplo, el análisis de Carlson (2001), basado en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) para el período 1993-1999. Véase también Morley (2000) sobre el aumento en los diferenciales de ingresos por nivel educativo.

⁷ Se ha definido la “devaluación educativa” como el incremento de los niveles educativos necesarios para generar los mismos niveles de ingresos que en el pasado. Véase, al respecto, CEPAL (1998e).

⁸ Un tercer patrón, característico de algunos países del Caribe, es la especialización en servicios. Como se señala en el capítulo 11, los países que siguen este patrón muestran una clara ventaja sobre aquellos especializados en materias primas.

insumos), patrón que se da predominantemente en México y en algunas de las economías centroamericanas y del Caribe; este tipo de especialización comprende varias ramas con uso intensivo de mano de obra y se ha caracterizado, además, por una alta concentración de las exportaciones de ese origen en el mercado norteamericano (véase el capítulo 6). Para simplificar, en las consideraciones que siguen se hará referencia a los países del sur y el norte de la región, ya que los patrones de especialización coinciden, en general, con la posición geográfica de ambos grupos.

Los desiguales ritmos de crecimiento económico registrados durante la década (iguales o superiores a 4.5% anual en Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Perú) fueron acompañados de cambios muy diversos en la estructura sectorial del producto, asociados a cada uno de dichos patrones de especialización. En efecto, en los países del norte de la región, particularmente México, Costa Rica, El Salvador y Honduras, en general las ramas industriales se expandieron a mayor ritmo que las de bienes y servicios no transables, con un rápido aumento de la participación de las exportaciones en el producto⁹ (véase el cuadro 10.7). En los países del sur, por el contrario, lo característico fue el menor dinamismo relativo de las actividades productoras de bienes transables, especialmente industriales; este comportamiento se observó en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, mientras Bolivia mantiene su estructura. Ecuador y, especialmente, Perú, escapan a las tendencias subregionales en el sur, y Guatemala, en el norte.

Los distintos patrones de especialización y de inserción en las corrientes del comercio internacional se han manifestado en dinámicas de crecimiento del empleo también diferentes. En efecto, en los países en los que la nueva producción industrial tendió a predominar como modelo de organización productiva, la expansión del empleo total fue mayor que en aquellos en los que se otorgó un gran peso relativo a las actividades procesadoras de recursos naturales. En conjunto, el empleo total aumentó en los países sudamericanos a razón de 2.9% anual, mientras que en los del norte de la región su ritmo fue de 3.7% anual, en ambos casos con un mayor dinamismo relativo del empleo en actividades no transables. Por su parte, el empleo asalariado se expandió en forma proporcional con respecto a la evolución del empleo total, aunque con un dinamismo relativo superior al de éste en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay y Uruguay, y un menor dinamismo relativo en Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, países en los que, por lo tanto, tendió a crecer en términos relativos el trabajo por cuenta propia (véase el cuadro 10.8). Cabe señalar que mientras el crecimiento total del empleo sigue un patrón norte-sur, no acontece lo mismo con el peso relativo del empleo asalariado, que está mucho más asociado al ritmo de expansión de las economías correspondientes.

No obstante lo anterior, el impacto de los esquemas de especialización internacional en los patrones de generación de empleo asalariado es considerable. Así, en los países sudamericanos el incremento de los empleos asalariados en las actividades transables fue sustancialmente inferior al registrado en las actividades no transables, mientras que en los países del norte, los asalariados crecieron a ritmos cercanos en ambos tipos de actividad. La diferencia es aún más marcada en la generación de empleo asalariado en el sector manufacturero, que crece anualmente a razón de sólo 0.7% en los países sudamericanos, e incluso decrece en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, en tanto que en el norte de la región muestra un aumento de 4.8% anual, con especial dinamismo en El Salvador, Honduras y México (véase el cuadro 10.8).

⁹ Por ejemplo, entre 1990 y 2000, la participación de las exportaciones en el PIB aumentó de 31% a 52% en Costa Rica, de 15% a 36% en México y de 17% a 36% en El Salvador. Por el contrario, en los países sudamericanos las magnitudes y los incrementos han sido menores: en Argentina pasaron de 10% a 12% del PIB, en Brasil de 8% a 11%, y en Colombia, de 14% a 19%; una notable excepción es Chile, cuyo coeficiente de exportación subió de 21 a 37%.

Cuadro 10.7
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO EN LOS AÑOS NOVENTA a/

País	Sectores de bienes transables y servicios no transables								
	Total b/			Sector de transables c/			Sector de no transables d/		
	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1990-1994	1994-1999	1990-1999
Argentina	13.6	2.3	7.2	6.9	1.2	3.7	15.8	2.6	8.2
Bolivia	3.9	4.1	4.0	4.4	3.8	4.1	3.7	4.7	4.2
Brasil	3.0	1.4	2.2	4.0	0.6	2.3	2.7	1.6	2.2
Chile	6.7	5.8	6.3	6.3	4.9	5.6	7.0	6.3	6.6
Colombia	4.7	-0.9	1.2	1.3	0.5	0.8	6.2	-1.5	1.3
Costa Rica	5.2	5.1	5.1	5.3	7.4	6.5	5.1	3.8	4.4
Ecuador	3.4	-0.3	1.3	4.7	0.5	2.4	2.6	-1.2	0.5
El Salvador	4.2	3.0	3.7	6.0	4.9	5.5	4.3	2.7	3.6
Guatemala	4.0	4.4	4.2	2.9	4.6	3.7	4.5	4.7	4.6
Honduras	3.1	3.1	3.1	3.0	2.8	2.9	3.2	3.3	3.2
México	4.1	2.5	3.4	3.1	4.8	3.9	4.4	1.7	3.2
Nicaragua	-0.4	4.1	2.4	0.5	5.7	3.4	-1.0	2.7	1.3
Panamá	5.4	3.6	4.5	15.0	2.4	8.5	5.4	3.9	4.6
Paraguay	2.9	1.7	2.2	1.9	0.9	1.3	4.1	1.3	2.5
Perú	4.6	4.3	4.5	7.7	3.8	5.5	4.1	4.4	4.3
Uruguay	3.0	1.9	2.4	1.5	0.0	0.6	3.8	2.3	2.9
Venezuela	2.8	-0.1	1.2	3.6	1.2	2.3	2.5	-0.7	0.7
				(2.1)	(-0.3)	(0.8)	(2.2)	(-0.1)	(0.9)

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

- a/ Los años considerados son los siguientes: Argentina, 1990, 1994 y 1999; Bolivia, 1989, 1994 y 1999; Brasil, 1993, 1996 y 1999; Chile, 1990, 1994 y 1998; Colombia, 1991, 1994 y 1999; Costa Rica, 1990, 1994 y 1999; Ecuador, 1990, 1994 y 1999; El Salvador, 1990, 1995 y 1999; Guatemala, 1989, 1994 y 1998; Honduras, 1990, 1994 y 1999; México, 1989, 1994 y 1998; Nicaragua, 1990, 1993 y 1998; Panamá, 1989, 1994 y 1999; Paraguay, 1990, 1994 y 1999; Perú, 1990, 1994 y 1999; Uruguay, 1990, 1994 y 1999; y Venezuela, 1990, 1994 y 1999. Estos corresponden a los años para los que se dispuso de información sobre empleo basada en encuestas de hogares.
- b/ Este total corresponde a la suma del producto generado en los sectores de bienes y servicios transables y no transables. Por tanto, no corresponde al producto interno bruto, pues no incluye el ajuste por servicios bancarios, el impuesto al valor agregado y los derechos de importación.
- c/ Entre paréntesis se presentan las cifras correspondientes a la industria manufacturera.
- d/ Entre paréntesis se presentan las cifras correspondientes a los servicios gubernamentales, sociales, comunales y personales.

Cuadro 10.8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL Y ASALARIADO, 1990-1999 a/
(Tasas promedio anuales de variación)

País b/	Empleo Total			Empleo asalariado		
	Total	Sector de bienes y servicios transables c/	Sector de bienes y servicios no transables d/	Total	Sector de bienes y servicios transables c/	Sector de bienes y servicios no transables d/
Costa Rica	3.5	1.1 (1.9)	5.0 (3.6)	4.3	3.0 (2.7)	5.0 (3.3)
El Salvador	4.0	3.2 (3.8)	4.3 (1.9)	4.5	3.7 (5.0)	4.8 (3.4)
Guatemala	0.1	-1.2 (2.5)	2.1 (-1.1)	-0.7	-0.5 (0.9)	-0.8 (-3.6)
Honduras	4.9	3.9 (7.6)	6.2 (5.4)	4.0	3.3 (8.3)	4.4 (4.9)
México	3.8	2.5 (4.8)	4.8 (5.4)	3.4	2.5 (4.2)	3.9 (4.7)
Nicaragua	6.5	7.1 (2.2)	5.9 (2.9)	6.6	10.7 (7.4)	4.5 (5.8)
Panamá	3.2	-0.5 (3.2)	5.1 (2.4)	3.7	1.6 (3.2)	4.4 (2.2)
Promedio subtotal	3.7	2.3 (4.0)	4.8 (2.8)	3.7	3.5 (4.8)	3.7 (2.9)
Argentina	2.0	-2.4 -(2.7)	2.9 (3.8)	2.9	-2.6 -(3.0)	4.3 (4.3)
Bolivia	5.6	7.9 (8.4)	5.0 (0.2)	4.4	4.2 (5.4)	4.5 (2.4)
Brasil	1.6	-0.4 -(0.3)	2.8 (2.7)	1.8	-0.5 -(0.6)	2.9 (3.3)
Chile	2.4	-0.6 -(0.4)	4.0 (4.7)	3.0	-0.2 -(0.1)	4.7 (6.6)
Colombia	1.7	-0.3 -(0.7)	3.0 (3.3)	1.2	0.0 -(0.7)	1.9 (2.1)
Ecuador	4.2	2.7 (1.9)	4.6 (4.7)	4.0	2.1 (1.1)	4.7 (3.7)
Paraguay	3.7	3.6 (3.2)	3.8 (2.9)	4.4	4.3 (5.2)	4.4 (3.1)
Uruguay	1.1	-1.1 -(1.8)	1.8 (1.0)	1.5	-0.3 -(2.0)	2.0 (1.1)
Venezuela	3.8	1.8 (2.6)	4.5 (3.6)	2.6	1.2 (0.8)	3.1 (2.4)
Promedio subtotal	2.9	1.2 (1.1)	3.6 (3.0)	2.9	0.9 (0.7)	3.6 (3.2)
Promedio total	3.3	1.7 (2.3)	4.1 (3.0)	3.2	2.0 (2.4)	3.7 (3.1)

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Los años considerados son los siguientes: Argentina, 1990 y 1999; Bolivia, 1989 y 1999; Brasil, 1993 y 1999; Chile, 1990 y 1998; Colombia, 1991 y 1999; Costa Rica, 1990 y 1999; Ecuador, 1990 y 1999; El Salvador, 1990 y 1999; Guatemala, 1989 y 1998; Honduras, 1990 y 1999; México, 1989 y 1998; Nicaragua, 1993 y 1998; Panamá, 1989 y 1999; Paraguay, 1990 y 1999; Uruguay, 1990 y 1999; y Venezuela, 1990 y 1999.

b/ La cobertura geográfica corresponde a: Argentina, Gran Buenos Aires; Bolivia, ocho ciudades principales; Ecuador, El Salvador y Uruguay, zonas urbanas; Paraguay, Asunción y Departamento Central. En los restantes países las cifras corresponden al total nacional.

c/ Entre paréntesis se presentan las cifras referidas a la industria manufacturera.

d/ Entre paréntesis se presentan las cifras referidas a los servicios gubernamentales, sociales, comunales y personales.

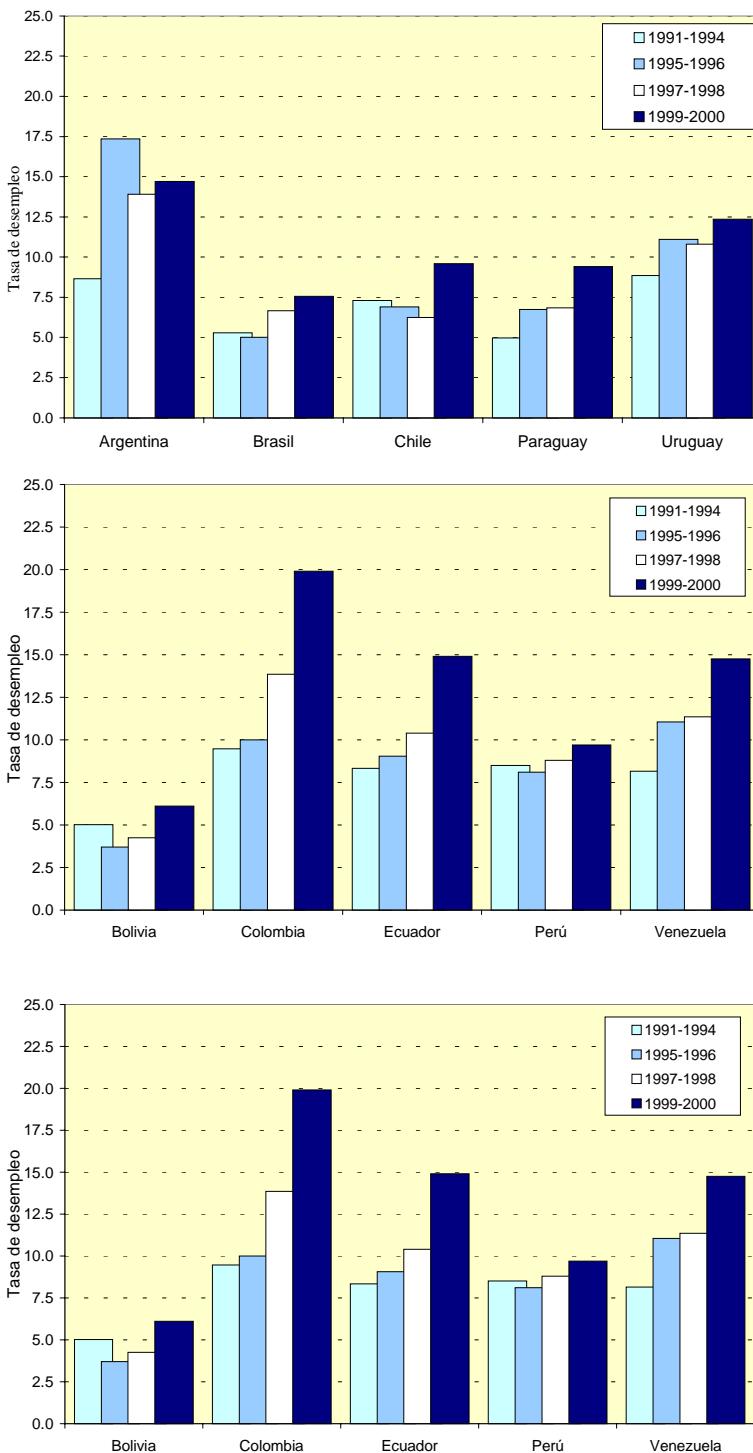
Durante los años noventa, el crecimiento de la población activa mantuvo un ritmo relativamente rápido. En los países del sur, aunque la tasa de incremento de la PEA fue más baja (2.5% al año), la más limitada generación de empleos redundó en aumentos del desempleo abierto, que se produjeron en distintos momentos de la década dependiendo del país (véase el gráfico 10.3). En los países del norte, a pesar del mayor crecimiento de la población económicamente activa (4.0% anual), el empleo aumentó durante la década a una tasa promedio anual similar o levemente superior, y el desempleo urbano tendió a mantenerse estable o a reducirse.

Por otra parte, cabe destacar el hecho de que en los países del norte la ocupación en los sectores de rubros no transables creció a razón de 4.8% anual, ritmo también superior al observado en los países sudamericanos (3.6%), aunque en este caso el mayor dinamismo de la generación de empleo de los primeros se concentró en los sectores no asalariados. Los servicios sociales, comunales y personales siguieron siendo las actividades que absorbieron en mayor medida a los trabajadores menos calificados, principalmente independientes, con lo cual los niveles de informalidad se mantuvieron o aumentaron. Ello explica que, en el conjunto de la región, cerca de 70% del incremento del empleo generado durante la década pasada haya correspondido al sector informal (CEPAL, 2001d).

De esto se desprende que las oportunidades de generación de empleo han dependido claramente de los patrones de especialización de los distintos países de la región. En el cuadro 10.9 se presenta una visión de síntesis de este fenómeno. La elasticidad empleo-producto ha sido claramente superior en los países del norte de la región, en los que, además, el empleo asalariado creció a mayor ritmo que el trabajo independiente. Estos patrones contrastan con la debilidad de la demanda laboral en los países del sur, donde la generación de empleo se concentró en el trabajo independiente. La diferencia es particularmente evidente en el caso del empleo manufacturero, que se redujo en los países del sur, pero mostró una importante expansión en el norte.

Cabe anotar que estos cambios fueron acompañados de una ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con altos y bajos niveles de escolaridad. Sin embargo, este patrón es relativamente general y no responde, por lo tanto, a las estructuras de especialización. De acuerdo con la información disponible sobre trabajadores asalariados, en 16 países de la región (10 de ellos con información nacional), la diferencia salarial aumentó considerablemente en Argentina (Gran Buenos Aires), Chile, Colombia, zonas urbanas de Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela; también se amplió, aunque a un ritmo más lento, en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá; sólo se redujo en Bolivia, Brasil y Honduras. Esta tendencia relativamente generalizada al incremento de la brecha de remuneraciones no obedece, sin embargo, a un claro desempeño relativo de los sectores de rubros transables y no transables. Así, en algunos países la ampliación de la diferencia salarial fue mayor en el sector de bienes y servicios transables que en el de no transables (Colombia, Paraguay y Venezuela); en otros su aumento fue similar en ambos sectores (Gran Buenos Aires y Guatemala); y también hubo casos en que creció más en las actividades no transables (Chile, zonas urbanas de Ecuador, México y Uruguay). En los países donde los aumentos han sido menores, la brecha se amplió en el sector de rubros transables, pero esto tendió a ser contrarrestado por su disminución en los sectores de no transables. Finalmente, en Honduras y las áreas urbanas de Bolivia se registró un estrechamiento de la brecha salarial, con reducciones más marcadas en el sector de bienes y servicios no transables, pero en Brasil sucedió lo contrario (véase el cuadro 10.10).

**Gráfico 10.3
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO URBANO,
PERÍODOS 1991-1994, 1995-1996, 1997-1998 Y 1999-2000**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Cuadro 10.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DEL
 EMPLEO DURANTE LOS AÑOS NOVENTA**
(Valores medianos de las tasas promedio anuales de crecimiento)

	Países del norte de la región a/	Países del sur de la región b/	
Elasticidad empleo-producto	0.83		0.53
Empleo asalariado	4.2		1.8
Trabajo por cuenta propia	3.6		4.0
Industria manufacturera	4.3		-0.1
Desempleo c/	10.5	8.4	7.8
			12.2

Fuente: Barbara Stallings y Jürgen Weller, "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre, 2001.

a/ Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

b/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

c/ Se refiere al desempleo abierto urbano. La primera cifra es el promedio de las tasas correspondientes al bienio 1990-1991 y la segunda el promedio de las del bienio 1999-2000.

Como se ha señalado en diversos estudios, la ampliación de la brecha salarial contradijo las previsiones según las cuales en países con abundancia relativa de mano de obra no calificada, la liberalización comercial se traduciría en un aumento de la demanda y, por ende, de los ingresos relativos de estos trabajadores.¹⁰ En la medida en que se trata de un fenómeno generalizado, que no obedece a las diferencias entre los patrones de especialización, su explicación está asociada a la conjunción de cambios tecnológicos, especialmente aquellos relacionados con el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a patrones adicionales de transformación productiva. Entre éstos cabe señalar, en especial, la reestructuración y expansión de ciertos servicios (sobre todo de los servicios financieros y a empresas, e incluso de los servicios sociales, comunales y personales), proceso que generó una demanda de personal altamente calificado. Este resultado también es imputable a las insuficiencias de los sistemas de educación nacionales, que redundan en un relativo desaprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías¹¹ y en una mayor falta de equidad en el mercado de trabajo.

2. Globalización, flexibilización y precarización laboral

Uno de los rasgos principales de la fase reciente de globalización en América Latina y el Caribe ha sido la intensidad de las políticas de ajuste estructural adoptadas en forma relativamente generalizada desde mediados de la década de 1980. En este marco, la desregulación del mercado de trabajo ha sido concebida como una condición necesaria para sostener y aumentar la competitividad, sobre todo la de aquellos sectores más directamente involucrados en el proceso de integración a la economía mundial. Por otra parte, la flexibilización laboral es una consecuencia del proceso de globalización, ya que la reestructuración del sistema y de los modos de organización del proceso productivo han impulsado el surgimiento de vínculos laborales heterogéneos. Esta flexibilización ha sido bastante generalizada en América Latina y el Caribe, pese a que los países se insertaron en el comercio internacional con patrones de especialización diferentes.

¹⁰ Véanse Tokman y Martínez (1999), Robbins (1994 y 1997), Pissarides (1997), Woods (1997), Lora y Olivera (1998) y Weller (2000).

¹¹ Sobre este tema, véase Acemoglu y Ziliobotti (2001).

**Cuadro 10.10
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS SALARIALES
EN LOS AÑOS NOVENTA a/**

Países	Año	Total asalariados (públicos y privados)	Asalariados privados		
			Total	Sector de bienes y servicios transables	Sector de bienes y servicios no transables
Argentina b/ c/ (Gran Buenos Aires)	1990	...	2.14	2.19	2.15
	1999	...	2.47	2.55	2.49
Bolivia c/ (Zonas urbanas) d/	1989	...	3.46	2.66	3.73
	1999	...	2.90	2.67	2.89
Brasil	1993	5.67	6.58	8.40	5.58
	1999	5.42	5.46	6.22	5.25
Chile c/	1990	...	4.05	4.86	3.97
	1998	...	4.87	5.51	4.70
Colombia	1991	2.57	2.59	2.69	2.63
	1999	4.12	3.82	4.85	3.76
Costa Rica	1990	2.53	2.46	1.94	2.71
	1999	2.89	2.53	2.68	2.50
Ecuador	1990	2.39	2.85	2.74	2.90
(Zonas urbanas)	1999	2.97	3.72	3.42	3.85
El Salvador	1990	2.92	3.79	4.20	3.65
(Zonas urbanas)	1999	3.46	3.60	4.77	3.29
Guatemala	1989	3.13	3.79	3.77	3.74
	1998	3.92	4.45	4.73	4.32
Honduras	1990	4.05	5.13	4.30	5.56
	1999	3.24	3.34	3.10	3.55
México b/ c/	1989	...	2.19	2.57	2.07
	1998	...	3.32	3.25	3.35
Nicaragua c/ b/	1993	...	2.53	3.03	2.47
	1998	...	2.76	3.24	2.59
Panamá	1989	2.83	2.93	2.70	3.17
	1999	3.12	3.14	3.39	3.09
Paraguay	1990	2.64	2.75	1.80	2.79
(Asunción y Depto. Central)	1999	3.22	3.62	3.45	3.46
Uruguay	1990	2.27	2.45	3.33	2.28
(Zonas urbanas)	1999	2.73	3.14	3.83	2.96
Venezuela	1990	2.01	2.12	2.47	2.01
	1999	2.87	3.32	4.71	2.94

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a/ Corresponde al cuociente entre los ingresos medios de los asalariados de 25 a 59 años de edad que trabajan 20 o más horas semanales y tienen 17 o más años de escolaridad y aquellos que tienen entre 6 y 9 años de escolaridad.
- b/ 13 años y más de estudio en comparación con 6 a 9.
- c/ La encuesta no permitió distinguir entre asalariados públicos y privados, por lo que las cifras corresponden al total de asalariados.
- d/ En 1989, la cobertura corresponde a las ocho ciudades principales y en 1999, al total urbano.

El incremento de la competencia internacional y la aceleración del cambio tecnológico, productos de la globalización, se han traducido, por una parte, en una creciente necesidad de lograr la reconversión productiva para mantener los niveles de competitividad. Su consecuencia ha sido la expansión y repliegue de sectores y empresas; esto, a su vez, ha originado un proceso simultáneo de creación y destrucción de empleos, que induce el traslado de trabajadores entre sectores y empresas dinámicos y no dinámicos. Por otra parte, la necesidad de elevar la eficiencia productiva, en un marco de inestabilidad de la demanda externa, exige flexibilizar la producción y el proceso de trabajo. A nivel empresarial, una de las consecuencias ha sido la multiplicación de las formas de organizar la producción; también se ha impulsado la articulación de redes de empresas, tanto verticales como horizontales, y la subcontratación de tareas y procesos, lo que evita asumir los costos fijos de actividades que no tienen continuidad en el tiempo o que no son centrales en los procesos de producción. Estos fenómenos han sido, en parte, la causa del desplazamiento de empleo tradicionalmente industrial al sector de los servicios. Además, esta situación presiona fuertemente para que se flexibilicen las condiciones de contratación y despido de trabajadores.

El progresivo abandono por parte del Estado de su función reguladora de los mercados y la necesidad de fomentar la reestructuración del sistema productivo para lograr la integración internacional, allanó el camino para que se revisara la legislación laboral con el fin de reducir los costos fijos asociados al trabajo; en el límite, dichos costos se volverían estrictamente variables. Hasta cierto punto, esta flexibilidad puede favorecer a los trabajadores, en la medida en que les permite beneficiarse de las oportunidades que generan los sectores y empresas en expansión y de la posibilidad de optar entre diversas condiciones de trabajo.

El signo negativo de la flexibilización del mercado de trabajo radica principalmente en que ha propiciado, a la vez que reconocido, la creación de empleos de mala calidad, ya sea por su inestabilidad, sus bajas remuneraciones, su desprotección social o sus condiciones de trabajo inadecuadas. De esta manera, además del aumento del desempleo registrado en varios países, ha habido un proceso más general de intensificación de la inestabilidad e inseguridad laborales, asociadas a la flexibilización de las contrataciones y al peso creciente del empleo informal, caracterizado por su alto grado de precariedad, tanto cuando es empleo por cuenta propia como trabajo asalariado en muy pequeñas o microempresas.

En muchos países este proceso se ha traducido en un importante deterioro de la protección social. Con la excepción de Uruguay, las dos terceras partes de los asalariados en microempresas no cuentan con seguridad social y, más aún, hay evidencias de que el déficit de cobertura de la seguridad social se incrementó considerablemente durante la última década en las empresas más pequeñas. Dada la creciente importancia de la generación de empleo en dichas empresas, en varios casos esto redundó en una reducción de la cobertura de la seguridad social en el conjunto de la economía. Aunque el problema se concentra principal y crecientemente en las microempresas, subsisten fracciones importantes de los asalariados de empresas pequeñas y medianas que también están desprotegidos. Otro hecho, aún más alarmante, es que en varios países hay un porcentaje creciente de asalariados urbanos sin acceso a contratos de trabajo (véase el cuadro 10.11).

Cuadro 10.11
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): TRABAJADORES ASALARIADOS SIN CONTRATO DE TRABAJO Y SIN SEGURIDAD SOCIAL EN ZONAS URBANAS
(En porcentaje del total de asalariados)

País	Año	Trabajadores sin contrato de trabajo	Trabajadores sin seguridad social		
			Total	Hasta 5 ocupados	Más de 5 ocupados
Argentina	1990	21.9	29.9	64.8	18.2
	1997	33.0	37.3	74.1	22.7
Bolivia	1989	...	57.3	88.5	40.3
	1997	...	61.8	90.7	46.9
Brasil	1990	35.1	26.9
	1996	46.3	34.9	68.4	22.4
Chile	1990	15.1	20.1	42.5	13.2
	1996	22.2	19.6	43.6	13.1
Colombia	1989	37.5
	1996	31.0	28.5	62.5	19.0
Costa Rica	1990	...	22.5	66.2	11.8
	1997	...	26.2	71.2	14.0
El Salvador	1997	...	45.6	85.2	28.4
México	1989	32.4	36.3
	1996	37.7	35.6	79.1	20.3
Paraguay	1995	64.9	64.4	94.3	47.2
Perú	1989	29.9
	1997	41.1
Uruguay	1981	...	2.8	5.9	1.9
	1997	...	3.9	7.0	2.8
Venezuela	1997	...	38.8	79.1	24.5

Fuente: CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17. Para la columna “trabajadores sin contrato de trabajo”, la fuente complementaria es Daniel Martínez y Víctor Tokman, “Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección”, *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, París, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1999.

Los cambios en la articulación de los sistemas productivos han impulsado la revisión de las normativas laborales con vistas a flexibilizarlas, principalmente en lo que respecta a los tipos y modalidades de contratación. Esto incluye la aceptación legal de contratos con menos garantías a fin de incentivar la ocupación bajo esquemas temporales y ocasionales, así como medidas que facilitan el despido y disminuyen su costo. En casi todos los casos, la vinculación temporal o sin contrato conlleva la precarización de la relación laboral, lo que se traduce en desprotección, falta de incentivos para invertir en capacitación y menor compromiso con el aumento de la productividad, alimentando asimismo los procesos ya mencionados de reducción del alcance de la protección social. En la mayoría de los países, el trabajo asalariado temporal ha ganado importancia relativa (CEPAL, 2001d). Con excepción de Chile, estas formas de contratación son mucho más gravitantes en las pequeñas y microempresas donde, en general, duplican la importancia relativa que alcanzan en los establecimientos con más de cinco trabajadores (véase el cuadro 10.12).

