

II COMERCIO Y DESARROLLO

Desde sus comienzos, el sistema internacional de comercio ha estado configurado por una mezcla de principios y pragmatismo. Las relaciones comerciales no pueden determinarse exclusivamente sobre la base de simples principios puros definidos y acordados en los comienzos. En la determinación de las posiciones adoptadas por los gobiernos intervienen inevitablemente consideraciones prácticas y políticas y expresiones particulares del interés nacional. Algunos comentaristas reflejan esa realidad cuando se refieren a una medida o un enfoque de política del gobierno como “mala economía pero buena política”. Sin embargo, gran parte de la fuerza y del éxito histórico del sistema multilateral de comercio ha residido en la disposición de los gobiernos a comprometerse previamente a observar una serie de principios y normas, sostenidos por disposiciones vinculantes para la solución de las diferencias comerciales.

Uno de los retos con que se enfrenta continuamente el sistema de comercio es lograr resultados equilibrados fieles a esos principios fundamentales que se adapten al mismo tiempo a los diferentes intereses, necesidades y prioridades de los miembros, incluidos los de los países más pequeños y débiles. Es éste un objetivo móvil y la mezcla que ha surgido de la interacción entre principios y pragmatismo en las diferentes etapas de la historia del GATT/OMC no ha parecido nunca ideal a todos los participantes en el sistema. Ahora bien, mientras los gobiernos creen que no existe ninguna alternativa seria a la cooperación negociarán y el sistema seguirá modificándose y redefiniéndose. Es en ese proceso esencial de modificación y redefinición en el que se basan negociaciones como las que emprendieron los Miembros en Doha en noviembre de 2001.

El resultado de esas negociaciones se evaluará en no escasa medida sobre la base de su contribución al desarrollo. Esta parte del informe se centra en la cuestión de cómo pueden los países en desarrollo obtener mayores beneficios de su participación en el sistema de comercio. La respuesta a esta pregunta depende de dos consideraciones fundamentales. La primera, las políticas que los propios países en desarrollo decidan aplicar. La segunda, si el sistema de comercio está concebido debidamente y funciona efectivamente para apoyar y promover el desarrollo.

En la sección II.A se examina qué comprendemos del proceso de desarrollo y qué función desempeña el comercio en ese proceso. Pese a los notables logros tecnológicos de los dos últimos siglos, seguimos viviendo en un mundo en el que abundan la pobreza humana y el subdesarrollo. Esa triste realidad obedece a factores profundos y complejos, y no todos ellos se comprenden por completo. A continuación se realiza un breve examen de algunas de esas cuestiones y se señalan elementos de lo que comprendemos acerca de estrategias de desarrollo con éxito y de la naturaleza de los problemas existentes. Se presta especial atención a la función del comercio en el proceso de desarrollo. El análisis se centrará en la contribución potencial al desarrollo de la apertura del comercio y la inversión, las condiciones económicas y sociopolíticas previas que permiten a las naciones aprovechar esa apertura, y los modos en que la apertura está relacionada con los constantes retos de mitigación de la pobreza y sostenibilidad del medio ambiente.

En la sección II.B se relaciona ese análisis con el programa de negociaciones y el programa de trabajo de Doha. El centro de atención del análisis lo constituyen los aspectos del programa de Doha que parecen más directamente relacionados con las necesidades de desarrollo y los intereses de los países en desarrollo. Se examinan opciones y prioridades en función de cómo podrían afectar los resultados a las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. El análisis se basa en el argumento fundamental de que, aun cuando los gobiernos conocieran perfectamente las mejores opciones de política posibles para promover el desarrollo, y el crecimiento que debe acompañar inevitablemente al desarrollo, la participación activa en un sistema de cooperación internacional bien concebido reportaría beneficios adicionales. El análisis abarca también la repercusión de las políticas y las posiciones de los países desarrollados en las perspectivas de los países en desarrollo.

A LA FUNCIÓN DEL COMERCIO Y LA POLÍTICA COMERCIAL EN EL PROCESO DE DESARROLLO

1. COMPLEJIDADES DEL DESARROLLO

Los muchos eruditos y observadores que se han aventurado en este campo han destacado diferentes aspectos del proceso de desarrollo. En la obra de Sen (1999), de importancia capital, se identifica la libertad como fin primordial y medio principal del desarrollo.¹ La Comisión Brundtland subrayó que el desarrollo debe abarcar el cuidado y la protección del medio ambiente para generaciones futuras. Otros se han centrado especialmente en la reducción de la pobreza y la promoción de los pobres. En todos esos enfoques se considera que el crecimiento económico es un elemento vital del proceso de desarrollo, si bien se hace al mismo tiempo hincapié en que el desarrollo es algo más que crecimiento.