Cuadro 10.12
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCIDENCIA DEL TRABAJO ASALARIADO
 NO PERMANENTE EN ÁREAS URBANAS**
(En porcentaje del total de asalariados)

País	Año	Total	Tamaño del establecimiento	
			Hasta 5 ocupados	Más de 5 ocupados
Argentina	1997	17.9	27.0	14.0
Chile	1990	11.0
	1998	16.9	17.7	16.6
Colombia	1984	13.4	25.9	10.1
	1990	15.5	25.1	12.6
	1998	21.6	32.3	18.4
Costa Rica	1981	1.1	3.0	0.6
	1990	9.4	20.6	6.6
	1997	9.5	20.3	6.5
Ecuador	1997	45.1	69.5	35.6
El Salvador	1995	26.3	68.2	18.2
Venezuela	1997	15.4	20.9	13.7

Fuente: CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.

Cabe señalar, sin embargo, que esta flexibilización laboral ha obedecido en parte a situaciones de hecho, que reconocen y buscan una adaptación normativa al funcionamiento real del mercado laboral. En este sentido, puede haber ayudado a “formalizar” relaciones contractuales y laborales de amplios grupos de trabajadores que no estaban claramente “reconocidas” en las disposiciones anteriores. También se han dictado normas para defender el fuero sindical, proteger a las mujeres de prácticas discriminatorias, erradicar el trabajo infantil y regular el juvenil (CEPAL, 2000b).

III. Protección social

1. Aseguramiento y protección social para enfrentar el riesgo y la inestabilidad

La protección social tiene por finalidad enfrentar distintos riesgos (obstáculos al desarrollo personal, enfermedad, falta de ingresos), con arreglo a diferentes estrategias (prevención, mitigación). Está configurada por un conjunto de medidas referidas a los regímenes contributivos de seguridad social (enfermedad, invalidez y pensiones), y a la asistencia social financiada con ingresos fiscales (asistencia médica, nutrición, programas de empleo, atención de desastres, transferencias y subsidios).¹² En este marco, sólo algo más de una tercera parte de los países de la región cuenta con programas de protección ante el desempleo, atención integral en caso de discapacidad y programas de asignaciones familiares. También pueden considerarse, en una visión más amplia, los programas que proveen acceso a activos para la población de bajos ingresos (vivienda social, adjudicación de tierras, microcrédito y capacitación). La alta vulnerabilidad social no está asociada únicamente al rezago tecnológico, la pobreza o la densa concentración del ingreso,

¹² Sobre los programas de redes de protección social y de combate contra la pobreza en 14 países de la región, véanse los trabajos de Repetto y Sanguinetti (2001) y Castro (2001).

sino también a la ausencia de vigorosas políticas sociales universales (CEPAL, 2000a). El importante déficit de cobertura es probablemente el mayor problema pendiente de los sistemas de protección social.

Se ha dicho que en América Latina se ha eludido, más que asumido, las nuevas responsabilidades que impone la gestión del riesgo en sociedades orientadas al mercado. En contraste, en los países industrializados, que han debido encarar tasas de crecimiento y de consumo menos volátiles, la expansión del papel de los mercados después de la segunda guerra mundial se dio a la par con el fortalecimiento de la seguridad social, el crecimiento del sector público y la construcción de un Estado benefactor¹³ (Rodrik, 2001c; Porter, 1999). Hoy en la región, las necesidades de cambio se originan, simultáneamente, en las insuficiencias y dificultades históricas de los sistemas de protección social y en los nuevos retos que imponen, por una parte, las dinámicas demográfica y epidemiológica y, por la otra, la globalización, a través de sus efectos de volatilidad macroeconómica e inestabilidad y precariedad del empleo y los ingresos laborales. Los mayores riesgos macro y microeconómicos se han traducido, de esta manera, en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección social frente a sistemas insuficientemente desarrollados, que además aún no se recuperan plenamente de la crisis en que se sumieron durante la década de 1980.

La vulnerabilidad de los sectores pobres o cercanos a la línea de pobreza ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares es muy alta. En efecto, se encuentra en situación de pobreza no sólo 35% de los hogares y 44% de la población, sino que en la mayoría de los países existe una importante proporción de hogares (entre 25% y 30%) con ingresos per cápita que varían entre una y dos líneas de pobreza y que enfrentan, por lo tanto, un alto riesgo de caer en la pobreza (CEPAL, 2001c, p. 225). Las tendencias distributivas en general adversas que continúan predominando en la región han afectado, en algunos casos, a los sectores pobres, en otros, a los grupos de ingreso medio y, ocasionalmente, a ambos.¹⁴ Esta realidad ha vuelto cuestionable la movilidad social y económica ascendente que se apreciaba en la región hasta los años setenta, y que establecía un horizonte temporal y una lógica, marco en el cual muchas familias postergaban el consumo en aras de la inversión en capital humano, vivienda, pensiones y salud.

La magnitud y la profundidad del riesgo social y económico imperante en la región ponen en entredicho la capacidad fiscal para encarar las exigencias que impone su manejo. Ante las restricciones fiscales, más severas en un contexto de apertura, la protección social ha tendido a financiarse crecientemente mediante esquemas que privilegian la relación beneficio-contribución (esquemas de aseguramiento). Cuando esto se pone en práctica castigando el potencial redistributivo del sistema, se genera un efecto negativo sobre la equidad. Si bien los sistemas de aseguramiento ayudan a mantener los equilibrios actuariales y la solvencia financiera, es preciso destinar montos importantes de fondos públicos para financiar las demandas de acceso y la solidaridad, lo que resulta fundamental para conciliar los requerimientos actuariales con la universalidad y la equidad. Además, los instrumentos redistributivos potencian la capacidad y sostenibilidad del financiamiento mediante la diversificación del riesgo.

Por otra parte, a pesar de la existencia generalizada de programas destinados a prevenir y reducir riesgos (nutrición, capacitación y fondos de inversión social), a enfrentar las crisis (empleo de emergencia, subsidios para servicios y bienes básicos, transferencias en efectivo y en especie) y a mitigar la vulnerabilidad (regímenes contributivos de salud y pensiones, seguros de desempleo y

¹³ En efecto, como lo ha mostrado Rodrik (1998), existe una correlación positiva entre el grado de integración de una economía con el mundo y la magnitud del gasto fiscal, ya sea en consumo público o en seguridad social.

¹⁴ Las tendencias en la región han sido muy diversas durante la última década. En algunos países tanto los grupos medios como pobres aumentaron su participación en el ingreso (Bolivia y Uruguay), mientras que en otros, ambos grupos han perdido (Costa Rica, Ecuador y Nicaragua). También hay casos en que los pobres han ganado participación y la de los grupos medios se ha mantenido (Chile, México y Panamá) o reducido (Guatemala); o los pobres mantienen su participación mientras pierden los sectores medios (Brasil y Paraguay). Por último, se ha dado asimismo la situación contraria, con un aumento de la participación de los grupos medios en tanto que la de los pobres se mantiene (Colombia, Honduras) o disminuye (El Salvador) (CEPAL, 2001c, p. 235).

de discapacidad), sus impactos son limitados, debido a que en la mayoría de los países tienen una cobertura reducida.

Al comparar la región con la OCDE se constata que la ausencia de protección ante los riesgos vinculados a la mayor precariedad del mercado de trabajo es confirmada por la débil capacidad para reducir la pobreza.¹⁵ Las estrategias de protección, empleo y organización familiar son diferentes en ambos conjuntos, pero en América Latina se cuenta con menor protección ante los problemas de empleo y para grupos específicos (Uthoff y Ruedi, 2001). En los países de la OCDE, gracias a los sistemas de protección familiar existentes, es posible superar la pobreza con un solo miembro del hogar empleado a jornada completa. En América Latina, en general, sólo es posible eludir la pobreza cuando dos de los miembros tienen ingresos laborales. En muchas familias, la falta de oportunidades de empleo y la carencia de instituciones que compatibilicen las tareas del hogar con las realizadas fuera de él impiden que ambos cónyuges puedan contar con ingresos laborales y, por ende, no pueden superar la pobreza.

En América Latina, si bien tres cuartas partes de los hogares están constituidos por los dos cónyuges, sólo en uno de cada tres ambos están empleados; si ese es el caso, la incidencia de la pobreza relativa (menos de la mitad de la mediana del ingreso familiar disponible) llega a 12%; si sólo uno de ellos está empleado, la pobreza llega a 31%, y a 80% cuando ninguno percibe ingresos salariales (véase el cuadro 10.13). También en la OCDE, la falta de empleo a jornada completa del jefe del hogar y el cónyuge eleva significativamente la incidencia de la pobreza, medida por el ingreso primario (es decir, antes de los efectos redistributivos de los sistemas de protección social): desde menos de 5% a más de 35% si sólo trabajan a jornada parcial, y por encima de 89% cuando no hay receptores de ingreso.

En América Latina, la protección social reduce la incidencia de la pobreza, mediante transferencias, de 31% a 26% en los hogares donde uno de los cónyuges tiene empleo, y de 80% a 62% en aquellos donde ninguno de los dos labora. En la OCDE, la red de protección social arroja resultados de magnitud relativa muy superior: de 35% a 18% en los casos de familias con problemas de empleo en las que hay perceptores, y de 89% a 42% cuando no los hay. Por otra parte, las estructuras familiares (nucleares o extendidas) aminoran más la pobreza en los países de la OCDE que en la región (véase el cuadro 10.13).

2. Sistemas de protección social, empleo y pobreza

Ante las crisis, en los países de la región se ha tendido a reforzar las estrategias para reducir y enfrentar riesgos con programas de nutrición, de empleo de emergencia y de transferencias en especie. También se ha recurrido, en menor medida, al microcrédito. Sin embargo, la cobertura de estos programas resulta reducida debido a la escasez de recursos fiscales, que tiende a agudizarse cuando las demandas son mayores, es decir, durante las crisis. Los grupos afectados por las crisis asignan una alta prioridad a los programas de mitigación de riesgos.

Debido precisamente al limitado impacto de los sistemas de protección, especialmente para quienes no están vinculados al sector formal, se establece una fuerte relación entre las condiciones y la evolución del empleo y la pobreza. Vistas las repercusiones de la fragilidad y volatilidad del crecimiento, así como de la escasez de recursos, las medidas referidas al empleo son cruciales para enfrentar los riesgos sociales.

¹⁵ En el análisis que sigue se consideraron siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay) y siete países de la OCDE (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra y Suecia). Para realizar la comparación se utilizó la medición de pobreza relativa de la OCDE, estimada como 50% de la mediana del ingreso familiar disponible per cápita.

Cuadro 10.13
**POBREZA EN HOGARES CON JEFES DE 25 A 64 AÑOS DE EDAD,
 SEGÚN SITUACIÓN DE EMPLEO**
*(Promedio simple para pobreza medida a partir de 50% de la mediana
 y tamaño familiar ajustado por e=0.5) a/*

Categoría	Porcentaje de hogares	Pobreza relativa (e=0.5)		
		Medición a partir de ingreso primario	Medición a partir de ingreso disponible	Reducción relativa
América Latina	100			
Hogares con cónyuge	75.0			
Plenamente empleados b/	27.6	12.0	10.2	- 15%
Subempleados c/	42.7	30.5	26.1	- 15 %
Desempleados d/	1.5	80.4	62.3	- 23 %
Inactivos e/	3.2	64.6	23.2	- 65 %
Hogares sin cónyuge	25.0			
Plenamente empleados b/	17.4	26.3	19.5	- 26 %
Desempleados d/	1.2	79.5	57.8	- 28 %
Inactivos e/	6.4	63.6	32.6	- 49 %
OCDE	100.0			
Plenamente empleados b/	62.2	3.8	2.5	- 34 %
Subempleados c/	27.1	35.0	18.1	- 48 %
Inactivos e/	15.7	88.6	41.6	- 53 %

Fuente: CEPAL, con datos de las encuestas de hogares.

- a/ Pobreza estimada como 50% de la mediana del ingreso familiar disponible per cápita y asumiendo economías de escala en el consumo mediante una elasticidad consumo-tamaño de la familia igual a 0.5.
- b/ En América Latina, en los hogares con cónyuge, cuando ambos están ocupados; en los sin cónyuge, cuando el jefe de hogar está ocupado. En la OCDE, cuando al menos uno de ambos cónyuges está ocupado a jornada completa.
- c/ En América Latina, en los hogares con cónyuge, cuando uno de ellos está inactivo o desocupado. En la OCDE, cuando ninguno de los dos está ocupado a jornada completa.
- d/ En América Latina, en los hogares con cónyuge, cuando ambos cónyuges están desocupados o uno de los dos inactivo o desocupado; en los sin cónyuge, cuando el jefe de hogar está inactivo o desocupado.
- e/ Cuando no hay perceptores de ingreso en el hogar.

En la mayoría de los países, el empleo formal ha ido disminuyendo y los trabajadores independientes quedan fuera de sistema de seguridad social porque sus bajos ingresos no les permiten asumir la contribución (OIT, 2000). La tasa de desempleo abierto urbano ha tendido a aumentar en un amplio grupo de países de la región, correspondiendo el mayor riesgo de desempleo a los jóvenes entre 15 y 24 años y a las mujeres (CEPAL, 2001c). Por otra parte, persisten factores de discriminación de género en el empleo de las mujeres y en las remuneraciones que perciben (OIT, 2000).

En un mundo globalizado y en proceso de acelerada innovación tecnológica, recae sobre el empleo gran parte de los ajustes, amplificados por la merma de la capacidad para utilizar instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales para absorber choques externos, reales o financieros, o por el uso de dichos instrumentos en forma procíclica. En la medida en que existen altos grados de rigidez salarial (por lo menos nominalmente), los ajustes se materializan a través del desempleo. Los requerimientos de la competitividad y los cambios tecnológicos vuelven necesario introducir una mayor movilidad laboral entre distintos sectores para adaptarse a las nuevas exigencias productivas y reducir los costos de los choques externos.

La estabilidad laboral ya no es una característica dominante de la organización del trabajo y se producen impactos magnificados sobre la incertidumbre salarial (Rodrik, 2001c). Los seguros de desempleo y los programas especiales en materia de ocupación e ingresos, que suponen una transferencia neta de recursos a los trabajadores que pierden su trabajo, para compensar situaciones de crisis generales, grupales o individuales, son los mecanismos más conocidos para proteger los ingresos que se generan a partir del empleo. En algunos casos ayudan a nivelar el consumo o simplemente reemplazan mecanismos informales de autoaseguramiento. Sin embargo, pese a su

importancia para compensar los efectos micro y macroeconómicos de la inestabilidad laboral, su alcance es muy limitado en América Latina y el Caribe.¹⁶

Los seguros de desempleo de los países de la región tienen una cobertura que varía entre 4% y 29% de los desempleados, y se financian mediante contribuciones de empleadores y empleados, más aportes públicos para cubrir el déficit.¹⁷ El monto, las condiciones y las fuentes de las transferencias difieren considerablemente, con distintos efectos en términos de equidad y eficiencia según sea su estructura financiera y prestacional, pero, en general, favorecen únicamente a los grupos de ingresos medios y altos. El esquema de indemnizaciones individuales por despido ampara a un grupo pequeño, con una cobertura de riesgos reducida. Habitualmente, estos sistemas enfrentan serios desafíos, ya que sus prestaciones suelen ser superiores a la capacidad de financiación fijada y sólo atienden a los trabajadores más estables, aunque dados sus limitados beneficios, no desincentivan la búsqueda de empleo.

Los programas especiales de generación de empleo de emergencia y de capacitación se concentran en los grupos más pobres, y constituyen realmente programas de alivio de la pobreza, aparte de combinar diversos objetivos (así como proveen apoyo de ingresos, empleo y capacitación, también contribuyen a la dotación de infraestructura y el desarrollo regional). Sus poblaciones beneficiarias son definidas en función de normas legales u orientaciones programáticas (edad, nivel educativo, grado de pobreza, situación familiar, sexo, localización geográfica y sector económico, o una combinación de tales características). En general tienen objetivos temporales establecidos, aunque tienden a volverse permanentes, y se financian con presupuestos públicos provenientes de impuestos generales o créditos, por lo que son muy dependientes de la situación fiscal. Estos programas tienen altos costos por concepto de elementos y servicios conexos (materiales y personal calificado a cargo de los programas, remuneración de la capacitación y otros), lo que reduce la transferencia real a la población beneficiaria.

IV. La agenda social

1. La superación de las brechas educativas

La superación del rezago y de las brechas educativas en la región exige aplicar tres estrategias simultáneas: el reconocimiento del derecho universal a la educación, el fortalecimiento de la continuidad de los alumnos en el sistema, y la adecuación institucional y pedagógica a los cambios culturales y tecnológicos. Con el fin de conciliar equidad con multiculturalismo y diferenciación de identidades, la educación debe conjugar su vocación igualitaria con la atención a las diferencias. La equidad exige asegurar una cobertura universal progresiva en el ciclo escolar, hasta llegar a la universalidad de la educación media, y reducir las brechas en cuanto a logros educativos según origen socioeconómico y localización geográfica. Estos objetivos deben complementarse con adaptaciones programáticas a grupos específicos, una mayor pertinencia curricular en función de realidades territoriales, y acciones intensivas en casos de alta vulnerabilidad y precariedad social y económica.

¹⁶ Ferranti y otros (2000) evaluaron cinco programas que están ejecutándose en igual número de países de la región y que corresponden a distintas áreas: “Trabajar”, un programa de obras públicas en Argentina, que provee bajos ingresos y por pocos meses; “Probecat”, en México, para la capacitación de jóvenes poco calificados y no necesariamente desempleados; las indemnizaciones obligatorias por despido no justificado en Perú; el seguro de desempleo en Brasil, financiado mediante el aporte compartido del empleador y el empleado, que provee un pago parcial y decreciente del salario; y las cuentas individuales (“cesantías”) en Colombia, financiadas con aportes del empleador, y utilizables en caso de pérdida o cambio de empleo, y para gastos en educación o en vivienda.

¹⁷ La contribución del empleador, compartida o no con el empleado, es la más común de todas las formas de financiamiento. Argentina, Barbados, Ecuador y Venezuela, al igual que Canadá, Holanda, Suecia, Grecia y Estados Unidos tienen sistemas compartido entre trabajador y empleador. En algunos países de Europa, como Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Noruega, así como otros de Europa central y oriental, la contribución la pagan el empleador y el trabajador, pero el gobierno financia el déficit. Sólo en Uruguay, al igual

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe aún se encuentra en transición desde sus niveles básicos a otros más complejos y, por lo tanto, enfrenta y comparte dos categorías de desafíos: los tradicionales y básicos, y los nuevos, relacionados con las nuevas tecnologías, la competitividad y la formación de ciudadanía. Durante la década pasada, las reformas educativas iniciaron cambios profundos, con diversos énfasis, encaminados a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje, fomentar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos, y hacer más equitativo el acceso a la educación. Estas reformas han incidido en todos los ámbitos del sistema: los contenidos y procesos didácticos, el financiamiento y los mecanismos de asignación de recursos, la distribución de funciones entre el Estado y agentes privados, así como entre niveles estatales (descentralización), el control de la calidad mediante revisión de prácticas pedagógicas y evaluación de logros y, en forma más incipiente, la adecuación curricular a las condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales. Este marco y los objetivos de las reformas mantienen hoy su relevancia, y deben cimentarse en la conciencia colectiva sobre el derecho a la educación.

Estos compromisos y progresos suponen esfuerzos adicionales que requieren de la voluntad política tanto de gobiernos como de muchos actores sociales, y un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar en función de sus propios desafíos y objetivos, uno de los cuales es el acuerdo respecto de los recursos disponibles —humanos, económicos y tecnológicos— y sus reglas de asignación. Entre los compromisos nacionales se debe considerar el aumento de la inversión pública en educación hasta alcanzar, por lo menos, los estándares de la OCDE (5% del PIB), y la jerarquización de las innovaciones educativas de acuerdo con el objetivo de lograr una mayor equidad, principalmente por su impacto en la continuidad (asistencia efectiva a clases, progresión real a lo largo del proceso y permanencia en el sistema) y en los logros de los educandos, en especial en los sectores pobres y rurales (CEPAL, 2000a).

Los esfuerzos deberán orientarse, en primer lugar, a fortalecer la continuidad educativa. La formación de las personas para desempeñarse como ciudadanos y trabajadores en un mundo cada vez más abierto, interdependiente y con predominio de la competitividad centrada en el uso intensivo del conocimiento, exige reforzar distintos eslabones del proceso educativo, con especial énfasis en las fases en que la región presenta importantes rezagos. Esto implica ampliar la cobertura de la educación prebásica,¹⁸ que todavía es comparativamente reducida, y elevar las tasas de egreso de la educación secundaria hasta universalizar 12 años de educación básica. En esta etapa del desarrollo educativo regional, las tasas de retorno y las posibilidades de inserción laboral mejoran radicalmente cuando se completa la enseñanza secundaria, por lo que los últimos años de este ciclo resultan ser clave para mejorar las condiciones generales de los trabajadores y lograr efectos virtuosos sobre la equidad y la movilidad social en el futuro. Para impulsar metas ambiciosas y necesarias de cobertura también es preciso realizar programas intersectoriales (integrales), que tengan una amplia incidencia en la capacidad de los pobres para acceder a la educación formal. También hay que movilizar y habilitar (*empowerment*) a la comunidad para convertirla en actor del proceso de ampliación y mejoramiento del sistema educacional.

Con el objetivo de mejorar la calidad y los logros educativos, así como de disminuir las brechas, se debe avanzar en materia de pertinencia curricular —adecuar contenidos, prácticas e instituciones educativas a las especificidades sociales, culturales, lingüísticas, territoriales— y utilizar masivamente recursos tecnológicos de información y comunicaciones que permitan potenciar los aprendizajes y socializar herramientas básicas de la sociedad del conocimiento.

que en Austria, Francia, Alemania, España, Luxemburgo, Suiza y el Reino Unido, el costo de los seguros de desempleo es compartido entre trabajador, empleador y gobierno.

¹⁸ La importancia de la educación preescolar es cada vez más reconocida debido a que la estimulación temprana resulta clave para alcanzar mayores logros educativos en los ciclos posteriores, y también a que la socialización en los centros educacionales complementa, y muchas veces compensa, la precaria socialización en los hogares. Durante la década pasada la cobertura en este nivel llegó a 40% de la cohorte de 3 a 6 años de edad, que todavía resulta muy baja; además, el acceso de los niños de familias de bajos ingresos a la educación preescolar es precario. Por último, en muchos casos la asistencia se limita a un año.

Mejorar la calidad de vida exige brindar conocimientos con efectos sinérgicos sobre temas como salud, ciudadanía y herramientas económicas básicas (educación sexual, autocuidado, contabilidad y conocimientos productivos de uso familiar, manejo de tecnologías básicas). Asimismo, los esfuerzos por elevar la calidad de la educación demandan nuevas inversiones y transformaciones institucionales (UNESCO, 2000a): bibliotecas escolares con materiales y libros suficientes; docentes con formación postsecundaria, remuneración adecuada y dedicados a una escuela; la evaluación del desempeño de los educandos como práctica formal; la agrupación de alumnos sin criterios homogéneos y un ambiente en el aula que propicie el respeto y la convivencia entre todos; la participación de los padres en el quehacer de la comunidad escolar; y la realización de esfuerzos especiales dedicados a grupos y zonas con brechas educativas considerables.

Los acelerados cambios culturales y tecnológicos que impone la sociedad de la información conllevan y obligan a efectuar modificaciones igualmente ágiles y radicales en la transmisión de conocimientos. Por ello, además de contenidos curriculares, es preciso generar una disposición general al cambio en las formas de aprender, comunicarse y producir.¹⁹ Las transformaciones culturales y la creciente conciencia respecto de la diversidad y los derechos culturales, hacen que la educación deba dar especial importancia al reconocimiento y respeto de grupos y cosmovisiones distintas, sea por adscripción étnica, género u origen sociocultural,²⁰ como una práctica cotidiana que promueva el sentido de dignidad de las personas. Esto infunde seguridad en sí mismo y en los demás, lo que imparte credibilidad a los compromisos entre distintas partes y propicia la valoración de las capacidades de unos y otros, así como la confianza en el futuro. En este sentido, constituye un importante capital social para la convivencia política y para que distintos actores participen activamente en proyectos colectivos.

La inclusión social pasa hoy necesariamente por el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías actualizadas de información y comunicación, que deben ser difundidos desde el sistema de educación formal. La equidad y la calidad educativas también son metas relacionadas con la globalización comunicacional e informativa y el nuevo patrón productivo. La circulación cada vez más veloz del saber y de los nuevos conocimientos, así como su apropiación, resaltan la necesidad de cambios en los contenidos, prácticas e infraestructura educativas, lo cual requiere avanzar sostenida y aceleradamente hacia nuevas formas de aprender y también incorporar nuevos soportes técnicos del aprendizaje, fuertemente ligados a los medios de comunicación e información, tanto audiovisuales unidireccionales (televisión, vídeo, radio) como interactivos (programas de computación, teleconferencias e Internet). El mayor aprovechamiento de la industria cultural basada en medios audiovisuales para difundir contenidos educativos permite armonizar la lógica del consumo cultural mediático con la del aprendizaje en la escuela, ya que ambas se alimentan mutuamente.²¹ En las escuelas de zonas pobres y rurales es indispensable que los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos, a los que no tienen acceso en sus hogares, ni lo tendrán en el corto plazo. La escuela constituye, así, el espacio más propicio para asegurar, distribuir y democratizar el contacto con los nuevos medios y consumos interactivos y su utilización.²² Además, el uso de los nuevos medios debe favorecer el diseño y empleo de portales

¹⁹ "El futuro profesional es tan imprevisible, e implicará brechas tan grandes en relación a lo que han aprendido la mayoría de quienes hoy asisten a la escuela, que debemos, antes que nada, solicitar a la escuela que los prepare para aprender a cambiar más que formarlos en competencias específicas que probablemente estarán obsoletas o serán inútiles para la mayor parte de ellos a corto plazo" (Touaine, 1997, p. 326).

²⁰ Cubides (1998) y Hopenhayn y Ottone (2000).

²¹ La capacidad de atención, motivación y absorción de los educandos aumenta cuando se utilizan apoyos audiovisuales y luego se trabaja en una estructura más horizontal y conversacional, a partir de dicha base. A medida que se incorporen estos medios, y la reflexión crítica sobre los mismos, la escuela podrá ir superando la oposición entre aprendizaje escolar y consumo mediático al estimular un uso más selectivo y reflexivo del consumo cultural.

²² Este equipamiento no implica necesariamente altos costos, tanto por el valor decreciente de las computadoras y las conexiones a la red, como por la posibilidad de conseguir aportes de empresas privadas, fundaciones y la cooperación internacional, a lo que se agrega el aprovechamiento de economías de escala en telecomunicaciones. Los costos de mantenimiento y actualización de los equipos pueden ser los más onerosos. Programas como la Red Enlaces en Chile, el Programa Nacional de Informática en Educación en Brasil, el Programa de Informática Educativa del Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en Costa Rica y la Red Escolar de Informática Educativa y EDUSAT en México, muestran que es posible impulsar aceleradamente la difusión del

(contenidos educativos), la capacitación de los agentes educativos (alumnos, profesores, directivos y familias) y la expansión progresiva de la conectividad en el sistema escolar.²³

Sin embargo, en concordancia con la incorporación de estos nuevos soportes, es aún más necesario desarrollar las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje hacia la identificación y solución de problemas, la reflexividad, la creatividad, la comprensión profunda, la selección de información, la discriminación entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar (Gardner, 1999). Estas funciones son indispensables en un medio saturado de información, como el de los medios audiovisuales e interactivos.

Aún con los insuficientes logros alcanzados en educación básica, la superación de rezagos y de brechas en este nivel permiten vislumbrar retos similares para la educación postsecundaria, técnica y universitaria. En este caso, los desafíos que se plantean son diversos: hacer más equitativo el acceso, que constituye un fuerte factor de diferenciación social, extender la oferta de alternativas vocacionales, técnicas y profesionales en los años superiores de la enseñanza media, con una adecuada regulación de los estándares de calidad,²⁴ y vincular de manera más estrecha la educación técnica y universitaria con las necesidades del trabajo y la competitividad, acercando la universidad al mundo de la empresa y la gestión pública.

Son conocidas las aún numerosas prioridades del gasto público, pero no se puede renunciar a la financiación pública de universidades, lo que significa que ésta debe complementarse con distintas formas de aporte de usuarios y promotores, a la vez que se hace más eficiente la gestión universitaria de financiación y uso de recursos mediante buenas combinaciones público-privadas. El respaldo público al desarrollo de universidades privadas es crucial por varias razones: permite allegar más recursos privados para la educación superior; la diversidad de la oferta garantiza la diversidad de enfoques, y la sana emulación regulada permite elevar la calidad. Además, para incrementar sustancialmente las actividades de investigación y desarrollo con vistas a reducir el rezago tecnológico frente al mundo industrializado, el sistema universitario debe operar como red, o como centro de red, constituyéndose así en uno de los ejes de los sistemas de innovación (véase el capítulo 7).

2. Los principales desafíos en materia de empleo

El reto del desarrollo económico y social cuando la región está insertándose en el proceso de globalización implica aumentar la productividad y la competitividad internacional, así como los ingresos de empresas y trabajadores, a la vez que se implantan sistemas de seguridad laboral y protección social para los trabajadores y sus familias. Esto plantea desafíos referidos tanto a la regulación y diseño de políticas de empleo y salarios como a las nuevas relaciones laborales que surgen de la globalización, para así evitar, en particular, la precarización laboral; también es preciso

acceso a destrezas informáticas en las escuelas (CEPAL, 2000a, cap. 3). En los Estados Unidos, entre 1994 y 2000 la proporción de escuelas y aulas conectadas a la red pasó de 14% y 3%, respectivamente, a casi la totalidad de las primeras y dos terceras partes de las segundas, incluyendo casi 95% de las escuelas más pobres (W.J. Clinton, 2001).

²³ En Argentina se puso en marcha el programa Educ.ar en el año 2000 con el fin de proveer a todo el sistema educativo de acceso a Internet y a los avances tecnológicos más recientes. Contó con el financiamiento inicial de la Fundación Martín Varsavsky y posteriormente con aportes de diversas firmas, instituciones y equipos profesionales. Luego se consolidó como empresa y ha expandido su patrimonio inicial. El proyecto tiene tres pilares básicos: un portal de contenidos educativos, un plan de capacitación docente y un plan de conectividad. A través del portal se entregan contenidos hasta ahora restringidos a ámbitos privilegiados, desagregados por edad de los destinatarios, y para alumnos, docentes y familias. El Gobierno Nacional orienta y financia un programa de capacitación para los docentes en todo el país. Para el plan de conectividad, el Estado facilitará las herramientas (computadoras y conexión a Internet); en la primera etapa se conectarán las escuelas secundarias, lo que cuadriplicará el número actual de personas con acceso a Internet en el país, y luego las escuelas primarias. El financiamiento incluye préstamos de organismos internacionales, presupuesto nacional, de las provincias y localidades, ingresos generados desde educ.ar, patrocinio de empresas y donaciones (<http://www.educ.ar/educar/home/elproyecto.jsp>).

²⁴ Corresponde a la parte pública velar por la calidad, con los mismos criterios y sistemas de evaluación, en las universidades privadas y estatales (estándares de programas, calidad de los docentes, investigación, infraestructura de acceso a conocimientos, y gestión administrativa y financiera).

apoyar la empleabilidad, adaptabilidad y protección de los trabajadores frente a la mayor movilidad ocupacional, y adaptar los contenidos de la Administración del Trabajo.²⁵

La globalización no ha asegurado la distribución equitativa de los beneficios económicos de la liberalización del comercio y de la movilidad de capitales. Por ello, el primer desafío consiste en sentar las bases para que esta liberalización vaya acompañada de progreso social y de una disminución de las desigualdades. En los acuerdos internacionales pertinentes se han establecido definiciones precisas de los derechos fundamentales del trabajo, incorporados a su vez en los convenios fundamentales de la OIT, que comprenden la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición del trabajo esclavo y forzado, la erradicación progresiva del trabajo infantil y la no discriminación. En la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* (Conferencia Internacional del Trabajo, 1998), se reafirma el compromiso de los países, empresarios y sindicatos de sustentar los valores y principios contenidos en los convenios y darles cumplimiento, con un espíritu de realización progresiva y definida.

La generación de empleo, como propósito económico y social, tiene que adquirir una alta prioridad en el diseño y aplicación de políticas públicas, dadas sus repercusiones en términos de cohesión y protección social. Las políticas económicas deberán ser evaluadas, por lo tanto, en función de su aporte a la generación de empleo. A su vez, la experiencia de los últimos años, en sus dimensiones tanto sectoriales como empresariales, confirma la necesidad de expandir vigorosamente el apoyo a las pequeñas, medianas y microempresas, que generan la mayor parte de los empleos en la región, y de mejorar igualmente la calidad del empleo que ya existe en ellas. Este propósito implica el diseño de políticas apropiadas, tanto macroeconómicas como de crédito, la inversión pública en transferencia de tecnología y capacitación empresarial y tecnológica, y el fomento de conglomerados productivos y encadenamientos entre grandes y pequeñas empresas.

La integración a la economía mundial ha reducido apreciablemente la capacidad de cada país para introducir políticas económicas (monetarias y fiscales) en forma autónoma con el fin de actuar sobre el empleo y los salarios, sin que ello afecte a la competitividad y la generación de empleo en el largo plazo. Por eso, la creación de nuevos puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo, lo que implica elevar la productividad y reducir los costos de producción; sin embargo, para que el esfuerzo no recaiga exclusivamente en los costos laborales, estos avances deben basarse en aumentos de productividad mediante la inversión en recursos humanos y desarrollo tecnológico.

Para alinear los costos nacionales con el comportamiento de la productividad y mejorar la competitividad internacional, en la región se ha buscado reducir los costos laborales de contratación, despido y otras cargas no salariales,²⁶ adoptándose modalidades flexibles de contratación. Si bien los costos laborales cuentan, no cabe atribuir las dificultades para competir a que éstos sean altos o a la rigidez en los contratos de trabajo, ya que en América Latina y el Caribe los gastos por este concepto son muy inferiores a los que se registran en los países desarrollados.²⁷ Por ello, aún reconociendo las posibilidades de transformar el régimen de seguridad social y reducir el costo de contratación de trabajadores no calificados, el esfuerzo no debe centrarse en forma exclusiva, ni principalmente, en la rebaja de los costos laborales, sino en la productividad. Además, en las negociaciones colectivas debe introducirse el tema de los incrementos de salario acordes con

²⁵ Para una revisión más detalladas de los temas que se tratan en esta sección, véanse Tokman y Martínez (1999) y Tokman (2001).

²⁶ Tales como contribuciones a la seguridad social, impuestos sobre la nómina para financiamiento de vivienda, educación, capacitación y protección infantil.

²⁷ En promedio, el salario mínimo en América Latina es inferior al de hace 17 años atrás; los salarios industriales están prácticamente en el mismo nivel que registraban en 1980. En 1997, el salario por hora en la industria manufacturera era de menos de 1.5 dólares en Colombia, México y Perú, 2.5 dólares en Chile, 3 dólares en Brasil y algo más de 4 en Argentina, comparado con casi 7 dólares en Corea, 13 en los Estados Unidos y 15 en Alemania. Estos montos son menores aún en el caso de los asalariados sin contrato o con contrato temporal. Véase Tokman y Martínez (1999).

las variaciones de la productividad, lo que supone vincular parcialmente las remuneraciones a los resultados, mediante la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas.

En el nuevo escenario, la carrera ocupacional centrada en un empleo "de por vida" ha sido reemplazada por una trayectoria con frecuentes cambios de empleo, de empresa y de requerimientos de calificación, lo que implica costos muy altos para los trabajadores afectados por esta transformación. Para muchos, la reconversión lleva al desempleo (de duración creciente en muchos países y con importantes pérdidas de ingreso, protección y capacidades productivas para quienes no logran ser recontratados). Puesto que la reconversión resulta en gran medida inevitable para insertarse dinámicamente en la nueva economía internacional, es preciso que los trabajadores no se vean afectados en forma radical por la creciente movilidad, y que tengan la capacidad y oportunidad de adaptarse a las nuevas condiciones y ocupaciones, así como acceso a protección social durante el desempleo. Ello requiere, por una parte, fortalecer la empleabilidad de los trabajadores mediante la modernización de los sistemas de capacitación y formación, y por la otra, asegurar el mantenimiento de la protección social (véanse las secciones siguientes). Esta perspectiva resalta incluso la necesidad de ampliar la cobertura de los sistemas de protección para acoger a amplios grupos de trabajadores no incorporados (informales y desempleados).

Finalmente, la creciente integración a la economía mundial torna necesario revisar y adaptar los contenidos de la Administración del Trabajo, para armonizarlos con la legislación laboral (migraciones, certificación de competencias y seguridad social), y adecuar la gestión pública a una política laboral basada más en la autorregulación de los actores sociales y menos en la supervisión estatal, que debe asumir un papel más didáctico. Dicha política debe sobrepasar el ámbito de empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles nacionales, e incluso desbordar la esfera de las relaciones salariales o laborales (Diálogo Social). Esta modernización debe ir acompañada de un reposicionamiento político y administrativo de los ministerios, con la participación en el gabinete económico y en el conjunto de la acción gubernamental; incluso, en muchos casos, será necesario reappropriarse de la política laboral y legitimar la capacidad de interlocución con los sectores sindicales.

3. Educación, capacitación y empleo (empleabilidad)

La calificación para el trabajo debe adquirir ahora un nuevo enfoque que le dé mayor continuidad y, posiblemente, un marco institucional diferente. Cada vez son más altos los requerimientos educativos para el trabajo, y el nivel promedio de educación de los trabajadores de América Latina y el Caribe alcanza sólo a siete años. Por ello, para que los futuros trabajadores sean más capaces de elevar la productividad y asumir el mundo de las nuevas tecnologías, resulta urgente incrementar su preparación (años de estudio). Este esfuerzo comprende, obviamente, los necesarios cambios en el perfil educativo de los egresados (calidad).

Progresivamente, las nuevas tecnologías y procesos de trabajo demandan más creatividad, iniciativa y versatilidad, y menos especialización. De allí la necesidad de desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, para dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permita adaptarse mejor a nuevos empleos. Estas consideraciones atañen tanto a la educación básica como a la postsecundaria y los sistemas de formación profesional, ya que implican vincular los contenidos de la educación formal con las demandas de calificación que surgen del mercado laboral y mejorar la calidad de la educación básica, en la que se desarrollan las capacidades fundamentales.

Es preciso reducir la brecha internacional en materia de aprendizaje, logros y alternativas de formación técnica, para acortar las diferencias de productividad. La experiencia de los países desarrollados indica que la mayor y mejor oferta de educación técnico-profesional en los ciclos secundario y superior tiene efectos muy positivos sobre la inserción en el mercado de trabajo y permite elevar la productividad general. Tanto para ampliar la cobertura de la educación técnico-profesional en

América Latina y el Caribe, como para mejorar su pertinencia respecto de los cambiantes requerimientos laborales, es necesario lograr la participación del mundo de la empresa (programas curriculares, pasantías, encuestas longitudinales e interconsultas), que potencia la apropiación tecnológica en el trabajo y es un campo idóneo de difusión de las nuevas tecnologías.

4. Sistemas de protección social

La persistencia de la magnitud de la pobreza y de las desigualdades en América Latina y el Caribe llama a emprender la reorientación política de marcos institucionales y compromisos colectivos. La protección social en la región sigue adoleciendo de deficiencias importantes en sus coberturas tradicionales y también ante los nuevos riesgos que surgen de la globalización, como la mayor movilidad e inestabilidad laboral. La desigualdad de ingresos predominante en la región, el nivel de desempleo y la alta incidencia de la pobreza son situaciones que reclaman nuevos programas de protección, tan urgentes como los programas tradicionales de salud, educación, vejez, invalidez, vivienda y protección infantil.

Además de los cambios originados en los mercados de trabajo, en la región también se están produciendo transformaciones estructurales, que imponen nuevas cargas a las necesidades de financiación y amparo de la protección social, y hacen prever significativos aumentos y modificaciones de la demanda de servicios sociales. Se trata, en particular, del envejecimiento de la población, los cambios epidemiológicos y el decreciente tamaño de los hogares. El óptimo desarrollo de la protección social debe guiarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Esta orientación garantiza el progreso en materia de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos internacionalmente y, por lo tanto, el fortalecimiento de la ciudadanía (CEPAL, 2000a, vol. 2).

En primer lugar, los cambios deben posibilitar avances significativos hacia la universalización de la protección social y, a la vez, disminuir las marcadas desigualdades en cuanto al acceso y la calidad de los servicios ofrecidos. Esto debe acompañarse de una mejora de la eficacia y eficiencia social de los recursos, mediante cambios en su gestión y asignación, así como de un fortalecimiento de los mecanismos de financiación por medio de una adecuada combinación de recursos públicos y de seguros sociales y privados con contribuciones obligatorias. Ante el tipo y la magnitud de la pobreza y de los riesgos presentes en la región, los sistemas de protección deben combinar la agrupación y la diversificación de riesgos. Las políticas focalizadas estrictamente en los sectores más pobres de la población no resultan suficientes, ni permiten una diferenciación de riesgos adecuada y estable.

La solidaridad, basada en contribuciones obligatorias y transferencias públicas a esquemas de aseguramiento universal, permite establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. El financiamiento público para costear la protección de quienes carecen de capacidad para hacerlo, garantiza la solidaridad y fortalece, a la vez, la solidez financiera de los sistemas de ahorro y aseguramiento. Para superar la actual segmentación poblacional entre diferentes subsistemas de protección social es necesario integrar las funciones de aseguramiento con las de redistribución y solidaridad, lo que supone propiciar la creación de sistemas de aseguramiento obligatorio con alta mancomunidad de riesgos, lo que disminuye la presión fiscal y profundiza la equidad.

La globalización contemporánea ha intensificado la movilidad de los consumidores y los factores de producción, y conlleva nuevas configuraciones entre la economía pública y la privada. Durante los años noventa, en la mayoría de las reformas se incorporó una activa participación del sector privado en la provisión y financiamiento de los servicios; esto ha tendido a privilegiar la función de aseguramiento sobre la de redistribución, haciendo recaer la responsabilidad redistributiva y solidaria en los impuestos generales. Si bien este aseguramiento permite, en principio, un equilibrio actuarial más seguro y un mejor ajuste temporal, no garantiza la

universalidad y la inclusión social cuando el subconsumo de seguros y la desigualdad de aseguramientos afecta a amplios sectores sociales, y no sólo a los pobres.²⁸ La función pública en la esfera de la protección incluye, además de velar por la solidaridad, regular la selección de riesgos en los seguros y prevenir los altos costos de transacción.

Naturalmente, la cantidad y la calidad de la protección social están sujetas al nivel de desarrollo económico que las hace posibles, así como también a los pactos fiscales vigentes, que encarnan los acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos (CEPAL, 1998c y 2000a). El necesario aumento del gasto social debe darse en el marco de posiciones fiscales sostenibles en el tiempo, a la vez que se fortalece el equilibrio actuarial de los sistemas de protección social. Para asignar el financiamiento apropiado tienen que definirse la amplitud y los niveles de la protección que se desea brindar, teniendo como margen la capacidad fiscal estructural de los países. Esta perspectiva no es estática: el pacto fiscal que tiene por objetivo la protección de los derechos debe incorporar reglas de progresividad, tales como una contribución pública marginal creciente para la protección social y el alivio de la pobreza, acorde con la expansión económica. También en este caso se trata de evitar que los programas de protección social sean vulnerables; por ello, resulta indispensable concebir su desarrollo, financiación y operación en el marco de políticas anticíclicas, que realmente tengan capacidad de amortiguación cuando se presentan situaciones de vulnerabilidad y empobrecimiento.

Finalmente, construir una protección social incluyente²⁹ requiere que se dé especial importancia a la valoración que hacen los grupos destinatarios de la respuesta del Estado a su responsabilidad de garantizar un buen nivel de vida y de bienestar social. Ellos valoran más aquellos programas que les garantizan mínimos de subsistencia para el grupo familiar (subsidios, microcrédito, nutrición y acceso gratuito a servicios de salud y educación), en tanto que asignan menor valor a los subsidios para alimentos y los programas de empleo de emergencia y capacitación, seguros de desempleo y transferencias en especie y monetarias (Repetto y Sanguinetti, 2001). En este sentido se impone impulsar servicios de información intensivos y permanentes que hagan posible conocer las posibilidades de protección y los mecanismos de acceso a ellas.

5. Protección social y empleo

En la medida en que el acceso a la protección social está altamente determinado por la inserción laboral de las personas, los cambios en el mercado de trabajo repercuten en la demanda de servicios sociales y en sus fuentes de financiamiento. Así, la alta incidencia de la informalidad (de los nuevos puestos de trabajo generados en las zonas urbanas de los países de la región en la última década, 70% es informal) y el desempleo impone límites, en los esquemas actuales, a la universalización de la protección social y a la capacidad de fundar su financiamiento en las contribuciones salariales.

Aumentar la protección social conforme a las estructuras de los mercados de trabajo exige desarrollar dos ámbitos relacionados, pero diferentes: ante la alta precariedad del empleo, habría que extender los principales sistemas de protección (los destinados a hacer efectivos los DESC), para que el acceso a ellos sea determinado por ciudadanía y no exclusivamente por vinculación

²⁸ Esta crítica alude al paradigma del manejo del riesgo social o “social risk management”, cuyos planteamientos fundamentales se presentan en Banco Mundial (2001d y 2001e), y Ferranti y otros (2000). En Sojo (2001) puede encontrarse una síntesis crítica. Además, al abordar los riesgos mediante seguros se imponen restricciones a la universalización, por tres razones: los mercados de seguros no están adecuadamente desarrollados; la necesidad de protección de la población no se traduce en demanda efectiva de seguros cuando las remuneraciones son desiguales, bajas, inestables e inciertas; y, en general, los seguros pueden ser obligatorios y posibles cuando el asalariado tiene un empleo permanente y a tiempo completo.

²⁹ La cohesión y la integración social que gesta la protección han dejado de ser asuntos que repercutan únicamente en el plano local o nacional para adquirir el carácter de bienes públicos globales. La protección social debe ser parte de la estrategia de legitimidad global alternativa, opuesta a la violencia, la desesperación y el fanatismo con que se justifica el horror; es indispensable encarar las profundas desigualdades sociales para ampliar la certidumbre en un mundo más pacífico y previsible (Kaldor, 2001; Savater, 2001).

laboral formal; el segundo sería atender los riesgos asociados al empleo y los ingresos. Los sistemas vigentes de seguridad social deben adaptarse para mantener las protecciones ante los cambios más frecuentes de ocupación, de modo que los trabajadores no se vean afectados por la pérdida drástica de beneficios y haya más incentivos para sumarse a la transformación productiva. Por ello, las reformas de los sistemas de protección social en general, y de seguridad social en particular,³⁰ tienen que introducir mecanismos que aseguren la protección en un espacio de mayor movilidad laboral. Si los sistemas de protección social apoyan la movilidad laboral, contribuirán en buena medida a mejorar la capacidad del mercado de trabajo para responder a choques externos. Esto requiere establecer la portabilidad de los beneficios de la seguridad social, en particular los referidos a salud, pensiones y desempleo, y también asegurar el acceso permanente a una red de protección básica (salud, educación y alimentación), con independencia del tipo de vinculación laboral de los beneficiarios.

Por otra parte, el más alto riesgo social y económico generado por la mayor volatilidad de los ingresos debe enfrentarse con mecanismos de protección social que estabilicen el nivel de ingreso individual y nacional, lo que implica destinar una proporción importante del gasto público como seguro social ante choques externos. En estos casos hay que reconocer la precariedad de los recursos frente a las demandas que impone un programa de seguro de desempleo, con cobertura amplia. Quizá la ruta más razonable en los próximos años sea generar instrumentos de ahorro individual forzoso, que en general se financian con aportes del empleador y el empleado, a la vez que se introducen mecanismos parciales de solidaridad.³¹

Dada la existencia de grupos de trabajadores no protegidos por estos sistemas, al ocurrir crisis evidentes (nacionales, sectoriales o locales), deben desplegarse los programas especiales de empleo, aunque no como esquema universal. Estos programas tienen que contar con una estructura institucional permanente y flexible, que permita ponerlos en marcha oportunamente en coyunturas críticas.

6. Agenda social para la integración y la cooperación regional

Los mayores retos del desarrollo humano y social deben ser asumidos por cada nación. Sin embargo, en la perspectiva de una globalización económica, social y cultural cada vez más intensa, es importante y decisivo proyectar una agenda regional y mundial en materia de educación, empleo y protección social.

La relativa unidad idiomática de América Latina, por una parte, y del Caribe de habla inglesa, por la otra, propician la creación o el reforzamiento de iniciativas educacionales de integración regional. Mediante reuniones de gobiernos, expertos, académicos y organizaciones, así como haciendo uso de la comunicación electrónica en red, es perfectamente posible intercambiar información sobre buenas prácticas, resultados y debilidades de las reformas, experiencias exitosas e imaginativas para el aprovechamiento de recursos escasos, nuevas modalidades pedagógicas y programas de informatización escolar. Cuanto más se comparta la información, más se puede nutrir la política educacional; socializar la experiencia y la imaginación creativa es un primer paso para integrar regionalmente los avances en la educación.

La integración curricular es otro aspecto que se debe impulsar. Es factible, por ejemplo, compartir el aprovechamiento de avances en contenidos educativos, programas de computación,

³⁰ Sobre la evolución, progresos y limitaciones de las reformas de los sistemas de seguridad social en la región, véase CEPAL (1998e y 2000a).

³¹ Los sistemas vigentes en Brasil, Colombia y Perú, y los propuestos en Argentina y Chile, buscan sustituir la indemnización por despido con fondos individuales; éstos se constituyen con aportes de empleadores y empleados, pueden retirarse en caso de despido o renuncia, y permiten mantener la protección durante el período de reinserción, sin pérdida de lo ya adquirido.

portales y libros de texto,³² comparar y homogeneizar la evaluación de logros educativos, fijar estándares según niveles y criterios comunes para la profesionalización y actualización docentes. Todo esto fortalece los sistemas nacionales de educación y permite avanzar hacia la instauración de sistemas de acreditación regional, el reconocimiento internacional de la calificación de instituciones educativas, y la concreción de acuerdos regulatorios subregionales o regionales que imparten mayor fluidez a la homologación de títulos.

En un terreno distinto, también es importante educar para la integración regional. Esto implica crear mayor conciencia de que no se pertenece sólo a una nación, sino también a una región amplia en la que se comparten lenguas, culturas, historias y posibles destinos. La educación básica es, en este sentido, el espacio privilegiado para infundir un sentido más profundo de pertenencia regional y erradicar percepciones xenofóbicas.³³ Dada la cobertura educativa, las escuelas constituyen un lugar masivo y sistemático desde el cual transmitir valores a la comunidad.

En materia de empleo, dos principios generales han guiado la acción internacional a partir de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y deben seguir orientándola: impedir que la expansión del comercio mundial conduzca a la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores, y evitar la igualación hacia abajo de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países con distintos niveles de desarrollo. La acción internacional tiene que continuar basándose —como lo ha venido haciendo la OIT, de acuerdo con los mandatos recibidos— en el estímulo y la evaluación de los progresos en la aplicación de los principios básicos y el respeto de los derechos laborales consagrados en los acuerdos suscritos. Naturalmente, forman parte de esta agenda los esfuerzos regionales conjuntos en proyectos productivos, de formación profesional y sobre migración laboral.

La internacionalización exige progresos rápidos hacia la convergencia regional de los sistemas de protección social. La globalización ha impulsado una mayor movilidad laboral, de los factores productivos y de los consumidores, pero este proceso ha generado oportunidades sólo para una parte reducida de los trabajadores altamente calificados, mientras que se mantienen fuertes restricciones a la libre movilidad de aquellos con poca calificación; los sistemas vigentes de protección social y de reconocimiento de calificaciones tampoco favorecen su movilidad. La protección de los migrantes requiere que se impulse la coordinación internacional para enfrentar la discriminación y asegurar la transferibilidad de calificaciones y de derechos de protección social.³⁴ Los acuerdos de integración en que se contempla la movilidad internacional de los trabajadores hacen necesario armonizar las políticas de seguridad social sobre la base de tres principios básicos: igualdad de trato entre nacionales y no nacionales en materia de seguridad social; continuidad de las protecciones (es decir, que sea posible portar los beneficios acumulados y continuar pagando las contribuciones); y determinación formal de la legislación sobre seguridad social aplicable. Esto deberá llevar, en el mediano plazo, a una mayor armonización de los sistemas nacionales de protección social, al menos a escala regional y subregional, para implantar la portabilidad internacional de los beneficios de protección social, así como de las credenciales académicas y

³² Las economías de escala y de red hacen que la producción de estos materiales sea mucho más viable y rentable si se elaboran a nivel regional en vez de nacional, lo que hace conveniente explorar alianzas y acciones conjuntas entre países y organizaciones de la región.

³³ En este sentido, es preciso revisar los contenidos de la enseñanza y sus posibles connotaciones, sobre todo en lo que respecta a referencias históricas, geográficas o políticas a otras naciones y culturas que existen en la región y cuyas poblaciones se desplazan entre fronteras. Lamentablemente, parte de la historia que se enseña está poblada de triunfos militares frente a países vecinos, y es muy escaso lo que se dice sobre la cooperación entre países, el aporte de ciudadanos extranjeros a la riqueza cultural nacional o la integración regional.

³⁴ En este campo, es necesario tener en cuenta los problemas específicos que enfrentan los migrantes ilegales. Ellos constituyen un contingente importante de los excluidos, sea porque se insertan laboralmente de manera precaria y sin protección, sea porque no tienen acceso garantizado al mínimo de servicios sociales provistos por el Estado a todos los ciudadanos; además, por regla general, se les pagan salarios inferiores a los habituales. El paso previo para asegurar su inclusión social y laboral es, por lo tanto, la regularización de su situación migratoria. Los temas referidos a la migración se analizan con detenimiento en el capítulo 8 de este documento.

laborales. Esto significa que los trabajadores podrían cotizar en un país y demandar servicios en otro, así como acumular beneficios en diferentes países.

La transformación de los sistemas de seguridad social en esquemas de aportes individuales (titularizados) y beneficios variables puede facilitar la portabilidad de las contribuciones y de los beneficios, así como el progreso hacia seguros universales.³⁵ Una de las obligaciones es, entonces, avanzar en procura del establecimiento de normas mínimas y estructuras comunes, al igual que de la unificación de las estructuras de costos de las prestaciones. En todo caso, los sistemas de seguros individuales imponen restricciones financieras, de segmentación del riesgo y de los amparos, que dificultan la portabilidad nacional e internacional de las prestaciones.

También, en un contexto de más profunda integración con la economía mundial, los países de la región estarán sujetos a mayores demandas de gasto social para paliar los aumentos de los riesgos económicos y sociales que origina dicha integración. Ante las restricciones financieras nacionales, que limitan la capacidad para expandir el gasto social, resulta conveniente explorar la posibilidad de constituir fondos sociales internacionales, regionales o subregionales, que apoyen los esfuerzos de los países (véase el capítulo 4).

³⁵ Esto es particularmente válido en el caso de pensiones con sistemas de capitalización individual, que proveen instrumentos para posibilitar la portabilidad de las contribuciones y los beneficios.



Capítulo 11

Los efectos de la globalización en las economías del Caribe pertenecientes a la CARICOM

El proceso de globalización de los últimos años plantea importantes desafíos a las pequeñas economías en desarrollo como las del Caribe, que ya deben enfrentarse a una serie de problemas en su búsqueda del desarrollo sostenible. En el ámbito del comercio, la globalización se tradujo para los países caribeños en una mayor liberalización y la adopción de políticas de apertura del mercado, sobre todo a fines de los años ochenta y en la década de 1990. Ante el cambio de paradigma en las políticas mundiales, estos países respondieron con un conjunto de políticas destinadas a limitar el papel del Estado en la economía y a recuperar el dinamismo de los sistemas productivos estancados, que se reorientaron a los mercados de exportación. Al aplicarse las reformas comerciales la integración regional cobró nuevo impulso.

La reducción de las barreras comerciales y la creciente apertura de estas economías no se han reflejado en un aumento significativo del comercio intrarregional ni les han ayudado a conseguir una mayor participación en el mercado extrarregional de exportaciones, todo lo cual ha limitado sus posibilidades de desarrollo. En las economías caribeñas no se da una complementación de productos comerciables que permita impulsar el comercio intrarregional, y la composición de las exportaciones no ha cambiado de manera significativa. De hecho, los países del Caribe dependen del trato preferencial a ciertos mercados otorgado por los países desarrollados. Además, las

diferencias de ingreso per cápita y nivel de desarrollo entre las economías de la subregión dificultan la adopción de acuerdos de integración más profundos.