El crecimiento de los ingresos reales es un medio importante de aumentar la libertad, pero no es el objetivo fundamental.² No debe haber confusión entre los medios y los fines del proceso de desarrollo. Por otra parte, la correlación entre los niveles de ingresos y la calidad (o incluso la duración) de las vidas humanas no es perfecta.³ Así pues, tal vez sea posible mejorar las condiciones humanas sin necesidad de un crecimiento importante de los ingresos reales. En definitiva, el proceso de desarrollo se refiere al aumento de las oportunidades de las personas de elegir la vida que consideren digna de ser vivida.

La importancia de la reducción de la pobreza en el proceso de desarrollo está estrechamente vinculada a esa definición más amplia de desarrollo. Se estima que, de una población mundial de 6.000 millones de habitantes, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares diarios y 1.200 millones con menos de 1 dólar diario (Banco Mundial, 2000). La pobreza no sólo abarca la privación material. Va también asociada a bajos niveles de educación y salud, mayor vulnerabilidad, posible mal trato por parte de instituciones del Estado y la sociedad, e impotencia para influir en decisiones fundamentales.

Uno de los principales objetivos de la mitigación de la pobreza es permitir que los pobres tengan un mayor control sobre su propio destino. Esa "autonomía" equivale a la "expansión de los haberes y capacidades de los pobres para participar e influir en instituciones que afectan a sus vidas, negociar con ellas, controlarlas y exigirles responsabilidades" (Banco Mundial, 2000). La autonomía requiere que las personas tengan acceso a la información, participen en decisiones que les afectan, exijan responsabilidades a instituciones públicas y privadas, y adquieran capacidad de organización.

En el decenio de 1960 y los primeros años del de 1970 la preocupación por los efectos del crecimiento económico en el medio ambiente fue intensificándose. La repercusión en el medio ambiente del crecimiento económico y la industrialización – contaminación de la atmósfera y el agua, lluvia ácida, deforestación – fue convirtiéndose en una importante cuestión de política en los países desarrollados. Habida cuenta del crecimiento demográfico y del enorme reto de elevar la calidad de vida de miles de millones de pobres, el proceso de desarrollo ejercerá con toda seguridad presión sobre los limitados recursos de la Tierra (aire, agua, tierra y diversidad biológica). Como consecuencia, ha ido cobrando importancia el concepto de desarrollo

¹ Se aduce que el desarrollo debe ser un proceso que aumente la libertad de que goza la gente o suprima los obstáculos a la libertad que dejan a la gente con pocas opciones y oportunidades. Define la libertad como la liberación de las indignidades de la pobreza, el analfabetismo, la mala salud y la mortalidad temprana. Es la liberación de la tiranía política, la posesión de derechos políticos y libertades civiles, la ausencia de discriminación por motivos de raza, etnia, sexo o religión, y la disponibilidad de oportunidades sociales y económicas con capacidad para aprovecharlas.

² La teoría filosófica del desarrollo más allá del crecimiento económico constituye la base de gran parte de la labor realizada por instituciones como el PNUD y queda reflejada en su índice de desarrollo humano. Tal como se propuso inicialmente en 1990, el índice medía tres aspectos de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles de vida aceptables. Desde entonces el índice se ha ampliado para incluir el medio ambiente, la igualdad entre los sexos y los derechos humanos y laborales.

³ Se señala, por ejemplo, que la tasa de supervivencia de los afroamericanos es inferior a la de gentes de China o la India, pese a que los primeros tienen niveles medios de ingresos más elevados.

sostenible. Desarrollo sostenible significa que deben satisfacerse las necesidades del presente sin poner en peligro las posibilidades de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

El concepto de desarrollo sostenible encierra la semilla de tensiones potenciales. Por una parte, es esencial satisfacer las necesidades actuales de los pobres de todo el mundo. Un mundo en el que la pobreza y la desigualdad son endémicas estará siempre abocado a crisis ecológicas y de otro tipo, por lo que el objetivo de elevar el nivel de vida de los pobres y lograr crecimiento económico forma parte integrante del concepto de sostenibilidad. Ahora bien, por otra parte, las limitaciones impuestas por los recursos ambientales disponibles pueden actuar en contra del proceso de desarrollo. Es necesario administrar el proceso de crecimiento económico de manera que la contaminación y el agotamiento de recursos no renovables no causen daños irreparables a los recursos ambientales existentes y amenacen el bienestar de futuras generaciones.