La globalización ha estimulado y dejado en evidencia un proceso de cambio sectorial en la composición del producto que favorece al sector servicios y va en detrimento del agrícola y el manufacturero. Este proceso acentúa las diferencias entre las economías del Caribe, porque da origen a un doble patrón de especialización, conforme al cual los países se dividen entre los que se concentran en los servicios y los productores de bienes, junto con poner de manifiesto la dependencia y la vulnerabilidad de estas economías. Mientras la expansión de las exportaciones ha estado sujeta a las vicisitudes de la agricultura y las manufacturas, el crecimiento de las importaciones, dominado sobre todo por los bienes de consumo, no se ha detenido. Así se ha creado la necesidad de atraer capital extranjero, lo que estimula aún más el crecimiento y desarrollo de los sectores que han tenido un desempeño satisfactorio en el marco de la globalización. Las tendencias del empleo y de la migración han reflejado estos cambios en el producto y las corrientes de capital.

En este contexto, en la mayoría de los países la política macroeconómica se ha orientado al mantenimiento de la estabilidad, mediante la adopción de regímenes cambiarios de paridad móvil o fija. En consecuencia, la inflación se ha reducido a un solo dígito. En economías pequeñas y abiertas como las caribeñas, que están restringidas por su sector externo, se recurre a las políticas fiscal y monetaria para controlar la absorción, que es el principal factor de ajuste. Conforme a esta estrategia, no es posible aplicar políticas fiscales con fines anticíclicos, lo que en definitiva puede dar origen a una tendencia al bajo crecimiento y dificultar el logro de un nivel de producto que pudiera conducir al pleno empleo.

En el presente capítulo se analizan los efectos que ha tenido la globalización en los países de la comunidad del Caribe. El capítulo se divide en seis secciones. En la primera de ellas se examinan diversos aspectos de la integración regional, en tanto que la segunda se centra en el cambio estructural en el marco de la globalización y la tercera está dedicada a la evolución de los flujos de capital. En la cuarta sección se tratan el empleo y la migración; la quinta se concentra en el desempeño y la política macroeconómicos, y la última sección se ocupa del desarrollo sostenible.

I. La integración en el Caribe como respuesta positiva a la globalización

En los años noventa, el régimen comercial registró importantes cambios en la región del Caribe, cambios que fueron una manifestación del interés por abandonar las políticas de orientación “hacia adentro” y comenzar a adoptar políticas de regionalismo abierto. Esto no sólo suponía diversificar los vínculos comerciales extrarregionales,¹ sino también, lo que es más importante, profundizar y perfeccionar el régimen y las instituciones de integración intrarregional. Al igual que en el caso de otros acuerdos comerciales que proliferaron en los años noventa, la respuesta del Caribe tenía por objeto garantizar y proteger el acceso de la subregión a los mercados, ante un proceso de globalización que, en principio, debía permitir el acceso igualitario de todos los países a los mercados.

La subregión tomó medidas para fortalecer su agrupación de integración, la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 1989, los Estados miembros de la Comunidad acordaron avanzar más allá de la creación del Mercado Común,² hacia una más plena integración, por reconocerse que, si bien se ha conseguido una importante liberalización en el mercado de bienes, las disposiciones

¹ En los años noventa, la CARICOM firmó acuerdos de libre comercio con Venezuela (1992), Colombia (1994) y República Dominicana (1998).

² En el Tratado en virtud del cual se creó la CARICOM (1973) se contempla la creación de dos entidades: la Comunidad del Caribe y el Mercado Común.

restrictivas del Tratado, que limitan el libre movimiento de servicios, capital y mano de obra calificada, han dificultado los avances en el desarrollo de la economía regional (CARICOM, 2000a).

Éste fue el origen de la Economía y Mercado Únicos de la CARICOM, cuya meta era alcanzar una integración mucho más amplia y profunda que la lograda en el contexto del tratado vigente y, mediante el desarrollo de economías de escala, e incrementar la competitividad de los países miembros en la economía global. Otro de los objetivos de la Economía y Mercados Únicos era mejorar la posición negociadora de los países de la CARICOM en los foros comerciales multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio y la futura Área de Libre Comercio de las Américas.

Entre otros, los propósitos de la Economía y Mercado Únicos de la CARICOM incluían el libre movimiento de bienes, servicios, capital y personas; coordinación más cercana de las políticas macroeconómicas y las relaciones económicas (véase el recuadro 11.1), y la armonización de las leyes sobre comercio y demás actividades económicas dentro del área del mercado común. También se preveía la plena aplicación del arancel externo común, lo que exigía una simplificación de su estructura y la reducción de su nivel, con el objeto de darle un carácter menos proteccionista. En la estructura del arancel externo común se distinguía entre importaciones competidoras y no competidoras y entre insumos, insumos intermedios y bienes terminados; según la jerarquía resultante, se podía aplicar a los insumos no competidores el arancel más bajo, mientras que los bienes competidores estaban sujetos al arancel más elevado.³

La estructura del arancel externo común constaba de cuatro aranceles (0%, 5%, 10% y 15%) y un arancel máximo de 40% aplicable a los productos agrícolas básicos. El calendario de desgravación arancelaria, establecido en 1992, disponía la disminución de los aranceles en un período de cinco años, de enero de 1993 a junio de 1998. La reforma de los aranceles fue complementada con cambios en medidas cuantitativas.

El desarrollo de la Economía y Mercado Únicos exigía la creación de nuevas instituciones encargadas de administrar la profundización del proceso de integración. En consecuencia, el tratado original ha sido enmendado por nueve protocolos relativos a la estructura de la organización, el movimiento de capitales y mano de obra, y las políticas sobre comercio, agricultura y transporte en la región.

En el nuevo marco de integración se siguen reconociendo las diferencias de tamaño y grado de desarrollo incorporadas en el tratado mediante el cual se creó la Comunidad del Caribe (Tratado de Chaguaramas, 1973). En el Anexo sobre el Mercado Común de este tratado se hace una distinción entre los países menos desarrollados y los más desarrollados (Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago) integrantes de la CARICOM.

En las disposiciones del tratado se prevé la aplicación de un régimen especial para los países menos desarrollados, a fin de darles apoyo y reducir a un mínimo los posibles efectos negativos que podría tener la competencia de los más desarrollados. Más concretamente se trata de exenciones al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el tratado original de libre comercio. Las exenciones incluyen el derecho a aplicar restricciones a los derechos o cuotas de ciertos productos por un período determinado, y a seguir exigiendo el pago de derechos sobre algunos bienes con fines recaudatorios. También se otorgan plazos más largos para la implementación del arancel externo común y exigencias más bajas de valor agregado en el caso de ciertos productos, con arreglo a las normas de origen correspondientes.

³ Los bienes competidores son aquellos cuya demanda regional se satisface en un 75% con productos de la subregión.

Recuadro 11.1

CONVERGENCIA MACROECONÓMICA EN EL ÁREA DE LA CARICOM

En el plano regional, los Estados miembros de la CARICOM siguen esforzándose por lograr una convergencia macroeconómica. El regionalismo abierto, inspirado en gran medida por la Unión Europea y el modelo propuesto por la CEPAL, ha actuado como catalizador del monitoreo macroeconómico. La CARICOM también ha adoptado criterios de convergencia con el fin de facilitar la coordinación macroeconómica, entre otros, el fortalecimiento de la Economía y Mercado Únicos, la respuesta conjunta a los efectos negativos de la globalización y la creación de una unión monetaria. Estos criterios se basan en los de la Unión Europea y tienen por objeto fomentar la estabilidad y la consistencia de la formulación de políticas, mediante objetivos centrados en variables macroeconómicas clave. A un nivel más profundo, la convergencia macroeconómica apunta a la disciplina fiscal, una balanza de pagos favorable, la estabilidad de precios, tipos de cambio estables y competitivos y altos niveles de empleos de mano de obra calificada.

Los criterios de convergencia se basan actualmente en los siguientes indicadores de desempeño:

- una norma sobre reservas, según la cual éstas deben ascender al equivalente de tres meses de la cobertura de importaciones o el 80% de los depósitos bancarios, por un período mínimo de 12 meses;
- una norma sobre el tipo de cambio, que estipula el mantenimiento de un tipo de cambio estable dentro de una banda de 1.5% por un período de 36 meses;
- una norma sobre la deuda externa, que exige a los países miembros mantener una relación entre deuda y servicio que no supere el 15%.

En vista del persistente desequilibrio en cuenta corriente, la norma sobre el tipo de cambio es la que ha planteado mayores dificultades a los países con regímenes cambiarios flexibles. El dólar de Guyana se ha mantenido por encima del límite superior de la banda desde 1998, en tanto que el de Jamaica sólo ha coincidido con los límites de la banda en una oportunidad desde 1995 (en 1997) (véase la nota a pie de página 14). La mayoría de los países han tenido más éxito en la aplicación de los demás criterios. La cobertura promedio de las importaciones superó la meta de tres meses entre 1995 y 1999, y la relación promedio entre deuda y servicio se ha mantenido dentro del margen del 15% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales.

También se ha sometido a monitoreo a una serie de otras variables, incluidas la tasa de crecimiento, la inflación, el desempleo, los coeficientes de equilibrio fiscal —balance fiscal consolidado como porcentaje del PIB— y las tasas de interés. Los indicadores revelan una gran variabilidad y volatilidad. La variabilidad ha sido más marcada en el caso de las tasas de inflación, de interés y de crecimiento. La alta volatilidad y los diferentes ritmos de aplicación del ajuste estructural indican que es poco probable que los países logren una convergencia en el futuro cercano, lo que obligaría a suspender la instrumentación de los planes destinados a crear una unión monetaria.

Fuente: Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Este nuevo impulso a la integración de los países caribeños no ha dado resultados totalmente satisfactorios. El proceso de consolidación de la integración regional ha sido lento e incompleto. Cuando han transcurrido casi diez años desde que se tomó la decisión de adoptar un arancel externo común, sólo 8 de los 13 miembros de la CARICOM se encuentran en la etapa final de aplicación de las medidas pertinentes. Además, la aplicación de barreras no arancelarias, incluidos derechos, exigencias de licencias y otros, sigue vigente en toda la CARICOM. También se ha recurrido con frecuencia a las restricciones cuantitativas y a las exigencias de concesión no automática de licencias en el caso de las bebidas, los productos agrícolas y los alimentos. Por último, también se sigue haciendo uso de cuotas de importación, prohibiciones a la importación, controles de precios, y salvaguardias y medidas compensatorias.

Por lo tanto, la CARICOM sigue siendo un acuerdo de comercio regional frágil. El comercio interregional representa sólo un 10% del total (véase el cuadro 11.1), una proporción menor que la observada en casos como el del Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el

Mercosur. Esto pone de relieve el hecho de que muchas economías producen una gama limitada de productos básicos que son sustitutos casi perfectos, así como la dependencia de la CARICOM de los mercados extrarregionales.

Por otra parte, el comercio intrarregional está muy concentrado. Trinidad y Tabago representa más de la mitad de las importaciones intrarregionales y los demás países contribuyen en medida despreciable a las corrientes de comercio (véase el cuadro 11.2). En último término, esto significa que el funcionamiento de un acuerdo de integración depende de la voluntad de unos pocos miembros de aplicar los acuerdos vigentes.

Cuadro 11.1
**CARICOM: EXPORTACIONES Y PARTICIPACIÓN DE MERCADO,
1985-1999**

Bloque regional	Exportaciones por bloque comercial regional y participación de mercado			
	1985	1990	1995	1999
TLC	47.4	48.1	50.1	47.4
Europa	18.8	17.4	16.6	16.3
CARICOM	7.7	7.9	9.1	9.7
Comunidad Andina	5.9	6.7	6.2	8.7
Mercosur	2.3	3.9	2.4	1.9
Mercado Común Centroamericano	1.1	0.7	0.8	1.1
Bloque regional	Participación de mercado en otros bloques comerciales regionales			
	1985	1990	1995	1999
TLC	0.71	0.43	0.32	0.26
Europa	0.15	0.13	0.12	0.10
Comunidad Andina	0.40	0.96	0.41	0.30
Mercosur	0.30	0.34	0.19	0.07
Mercado Común Centroamericano	0.20	0.18	0.38	0.66

Fuente: CEPAL, Análisis de la competitividad de los países, edición 2001. Estimaciones basadas en las compras de los países importadores.

Cuadro 11.2
CARICOM: DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO INTRARREGIONAL DE IMPORTACIÓN, POR PAÍS MIEMBRO, AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1985 Y 1999
(En porcentajes)

País de origen	1985	1990	1995	1999
Trinidad y Tabago	2.81	4.08	5.32	5.49
Barbados	1.01	0.84	0.9	1.14
Suriname	0.06	0.14	0.42	0.81
Jamaica	1.3	1.15	0.79	0.7
Guyana	0.62	0.35	0.53	0.56
San Vicente y las Granadinas	0.73	0.35	0.3	0.27
Santa Lucía	0.26	0.27	0.21	0.19
Dominica	0.26	0.23	0.24	0.19
Belice	0.22	0.18	0.09	0.11
Granada	0.13	0.13	0.09	0.1
Bahamas	0.13	0.14	0.09	0.04
Antigua y Barbuda	0.11	0.08	0.05	0.03
Saint Kitts y Nevis	0.07	0.04	0.03	0.01
Total	7.71	7.98	9.06	9.64

Fuente: CEPAL, Análisis de la competitividad de los países, edición 2001.

Además de la escasa complementariedad comercial, parte de los problemas que impiden el pleno establecimiento de una economía y un mercado únicos proviene de las diferencias entre los miembros de la CARICOM. Los países caribeños presentan diferencias no sólo en términos de tamaño, ingreso per cápita y grado de desarrollo, sino también de estructura productiva. A pesar de que esas diferencias se reconocen en el Tratado de Chaguaramas y de que los países del Caribe respaldan los acuerdos abiertos de integración y las políticas orientadas al mercado, esas diferencias todavía subsisten. Son un legado histórico y siguen siendo una característica arraigada de sus economías.

II. El proceso de cambio estructural en el marco de la globalización

El proceso de globalización ha sido una pieza clave del desarrollo de algunos sectores, pero no ha ofrecido los medios necesarios para superar las limitaciones y los obstáculos que han caracterizado el desarrollo de varios de los sectores más tradicionales. En este sentido, ha reforzado un proceso de cambio en lo que respecta al producto sectorial, que ha dejado más evidencia las disparidades existentes entre los miembros de la CARICOM.

En la década de 1990, en muchas economías caribeñas se produjo un cambio en la composición sectorial del producto, de la agricultura y la minería al sector servicios, en tanto que el sector manufacturero se mantuvo estancado. En términos de promedios ponderados, la agricultura representaba el 13.5% del producto en 1990, lo que se compara con un 9.5% en 1999 (con la excepción de Guyana).⁴ En el mismo período, la participación del sector manufacturero se redujo de 12.7% a 11.6%, en tanto que la contribución al producto del sector servicios aumentó de 39.1% a 46.6% (véase el cuadro 11.3).

En el caso del sector agrícola, este cambio en la composición del producto refleja una pérdida de competitividad atribuible al alto costo de producción, choques de origen externo y una marcada dependencia de las preferencias comerciales otorgadas por la Unión Europea. El alto costo de producción afecta los márgenes de utilidades, por lo que reduce los incentivos a ampliar la producción; por otra parte, los choques de origen externo, como los causados por los desastres naturales, han destruido tanto la infraestructura como las cosechas en las áreas cultivadas. Por último, los países caribeños siguen siendo dependientes de la concesión de trato preferencial en virtud de acuerdos como el Convenio de Lomé y el Acuerdo de Cotonou, que lo sustituye.⁵ Los mecanismos de trato preferencial que favorecen a los productos tradicionales, y cuya vigencia se extendió temporalmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMS (9 a 13 de noviembre del 2001, Doha, Qatar), pueden contribuir a postergar un ajuste imprescindible para responder a la globalización.

⁴ En la información sobre el sector agrícola no se incluye a Guyana, país que registró un incremento del 300% en la producción de caña de azúcar entre 1990 y el año 2000, lo que distorsiona el promedio regional (véase el cuadro 11.3).

⁵ El Convenio de Lomé rige el comercio y la cooperación entre la Unión Europea y los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP). El primer Convenio de Lomé se suscribió en 1975, con la participación de 45 Estados de estas últimas regiones y luego de la incorporación del Reino Unido a la Comunidad Europea. El Convenio Lomé II se firmó en 1975, con la participación de 58 países de ACP. Les siguen el Convenio de Lomé III, de 1984, con la participación de 65 países de ACP, y Lomé IV, de 1989, al que se integraron 68 países en 1989 y 70 en 1995. Según lo estipulado en este último, las exportaciones de la CARICOM pueden ingresar a la Unión Europea sin pagar impuestos; en el convenio también se establecen regímenes especiales para el banano, el ron, la carne de vacuno y el azúcar. El Acuerdo de Cotonou (Cotonou, Benín, 23 de junio de 2000) sustituye al Convenio de Lomé y tiene un período de vigencia de veinte años, durante el cual se someterá a revisiones cada cinco años. El Acuerdo reestructura las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico.

Cuadro 11.3
PARTICIPACIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO, 1990 Y 2000
(En porcentajes)

	Agricultura		Minería		Manufactura		Turismo		Servicios financieros		Otros servicios	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Antigua y Barbuda	4.2	4.9	2.0	2.2	3.4	2.8	14.4	14.4	7.2	11.2	18.9	25.1
Barbados	7.3	6.1	0.8	0.9	10.0	9.3	13.9	15.0	0.0	0.0	7.8	8.3
Belize	18.4	21.0	0.7	0.8	17.2	17.2	19.2	19.8	5.1	5.2	25.2	24.8
Dominica	25.0	18.2	0.8	0.8	7.1	7.2	2.1	2.4	11.3	13.2	16.2	20.9
Granada	13.4	10.1	0.4	0.6	6.6	9.9	5.8	11.8	7.8	12.9	20.1	30.5
Guyana	23.6	35.4	9.5	10.9	11.1	11.7			6.0	5.7	8.7	8.5
Jamaica	6.2	7.1	8.7	9.1	21.1	15.8			9.2	14.9	9.4	16.9
Saint Kitts y Nevis	6.5	3.8	0.4	0.5	12.9	14.3	7.6	9.0	8.0	19.3	15.0	17.6
Santa Lucía	14.6	7.7	0.4	0.5	8.2	5.9	9.6	13.3	7.3	10.6	16.8	20.0
San Vicente y las Granadinas	21.1	12.0	0.3	0.3	8.5	5.8	2.2	2.5	7.6	9.6	20.5	25.2
Suriname	9.3	11.1	9.1	17.8	13.0	10.6	12.1	10.6	17.8	9.3	5.4	8.9
Trinidad y Tabago	1.9	1.8	57.7	56.5	4.5	6.0	5.7	7.3	5.0	4.7	5.9	6.2
Promedio ponderado a/	17.2	18.6	39.4	36.8	12.7	11.6	39.1a/	46.6a/
Promedio ponderado para la agricultura (excluida Guyana)	13.5	9.5

Fuente: CEPAL.

Nota: En “Otros servicios” se incluyen las comunicaciones y el transporte.

a/ Para estimar el promedio ponderado se consideró la agricultura, la manufactura y el sector servicios como un todo (incluidos el turismo, el transporte y las comunicaciones).

Las tendencias y el desempeño del sector bananero en los años noventa ilustran algunas de las deficiencias que afectan a un sector agrícola tradicional. La producción y las exportaciones de banano de los países caribeños, sobre todo de las Islas de Barlovento (Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) sufrieron un brusco descenso.

A comienzos de los años noventa, la producción de banano representaba más del 12% del PIB en las Islas de Barlovento; en 1999, el porcentaje se había reducido a un 7%. Además, entre 1993 y 1999, el volumen exportado disminuyó más de un 50% (de 238 878 toneladas en 1993 a 130 419 en 1999). En el mismo período, el número de agricultores dedicados al cultivo de este producto se redujo de 24 111 a 11 665. El sector bananero también se ha visto afectado por la controversia, planteada ante la Organización Mundial del Comercio, respecto de la legitimidad del régimen aplicado a la importación de banano por la Unión Europea.⁶

⁶ En 1997, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México cuestionaron el régimen aplicado por la Comunidad Europea desde 1993 a la importación, venta y distribución de banano. El régimen consistía en la fijación de cuotas arancelarias de dos millones de toneladas a los países de América Latina y a productores no tradicionales de banano de los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico. La solución de la controversia, lograda finalmente en el 2001, se basa en la adopción de un régimen exclusivamente arancelario por parte de la Unión Europea, que debe comenzar a aplicarse a más tardar el 1º de enero de 2006. Mientras tanto, regirá un régimen basado en un sistema de cuotas aplicable en dos etapas. En la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha se aprobó la

En cambio, otros productos básicos, como el arroz y el azúcar, no han sido tan afectados. En el caso de Guyana, ambos productos han sido beneficiados por las medidas destinadas a mejorar la organización de la producción y la infraestructura, y disponer de mejor tecnología. La contribución de la producción de caña de azúcar al PIB del país aumentó de 9% en 1990 a 17% en el 2000.

En la década de 1990, el sector manufacturero, con escasas excepciones (Granada y Saint Kitts y Nevis), se mantuvo estancado o declinó (véase el cuadro 11.3). A su vez, este comportamiento obedece al desempeño de sus componentes. En el Caribe, el crecimiento y desarrollo de este sector ha dependido del desarrollo agrícola (Guyana) y la explotación de los recursos naturales (Trinidad). También ha respondido a los éxitos y fracasos de las políticas económicas tendientes a fomentar una integración “hacia adentro” y “hacia afuera” (Jamaica). Por lo tanto, los efectos de la globalización en este sector han estado vinculados a su repercusión en la agricultura, los recursos naturales o las variables que inciden en los resultados de una determinada orientación de las políticas.

La globalización de los últimos años ha puesto en evidencia el retroceso de la agricultura y de los sectores manufactureros afines, pero a la vez ha facilitado la explotación de los recursos naturales, debido a la búsqueda de nuevas fuentes de materias primas. Trinidad se ha visto favorecida tradicionalmente por cuantiosas inversiones extranjeras y recursos que se han destinado al desarrollo y la explotación de sus reservas de petróleo. En los últimos cinco años, ha aprovechado su posicionamiento en el mercado y sus reservas de gas natural para modificar la composición del sector de hidrocarburos. El petróleo crudo ha sido sustituido por la producción y el empleo de gas natural. Gracias a la expansión y el desarrollo de la industria basada en los recursos naturales, Trinidad ha pasado a ser uno de los principales productores y exportadores de metanol y amoníaco. Guyana ha atraído inversiones extranjeras directas para la producción de madera y la extracción de oro y diamantes, que se han convertido en importantes fuentes de divisas, pero cuyo valor agregado sigue siendo relativamente escaso.

Además de la producción manufacturera basada en productos agrícolas o recursos naturales, los años noventa se caracterizaron por el desarrollo de la fabricación de prendas de vestir, aunque su éxito ha ido en retroceso. Sin ir más lejos, es lo que ha ocurrido en Jamaica, cuyo sector manufacturero es la segunda rama de actividad económica del país, en orden de importancia, después de los servicios de distribución. Las actividades del sector consisten, entre otras, en la elaboración de azúcar y la producción de bebidas, tabaco, productos químicos, metales y materiales de construcción. Hasta los años ochenta, recibió un gran estímulo como sector de sustitución de importaciones, pero como parte de los programas de ajuste estructural orientados al mercado que se aplicaron en la década de 1990, Jamaica cambió la orientación de su comercio para concentrarse en el desarrollo de la industria textil, y de fabricación y ensamblaje de prendas de vestir. La mayoría de las exportaciones provenientes de estas industrias se vendían en Estados Unidos, gracias al programa de ensamblado en el extranjero.

A pesar de estos esfuerzos por modificar la orientación del comercio y del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos otorgado en virtud de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (1983), el sector manufacturero ha sufrido un retroceso. Mientras en 1990 representaba el 21% del PIB, en el año 2000 apenas alcanzaba al 16%, lo que puede atribuirse en parte al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que otorga a México ventajas competitivas de las que no gozan los países caribeños.⁷

concesión de excepciones por parte de la OMC, lo que permite que las importaciones procedentes de los ACP sigan amparadas por preferencias arancelarias temporales.

⁷ Por ejemplo, en virtud de este Tratado, las exportaciones de prendas de vestir de México hechas con telas fabricadas y cortadas enteramente en Estados Unidos pueden ingresar a ese país sin pagar impuestos y sin estar sujetas a cuotas. En cambio, aunque a las importaciones de Estados Unidos de prendas de vestir hechas con telas fabricadas y cortadas en ese país y ensambladas en los países incluidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe se les aplican cuotas preferenciales conforme a los niveles de acceso garantizado,

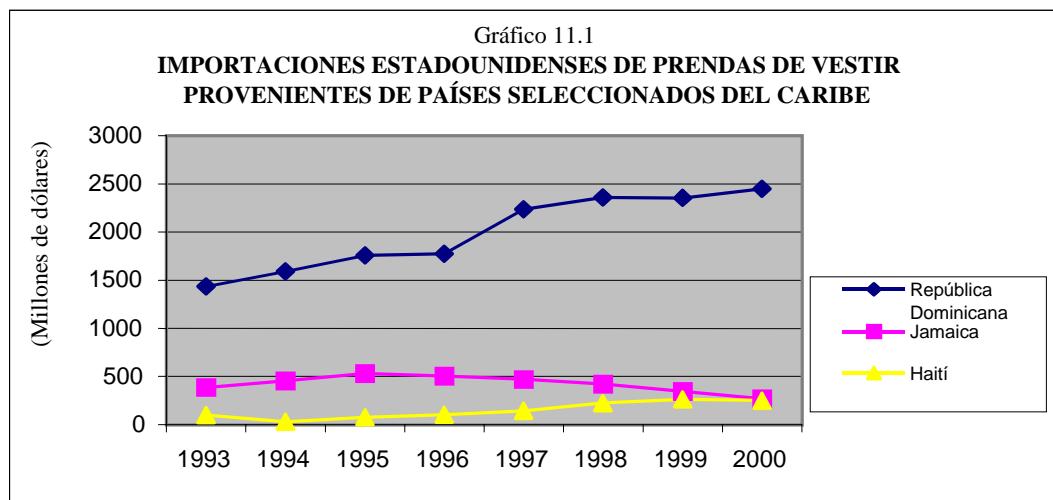
Es interesante observar que, a diferencia de lo que ocurre con República Dominicana y varios países pequeños de Centroamérica, los países de la CARICOM no han desarrollado industrias de maquila con uso intensivo de mano de obra a gran escala, a pesar de que allí rigen las disposiciones sobre ensamblado en el extranjero, de conformidad con el código arancelario 9802 de Estados Unidos, en virtud del cual las exportaciones de prendas de vestir hechas con telas fabricadas y cortadas enteramente en ese país ingresan a su mercado pagando menores derechos de importación. Uno de los principales factores que han contribuido al relativo éxito de República Dominicana en el desarrollo de las industrias maquiladoras, en comparación con lo ocurrido en los países de la CARICOM, es la diferencia con respecto a la dotación de factores (mano de obra). Debido a la escasez y encarecimiento de la mano de obra en muchos países de la CARICOM, en comparación con República Dominicana, ha disminuido su atractivo como destinatarios de inversiones extranjeras directas orientadas por principios de eficiencia en los sectores textil y de prendas de vestir. Además, la tradición de sindicatos fuertes en los países de la CARICOM ha desalentado las inversiones en industrias con uso intensivo de mano de obra, en las que el bajo costo de este factor es esencial para lograr una ventaja comparativa.

Se ha sostenido que, dado que las empresas instaladas en zonas de procesamiento de exportaciones no están sujetas a las leyes del país, los salarios que pagan suelen ser inferiores al mínimo. Quizá haya sido así antes, sobre todo a comienzos de los años ochenta, pero la situación ha cambiado tras la aprobación de una nueva ley que exige a las empresas maquiladoras de las zonas francas industriales acatar las leyes sobre el salario mínimo. De hecho, la información de que se dispone sobre Barbados, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas indica que en las fábricas de prendas de vestir y textiles ubicadas en las zonas de procesamiento de exportaciones los salarios son relativamente superiores a los que se pagan en el resto de la industria.

Además de las variaciones existentes en términos de dotación de factores y costo de la mano de obra, las diferentes respuestas de los países a la competencia también podrían explicar en parte las discrepancias que se observan en lo que respecta a su experiencia con las zonas francas de exportación. La República Dominicana adoptó enérgicas medidas para atraer más inversiones extranjeras a los sectores textil y de prendas de vestir, que consistieron en la ampliación del sector de zonas francas, la concesión de mayores incentivos tributarios, la ejecución de programas de capacitación de mano de obra y la racionalización de los trámites aduaneros. Estas medidas han dado buenos resultados, puesto que han incrementado notablemente las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos.

Como se observa en el gráfico 11.1, la República Dominicana ha sido el mayor exportador del Caribe de productos textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos. En Haití, si bien las exportaciones de prendas de vestir al mismo mercado representan una pequeña proporción de las exportaciones caribeñas de estos artículos a los Estados Unidos, se registró un aumento, de 98 millones de dólares en 1993 a 249 millones en 2000. En cambio, las exportaciones de prendas de vestir de Jamaica muestran una constante disminución en la segunda mitad de los años noventa. Tras aumentar de 388 millones en 1993 a 537 millones en 1995, comenzaron a descender hasta alcanzar un mínimo de 268 millones en el año 2000.

pagan derechos sobre el valor agregado. Además de las preferencias relativas a los derechos y las cuotas, los exportadores mexicanos de prendas de vestir también se ven favorecidos por la aplicación de generosas normas de origen.



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC), 2001.

Los principales destinatarios de las exportaciones de bienes del Caribe son Estados Unidos, Canadá y Europa, cuyos mercados representan en algunos casos más del 70% del total de las exportaciones de mercancías. Las exportaciones se centran en productos alimenticios (20% del total), materias primas (17%), combustibles de origen mineral (17%), productos químicos (12%), bienes manufacturados (8%), y bebidas y tabaco (7%).⁸ Debido a los problemas que han afectado a los sectores agrícola y manufacturero, la ventaja competitiva de la CARICOM en terceros mercados sufrió un deterioro en los años noventa. Su participación en las exportaciones mundiales de bienes ascendió a un promedio de 0.28% en 1985 y 0.13% en 1999. La CARICOM redujo su participación en el mercado de Estados Unidos y Canadá (de 0.71% en 1985 a 0.26% en 1999), Europa (de 0.15% en 1985 a 0.10% en 1999), la Comunidad Andina (de 0.40% en 1985 a 0.30% en 1999) y el Mercosur (de 0.30% en 1985 a 0.07% en 1999) (véase el cuadro 11.1).

Mientras la agricultura se contrajo y el sector manufacturero se mantuvo estancado, el sector servicios incrementó su contribución relativa al PIB. En el año 2000, los hoteles y restaurantes, que constituyen una parte del sector de servicios turísticos, representaron en promedio un 13% del PIB, en tanto que los servicios financieros representaron un 12%, y las comunicaciones y el transporte un 17%.

Los servicios turísticos han cobrado cada vez más importancia en las economías caribeñas. En 1999-2000, el número de turistas y los ingresos por concepto de turismo en la subregión aumentaron en un promedio de 71% y 59%, respectivamente. Los gastos de los turistas representan cerca de un 35% de los ingresos de origen externo y un 18% del PIB. Además, el Caribe es el destino más destacado de los cruceros, puesto que recibe al 50% de los pasajeros de cruceros de todo el mundo (véase el cuadro 11.4).

⁸ Estimaciones basadas en CEPAL, Análisis de la competitividad de los países, edición 2001.

Cuadro 11.4
LLEGADAS DE TURISTAS E INGRESOS CORRESPONDIENTES, EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE, 1980-1998

País	Número de llegadas de turistas (en miles)			Ingresos del turismo (en millones de dólares)			Ingresos del turismo, como porcentaje del total de ingresos de las exportaciones		
	1985	1990	1998	1985	1990	1998	1985	1990	1998
Países de la OECO									
Antigua y Barbuda	149	197	232	133	298	291	74.3	86.4	...
Dominica	21	45	74	9	20	49	18.1	19.4	27.5
Granada	52	76	125	26	38	63	48.1	36	35.8
Montserrat	...	13	19	...	7	3			
Saint Kitts y Nevis	48	73	84	31	63	70	69.5	61.2	52.3
Santa Lucía	95	141	261	56	154	311	46.1	51.1	75.4
San Vicente y las Granadinas	42	54	68	23	56	77	27.8	37.7	45.1
Países de la CARICOM no pertenecientes a la OECO									
Bahamas	1 368	1 562	1 577	995	1 324	1 503	66	87.9	74.3
Barbados	359	432	515	309	494	677	38.9	59.1	50
Belice	93	88	300 a/	12	51	99 a/	7.9	19	28.1
Guyana	46	64	76 a/	18	27	60 a/	6.9	10.7	8.6
Jamaica	572	841	1 248	407	740	1 333	30	30.1	28.5
Suriname	32	28	55a/	9	1	45a/	2.5	0.2	...
Trinidad y Tabago	187	195	336	97	95	210	3.7	4.1	6.6

Fuente: Organización Mundial de Turismo (OMT), *Yearbook of Tourism Statistics*, Madrid; CEPAL, *The World Development Finance*, Santiago de Chile, 2000.

a/ Los datos disponibles corresponden a 1998.

Pese a su importancia, el sector turismo no se ha desarrollado en forma equilibrada, ya que su crecimiento no ha sido homogéneo en toda la región y, sobre todo, no ha ofrecido grandes oportunidades a las economías productoras de bienes (Guyana, Belice, Dominica y Trinidad y Tabago). En los años noventa, una serie de factores, incluido el deterioro de la competitividad del turismo caribeño, la resistencia a adoptar reformas estructurales y la creciente competencia externa, socavaron la ventaja comparativa de algunas economías basadas en el turismo. Este fenómeno fue más marcado en los países más pequeños y vulnerables de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), en los que el producto del turismo ha llegado a un cierto punto de saturación.

Algunos países del Caribe también han intentado desarrollar otros servicios, sobre todo los servicios bancarios extraterritoriales y nuevas empresas en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones. La banca extraterritorial se ha enfrentado a dificultades en los últimos años, debido al blanqueo de capitales y otras prácticas ilegales, que han obligado a hacer reestructuraciones de gran alcance.⁹ Barbados y Jamaica han logrado cierto éxito en los sectores de tecnología de la información y las comunicaciones, pero también han tenido problemas debido a las disposiciones monopólicas que aplican los servicios de telecomunicaciones en la subregión y a la volatilidad que ha afectado recientemente a esta industria (véase el recuadro 11.2).

⁹ El blanqueo de dinero y demás prácticas ilegales han dominado el funcionamiento de la banca extraterritorial en los últimos años. El Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) estima que la escala de las transacciones de blanqueo de capitales alcanza grandes proporciones en varios países de la región. Algunos países caribeños siguen siendo objeto de percepciones contradictorias en lo que respecta a sus esfuerzos por combatir esta práctica y su aprovechamiento como “paraísos fiscales” clandestinos. Actualmente, cuatro países de la subregión (Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas) siguen formando parte de la lista negra del Grupo; todos son miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Bahamas y las Islas Caimán fueron excluidas de la lista después de realizar las reformas exigidas. Pese a que algunos de sus miembros figuran en lista, el GAFIC sigue tratando de perfeccionar la supervisión, la regulación y las exigencias de revelación de información en su ámbito de jurisdicción.

Recuadro 11.2

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL CARIBE

Los países de la región han adoptado enérgicas medidas destinadas a atraer inversiones para desarrollar el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Jamaica y Barbados encabezan este movimiento. Jamaica ha formulado un plan nacional estratégico sobre la tecnología de la información, cuyos principales objetivos son la creación de una sociedad basada en el conocimiento y el desarrollo de empresas de informática. El gobierno ofrece instalaciones e infraestructura a las empresas del rubro, préstamos con cargo a un fondo de capital de riesgo para proyectos de tecnología de la información y las comunicaciones e infraestructura para telecomunicaciones, entre otras cosas. Por su parte, las empresas crean empleos, dan capacitación y generan ingresos. Los préstamos otorgados con cargo a este fondo permitieron instalar tres centros de llamados en el año 2000. Uno de ellos, NetServ, desapareció en diciembre del año siguiente, seis meses después de haber comenzado a funcionar y habiendo recibido préstamos del gobierno que ascendían a 44 millones de dólares. El fracaso de la empresa, que ha sido puesta bajo administración judicial, ha puesto en duda la viabilidad de este sector, supuestamente de alto riesgo y gran volatilidad.

Los principales obstáculos que dificultan el desarrollo de segmentos de alto valor agregado de la industria de la informática son la falta de trabajadores calificados en ciertas tareas, entre otras el desarrollo de programas y la conversión de datos, y la escasez de trabajadores capacitados para ejecutar variadas tareas en las áreas de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como las disposiciones monopólicas y el alto costo resultante de los servicios de telecomunicaciones. Este último factor es particularmente relevante, debido a la importancia de la infraestructura como elemento que facilita el desarrollo económico.

Los servicios de telecomunicaciones de la región han estado en manos de monopolios, el más importante de los cuales es Cable & Wireless. Los gobiernos caribeños iniciaron negociaciones con esta empresa, con el objeto de liberalizar el mercado de las telecomunicaciones. En 1999 Jamaica suscribió un acuerdo que permite la competencia en este sector de servicios con valor agregado y, a la vez, permite a la empresa mantener el monopolio en la telefonía vocal por un período determinado. Esto ha propiciado una rápida expansión de los servicios de teléfonos celulares. También han aumentado los proveedores de servicios de Internet, pero la mayor parte de la población no tiene acceso a ellos debido a su costo relativamente alto. El acceso se adquiere con un pago mensual por un número determinado de horas, en lugar de una tarifa fija. Las tarifas varían de un país a otro, pero por lo general no están al alcance de las personas de bajos ingresos, que constituyen el grueso de la población. Además, las autoridades no regulan las tarifas de acceso a Internet, aunque exigen el registro o inscripción de sus proveedores.

El acceso a Internet también está limitado por el control de las conexiones y el acceso a la banda ancha que ejercen los monopolios de telecomunicaciones, Cable & Wireless entre otras. La banda ancha se ha vuelto necesaria para la transmisión de grandes volúmenes de datos, en la que las empresas tienen que cargar o descargar grandes archivos. También reviste particular importancia para las empresas dedicadas al comercio electrónico y las que emplean aplicaciones CAD y CAM. El comercio electrónico es una industria de servicios de reciente desarrollo en el Caribe. Según los datos disponibles, algunas líneas aéreas prestan servicios electrónicos a los consumidores, entre otros la compra de pasajes. La información sobre servicios electrónicos entre empresas es escasa, pero las disposiciones monopólicas sobre el acceso a la banda ancha impuestas por Cable & Wireless no facilitan la reducción del costo de las transacciones de esta categoría.

Los países que integran la Organización de Estados del Caribe Oriental suscribieron un acuerdo con Cable & Wireless a comienzos de 2001, con el objeto de liberalizar en un breve plazo el mercado de las telecomunicaciones. El proceso de liberalización debe aplicarse paulatinamente en el período comprendido entre abril de 2001 y octubre de 2003, fecha en que debería quedar completo. Para lograr esta concesión, los países que integran la organización tuvieron que comprometerse a utilizar forzosamente la red de Cable & Wireless y permitir un reajuste de las tarifas que refleje el verdadero costo de las llamadas locales. Cable & Wireless mantendrá su red y seguirá prestando los servicios que ofrece en todos los países, aunque sin derechos exclusivos. Aún faltan un par de años para que comience a regir la plena competencia, por lo que el desarrollo de servicios de tecnología de la información de alto valor no se logrará a corto ni mediano plazo.

El desarrollo de servicios ha reforzado un patrón de especialización comercial en las economías del Caribe, que se dividen en dos categorías: las economías productoras de bienes y las economías basadas en los servicios. La reacción de unas y otras a la globalización ha sido diferente. Por lo general, las economías basadas en los servicios (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Jamaica, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis) han respondido mejor a este fenómeno, lo que se refleja en el hecho de que, en promedio, su comercio y crecimiento han superado a los de las economías productoras de bienes, con la excepción de Trinidad y Tabago. Las diferencias en su desempeño obedecen a la elasticidad de la demanda de los servicios turísticos, lo que permite a los países percibir mayores ganancias por este concepto que por la venta de productos básicos tradicionales, y al hecho de que han mantenido más tiempo su dinamismo en el ciclo mundial de desarrollo de los productos. A esto se suma el hecho de que el deficiente desempeño de la agricultura y el sector manufacturero ha tenido efectos negativos en el crecimiento de las exportaciones de varias economías productoras de bienes.

Al mismo tiempo, los patrones que determinan la composición y el nivel de las importaciones no se han modificado. Las importaciones se ven impulsadas por el gasto de los consumidores, que en la mayoría de los países representa más del 40% de las importaciones. A esto hay que agregar el hecho de que el sector manufacturero y la agricultura tienen un alto contenido de insumos importados.

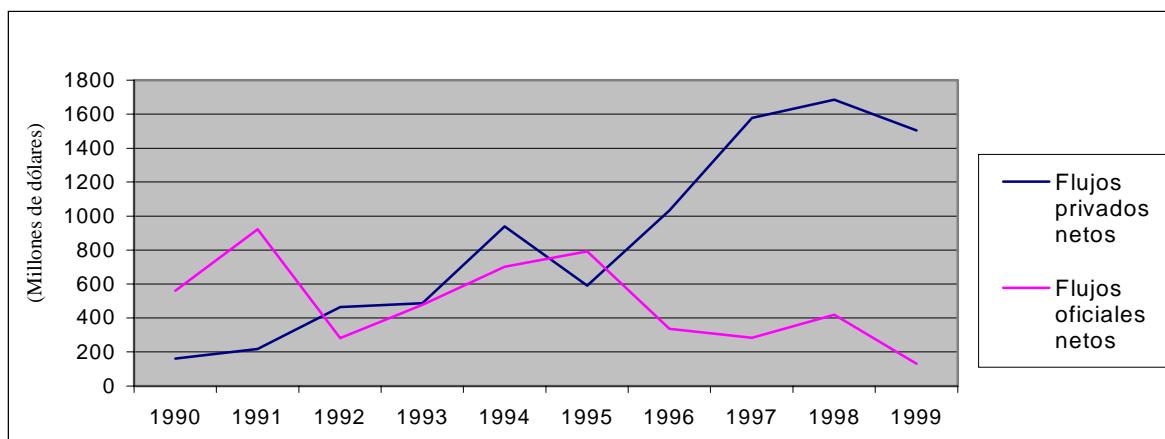
Esta situación se ha traducido no sólo en constantes restricciones de balanza de pagos, sino también en la necesidad de atraer capital externo y una permanente dependencia de la asistencia oficial. Esto limita el margen de maniobra de las autoridades, pero también estimula la expansión de las actividades que necesitan de capital foráneo, lo que a su vez refuerza el actual patrón de cambio estructural y especialización comercial.

III. Flujos de capital

Las reformas estructurales facilitaron un cuantioso incremento de la entrada de capital foráneo privado a los países del Caribe en la última década, aunque con mayor lentitud que en otros países en desarrollo. Los flujos financieros netos recibidos por los países del Caribe aumentaron de 722.7 millones de dólares en 1990 a 1 635 millones en 1999. Si se desglosan los flujos financieros en privados y oficiales, surgen dos tendencias contrastantes. Los países menos desarrollados de la subregión han tenido un acceso relativamente escaso a los mercados financieros internacionales privados, por lo que han tendido a aumentar su dependencia de los flujos oficiales y multilaterales, cuyo volumen disminuyó notablemente en los años noventa. Los flujos netos de recursos oficiales, incluidas las donaciones, descendieron de 561 millones de dólares en 1990 a 130.2 millones en 1999.

Los países han recurrido con mayor frecuencia a los flujos de capital privado para financiar proyectos de desarrollo. Dichos flujos se quintuplicaron, pasando de 161.6 millones en 1990 a 1 505 millones en 1999 (véase el gráfico 11.2). En términos de importancia relativa, los flujos de capital privado superan con creces a los flujos oficiales, lo que constituye un cambio considerable, dado que en 1990 los flujos oficiales equivalían a más del doble de los privados. Los países menos desarrollados, como Haití, Suriname y algunos miembros más pequeños de la Organización de Estados del Caribe Oriental, sobre todo Antigua y Barbuda y Dominica, no han podido atraer grandes volúmenes de recursos privados debido a su tamaño y sus limitados recursos (en el caso de los de la OECO), y de la inestabilidad política (en los de Haití y Suriname). Los efectos combinados de la disminución de los fondos oficiales y el acceso restringido a los mercados financieros internacionales privados han afectado la capacidad de las islas más pequeñas para financiar proyectos viables de desarrollo. Por lo tanto, parecería razonable concluir que los beneficios de la globalización se han caracterizado por un marcado sesgo que favorece a las economías más grandes, con ventajas comparativas en cuanto a la explotación de los recursos, y a las relativamente más desarrolladas.

**Gráfico 11.2
FLUJOS DE CAPITAL HACIA EL CARIBE, 1990-1998**



Fuente: Banco Mundial, *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo*, Washington, D.C., varios números.

La inversión extranjera directa es el principal componente de los flujos privados de capital en el Caribe, pero la subregión atrajo apenas el 3.7% de las inversiones de este tipo recibidas en la región de América Latina y el Caribe, en parte debido al elevado costo operativo, sobre todo en relación a las telecomunicaciones y seguros (véase el cuadro 11.5).

En los años noventa, la inversión extranjera neta aumentó considerablemente en la subregión, de 378 millones de dólares en 1990 a 1 650 millones en 1999, aunque estas cifras globales ocultan grandes diferencias entre un país y otro. La mayor parte de las inversiones extranjeras directas se concentraron en Trinidad y Tabago y Jamaica, países que representaron cerca del 69% del total. En el primero de ellos, un muy alto porcentaje se destinó a la industria petrolera (explotación, producción y refinación, y empresas petroquímicas) (CEPAL, 1998d y 1999a). Además, algunas empresas transnacionales, entre otras BP Amoco, British Gas, Enron y la empresa española Repsol, han comenzado a participar más intensamente en la industria del gas natural (CEPAL, 2001h). Los flujos de IED recibidos por Jamaica se han canalizado a manufacturas livianas, como los textiles y las prendas de vestir, y en los últimos años, también al sector turístico. En Guyana, las inversiones extranjeras directas también han registrado una notable expansión desde 1992, en tanto que las economías más pequeñas de la OECO, orientadas a la prestación de servicios, han atraído un gran volumen de inversiones de este tipo en relación con su tamaño. En su conjunto, representan un promedio del 18% de la IED subregional en la década de 1990.

Aunque otros componentes de los flujos privados de capital (carteras de acciones, bonos y préstamos de bancos comerciales) han sido menos importantes en el Caribe, en los últimos años se ha recurrido en mayor medida que antes a las emisiones de bonos para financiar proyectos de desarrollo. A partir de 1992, varios países caribeños, sobre todo Trinidad y Tabago, Jamaica y Barbados, han suscrito emisiones internacionales de bonos por primera vez o tras regresar al mercado de bonos después de muchos años de ausencia. Uno de los factores que ha contribuido a este fenómeno son las mejores calificaciones crediticias otorgadas a estos países por las agencias internacionales clasificadoras, como Standard & Poor y Moody's Investor Services.

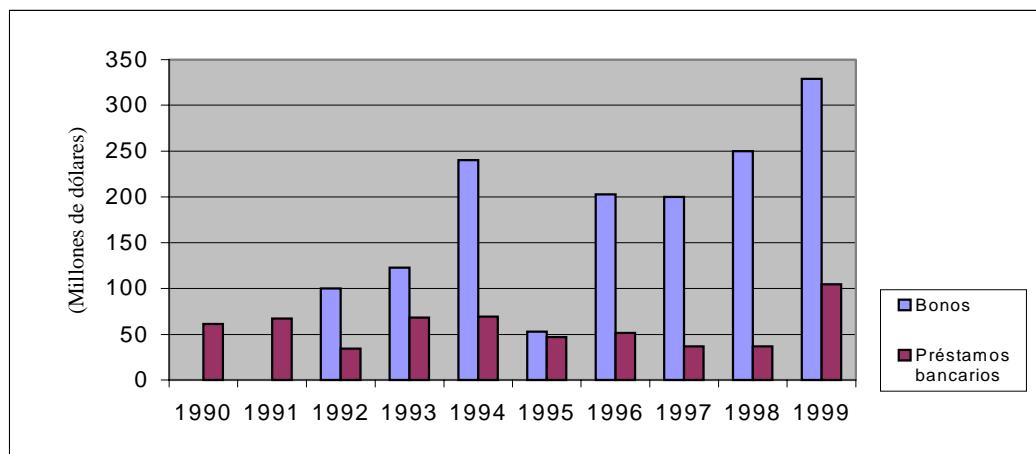
**Cuadro 11.5
FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-1999**

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antigua y Barbuda	61	55	20	15	25	31	19	28	26	12
Bahamas	-17	-1	40	11	22	10	11	17	147	145
Barbados	11	7	14	9	13	12	22	18	16	15
Belice	17	14	16	9	15	21	17	12	18	-7
Dominica	13	15	21	13	23	54	18	20	11	13
Granada	13	15	23	20	19	20	18	22	51	43
Guyana	8	13	147	70	107	74	81	90	47	48
Haití		-2	-2	-2	-3	7	4	5	11	30
Jamaica	138	133	142	78	170	245	273	137	369	524
Saint Kitts y Nevis	49	21	13	14	15	20	17	25	34	77
Santa Lucía	45	58	41	34	32	30	23	45	84	87
San Vicente y las Granadinas	8	9	15	31	47	31	18	42	28	25
Suriname	-77	19	-54	-47	-30	-21	7	-9	9	5
Trinidad y Tabago	109	169	178	379	516	299	320	1 000	730	633
Total	378	525	614	634	971	833	848	1 452	1 581	1 650

Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios años.

Desde la crisis de la deuda de los años ochenta, los préstamos de los bancos comerciales tampoco han sido un componente significativo de los flujos de capital destinados al Caribe. Estos flujos han revelado un comportamiento errático, puesto que aumentaron de 61.2 millones de dólares en 1990 a 69.3 millones en 1994, luego descendieron a 51.5 millones en 1995 y nuevamente subieron a 104.5 millones en 1999 (véase el gráfico 11.3). En todo caso, los préstamos también se concentraron en unos pocos mercados, sobre todo Jamaica, Belice, y en menor medida Barbados y Trinidad y Tabago.

**Gráfico 11.3
EMISIÓNES INTERNACIONALES DE BONOS Y FLUJOS BANCARIOS, 1990-1998**



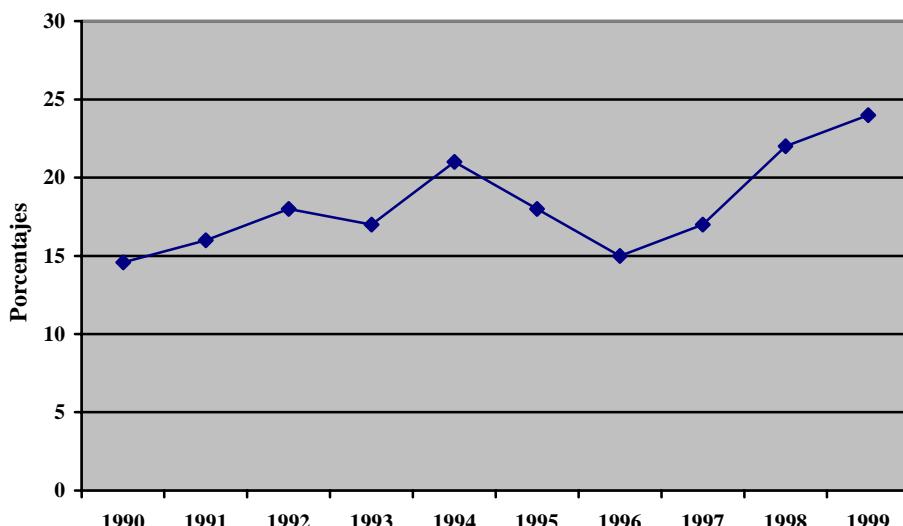
Fuente: Banco Mundial, *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo*, Washington, D.C., varios números.

El desarrollo incipiente de los mercados accionario y de capital de los países más pequeños, que cuentan con pocas bolsas de valores en funcionamiento, puede haber impedido el empleo de bonos y flujos de activos para financiar inversiones privadas. Para enfrentar este problema, los países del Caribe han tomado una serie de iniciativas destinadas a desarrollar y profundizar los mercados de capital, una de las cuales fue introducir el comercio de valores y las cotizaciones paralelas, especialmente entre las bolsas de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, aunque estas iniciativas aún se encuentran en una etapa inicial de desarrollo.

Los flujos de capital, sobre todo la inversión extranjera directa, han tenido variados efectos en las economías caribeñas, según sus características (fusión y adquisición o inversiones totalmente nuevas) y, más que nada, la forma en que se han integrado los países a los mercados financieros internacionales. Las inversiones totalmente nuevas se han convertido en la forma más común de inversión extranjera directa en el Caribe, aunque las adquisiciones han cobrado importancia desde comienzos de los años noventa, debido a la privatización de entidades estatales en áreas tales como la banca y las finanzas, los servicios públicos, el transporte y las industrias manufactureras (azúcar y cemento, entre otras).

Una de las principales contribuciones de los flujos de capital, sobre todo de la inversión extranjera directa, ha sido el financiamiento de inversiones nacionales. Tradicionalmente, las economías del Caribe han dependido del capital extranjero para cubrir los déficit cambiarios y las brechas entre ahorro e inversión. La importancia de la IED en lo que respecta a las inversiones nacionales, calculada como la relación entre la IED y la formación bruta de capital fijo, aumentó considerablemente en la última década (véase el gráfico 11.4).

**Gráfico 11.4
IED COMO PORCENTAJE DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL, 1996-1998**

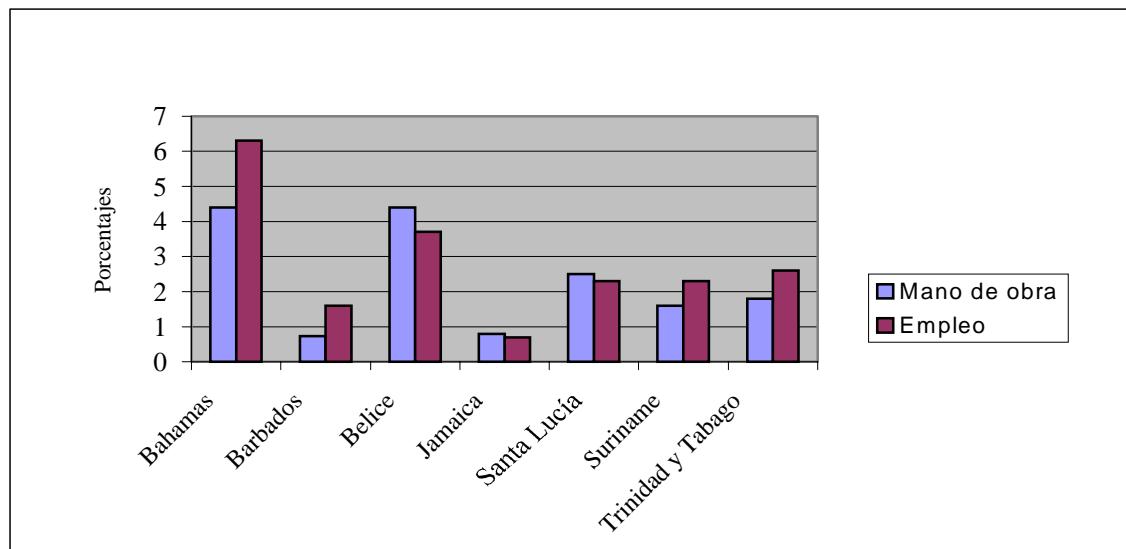


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos nacionales.

IV. Empleo y migración

En términos generales, en los años noventa las tasas de desempleo se mantuvieron altas, a pesar de haber disminuido levemente, de un promedio de 15% a 12% (véase el gráfico 11.5). A nivel sectorial, los efectos de la globalización sobre el empleo obedecen a los cambios en la composición del producto y las tendencias de los flujos de inversión intrarregional y extraregional.

Gráfico 11.5
CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y LA MANO DE OBRA, 1991-1997



Fuente: Oficina de la OIT para el Caribe, *Caribbean Statistical Digest*, varios números.

En el sector agrícola, el empleo se redujo. La incertidumbre surgida en torno al régimen que aplicaría la Unión Europea al banano también ha tenido repercusiones en los países miembros de la OECO que lo producen. Los datos sobre la materia indican que se registró una cuantiosa pérdida de empleos. Por ejemplo, en las Islas de Barlovento, el empleo en la industria bananera descendió de 56 428 trabajadores en 1990 a 35 796 en 1998 (Sandiford, 2000). El deterioro previsto de las preferencias comerciales, como consecuencia de la aplicación del Acuerdo de Cotonou y la apertura de la Unión Europea a las exportaciones de banano de otros países, de tal modo que se diera prioridad a los primeros en ofrecer el producto, podría influir negativamente en el crecimiento y el empleo de los países exportadores de banano.

La participación absoluta del sector manufacturero en el empleo se ha reducido prácticamente en todos los países, con la excepción de Belice y Granada (véase el cuadro 11.6). En Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago este sector fue el más afectado por la competencia de las importaciones, dado que sus industrias se desarrollaron en el marco de la industrialización destinada a la sustitución de importaciones, lo que las inhabilitaba para competir con productos manufacturados más baratos. El sector registró un crecimiento negativo, una contracción del empleo y una baja de su contribución al empleo y al producto nacional. De estos tres países, el más afectado parece haber sido Jamaica, cuyo crecimiento anual promedio del empleo se redujo un 2.4%. El impacto de la globalización en el sector manufacturero se vio agravado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que deterioró la posición competitiva de los países caribeños en relación con México.

Cuadro 11.6
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 1992-1997

País	Cambio porcentual en la participación del sector, 1992-1997	Crecimiento medio anual, 1992-1997	Cambio en el porcentaje del empleo total, 1997
Antigua y Barbuda
Barbados	-8.6	0.2	-0.1
Belice	1.7	4.4	1.5
Dominica
Granada	7.8	0.0	3.1
Guyana
Jamaica	-16.5	-2.4	-1.4
Saint Kitts y Nevis
Santa Lucía	-3.1	0.0	-0.4
San Vicente y las Granadinas
Suriname	-21.4	-4.0	-1.6
Trinidad y Tabago	-2.1	2.2	1.0

Fuente: ILO Caribbean Office, *Globalization and Employment in the Caribbean: A Review of Labour Market Policies and Development in the 1990s in Light of the Commitments of the World Summit for Social Development*, agosto de 1999.

Nota: Los datos correspondientes a Trinidad y Tabago excluyen la refinación de petróleo y el azúcar.

La inversión extranjera directa en el sector de servicios de Barbados, Jamaica y los países miembros de la OECO ha contribuido a la creación de empleos. La industria turística se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo en los países caribeños, aunque es posible que la positiva contribución de la IED haya sido contrarrestada por la pérdida de empleos en el sector manufacturero a consecuencia de la liberalización comercial, sobre todo en Jamaica. Como ya se ha indicado, las exportaciones de productos manufacturados, especialmente de prendas de vestir, ha venido sufriendo una contracción desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las repercusiones que éste ha tenido en las exportaciones de manufacturas de Jamaica quedan claramente en evidencia en el hecho de que en las zonas de procesamiento de exportaciones el empleo aumentó de sólo 960 trabajadores en 1983, cuando éstas se crearon, a 14 220 en 1992.

Sin embargo, el empleo total ha disminuido desde entonces y se estima que en 1998 sólo trabajaban en esas zonas unas 6 000 personas (UNCTAD, 1999a; Willmore, 1993). La industria del vestuario ha sido la más afectada por el TLC, puesto que el número de personas empleadas aumentó de 6 191 en 1982 a 28 700 en 1992, pero luego se redujo drásticamente, a menos de 6 000 en 1997-1998.

Para mitigar los efectos que ha tenido la liberalización en el empleo, los países caribeños han iniciado programas de educación y capacitación técnica, para que los trabajadores puedan responder a la demanda de un medio económico en constante transformación. Concretamente, se han reestructurado varias instituciones de enseñanza técnica y vocacional, para adaptarlas a las necesidades de los mercados de trabajo. En algunos países, por ejemplo Barbados, se ha ampliado el programa de estudios secundarios para ofrecer una serie de cursos sobre manejo empresarial, tecnología de la información, fabricación de prendas de vestir y textiles, y artes industriales.

Además, reconociendo el importante papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas en términos de creación de empleos, muchos países han comenzado a ejecutar numerosos programas y mecanismos, en colaboración con instituciones internacionales y multilaterales; éstos incluyen exoneraciones fiscales y créditos subsidiados, destinados a fomentar el desarrollo de este tipo de empresas. Asimismo, algunos países han empezado a aplicar medidas para flexibilizar el mercado laboral.

Muchos países de la subregión han firmado el Protocolo II del Tratado de Chaguaramas, cuyo propósito es permitir el libre movimiento de la mano de obra, el capital y las empresas. Algunas empresas se han establecido en otros países miembros de la Comunidad; por ejemplo, la cadena “Sandals” de Jamaica ha abierto hoteles en varios otros países. Sin embargo, el libre movimiento de mano de obra sigue siendo limitado, debido al temor que éste despierta en muchos países de la subregión.¹⁰

A pesar de esto, la corriente interregional de mano de obra ha aumentado en la última década, pero la información disponible sobre su volumen es limitada. Por lo general, la emigración de trabajadores se origina en los países de menor ingreso y tiene como punto de destino a los de mayores ingresos; por ejemplo, la migración de Haití a las Bahamas y República Dominicana y de Guyana a Trinidad y Tabago. La mayoría de los emigrantes son trabajadores agrícolas poco calificados, obreros de la construcción o empleados de las industrias de servicios. Aunque su emigración puede tener efectos positivos en países que atraviesen por un período de auge económico, como Trinidad y Tabago, ésta plantea problemas económicos y políticos a las economías pequeñas y frágiles, como las de Antigua y Barbuda, donde el 30% de la mano de obra está integrada por trabajadores provenientes de otros países del Caribe.

Las corrientes migratorias extrarregionales han respondido a otros factores y comprenden a una mayor proporción de trabajadores calificados. Estas corrientes están determinadas por factores de expulsión en los países del Caribe —como las crisis económicas, la inestabilidad política y el recrudecimiento de la delincuencia— y factores de atracción en los países desarrollados, especialmente la creciente demanda de mano de obra calificada. Estos últimos factores obedecen en gran medida al envejecimiento de la mano de obra en los países desarrollados y a su escasez de trabajadores calificados, como profesores y enfermeras, así como a la rápida expansión de las industrias de tecnología de la información, como también al empleo de nuevas tecnologías en las industrias de la “vieja economía”. Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos, entre otros países desarrollados, han realizado campañas para contratar trabajadores calificados y solucionar su problema de escasez. Por ejemplo, se estima que en los Estados Unidos se necesitarán alrededor de dos millones de maestros a fines de la presente década. El Reino Unido necesita actualmente unos 26 000 maestros, por lo que ha iniciado una activa campaña de contratación de maestros en el extranjero. Los maestros caribeños, sobre todo de Jamaica y Trinidad y Tabago, han aprovechado esta oportunidad que se les abre a los interesados en emigrar, lo que ha provocado temor por los efectos adversos que podría tener en el sistema educativo de los países del Caribe. La contratación de enfermeras en la subregión ha despertado inquietudes similares. Jamaica ha respondido a esta situación contratando a su vez enfermeras y maestros de países en desarrollo como Cuba.

El corolario de las corrientes migratorias intrarregionales y extrarregionales es la migración de retorno, estimulada por la revolución de la informática y las comunicaciones, aunque por el momento no existe evidencia documentada al respecto. Algunos profesionales, sobre todo especialistas en tecnología de la información con estudios en el extranjero y que se habían

¹⁰ Pocos países han aplicado la disposición que autoriza a no exigir un permiso de trabajo a los egresados de instituciones de educación superior de la región. Bahamas, que no es miembro del Mercado Común del Caribe, se ha mostrado renuente a incorporarse a la Economía y Mercado Únicos, por las consecuencias que podría tener para su economía el libre movimiento de mano de obra. Algo similar ocurre con los pequeños países del Caribe Oriental.

incorporado a la fuerza de trabajo de su país receptor, han regresado al Caribe, ya sea para trabajar en empresas multinacionales o para crear sus propias empresas. Otros han abierto servicios de consultoría, en algunos casos en colaboración con residentes, para responder a la creciente necesidad de servicios de alta calidad de las empresas y el gobierno. Posiblemente esto sea más frecuente en las economías basadas en los servicios, como las del Caribe oriental, las Bahamas y Jamaica, donde la industria de los servicios, sobre todo de telecomunicaciones, ha registrado una gran expansión desde comienzos de los años noventa. También se da el caso de caribeños que han completado su período como trabajadores activos en el extranjero y vuelven a su país a instalar negocios o a vivir como jubilados.

La migración de retorno no es una característica particular de esta etapa de la globalización. También se dio en los años setenta, estimulada por los gobiernos de Jamaica y Guyana, que ofrecieron incentivos para atraer a ciudadanos calificados a regresar a su país de origen para llenar puestos vacantes en el sector público. Lo que distingue el actual fenómeno del anterior es el hecho de que ahora los incentivos provienen del mercado y que los emigrantes que regresan están interesados en trabajar en el sector privado. De todos modos, los gobiernos facilitan el regreso de los emigrantes, ya sea mediante la promulgación de leyes, como ha ocurrido en Saint Kitts y Nevis, o con proyectos comunitarios, como en Jamaica.

Una importante consecuencia de la migración de mano de obra es la creciente importancia que han adquirido las remesas, particularmente en Haití, Jamaica y los países de la OECO, excepto Antigua y Barbuda. El envío de remesas se ha visto facilitado por el desarrollo de mejores y más eficientes canales de intermediación, como las transferencias electrónicas de fondos. Las remesas han aumentado en términos absolutos y relativos; en 1999 representaban el 17% del PIB en Haití y el 11% en Jamaica. También son significativas en Granada y Saint Kitts y Nevis (CEPAL/CDCC, 1998). Aunque lo más común es que se las destine al consumo, hay indicios de que también se destinan a financiar la compra de casas y la instalación de negocios (CEPAL, 2000i).

V. La globalización y la política y el desempeño macroeconómicos

Los acentuados desequilibrios macroeconómicos y, sobre todo, los problemas relacionados con la balanza de pagos y el descenso de las tasas de crecimiento del producto indujo a los países más grandes del Caribe (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago)¹¹ a realizar reformas orientadas al mercado en la década de 1990, como parte de las cuales adoptaron medidas de política fiscal y monetaria destinadas a reducir la participación del gobierno en la actividad económica y reconocer en mayor medida el papel que juegan los precios en un libre mercado.

Los países caribeños que aplicaron estas reformas introdujeron cambios en la política fiscal, con el objeto de recortar gastos e incrementar los ingresos. En una primera etapa, el recorte de gastos se logró mediante las limitaciones de las inversiones de capital, pero posteriormente se recurrió al congelamiento de los salarios y la contracción del empleo en el sector público y a la limitación de las transferencias del gobierno a las empresas públicas, incluidas las de servicios. Otros aspectos de las reformas económicas fueron la adopción de políticas monetarias más estrictas, sobre todo mediante la concesión de menores créditos del sector público, la supresión de los controles impuestos a las tasas de interés y la eliminación progresiva de los subsidios a dichas tasas. La política cambiaria también formó parte de los programas anunciados de reformas; en la mayoría de los casos se dio una liberalización de jure, en tanto que los controles cambiarios se fueron eliminando paulatinamente. Además, los programas de reforma económica incluían políticas destinadas a facilitar la inversión extranjera directa, en tanto que los programas de reforma

¹¹ Véase Hilaire (2000).

comercial consistían tanto en reducciones arancelarias como en la eliminación de las restricciones cuantitativas.

Los países más pequeños del Caribe (Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y Montserrat) siguieron aplicando las políticas acordadas desde el establecimiento de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y la creación paralela del Banco Central del Caribe Oriental (1983).

En la década de 1990 las tasas de crecimiento disminuyeron con respecto a las dos décadas anteriores. El crecimiento promedio del PIB real per cápita bajó de un 1.6% en los años ochenta a 1.4% en los noventa, y el crecimiento promedio disminuyó en 8 de los 13 países sobre los que se dispone de datos comparativos (véase el cuadro 11.7).

Las Bahamas y Barbados pudieron mantenerse a la cabeza del crecimiento en la región, mientras en los países miembros de la OECO, que habían tenido un desempeño relativamente satisfactorio en los años ochenta, se observó una marcada declinación; el único integrante de este grupo que mostró una tasa más alta de crecimiento en la década de 1990 fue Dominica.¹² En cuanto a los restantes miembros de la OECO, el crecimiento se redujo abruptamente en Antigua y Barbuda, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis.

Cuadro 11.7
PAÍSES DEL CARIBE: CRECIMIENTO EN PIB REAL, 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1981-1990	1991-2000
Anguila	-3.6	7.1	7.5	7.1	-4.2	3.5	9.2	5.2	8.7	-0.7	...	4.0
Antigua y Barbuda	2.7	0.8	5.1	6.2	-5.0	6.1	5.6	3.9	4.6	3.1	6.1	3.3
Aruba	5.0	4.0	5.0	5.9	5.7	3.9	4.2	2.8			...	4.6
Bahamas	-4.0	-2.0	1.7	0.9	0.3	4.2	3.3	3.0	6.0	4.9	...	1.8
Barbados	-4.1	-5.7	1.0	3.8	2.9	4.1	2.6	4.8	2.4	3.7	1.1	1.6
Belice	3.1	9.5	4.3	1.5	3.9	1.5	4.0	1.3	6.4	8.2	4.5	4.4
Dominica	2.2	2.7	1.8	2.2	1.6	3.0	2.2	2.3	0.9	0.2	4.4	1.9
Granada	3.6	1.1	-1.3	3.3	3.2	2.9	4.2	7.3	7.5	6.4	3.5	3.8
Guyana	6.0	7.8	8.2	8.5	5.0	7.9	6.2	-1.7	3.0	3.0	-2.9	5.4
Haití	0.3	-13.2	-2.4	-8.3	4.4	2.7	1.4	3.1	2.3	1.0	-0.5	-0.9
Jamaica	0.7	1.5	1.5	1.0	0.7	-1.4	-2.1	-0.7	-0.4	0.8	2.2	0.2
Montserrat	-20.9	2.7	2.5	0.9	-7.6	-21.5	-20.0	-8.6	-12.8	-1.9	...	-8.7
Saint Kitts y Nevis	2.3	3.1	5.4	5.4	3.5	5.9	7.3	1.0	3.7	7.5	5.8	4.5
Santa Lucía	0.0	7.4	-1.6	4.6	1.7	1.4	0.6	2.7	3.5	0.7	6.8	2.1
San Vicente y las Granadinas	1.4	6.9	1.8	-2.9	8.3	1.2	3.1	5.7	4.2	2.1	6.5	3.2
Suriname	3.2	-1.8	-11.6	-0.7	0.7	13.0	5.7	10.7	-4.1	-5.5	0.5	1.0
Trinidad y Tabago	2.7	-1.6	-1.5	3.6	4.0	3.8	3.1	4.4	5.1	4.0	-2.6	2.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos nacionales.

¹² Los países de la OECO habían registrado un significativo aumento del ingreso en los años ochenta, gracias a un manejo macroeconómico adecuado, una situación favorable en cuanto a la exportación de productos básicos, tanto en términos de volumen como de precios, y la entrada de capital externo.

En las economías más grandes el crecimiento fue heterogéneo. En Guyana y Trinidad y Tabago y, en menor medida, en Barbados, éste repuntó enormemente. En cambio, el crecimiento se redujo en Jamaica y Belice, aunque en forma más leve en este último caso. El descenso del crecimiento del PIB se dio paralelamente a una acentuación de su volatilidad y de las diferencias entre los países caribeños. La volatilidad, calculada sobre la base de la desviación estándar, aumentó de 3.1 en los años ochenta a 3.3 en los noventa.

La estabilización macroeconómica y el ajuste estructural no trajeron aparejada una expansión significativa del ahorro o la inversión. Entre 1990 y 1999, el persistente déficit de la cuenta corriente externa de la región se reflejó en una diferencia entre ahorro e inversión del orden del 10% del PIB. En promedio, el ahorro representó el 19% del PIB, en tanto que las inversiones promediaron un 29% del PIB. El coeficiente de ahorro disminuyó en Jamaica en los últimos años de la década de 1990, en parte debido a la crisis del sector financiero, pero se mantuvo relativamente estable en la mayoría de los demás países. En el mismo período, las inversiones acusaron una fuerte reactivación en Trinidad y Tabago, gracias a proyectos de inversión de gran envergadura en el sector petroquímico. A pesar de los problemas financieros experimentados en los últimos años de la década, las inversiones mantuvieron su gran dinamismo en Jamaica, sobre todo en el sector turístico y la manufactura en enclaves. Los coeficientes de inversión se mantuvieron en un nivel relativamente alto en Barbados, Guyana y los países de la OECO. La reactivación de las inversiones, particularmente en Guyana, respondió a los programas de ajuste y de reforma, y a la recuperación de la confianza de los inversionistas extranjeros. La inversión interna bruta en Guyana aumentó de 22% del PIB en 1989 a 28.7% en 1998.

La liberalización y desregulación financiera resultaron peligrosas en muchos países en desarrollo con débiles estructuras de regulación y supervisión financieras. En el caso del Caribe, la crisis financiera que afectó a Jamaica en el segundo quinquenio de los años noventa ilustra este peligro. La rápida liberalización y desregulación de la economía interna se tradujo en una proliferación de instituciones financieras. Amparándose en normas muy poco estrictas de supervisión y regulación, estas instituciones comenzaron a ofrecer altas tasas de interés para atraer depósitos, y destinaron las utilidades a conceder nuevos créditos e invertir en actividades más riesgosas. La deficiente planificación, la inadecuada evaluación de los riesgos, las discrepancias entre activos y pasivos y la falta de transparencia en la concesión de préstamos a entidades interconectadas contribuyeron a debilitar las carteras de préstamos. Debido a esto y a las altas tasas de interés, muchas instituciones financieras se vieron enfrentadas a un alto porcentaje de préstamos impagados y, en definitiva, a una crisis de liquidez. El Gobierno de Jamaica respondió a esta situación creando una empresa de ajuste financiero (FINSAC), encargada de analizar y solucionar los problemas de solvencia y liquidez del sector financiero. La crisis financiera tuvo un alto costo económico y social, pero la experiencia adquirida debería contribuir en gran medida a impedir que se repita.

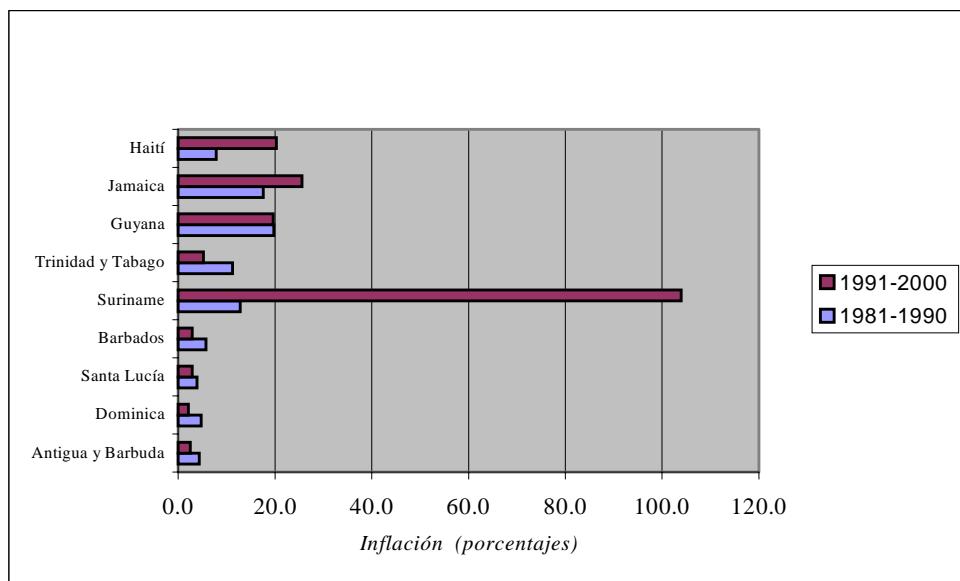
Aunque en lo que respecta al crecimiento las economías de la región tuvieron un deficiente desempeño, en general los precios se han mantenido estables. En casi todos los países esta estabilidad de precios puede atribuirse, en buena parte, a la adopción de tipos de cambio fijos en la mayoría de los países,¹³ que, en conjunto con condiciones externas favorables, han permitido a las economías del Caribe reducir la tasa de inflación a un solo dígito.

¹³ En el Caribe coexisten cuatro regímenes cambiarios. El primero de ellos consiste en una unión monetaria con un tipo de cambio fijo en relación con el dólar, que fue adoptado por las economías pequeñas de la subregión (Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y Montserrat), después de la constitución de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y la creación paralela del Banco Central del Caribe Oriental (1983). El segundo régimen cambiario, aplicado por las Bahamas, Barbados y Belice, consiste en un tipo de cambio establecido por cada país y vinculado al dólar de los Estados Unidos. El tercero, aplicado por Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, consiste en un tipo de cambio flotante. El cuarto es un doble tipo de cambio, régimen aplicado entre otros por Suriname. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los países tienen un tipo de cambio vinculado a otra moneda, debido a la mínima fluctuación de los tipos nominales.

La inflación promedio se redujo en la mayoría de los países en los años noventa. Las principales excepciones fueron Surinam, que registró una alta inflación a mediados de la década, y Jamaica, país en que la inflación se mantuvo relativamente alta hasta 1997. Muchos países, que sufrieron los dramáticos efectos del déficit fiscal y de su monetarización, optaron por fortalecer el manejo financiero y monetario, con el objeto de eliminar la inflación. De hecho, la inflación promedio se redujo a casi la mitad en los países de la OECO, al 2.6%, mientras en otros, excepto Surinam, ésta disminuyó de un 11.1% en los años ochenta a 9.5% en 1999 (véase el gráfico 11.6).

La decisión de mantener tipos de cambio fijos o vinculados ha hecho posible la estabilidad de precios, pero también ha provocado una valorización real de la moneda. Unido al escaso crecimiento de las exportaciones y al dinamismo de las importaciones, esto ha dado origen a constantes problemas de la balanza de pagos, que dejan en evidencia la necesidad de adoptar tasas de interés altas y contar con el ingreso de capital extranjero.

Gráfico 11.6
TASAS MEDIAS DE INFLACIÓN, 1981-2000



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos nacionales.

A lo anterior se suma el hecho de que el reducido tamaño de las economías y las características de los régimen cambiarios no dejan lugar a variaciones de precios, por lo que el peso de los procesos de ajuste debe recaer fundamentalmente en el ingreso. Esto tiene importantes consecuencias para la política fiscal, el empleo y el crecimiento. En particular, un entorno macroeconómico como el descrito impide utilizar la política fiscal con fines anticíclicos.

A largo plazo, esto también entorpece el potencial de crecimiento de estas economías, simplemente porque esta orientación de la política, combinada con altas tasas de interés y el predominio de los artículos de consumo en la composición de las importaciones, limita las posibilidades de las economías del Caribe de desarrollar la infraestructura humana y física.

La liberalización de las importaciones tiene significativos efectos fiscales para los países muy dependientes de las entradas que éstas generan. En algunos de los países miembros de la OECO, los impuestos sobre el comercio internacional representan hasta un 60% de los ingresos del gobierno. Una reforma tributaria plantearía serios problemas en países como Antigua y Barbuda y Saint Kitts

y Nevis, en los que el impuesto a la renta personal fue eliminado hace varios años. Sin duda, los países que dependen mucho de los impuestos sobre el comercio tendrán que tomar otro tipo de medidas, por lo menos a mediano plazo. Deberán considerar la posibilidad de adoptar un impuesto al valor agregado o una combinación de otros impuestos, aunque la aplicación de este tipo de medidas puede ser difícil desde un punto de vista político. De hecho, los recientes intentos del Gobierno de Antigua y Barbuda por establecer un impuesto relativamente bajo sobre las ventas se enfrentó a una enérgica oposición de la población.

Los países más grandes también han recurrido a la adopción de otras estructuras tributarias para compensar la pérdida de ingresos correspondientes a los impuestos sobre el comercio internacional tal y como ha ocurrido en Jamaica y Trinidad y Tabago.

VI. El desarrollo sostenible

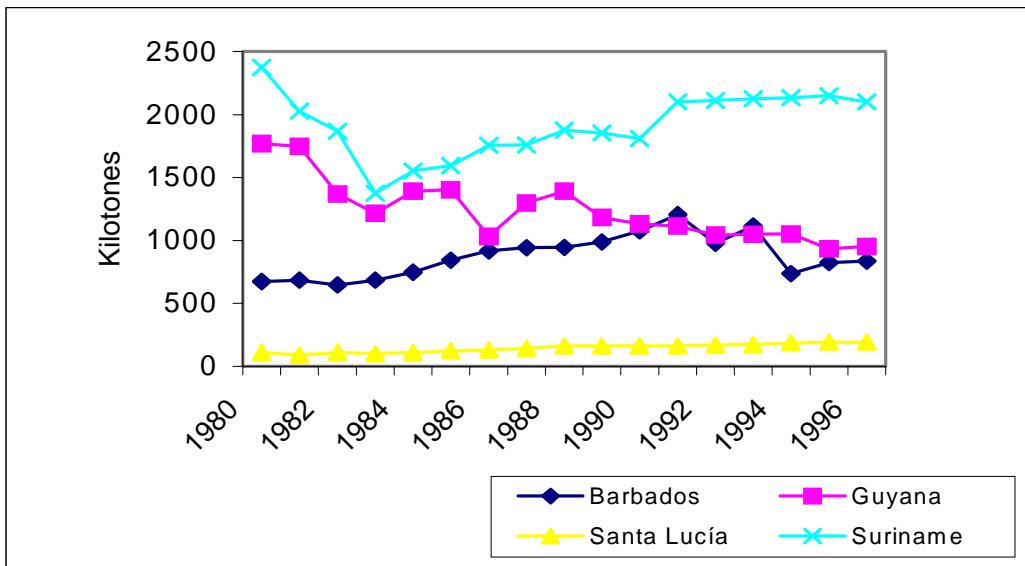
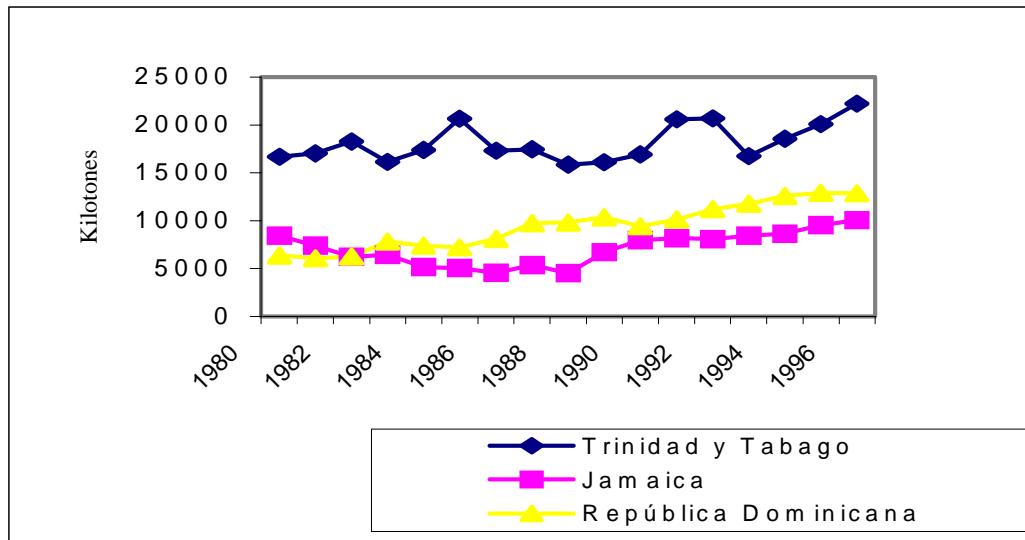
La globalización ha tenido repercusiones en el empleo de los recursos naturales, la expansión de los asentamientos humanos y la aplicación de políticas de desarrollo tendientes a superar la pobreza y la desigualdad en términos del ingreso, que constituyen algunos de los problemas más serios de desarrollo sostenible que afectan a los países caribeños.

La vulnerabilidad de la subregión obedece a varios factores. La alta densidad de población es un problema serio en las islas, excepto en las Bahamas. Barbados, por ejemplo, tiene una densidad de 625 personas por km². La presión de la población en lo que respecta al uso de la tierra, las prácticas agrícolas y los patrones de especialización ha tenido consecuencias negativas para el medio ambiente.

La modificación de los patrones de especialización también ha influido en el desarrollo sostenible. La especialización en actividades basadas en el empleo de recursos naturales en países como Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, que tienen ventajas comparativas en la explotación de mineral y óxido de aluminio, madera, oro, diamantes y petróleo, plantea importantes problemas relacionados con la tasa de agotamiento de los recursos no renovables. Esto es lo que ocurre, en particular, en el caso de la bauxita en Jamaica y del oro en Guyana. Por ejemplo, Guyana tiene una de las más grandes minas de oro a cielo abierto de América del Sur, pero sus reservas han venido disminuyendo debido a la explotación más intensiva de los inversionistas extranjeros. El valor agregado relacionado con la especialización en este campo de la producción es limitado y sólo puede contribuir a aumentar los ingresos en divisas en caso de que se intensifique la explotación, lo que podría provocar un rápido agotamiento de este recurso. Además, el proceso de producción debe realizarse de manera que se reduzca a un mínimo el impacto negativo sobre el medio ambiente, pero, como se sabe, las empresas transnacionales sopesan los costos y beneficios de una explotación de recursos naturales que no sea dañina desde el punto de vista ambiental. Los gobiernos, por su parte, pueden verse forzados a hacer concesiones en lo que respecta a las prácticas empleadas, con el fin de atraer y mantener en el país las inversiones extranjeras directas destinadas a esos sectores.

La diversificación hacia industrias altamente contaminantes, que hacen uso intensivo de capital y recursos energéticos, ha causado un deterioro del medio ambiente en Jamaica, Trinidad y Tabago y Suriname, entre otros países. La contaminación ha alcanzado niveles muy altos de emisiones de dióxido de carbono (véase el gráfico 11.7). Los ecosistemas naturales terrestres que normalmente absorben dióxido de carbono se han visto amenazados por el tipo de actividades que se realizan en Jamaica y Trinidad y Tabago, como la recolección de leña, los asentamientos precarios, el cultivo agrícola en laderas, el cultivo intensivo y el uso de técnicas agrícolas inadecuadas. La explotación agrícola intensiva destinada a incrementar el rendimiento por hectárea ha deteriorado tanto los suelos como el agua, por el hecho de utilizar grandes volúmenes de fertilizantes químicos, fungicidas, pesticidas y herbicidas, que contribuyen a las emisiones excesivas de nitrógeno (CEPAL, 2001g).

**Gráfico 11.7
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO₂)**



El creciente desarrollo del turismo también ha tenido efectos ambientales negativos, debido a la erosión de playas y zonas costeras y la destrucción de arrecifes de coral. La extracción ilegal de arena también ha contribuido a la erosión. Con el tiempo el notable aumento del turismo y en particular de las llegadas de cruceros también ejerce presión en el medio ambiente natural y las redes de infraestructura, por incrementar la demanda de agua y la producción de desechos.

Aunque el turismo en cruceros y yates ha aportado valor agregado y entradas en divisas, su potencial de crecimiento está limitado por la capacidad de sustento de las islas. En realidad, la superficie y los servicios de infraestructura de los pequeños países de la subregión son escasos y no pueden absorber un turismo en gran escala.

La presión demográfica y la incidencia de la pobreza han dado lugar a prácticas como las mencionadas, que han contribuido en gran medida a la deforestación en el Caribe, especialmente en Haití, Jamaica y Santa Lucía. Jamaica tiene el índice más alto de deforestación (7%) del Caribe y el segundo más alto del mundo, después del Líbano (CEPAL/PNUMA, 2001). La deforestación ha provocado inundaciones, el deterioro de las cuencas y la contaminación de las aguas subterráneas. Concretamente, en el segundo semestre del 2001 Jamaica fue víctima de graves inundaciones y pérdidas en el sector agrícola que ascendieron a unos 12 millones de dólares.



Bibliografía

- Abarza, Jacqueline y Jorge Katz (2002), *Los derechos de propiedad intelectual en el mundo de la OMC*, serie Desarrollo productivo, Nº 118 (LC/L.1666-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.200.
- Abella, Manolo (2000), “Migrants Rights and National Interest”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Aboites, Jaime y Mario Cimoli (2001), “Intellectual Property Rights and National Innovation Systems. Some Lesson from the Mexican Experience”, documento presentado en la Conferencia del DRUID Nelson and Winter (Aalborg, 12 al 15 de junio) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).
- Abreu, Marcelo de Paiva (1993), “Trade policies and bargaining in a heavily indebted economy: Brazil”, *Countries in World Trade Policies and Bargaining Strategies*, Diana Tussie y Davis Glover (comps.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Acemoglu, Daron y Fabrizio Zilibotti (2001), “Productivity differences”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, Nº 2.
- Aceña, Pablo Martín y Jaime Reis (comps.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Acosta, María José (2002), “Consultoras en ingeniería: el caso de Chile”, Santiago de Chile, inédito.
- Acuña, Guillermo (2000), Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990 (LC/R.2023), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Péñalosa (1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, Nº 4.
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (2001), "Managing Capital Inflows in Chile", *Short-term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Agosin, Manuel (2000), "Fortaleciendo la institucionalidad financiera latinoamericana", Santiago de Chile, Oficina de la Secretaría Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (1998), "Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Ahluwalia, Montek S. (2000), *Reforming the Global Financial Architecture*, Londres, Secretaría del Commonwealth, abril.
- (1999), "The IMF and the World Bank in the New Financial Architecture", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 11, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital flows to developing countries and the reform of the International Financial System", *UNCTAD Discussion Paper*, Nº 143, Ginebra, noviembre.
- Akyüz, Yilmaz (1998), "The East Asian financial crisis: back to the future?", *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, Jomo Kwame Sundaram (comp.), Hong Kong, Hong Kong University Press.
- Alarcón, R. (s/f.), *The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.
- (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- Annan, Kofi A. (2001), *Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz*, Oslo, 10 de diciembre.
- (2000), *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Nueva York, Departamento de Información Pública (DIP).
- (1999), "An increasing vulnerability to natural disasters", *The International Herald Tribune*, 10 de septiembre.
- Arthur, W. Brian (1989), "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, vol. 99, Nº 1.
- Artigas, Carmen (2001), *El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética: revisión de algunas oportunidades*, serie Políticas sociales, Nº 54 (LC/L.1597-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.138.
- Atkinson, Anthony Barnes (1999), *Is Rising Income Inequality Inevitable?: A Critique of the Transatlantic Consensus*, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- (1996), "Income Distribution in Europe and United States", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, Nº 1.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- (1981), "The main trends in national economic disparities since the Industrial Revolution", *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Paul Bairoch y Maurice Lévy-Leboyer (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Baldwin, Richard y Philippe Martín (1999), "Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamentals Differences", *Working Paper* Nº 6904, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Baldwin, Robert (1956), "Patterns of Development in Newly Settled Regions", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 24, mayo.

- Banco Mundial (2002a), *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____(2002b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries. Making Trade Work for the World's Poor 2002*, Washington, D.C.
- _____(2002c), *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo 2002: el comercio al servicio de los pobres en el mundo*, Washington, D.C.
- _____(2001a), "From natural resources to the knowledge economy. Trade and job quality", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington, D.C., septiembre.
- _____(2001b), *Financial Impact of the HIPC Initiative. First 22 Country Cases*, Washington, D.C., 10 de abril.
- _____(2001c), *Indicadores del desarrollo mundial, 2001*, Washington, D.C., abril.
- _____(2001d), *Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C., septiembre.
- _____(2001e), *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board*, Washington, D.C., enero.
- _____(2000a), *Toward a Caribbean Vision 2020: A Regional Perspective on Development Challenges, Opportunities and Strategies for the "Next Two Decades"*, Washington, D.C., Grupo del Caribe para la cooperación en materia de desarrollo económico (CGCED), junio.
- _____(2000b), *Caribbean Economic Overview 2000*, World Bank Report, Nº 20460-LAC, Washington, D.C., Unidad de Gestión para el Caribe, Región de América Latina y el Caribe, Grupo del Caribe para la cooperación en materia de desarrollo económico (CGCED), junio.
- _____(1999a), *Indicadores del desarrollo mundial*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- _____(1999b), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- _____(1999c), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000. En el umbral del siglo XXI*, Washington, D.C., septiembre.
- _____(1999d), *Global Development Finance: Analysis and Summary Tables*, Washington, D.C.
- _____(1998), *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo, 1998/99*, Washington, D.C.
- _____(1997), *Private Capital Flows to Developing countries: The Road to Financial Integration*, Washington, D.C., Oxford University Press, mayo.
- _____(1996), *Prospects for Information Service Exports for the English-Speaking Caribbean*, Washington, D.C., División de Informática y Telecomunicaciones, Departamento de Industria y Energía.
- _____(1995), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C., septiembre.
- _____(1994), *Caribbean Region: Coping with Changes in the External Environment*, Washington, D.C., World Bank Report, Nº 12821-LAC, División del Caribe, Departamento de Países III, Región de América Latina y el Caribe, mayo.
- Barrera, Felipe y Mauricio Cárdenas (1997), "On the effectiveness of capital controls: the experience of Colombia during the 1990s", *Journal of Development Economics*, vol. 54, Nº 1, octubre.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Benn, Denis y Kenneth Hall (2000), *Globalization : A Calculus of Inequality*, Kingston, Jamaica, Ian Randle Publishers.
- Behrman, Jack (1972), *The Role of International Companies in Latin America: Autos and Petrochemicals*, Massachusetts, Lexington Books.
- Berry, Albert (comp.) (1998), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Londres, Lynne Rienner.
- _____(1992), "Firm (or plant) size in the analysis of trade and development", *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, Gerald K. Helleiner (comp.), Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Oxford University Press.
- Berry, Albert, François Bourgignon y Christian Morrison (1991), "Global Economic Inequality and Its Trends since 1950", *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Lars Osberg (comp.), Armonk, Nueva York, Sharpe.
- _____(1983), "Changes in the World Distribution of Income Between 1950 and 1977", *Economic Journal*, vol. 93, junio.

- Bertoncello, Rodolfo (2001), "Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay", documento presentado al Tercer Coloquio Internacional de Geo Crítica, Migración y Cambio Social (Barcelona, España, 28 al 31 de mayo) (www.ub.es/geocrit).
- BID (2001), *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Washington, D.C.
- (1998), *Workers and Labour Markets in the Caribbean: Policies and Programmes to Increase Sustainable Economic Growth*, vol. 1, Washington, D.C.
- Bielschowsky, Ricardo (1998); "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Bloomstein, H.J. (1995), "Structural changes in financial markets: overview of trends and prospects", *The New Financial Landscape: Forces shaping the Revolution in Banking, Risk Management and Capital Markets*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Blum, Jack y otros (1998), *Financial Heavens, Banking Secrecy and Money Laundering*, Viena, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD).
- Bourgignon, François y C. Morrison (2002), "The size distribution of income among world citizens: 1820-1990", *American Economic Review*, por aparecer.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2001), *71st Annual Report*, Basilea, 11 de junio.
- Brañes, Raúl y Orlando Rey (2001), *Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe*, serie Seminarios y conferencias, Nº 5 (LC/L.1528-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.73.
- Braudel, Fernand (1994), *La dinámica del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Buitelaar, Rudolf (2001), "Clusters ecoturísticos en América Latina: hacia una interpretación", *Memorias del Seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales*, mayo de 2001, Rudolf Buitelaar y José Javier Gómez (comps.), serie Seminarios y conferencias, Nº 17 (LC/L.1645-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidad, Nº de venta: S.01.II.G.197.
- Buitelaar, Rudolf, Ramón Padilla y Ruth Urrutia (1999), "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la CEPAL*, Nº 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Bulmer-Thomas, Victor (1994), "The economic history of Latin America since Independence", Cambridge Latin American Studies, Nº 77, Nueva York, Cambridge University Press.
- Burda, Michael C. y Barbara Dullosch (2000), "Fragmentation, Globalization and Labor Markets", *CESifo Working Paper Series* Nº 352, octubre.
- Calderón, Alvaro (1999), "Inversiones españolas en América Latina: ¿una estrategia agresiva o defensiva?", *Economía exterior*, Nº 9, Madrid, Grupo Estudios de Política Exterior.
- Calderón, L. (2000), "Migración y derechos políticos en el Seminario La Migración Internacional entra en un Nuevo Milenio", Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre.
- Calvo, Guillermo y otros (2001), "Growth and External Financing in Latin America", documento presentado en la Cuadragésima segunda Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, marzo.
- (1993), "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors", *IMF Staff Papers*, Nº 40, Washington, D.C.
- Camdessus, Michel (2000), "An Agenda for the IMF at the Start of the 21st Century", *Remarks at the Council on Foreign Relations*, Nueva York, febrero.
- Canales, Alejandro y Christian Zlolniski (2000), "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America, Volume One*, Nueva York, Palgrave Press/St. Martins.
- (comps.) (2000b), *Industrialisation and the State in Latin America: the Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. III, Nueva York, Palgrave Press/Martins.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2000a), *Trade and Investment Report 2000. Dynamic Interface of Regionalism and Globalization*, Georgetown, Secretaría de la CARICOM/Ian Randle Publishers.
- (2000b), *The Development of the Caribbean Single Market and Economy*, Guyana, Comunidad del Caribe (CARICOM), octubre.
- Carlson, Beverly (2001), "Education and the Labour Market in Latin America: Confronting Globalization", Working Paper, Santiago de Chile, inédito.

- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura, 3 volúmenes*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Nueva York, Guilford Press.
- Castillo, Manuel Ángel (1990), "Población y migración internacional en la frontera sur de México: evolución y cambios", *Revista Mexicana de Sociología*, año 52, N° 1, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Castro, A. (2000), "La evolución reciente en los sistemas de seguridad social: hacia soluciones acordes con las posibilidades económicas y las necesidades sociales", *Revista del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social CIESS*, junio.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, Serie E, N° 37 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2000-2001* (LC/G.2149-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.6.
- (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- (2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- (2001c), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- (2001d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.
- (2001e), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000* (LC/G.2125-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.
- (2001f), *Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, serie Población y desarrollo, N° 14 (LC/L.1529-P), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.74.
- (2001g), Trade, environment and development: implications for Caribbean countries (LC/CAR/G.669), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, noviembre.
- (2001h), *The Competitive Analysis of Nations 2001*, Santiago de Chile.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2000b), La brecha de la equidad: una segunda evaluación (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- (2000c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.2.
- (2000d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- (2000e), *Producto bruto geográfico de la Ciudad de Buenos Aires 1992/1998*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, febrero.
- (2000f), Informe de la reunión de expertos sobre remesas en México: propuestas para su optimización (LC/MEX/L.452(SEM.115.2)), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- (2000g), *Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, serie Población y desarrollo, N° 12 (LC/L.1462-P), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.144.
- (2000h), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- (2000i), The vulnerability of the Small Island Developing States of the Caribbean (LC/CAR/G.588), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- (1999a), Trade Policy in CARICOM: overview of the main trade policy measures (LC/CAR/G.591), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, diciembre.
- (1999b), Tax performance and reform in the Organisation of Eastern Caribbean States (LC/CAR/G.561), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, junio.

- (1999c), Globalization of financial markets: implications for the Caribbean (LC/CAR/G.562), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, junio.
- (1999d), “The Impact of Information and Communications Technology”, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- (1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.2.
- (1998c), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, Nº 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.5.
- (1998d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.14.
- (1998e), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.3.
- (1998f), The contribution of remittances to social and economic development in the Caribbean (LC/CAR/G.543), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, agosto.
- (1998g), Directions for the reform process in the Caribbean (LC/CAR/G.534), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- (1997), *La brecha de la equidad, América Latina, el Caribe y la cumbre social*, serie Libros de la CEPAL, Nº 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.11.
- (1996a), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, serie Libros de la CEPAL, Nº 43 (LC/G.1925/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.96.II.G.3.
- (1996b), *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, serie Libros de la CEPAL, Nº 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.96.II.G.2.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, Nº 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.94.II.G.3.
- (1993), Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (LC/MEX/L.154/Rev.1), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, serie Libros de la CEPAL, Nº 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.5.
- (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, Nº 33 (LC/G.1702/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, serie Libros de la CEPAL, Nº 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), Un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres (LC/MEX/L.428), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- CEPAL/PNUD, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), El Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/G.2146(CONF.90/3)), documento preparado para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, Brasil, 23 y 24 de octubre), Santiago de Chile, 8 de octubre.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago de Chile, octubre.
- Chandler, Alfred Dupont Jr. (1990), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- (1977), *The Visible Hand*, Massachussets, MIT Press.

- Chang, Ha-Joon (2002a), "Infant Industry Promotion in Historical Perspective: A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?", documento preparado para la Conferencia "Development theory at the threshold of the twenty-first century", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (2002b), "Pulling Up the Ladder?: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective", Cambridge, Universidad de Cambridge, por aparecer.
- (2001), "Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?", documento preparado para la conferencia "Development Theory at the Threshold of the Twenty-first Century", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan/St. Martin's Press.
- Chenery, Hollis, Sherman Robinson y Moshe Syrquin (1986), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nueva York, Banco Mundial, Oxford University Press.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Valeria Freylejer (1997), "La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina", Documento de Trabajo, Nº 24, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), octubre.
- Cimoli, Mario (comp.) (2000), *Developing Innovation System: Mexico in the Global Context*, Nueva York/Londres, Continuum-Pinter Publishers.
- Cimoli, Mario y Giovanni Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, Nº 3.
- Cimoli, Mario y Jorge Katz (2001), "Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development. A Latin American Perspective", documento presentado en la Conferencia del DRUID Nelson and Winter (Aalborg, 12 al 15 de junio) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).
- Clark, William C. y otros (2000), "Assessing Vulnerability to Global Environmental Risks", Discussion Paper, Nº 2000-12, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard.
- Clinton, William J. (2001), "Impacto de las nuevas tecnologías en la educación", documento presentado en la Conferencia para el portal educativo oficial educ.ar, Buenos Aires, 10 de junio.
- Collier, Paul y Jan Willem Gunning (1999), "The IMF's Role in Structural Adjustment", *Economic Journal*, Nº 109, noviembre.
- Confederation Internationale des Syndicats Libres (1998), *Migrations et mondialisation: les nouveaux esclaves*, París.
- Coriat, Benjamin y Fabienne Orsi (2001), *The Installation in the United States of a New Regime of Intellectual Property Rights, Origins, Content, Problems*, París, Centro de Economía de la Universidad Paris Nord (CEPN), Universidad Paris 13, junio.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, Nº 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.
- Council on Foreign Relations (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture. Task Force Report*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Crisp, J. (2000), "Pensando fuera de la caja: evaluación y acción humanitaria", *Migraciones Forzadas*, Nº 8.
- Crow, John W., Ricardo H. Arriazu y Niels Thygesen (1999), *External Evaluation of Surveillance Report*, Washington, D.C., junio.
- Cubides, Humberto (1998), "El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación-educación", *Revista Nómadas*, Nº 9, Bogotá, D.C.
- Culpeper, Roy (2000), "The evolution of global financial governance", *Global financial reform: How? Why? When?*, Roy Culpeper y Devesh Kapur (comps.), Ottawa, The North-South Institute.
- (1995), "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia la América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos", *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cusiamo, Maryann (2000), "The rise of trans-sovereign problems", *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda*, Bedford, St. Martin's, Boston.
- Dam, Kenneth W. (1970), *The GATT: Law and International Organization*, Chicago, Illinois, Chicago University Press.
- D'Arista, Jane W. y Stephany Griffith-Jones (2001), "The boom of portfolio flows to 'emerging markets' and its regulatory implications", *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Oxford, Oxford University Press.

- de Ferranti, David y otros (2000), "Securing our Future in a Global Economy", *World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio (http://wbln0018.worldbank.org/lac/car_edstrat/secdoclib.nsf/).
- De Gregorio, José, Sebastián Edwards y Rodrigo Valdés (2000), "Controls on Capital Inflows: Do They Work?", NBER Working Paper, Nº W7645, Washington, D.C., abril.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), "A New Data Set Measuring Inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, Washington, D.C.
- Devés, Eduardo (2001), *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*, tomo I, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Editorial Biblos.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dirven, Martine (comp.) (2001), *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos: reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, serie Libros de la CEPAL, Nº 61 (LC/G.LC/G.2122-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.23.
- División de Población de las Naciones Unidas (2000), *Replacement Migration* (ESA/P/WP.160), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Secretaría de las Naciones Unidas, marzo.
- Dodd, Randall (2001), "Derivatives and international capital flows", documento presentado en el Seminario "Capital Flows to Emerging Markets Since the Asian Crisis", Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Dowrich, Steve y J. Bradford DeLong, (2001), "Globalisation and Convergence", documento presentado en la conferencia del Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) "Globalization in Historical Perspective", Santa Bárbara, 3 al 6 de mayo.
- Dunning, John H. (1994), "Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment", *Transnational Corporations*, vol. 3, Nº 1, febrero.
- (1993a), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Nueva York, Addison-Wesley.
- (1993b), "The Theory of Transnational Corporations", *International Business and the Development of the World Economy*, John H. Dunning (ed.), vol. 1, The United Nations Library on Transnational Corporations.
- Easterly, William (2001a), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- (2001b), "The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998", *Journal of Economic Growth*, junio.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press.
- Emmerij, Louis, Richard Jolly y Thomas G. Weiss (2001), *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington e Indianapolis, Indiana University Press.
- Escaith, Hubert y Samuel Morley (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe. Una estimación empírica", *El Trimestre Económico*, vol. 68 (4), Nº 272, México, D.F., octubre-diciembre.
- Espenshade, Thomas J. y otros (2001), "Employment and earnings of foreign-born scientists and engineers", *Population Research and Policy Review*, vol. 20, Nº 1-2.
- Evans, Peter (2001), "Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development", Berkeley, Universidad de California, noviembre, inédito.
- Ezekiel, Hannan (1998), "The role of special drawing rights in the International Monetary System", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 11, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialization in Latin America. From the "Black Box" to the "Empty Box" A Comparison of Contemporary Industrialization Patterns*, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.98.II.G.5.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2001a), "La Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000", (http://www.fao.org/forestry/foris/index.jsp?start_id=4668&lang_id=3).

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2001b), “FAO Statistical Databases (FAOSTAT)” (<http://apps.fao.org/inicio.htm>).
- Feeley, P.W. (1994), *Securitization: Redefining the Bank*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Feenstra, Robert C. (1998), “Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12.
- Feenstra, Robert C. y Gordon H. Hanson (2001), “Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages”, Working Paper, Nº 8372, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) (<http://www.nber.org/papers/w8372>).
- Fernández-Arias, Eduardo (1996), “The New Wave of Private Capital Inflows: Push or Pull?”, *Journal of Development Economics*, vol. 48, Nº 2, marzo.
- Ferraz, Claudio y Ronaldo Seroa da Motta (2001), *Regulação, mercado ou pressão social? Os determinantes do investimento ambiental na industria*, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Guillermo Larraín (2001), “How Optimal are the Extremes? Latin American Exchange Rate Policies during the Asian Crisis”, documento presentado en el Seminario de Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Capital Flows to Emerging Markets Since the Asian Crisis”, Helsinki, octubre.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1998), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina, segunda edición*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Ffrench-Davis, Ricardo y José Antonio Ocampo (2001), “Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes”, *Crisis financieras en países ‘exitosos’*, Ricardo Ffrench-Davis (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill.
- Finger, J. Michael y Ludger Schuknecht (1999), “Market Access Advances and Retreats: The Uruguay Round and Beyond”, Policy Research Working Paper, Nº 2232, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Finger, J. Michael y Ludger Schuknecht y Philip Schuler (1999), “Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge”, Policy Research Working Paper, Nº 2215, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fischer, Stanley (1999), “Reforming the International Financial System”, *Economic Journal*, Nº 109, noviembre.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1998), “Capital Account Liberalization and the Role of the IMF. Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?”, *Essays in International Finance*, Nº 207, Princeton, Departamento de Economía, Universidad de Princeton.
- FitzGerald, Valpy (2001), “International Tax Cooperation and Capital Mobility”, documento preparado para el vigesimonocho período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001a), *International Capital Markets, Developments, Prospects and Key Policy Issues*, Washington, D.C., agosto.
- _____(2001b), *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Policy Development and Review Department, febrero.
- _____(2001c), *Government Finance Statistics Manual 2001*, Washington, D.C., Departamento de Estadísticas, diciembre.
- _____(2001c), *Balance of Payments Statistics Yearbook 2001, vol. 51, part 1*, Washington, D.C.
- _____(2000a), *Report of the Acting Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on Progress in Reforming the IMF and Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., abril.
- _____(2000b), “Trade and Domestic Financial Market Reform Under Political Uncertainty: Implications for Investment, Savings, and the Real Exchange Rate”, Working Paper series, Nº 00/175, Washington, D.C., octubre.
- _____(1999a), *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, Washington, D.C., septiembre.
- _____(1999b), *World Economic Outlook and International Capital Markets Interim Assessment, 1998*, Washington, D.C., enero.
- _____(1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., noviembre.

- (1997), *Perspectivas de la economía mundial, 1997*, Washington, D.C., mayo.
- (1993), *Manual de balanza de pagos, 1993*, quinta edición, Washington, D.C.
- (s/f), “IMF, Article IV Consultations-Caribbean Countries”, Washington, D.C., varios números.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1998), “Technical Symposium on International Migration and Development”, documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Fornari, F. y A. Levy (1999), “Global liquidity in the 1990s: geofigurical and long run determinants”, *BIS Conference Papers*, Nº 8 (<http://www.bis.org/pub1/confer08.htm>).
- François, Joseph F., Bradley McDonald y Hakan Nordström (1996), “A User’s Guide to Uruguay Round Assessments”, Staff Working Paper, Nº RD-96-003, Ginebra, División de Estudios y Análisis Económicos, Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Frankel, Jeffrey (1999), “No single currency regime is right for all countries or at all times”, *Essays in International Finance*, Nº 215, Sección de Finanzas Internacionales, Departamento de Economía, Universidad de Princeton.
- Franklin, R.E. (1993), “Financial markets in transition: or the decline of commercial banking”, *Changing Capital Markets: Implications for monetary Policy, Proceedings*, Jackson Hole (comp.), Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas, 19 al 21 de agosto.
- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*, Londres, Pinter Publisher.
- Frenkel, Roberto (2001), “Las políticas macroeconómicas en la tercera década de la globalización financiera”, documento preparado para el Seminario “La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 28 y 29 de agosto.
- Frohmann, Alicia (2001), “Las dos caras de Jano. Globalización, libre comercio y género: riesgos y oportunidades”, Santiago de Chile, inédito.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Furman, Jason y Joseph Stiglitz (1998), “Economic crises: evidence and insights from East Asia”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 2.
- Gallopín, Gilberto C. (comp.) (1995), “El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina”, Lecturas, Nº 79, México, D.F., Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas/Fondo de Cultura Económica,
- Gallopín, Gilberto C. y Graciela Chichilnisky (2001), “The environmental impact of globalization on Latin America: a prospective approach”, *Managing Human-Dominated Systems: Proceedings of the Symposium at the Missouri Botanical Garden, St. Louis, Missouri; 26-29 March 1998*, Victoria C. Hollowell (comp.), Missouri Botanical Gardens Press.
- Ganuza, Enrique, Arturo B. León y Pablo F. Sauma (2000), “Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional”, *Papeles de población*, año 6, Nº 24, abril-junio.
- Gardner, Howard (1999), *The disciplined Mind*, Penguin Books.
- Garrido, Celso (2001), *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa*, serie Desarrollo productivo, Nº 111 (LC/L.1622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.161.
- Gates, Bill (1999), *Business at the Speed of Thought*, Nueva York.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Gavin, Michael (1997), *A Decade of Reforms in Latin America: Has it Delivered Lower Volatility*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Giarini, Orio (1999), *Progress Newsletter*, diciembre 1999-enero 2000.
- Goldstein, Morris y Michael Mussa (1993), *The Integration of World Capital Markets: Implications for Monetary Policy*, Kansas, Banco de la Reserva Federal de Kansas City, agosto.
- Greenspan, Alan (1998), “The structure of the International Financial System”, *Remarks at the Annual Meeting of the Securities Industry Association*, Boca Raton, Florida, 5 de noviembre.
- Grieco, Elizabeth M. y Rachel C. Cassidy (2001), “Overview of Race and Hispanic Origin. Census 2000 Brief”, Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows*, Londres, Macmillan.

- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo, con Jacques Cailloux (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Estocolmo, Expert Group on Development Issues (EGDI).
- Griffith-Jones, Stephany y Stephen Spratt (2001), "Will the Proposed New Basel Capital Accord Have a Net Negative Effect on Developing Countries?", Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) (<http://www.ids.ac.uk/ids/global/finance/intfin.html>).
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm (1985), *Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Grupo de los 10 (2001), "Report on Consolidation in the Financial Sector", Basilea (<http://www.bis.org>).
- Grupo de los 24 (1999), *Comunicqué*, 25 de septiembre.
- Hamada, Koichi (2000), "An Asian perspective on the desirable international financial architecture", *Financial Globalization and the Emerging Economies*, José Antonio Ocampo y otros (comps.), serie Libros de la CEPAL, Nº 55 (LC/G.2097-P), Santiago de Chile, Instituto Internacional Jacques Maritain/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.00.II.G.39.
- Hamel, G. y C.K. Prahalad (1985), "Do You Really Have a Global Strategy?", *Harvard Business Review*, Nº 4, julio-agosto.
- Hatton, Timothy J. y Jeffrey G. Williamson (1998), *The Age of Mass Migration*, Oxford, Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo (2000), "Exchange rate arrangements for the new architecture", *Global Finance from a Latin American Viewpoint*, París, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hawkins, Jeff (2001), "Quality shipping in the Asia Pacific Region", *International Journal of Maritime Economics*, vol. 3, Nº 1, Rotterdam.
- Held, Günther (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, Nº 54 (LC/G.1845-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Helleiner, Gerald K. (2000a), "Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?", *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.
- (2000b), "External conditionality, local ownership and development", *Transforming Development*, Jim Freedman (comp.), Toronto, University of Toronto Press.
- (2000c), "Developing Countries in Global Economic Governance and Negotiation Processes", documento preparado para el proyecto del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) "New Roles and Functions for the UN and the Bretton Woods Institutions", Helsinki, inédito.
- (1997), "Capital Account Regimes and the Developing Countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- (comp.) (1994), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Nueva York, Routledge, junio.
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, Nº 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.
- Hilaire, Alvin D.L. (2000), "Caribbean Approaches to Economic Stabilization", IMF Working Paper Series, Nº WP/00/73, Washington, D.C.
- Hilbert, Martin (2001), *Latin America on Its Path into the Digital Age: Where Are We?*, serie Desarrollo productivo, Nº 104 (LC/L.1555-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de la Naciones Unidas, Nº de venta: E.01.II.G.100.
- Hirschman, Alnbert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Hofman, André (2000), "Standardised capital stock estimates in Latin America: a 1950-94 update", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, Nº 1, enero.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Howells, Jeremy (2000), *Innovation & Services: New Conceptual Frameworks*, CRIC Discussion Paper, Nº 38, Center of Research on Innovation and Competition, Universidad de Manchester.

- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2002), “Pesquisa Anual de Serviços” (<http://www.ibge.gov.br>).
- IEA (Organismo Internacional de Energía) (2000), *Key World Energy Statistics*, París.
- ILO Caribbean Office (2001), *Informe sobre el empleo en el mundo 2001. La vida en el trabajo en la economía de la información*, Ginebra.
- ILO Caribbean Office (1999), *Globalization and Employment in the Caribbean: A Review of Labour Market Policies and Development in the 1990s in Light of the Commitments of the World Summit for Social Development*, agosto.
- ILO Caribbean Office (1997), *Report on the ILO Consultation on Export Processing Zones*, Belice, 29 al 31 de octubre.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2001), *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda del 2000: resultados generales*, San José de Costa Rica.
- INS (Immigration and Naturalization Service) (2000), *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001), “Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability” (<http://www.ipcc.ch/>).
- Iredale, R. (2001), “The migration of professionals: theories and typologies”, *International Migration*, vol. 39, Nº 5.
- (1998), “The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility”, documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- ISO 14000 (<http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>).
- Jara, Alejandro (1993), “Bargaining Strategies of Developing Countries in the Uruguay Round”, *Countries in World Trade Policies and Bargaining Strategies*, Diana Tussie y Davis Glover (comps.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Kaldor, Mary (2001), “Comprender el mensaje del 11 de setiembre”, *El País*, Madrid, 27 de septiembre.
- Kamin, Steven B. y Karsten von Kleist (1999), “The Evolution and Determinants of Emerging Market Credit Spreads in the 1990s”, BIS Working Paper, Nº 68, Banco de Pagos Internacionales (BPI), mayo.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (1987), *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case-Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences*, Londres, The Macmillan Press.
- Katz, Jorge y Eduardo Ablin (1985), “De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería”, *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*, Eduardo Ablin y otros (comps.), Buenos Aires, Universitaria de Buenos Aires/Naciones Unidas.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional”, *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, y Marc A. Stern (1999), *Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kearney A.T. (s/f), “Measuring Globalization” (www.foreignpolicy.com).
- Kenny, Charles y David Williams (2000), “What Do We Know About Economic Growth? Or, Why Don’t We Know Very Much?”, *World Development*, vol. 29, Nº 1.
- Keynes, John Maynard (1945), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Khor, Martin (2000), “Globalization and the South: Some Critical Issues”, Discussion Papers, Nº 147, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Kindleberger, Charles P. (1984), *Financial History of Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- (1978), *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nueva York, Basic Books.
- Knetter, Michael M. y Matthew J. Slaughter (1999), “Measuring Product-Market Integration”, NBER Working Paper, vol. 6969, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) (<http://www.nber.org>).
- Krueger, Anne (2001), “International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring”, discurso pronunciado en la National Economists’ Club Annual Members’ Dinner, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 26 de noviembre.

- Krueger, Anne O. y Sarath Rajapatirana (1999), "The World Bank policies towards trade and trade policy reform", *The World Economy*, vol. 22, Nº 6, agosto.
- Krugman, Paul (1999), "Depression economics returns", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- _____(1998), "What happened in Asia?", Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, inédito.
- _____(1995), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- _____(1991), *Geography and Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press (cap. 3)
- _____(1990a), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____(1990b), *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Kulfas, Matías (2001), *El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas: factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local*, serie Estudios y perspectivas, Nº 2 (LC/L.1530-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.76.
- Kulfas, Matías, Fernando Portas y Joseph Ramos (2002), "La inversión extranjera en Argentina a fines del siglo XX", documento presentado en el Seminario Regional CEPAL/UNCTAD sobre Políticas de Inversión Extranjera Directa en América Latina, Santiago de Chile, 7-9 de enero.
- La Fuente, Mario y Pedro Sáinz (2001), "Participación de los pobres en el fruto del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Lahera, Eugenio (1999), Introducción a las políticas públicas (LC/R.1936), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lapham, S. (1993a), *The Foreign-Born Population in the United States. 1990 Census of Population* (CP-3-1), Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
- Lapham (1993b), *Persons of Hispanic Origin in the United States. 1990 Census of Population* (CP-3-3), Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
- Larraín, Felipe, Raúl Labán y Rómulo Chumacero (1997), "What Determines Capital Inflows? An Empirical Analysis for Chile", Faculty Research Working Paper, Nº R97-09, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.
- Le Fort, Guillermo y Sergio Lehmann (2000), "El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica", Documento de trabajo, Nº 64, Banco Central de Chile, febrero.
- Levitt, Theodore (1983), "The globalization of markets", *Harvard Business Review*, vol. 83, Nº 3, mayo-junio.
- Lewis, Arthur W. (1970), *The Development Process*, Centro de las Naciones Unidas de Información Económica y Social.
- Lindert, P.H. y Jeffrey G. Williamson (2001), "Does Globalization Make the World More Unequal?", documento presentado en la conferencia del Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) "Globalization in Historical Perspective", Santa Bárbara, 3 al 6 de mayo.
- Livacic, Ernesto y Sebastián Sáez (2000), "La supervisión bancaria en América Latina en los noventa", serie Temas de coyuntura, Nº 10 (LC/L.1434-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.112.
- Lollock, L. (2001), "The Foreign-Born Population in the United States. Population Characteristics", Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Macro Policy and Employment Problems in Latin America", documento preparado para el seminario "Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It?", Cartagena de Indias, 15 de marzo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lucas, Robert E., Jr. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, Nº 1, julio.
- Machlup, Fritz y Edith T. Penrose (1950), "The patent controversy in the Nineteenth Century", *Journal of Economic History*, Nº 10, mayo.
- Machinea, José Luis (2001), *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 117 (LC/L.1713-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.23.
- Maciel, George A. (1994), "Protección y proteccionismo", *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina*, Patricio Leiva (comp.), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI).
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

- (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1989), *The World Economy in the 20th Century*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Marfán, Manuel (2002), “Globalización y gobernabilidad”, inédito.
- Marglin, S. y J. Schor (1990), *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Marín, Manuel (1999), “Integración y cohesión: la experiencia europea”, documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.
- Mármora, Lelio (2001), “Prejuicios y gobernabilidad”, *Encrucijadas*, Nº 7.
- (1997), “Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria”, documento presentado en la Segunda Conferencia Regional sobre Migración (Ciudad de Panamá, 11 al 14 de marzo), inédito.
- Martin, Susan (2001), “Remittances flows and impact”, documento presentado en la Conferencia del BID “Remesas como herramienta de desarrollo” (17 y 18 de mayo).
- Martínez, Jorge (2000), *Migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, serie Población y desarrollo, Nº 10 (LC/L.1459-P), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.140.
- Martner, Ricardo (2000), *Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios*, serie Cuadernos del ILPES, Nº 45 (LC/IP/G.123-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.III.F.1.
- Meissner, Doris (1992), “Managing migrations”, *Foreign Policy*, Nº 86.
- Meltzer, Allan H. y otros (2000), *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., marzo.
- Michalopoulos, Constantine (2000), “Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries”, documento presentado en el Seminario de la OMC sobre el trato especial y diferenciado para países en desarrollo, Ginebra, 7 de marzo.
- Milanovic, Branko (2001), “World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century”, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- (1999), “True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone”, World Bank Policy Research Working Papers Series, Nº 2244, noviembre.
- Millitte, Emru (1999), “Impact of Globalization on Caribbean Export Industries and Export Processing Zones”, documento presentado en el Simposio de la OIT sobre temas de trabajo en el contexto de la integración económica y libre comercio. La perspectiva del Caribe, Puerto España, Oficina del Caribe de la OIT.
- Mills, F. (1997), *1990-1991 Population and Housing Census of the Commonwealth Caribbean. Regional Monograph, Intraregional and Extraregional Mobility, the New Caribbean Migration*, Puerto España, Comunidad del Caribe (CARICOM).
- Ministerio de Ciencia y Tecnología, Brasil (2001), *Ciencia, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira, livro verde*, Brasilia, Ministerio de Ciencia e Tecnología y Academia Brasileira de Ciencias.
- Minsky, Hyman P. (1982), “Can “it” Happen Again?: Essays on Instability and Finance”, *Challenge*, Nº 25, julio/agosto.
- Miranda, José Carlos Rocha (2001), *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Mishkin, Frederic (1996), “Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective”, documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mistry, Percy S. (1999), “Coping with financial crises: are regional arrangements the missing link?”, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 10, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Moguillansky, Graciela (2002), “Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio”, serie Estudios especiales, Nº 3, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Momm, Willi (1999), *Labour Issues in the Context of Economic Integration and Free Trade. A Caribbean Perspective*, Puerto España, Oficina del Caribe de la OIT.

- Morales, César (2001), “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).
- Moreno Brid, Juan Carlos (2002), “¿Por qué fue tan bajo el crecimiento económico de América Latina en los noventa? (una interpretación estructuralista)”, inédito.
- Morley, Samuel (2000a), *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (2000b), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Mortimore, Michael y Wilson Peres (2001), “La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- Mortimore, Michael (1998), *Getting a Lift: Modernizing Industry by Way of Latin American Integration Schemes. The Example of Automobiles, Transnational Corporations*, vol. 7, N° 2, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Mowery, David C. y otros (1999), *The Effects of the Bayh Dole Act on US University Research and Technology Transfer: An Analysis of Data from Columbia University, the University of California, and Stanford University*.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- Naciones Unidas (2002a), *Report of the Secretary-General: Implementing Agenda 21* (E/CN.17/2002/PC.2/7), Nueva York, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- (2002b), *Financing for Development. A Critical Global Collaboration - Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development*, Nueva York.
- (2001a), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, Santiago de Chile.
- (2001b), *Results of the Eight United Nations Inquiry Among Governments on Population and Development* (ST/ESA/SER.R/155), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.XIII.2.
- (2000a), “Declaración del Milenio” (A/RES/55/2), Nueva York, Asamblea General (Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre).
- (2000b), *Informe del Secretario General sobre financiamiento del desarrollo*, Nueva York.
- (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- (1998), “Money laundering and the global criminal economy: the United Nations response”, *Global Programme against Money Laundering*, Nueva York, octubre.
- (1993), *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*, vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8.
- Nasution, Anwar (1999), *Bumpy Road to Economic Recovery*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nelson, Richard (comp.) (1993), *National Innovation Systems. A comparative Analysis*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- (1988), “National Systems of Innovation”, *Technical Change and Economic Theory*, Giovanni Dosi y otros (comps.), Londres, Pinter Publishers.
- Novis, R. (2001), “El software operativo como servicio. El modelo ASP”, documento presentado en el Seminario organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “América Latina hacia la globalización” (Santiago de Chile, noviembre), inédito.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio (2002a), “Structural Dynamics and Economic Development”, *Kurt Martin Lecture*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- (2002b), “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar, por aparecer.
- (2001a), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.

- (2001b), “Pasado, presente y futuro de la integración regional”, *Integración y Comercio*, vol. 5, Nº 13, enero-abril.
- (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (1999b), “La reforma financiera internacional: una agenda ampliada”, *Revista de la CEPAL*, Nº 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1999), “Price-based Capital Account Regulations: The Colombian Experience”, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.II.G.41.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001a), *Trends in International Migration, SOPEMI, 2001, Annual Report, 2001 Edition*, París.
- (2001b), *The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project*, París.
- (2000), *Greening Tax Mixes in OECD Countries: A Preliminary Assessment*. *OECD Environment Directorate* (COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(99)112/FINAL), París, octubre.
- (1999), *Foreign Direct Investment and the Environment*, París, octubre.
- (1996) *Globalization of Industry (Overview and Sector Reports)*, París.
- OCDE-DAC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia para el Desarrollo) (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones)/Naciones Unidas (2000), *World Migration Report 2000*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.00.III.S.3.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra.
- OLADE/CEPAL/GTZ (Organización Latinoamericana de Energía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (2000), *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la Formulación de Políticas Energéticas*, Quito, julio.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2002), “The WTO's 2-year Strategy Comes to Fruition. Background Paper”, enero (http://www.wto.org/english/news_e/news01_e/wto2year_strategy_17dec01.doc).
- (2001), “Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios” (S/L/93), París, 29 de marzo.
- (2000a), *Tariff and Other Quotas. Background Paper by the Secretariat* (G/AG/NG/S/7), Ginebra, 23 de mayo.
- (2000b), *Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill Background Paper by the Secretariat* (G/AG/NG/S/8), Ginebra, 26 de mayo.
- (2000c), *Caribbean Community and Common Market. Biennial Report on the Operation of the Agreement* (WT/REG92/R/B/1 G/L/359), abril.
- (1998), *Informe anual, 1998. Estadísticas del comercio internacional*, vol. 1; *Globalización y comercio*, vol. 2, Ginebra.
- (1995a), *El comercio hacia el futuro*, Segunda edición, 1998, Ginebra.
- (1995b), *Informe sobre la consulta de 1995 con el Brasil. Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos)* (WT/BOP/R/7; BOP/R/231), Ginebra, noviembre.
- OREALC (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1994), “Medición de la calidad de la educación: resultados”, serie Estudios, vol. 3, Santiago de Chile, Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD).
- O'Rourke, Kevin (2001), “Globalization and inequality: historical trends”, *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1 y 2 de mayo.
- O'Rourke, Kevin H. y Davis Jeffrey G. Williamson (1999), *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Orozco, Manuel (2001), “Family Remittances to Latin America: The Marketplace and its Changing Dynamics”, documento presentado en la conferencia del BID “Remesas como herramienta de desarrollo” (17 y 18 de mayo).
- (2000), *Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America*, Washington, D.C., Diálogo Interamericano/Instituto de Política Thomas Rivera (TRPI), junio.

- Orrego, C. (2001), “Gobierno electrónico”, documento presentado en el Seminario “La Era Digital” (Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 29 y 30 de noviembre).
- Paarlberg, Robert (2000), “The global food fight”, *Foreign Affairs*, vol. 79, Nº 3, mayo/junio.
- Palazón, Salvador (1996), “Latinoamericanos en España (1981-1994), Aproximación a un fenómeno migratorio reciente”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 11, Nº 32.
- Palma, Gabriel (2002), “The Three Routes to Financial Crises: The Need for Capital Controls”, *International Capital Markets: Systems in Transition*, John Eatwell y Lance Taylor (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Panayotou, Theodore (2000), “Globalization and the Environment”, Working Paper, Nº 53, Centro para el Desarrollo Internacional (CID), Universidad de Harvard.
- Park, Yung Chul y Jun Yan Wang (2000), “Reforming the International Financial System and Prospects for Regional Financial Cooperation in East Asia”, Seúl, Universidad de Corea/Korea Institute for International Economic Policy, inédito.
- Pellegrino, Adela (2000), “Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Perdomo, Rodulio (1999), Impacto socioeconómico de las remesas: perspectiva global para una orientación productiva de las remesas en Honduras (LC/MEX/L.403), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez, Esteban y otros (2001), *Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México*, serie Estudios y perspectivas, Nº 3 (LC/L.1605-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.145.
- Perruchoud, Richard (2000), “Legal Standards for the Protection of Migrants Workers”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Persaud, Avinash (2000), “Sending the Herd Off the Cliff Edge: The Disturbing Interaction between Herding and Market-sensitive Risk Management Practices”, Londres, State Street.
- Pindyck, Robert (1991), “Irreversibility, uncertainty and investment”, *Journal of Economic Literature*, vol. 3, Nº 29.
- Pissarides, Christopher A. (1997), “Learning by trading and the returns to human capital in developing countries”, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, Nº 1, enero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- (1998), *Poverty in Transition*, Nueva York, Regional Bureau for Europe and the CIS.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Porter, Dorothy (1999), *Health, Civilisation and the State. A History of Public Health from Ancient to Modern Times*, Londres y Nueva York, Routledge.
- (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Portes, Alejandro (1997a), “Immigration theory for a new century: some problems and opportunities”, *International Migration Review*, vol. 31, Nº 4.
- (1997b), “Globalization From Below: The Rise of Transnational Communities”, Working paper series, Nº 98-08 California, Centro para las Migraciones y el Desarrollo, Universidad de Princeton (<http://opr.princeton.edu>).
- Prebisch, Raúl (1987), “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, serie Libros de la CEPAL, Nº 13 (LC/G.1461), Santiago de Chile.
- (1951), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas; “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile, febrero de 1973.
- Pritchett, Lant (1997), “Divergence, big time”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, Nº 3.
- Quah, Danny (1995), “Empirics for Economic Growth and Convergence”, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, Nº 1140, marzo.
- Radelet, Steven y Jeffrey D. Sachs (1998), “The East Asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1.

- Ramos, Joseph (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Rayment, Paul (1983), "Intra 'industry' specialisation and the foreign trade of industrial countries", *Controlling Industrial Economies*, Stephen Frowen (comp.), Londres, MacMillan.
- Reinhardt, Nola y Wilson Peres (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development*, vol. 28, N° 9, septiembre.
- Reisen, Helmut (2001a), "Will Basel II Contribute to Convergence International Capital Flows?", documento preparado para Oesterreichische Nationalbank 29th Economics Conference, mayo-junio.
- (2001b), "Ratings Since the Asian Crisis", documento preparado para el proyecto Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) "Capital Flows to Emerging Markets Since the Asian Crisis", por aparecer.
- Repetto, F. y J. Sanguinetti (2001), "Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación" Documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Richelle, J. (1998), "The Influences of Globalization on Current and Future Migration Patterns", documento presentado en el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo (La Haya, 29 de junio al 3 de julio), Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos, Grupo de trabajo sobre migración internacional.
- Robbins, Donald (1996), "Evidence on Trade and Wages in the Developing World", Technical Paper, N° 119, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- (1994), "Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling", *Estudios de economía*, vol. 21, número especial.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, MIT Press.
- Rodríguez, R. (2001), "E-health development determinants and policy issues in Latin America and the Caribbean", documento presentado en el Seminario "La Era Digital", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 29 y 30 de noviembre.
- Rodrik, Dani (2001a), "The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered", informe preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- (2001b), "Development Strategies for the Next Century", documento preparado para la Conferencia "Development theory at the threshold of the twenty-first century", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (2001c), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.
- (1999a), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- (1999b), "Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All?", Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, inédito.
- (1998), "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, Chicago, Illinois, Universidad de Chicago.
- (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rodrik, Dani y Andrés Velasco (1999), *Short-Term Capital Flows*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Romer, Paul (1990), "Are Nonconvexities Important for Understanding Growth?", NBER Working Paper, N° 3271, Cambridge, Massachusetts.
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Rosenthal, Gert (2001), "The Contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations' Intellectual Legacy", *United Nations Intellectual History Project, Volume XII, Views from the Regional Commissions: ECLAC*, Nueva York.
- Sáez, Sebastián (1999), *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Salt, John (1999), "Current Trends in International Migration in Europe", Ginebra, Consejo de Europa.
- Sandiford, Wayne (2000), *On the Brink of Decline: Bananas in the Windward Islands*, Grenada, West Indies, Fedon Books.

- Savater, Fernando (2001), "Armagedón", *El País*, Madrid, 13 de septiembre.
- Schaper, Marianne (2000), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, Nº 19 (LC/L.1241/Rev1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.44.
- Schaper, Marianne, Valérie Onffroy de Vérèz (2001), *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*, serie Medio ambiente y desarrollo, Nº 46 (LC/L.1676-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.212.
- Schmidley, A. Dianne y Campbell Gibson (1999), "Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 1997", Current Population Reports, series P23-195, Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos (<http://www.census.gov>).
- Schnettler, F. (2001), "Nuevas tecnologías y escuela: aprendizajes y desafíos del Programa Enlaces de Chile", documento presentado en el Seminario "La Era Digital", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 29 y 30 de noviembre.
- Schware, Robert y Susan Hume (1996), "Prospects for Information Exports for the English-Speaking Caribbean", Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Secretaría del Commonwealth (2001), "Small states: economic review and basic statistics", *Annual Series*, vol. 6.
- _____(1997), *A Future for Small States - Overcoming Vulnerability*, Londres.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.
- Sigler, John (2000), "A theory of globalization", *Globalization on Trial: The Human Condition and the Information Civilization*, Farhang Rajaee (comp.), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Slaughter, Matthew y Philip Swagel (1997), "The Effects of Globalization on Wages in the Advanced Economies", IMF Working Paper, Nº WP/97/43, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- Slaughter, S. y G. Rhoades (1996), "The emergence of a competitiveness research and development policy coalitions and the commercialization of academic sciences and technology", *Science, Tehcnology, & Human Values*, vol. 21.
- Smith, James P. y Barry Edmonston (comps.) 1997), "The New Americans. Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration", Washington, D.C., National Academy Press (<http://stills.nap.edu>).
- Sojo, Ana (2001), "El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina", *Socialis*, Nº 5, Buenos Aires, octubre.
- Solimano, Andrés (2001), *The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization*, serie Macroeconomía del desarrollo, Nº 11 (LC/L.1686-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.01.II.G.124.
- Srinivasan, T.N. (1996), *Developing Countries and the Multilateral Trading System: From GATT (1947) to the Uruguay Round and the Future Beyond*, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial.
- Stalker, Peter (2000), *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____(1994), *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Stallings, Barbara y Jürgen Weller (2001), "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Brookings Institutions Press; Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Stewart, Frances (2000), "Income Distribution and Development", documento preparado para la Décima Reunión de la Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD: Orientaciones para el Siglo XXI, Bangkok, Tailandia.
- Stiglitz, Joseph A. (1999), "The World Bank at the Millennium", *Economic Journal*, Nº 109, noviembre.
- _____(1998), "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, enero.

- (1994), “The Role of the State in Financial Markets”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Supplement to the World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer.
- Streeten, Paul (2001), “Integration, interdependence, and globalization”, *Finance and Development*, vol. 38, Nº 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Studart, Rogério (1996), “The efficiency of the financial system, liberalization and economic development”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, Nº 2.
- Stumpo, Giovanni (comp.) (1998), *Empresas transnacionales, procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Alianza Estudios/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Lecturas, Nº 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tang, Xiaobing (2000), “The Agreement of Textiles and Clothing and Related Trade Policy Developments”, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2000* (UNCTAD/TDR/2000), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.D.19.
- Tanzi, Vito (2000), “Taxation and the architecture of the international economic system”, *Financial Globalization and the Emerging Economies*, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo Ffrench-Davis y Carlo Pietrobelli (comps.), Libros de la CEPAL, Nº 55 (LC/G.2097-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.00.II.G.39.
- (1996) “Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems” (WP/96/141), IMF Working Paper, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Tapinos, Georges y Daniel Delaunay (2001), “¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?”, *Notas de población*, año 28, Nº 73 (LC/G.2124-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.122.
- Third World Network (2001), “The Multilateral Trading System: A Development Perspective”, documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, diciembre.
- Thomas, Harmon y John Whalley (comps.) (1998), *Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda: Quantitative-Based Analyses from the Development Perspective* (PUBL/98/23), Ginebra, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: GV.E.98.0.26.
- Thomas-Hope, Elizabeth (2000), “Trends and Patterns of Migration To and From the Caribbean Countries”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Unión Europea.
- Tokman, Víctor (2001), “Políticas de empleo en la nueva era económica”, documento presentado en el seminario de la CEPAL “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, Santiago de Chile, agosto.
- Tokman, Víctor y Daniel Martínez (1999), “La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social”, Documento de Trabajo, Nº 94, Lima, Oficina Regional, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, París, Fayard.
- Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today and Tomorrow*, Nueva York, Random House.
- Tudela, Fernando (coord.) (1990), *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España.
- Turner, Louis y Michael Hodges (1992), *Global Shakeout, World Market Competition. The Challenges for Business and Government*, Londres, Century Business.
- Tussie, Diana (1997), “La política comercial en el marco de la Organización Mundial de comercio”, *Revista de la CEPAL*, Nº 62 (LC/G.1969-P), Santiago de Chile, agosto.
- (1993), “The Uruguayan Round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries”, *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Manuel R. Agosín y Diana Tussie (comps.), Londres, Macmillan.
- (1988), “La coordinación de los deudores latinoamericanos: cuál es la lógica de su accionar?”, *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Stephany Griffith-Jones (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- (1987), “The less developed countries and the World Trading System: A challenge to the GATT”, *Studies in International Political Economy*, Londres, Frances Pinter.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2000), *Regulatory Implications of Broadband*, Ginebra.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2001), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2001* (UNCTAD/TDR/2001), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.D.10.
- (2000), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2000. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo* (UNCTAD/WIR/2000), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas. Nº de venta: S.00.II.20.
- (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.D.1.
- (1999b), *Informe de 1999 sobre las inversiones en el mundo: las inversiones extranjeras directas y el desafío del desarrollo*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.D.3.
- (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.D.6.
- (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.D.8.
- (1996), *Globalization and Liberalization: The Effects of International Economic Relations on Poverty*, Nueva York y Ginebra.
- (1995), *Informe de 1995 sobre las inversiones en el mundo: las empresas transnacionales y la competitividad. Panorama general* (UNCTAD/DTCI/26), Nueva York.
- (1992), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1992* (UNCTAD/TDR/1992), Nueva York.
- UNCTAD/OMC (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Organización Mundial del Comercio) (1996), *Strengthening the Participation of Developing Countries in World Trade and the Multilateral Trading System* (TD/375/Rev.1), Ginebra.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2000a), “Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación”, *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica, segundo informe*, Santiago de Chile.
- (2000b), “Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000. Informe interagencial” (www.unesco.cl/10.htm).
- (1997) *Nuestra diversidad creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, Madrid, UNESCO/Fundación Santa María.
- UNESCO/OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (2001), “Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000”, Santiago de Chile, febrero, inédito.
- Uthoff, Andras y Nora Ruedi (2001), “Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: un análisis a partir de las encuestas de hogares”, inédito.
- Valdés-Prieto, Salvador y Marcelo Soto (1998), “The Effectiveness of Capital Controls: Theory and Evidence from Chile”, *Empirica*, Nº 25, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- van Wijnbergen, Sweder (1984), “The Dutch disease: a disease after all?”, *Economic Journal*, Nº 94.
- Velasco, Andrés (2000), *Exchange-Rate Policies for Developing Countries: What Have We Learned? What Do We Still Not Know?*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Universidad de Harvard, Centro para el Desarrollo Internacional.
- Vera, R. (2001), *Sustainable Agriculture in the Lowlands Subtropics and Neotropics? Trends and Bioeconomic Opportunities and Constraints*, Otto Solbrig, Robert Paarlberg y Francesco Di Castri (comps.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Vila, Adis, M. (s/f), “Can the Caribbean and Latin America Take Advantage of Globalization?” (www.wto.org).
- Villa, Miguel y Jorge Martínez (2001), “El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres”, documento presentado en el Séptimo Simposio Internacional sobre Emigración Latinoamericana: Comparación Interregional entre América del Norte, Europa y Japón (Osaka, 11 al 13 de diciembre), Museo Nacional de Etnología, The Japan Center for Area Studies.
- (2000), “Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre).
- Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2000), "The Colombian economy in the nineties: capital flows and foreign exchange regimes", documento presentado en la conferencia "Critical Issues in Financial Reform: Latin American, Caribbean and Canadian Perspectives", organizada por The Munk Centre for International Studies Programme on Latin America and the Caribbean, Toronto, Ontario, Universidad de Toronto, junio.
- Wade, R. (1990), Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- White, William R. (2000), "New strategies for dealing with the instability of financial markets", *The Management of Global Financial Markets*, Jan Joost Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Williams, Eric (1984), *From Columbus to Castro. The History of the Caribbean 1492-1969*, Nueva York, Vintage Books.
- Williamson, John (2000), "Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option", *Policy Analyses in International Economics*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), septiembre.
- (1996), "A new facility for the IMF?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 7, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Willmore, Larry (1993), "Export Processing Zones in Jamaica: Ownership, Linkages and transfer of Technology", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Winham, Gilbert R. (1986), *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Wood, Adrian (1998), "Globalisation and the Rise in Labour Market Inequalities", *Economic Journal*, vol. 108, Nº 450, septiembre.
- Wood, Adrian (1997), "Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, Nº 1, enero.
- Worrell, Delisle, Don Marshall y Nicole Smith (2000), "The Political Economy of Exchange Rate Policy in the Caribbean", Working Paper, Nº R-401, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Wyplosz, Charles (1999), "International Financial Instability", *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oxford University Press.
- (1998), "International Financial Instability", *The Management of Global Financial Markets*, Jan Joost Teunissen (comp.), La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Young, Carlos Eduardo y Carlos A. Roncisvalle (2001), *Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil*, documento preparado para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 23 y 24 de octubre), en el marco del proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Financiamiento para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible", Santiago de Chile, octubre.
- Zarsky, Lyuba (1997), "Stuck in the Mud? Nation-States, Globalization and the Environment", La Haya, Instituto Nautilus para la Seguridad y el Desarrollo Sustentable Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, mayo (http://www.nautilus.org/papers/enviro/zarsky_mud.html).
- Zedillo, Ernesto y otros (2001), "Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development", informe elaborado para el Secretario General de las Naciones Unidas, junio.