Las ocho Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), adoptadas por la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, ejemplifican el enfoque holístico del desarrollo. Las MDM constituyen un conjunto de metas mensurables y limitadas temporalmente para luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la discriminación contra la mujer y la degradación del medio ambiente (véase el recuadro IIA.1). El hecho de que no se enumere como meta el crecimiento económico refleja la opinión aceptada antes descrita, es decir, que el crecimiento es un medio de lograr objetivos de desarrollo, no un fin en sí mismo.

Recuadro IIA.1: Metas de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2000 los dirigentes mundiales se reunieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas para tratar de la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. En dicha Cumbre los dirigentes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio, en la que se identifica como reto fundamental con el que se enfrenta la comunidad internacional la necesidad de "conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo". En la Declaración se reconoce que los países en desarrollo y los países en transición tropiezan con dificultades especiales para hacer frente a ese reto fundamental y que es necesario desplegar esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común. Se acuerda un conjunto de metas y objetivos de desarrollo ambiciosos, todos los cuales han de lograrse para 2015. Las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), como ya se llaman, comprenden 8 metas y 18 objetivos. Representan un enfoque holístico del desarrollo con objetivos clave en las esferas económica, social, de la salud, la educación, la igualdad entre los sexos y el medio ambiente.

Nº	Metas del Milenio	Objetivos
1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	i) Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de la población mundial cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario ii) Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de las personas que padezcan hambre.
2	Lograr la enseñanza primaria universal	iii) Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3	Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	iv) Eliminar la desigualdad entre los sexos en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de enseñanza para 2015 a más tardar.
4	Reducir la mortalidad infantil	v) Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.
5	Mejorar la salud materna	vi) Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.
6	Luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	vii) Para 2015, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA. viii) Para 2005, haber detenido y comenzado a reducir los casos de paludismo y otras enfermedades importantes.

7	Velar por la sostenibilidad del medio ambiente	ix) Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y en los programas de los países e invertir la tendencia descendente de los recursos ambientales. x) Reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable. xi) Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.
8	Establecer una asociación mundial para el desarrollo	xii) Establecer un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. - Incluye un compromiso de buen gobierno, desarrollo, y reducción de la pobreza, tanto a nivel nacional como internacional. xiii) Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. - Incluye: acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para las exportaciones de los PMA; aplicación de un programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y cancelación de las deudas bilaterales oficiales de esos países; y concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que se esfuerzan por reducir la pobreza. xiv) Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. - (Por conducto del Programa de Barbados y las disposiciones adoptadas por la Asamblea General en su vigésimo segundo período de sesiones.) xv) Abordar de manera global los problemas de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas a nivel nacional e internacional para que esa deuda sea sostenible a largo plazo. xvi) En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias encaminadas a proporcionar a los jóvenes un trabajo digno y productivo. xvii) En cooperación con las empresas farmacéuticas, facilitar acceso a medicamentos esenciales, en condiciones asequibles, en los países en desarrollo. xviii) En cooperación con el sector privado, hacer que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La contribución del comercio cobra gran importancia en gran parte de las metas y objetivos clave de la Declaración del Milenio, especialmente en las metas primera (erradicación de la pobreza y el hambre), sexta (lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades), séptima (sostenibilidad del medio ambiente) y octava (asociación mundial para el desarrollo). Muchos de los programas de trabajo de Doha se integran directamente en esas esferas de las MDM y los objetivos específicos comprendidos en cada una de ellas.

Erradicación de la pobreza y el hambre. Como se reconoció en la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, el comercio es en muchos casos la principal fuente exterior de financiación del desarrollo para los países en desarrollo y los países con economías en transición. El programa de trabajo de Doha en las esferas de la agricultura, las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria con respecto a los productos cuya exportación reviste interés para los países en desarrollo, es fundamental para mejorar las perspectivas de crecimiento del mundo en desarrollo. Esas negociaciones se están complementando por la atención sin precedentes prestada a la asistencia técnica y la creación de capacidad en diversas disposiciones de la Declaración de Doha. El objetivo es crear capacidad de negociación y capacidad institucional para comprender las normas de la OMC y cumplir las obligaciones y los compromisos contraídos en su marco.

Lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. En la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública se subraya que el Acuerdo sobre los ADPIC no deberá impedir que los Miembros de la OMC adopten medidas para proteger la salud pública y se reafirma su derecho de utilizar a tal efecto las disposiciones de dicho Acuerdo. En la Declaración se prorroga hasta 2016, en el caso de los países menos adelantados, el período de transición con respecto a la protección de las patentes y la información no divulgada, y su observancia, en relación con los productos farmacéuticos y se trata de hallar medios para que los países cuyas capacidades de fabricación en ese sector sean insuficientes puedan hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias.

-->

Sostenibilidad del medio ambiente. El programa de trabajo de Doha ofrece una importante oportunidad de potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente, ya que en las negociaciones se examinará la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), cuyo número ha ido en aumento en los últimos decenios. Uno de los objetivos clave de las MDM es reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable. El programa de trabajo de Doha promueve la realización de ese objetivo mediante el mandato de entablar negociaciones con el fin de reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios con respecto a los bienes y servicios relacionados con el medio ambiente. El abastecimiento de agua es una de las esferas o actividades fundamentales en el sector de los bienes y servicios relacionados con el medio ambiente. Otro ejemplo de la manera en que el programa de trabajo de Doha contribuirá a la sostenibilidad del medio ambiente son las negociaciones para aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, que a juicio de muchos han contribuido en gran medida al agotamiento de los recursos pesqueros.

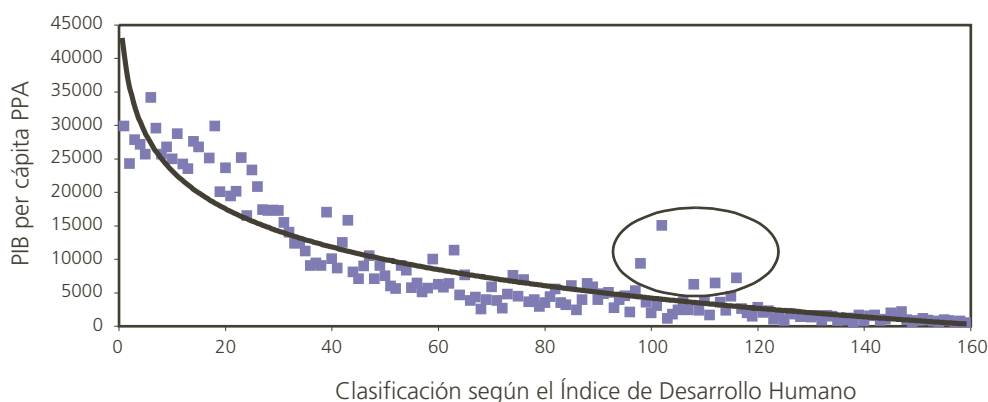
Asociación mundial para el desarrollo. El programa de trabajo de Doha aborda directamente otros objetivos clave (xiii, xiv y xviii) de la meta de desarrollo del Milenio de establecer una asociación mundial para el desarrollo. Se reconoce que la integración de los países menos adelantados en el sistema multilateral de comercio requiere un acceso a los mercados significativo, y un compromiso importante a ese respecto es la concesión de acceso a los mercados libre de aranceles y de contingentes para los productos originarios de los PMA. Se ha establecido también un programa de trabajo bajo los auspicios del Consejo General de la OMC para examinar las cuestiones relativas a las pequeñas economías, con miras a hallar respuesta a las cuestiones relacionadas con el comercio identificadas para la integración más plena de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio. El Grupo de Trabajo sobre el Comercio y la Transferencia de Tecnología se estableció para examinar las disposiciones que podrían adoptarse en el marco del mandato de la OMC de aumentar las corrientes de tecnología a los países en desarrollo.

a) El crecimiento es importante para el desarrollo

Un buen sistema de enseñanza, una dieta saludable, agua potable y buenos servicios de salud son elementos todos ellos que requieren considerables recursos económicos. El crecimiento económico puede generar los recursos necesarios para hacer frente a esos retos del desarrollo. En el gráfico IIA.1 se refleja la vinculación entre el desarrollo humano y la disponibilidad de recursos económicos. En él se representa la clasificación de los países con arreglo al Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD con relación al PIB por habitante. El Índice clasifica a los países según sus resultados en materia de salud, enseñanza e ingresos. Como los ingresos por habitante tienen una influencia de la tercera parte en el Índice, cabe esperar una correlación entre el Índice y el PIB por habitante, pero el gráfico indica claramente que también la salud y la enseñanza están estrechamente correlacionadas con los ingresos.

Gráfico IIA.1

Índice de desarrollo humano estrechamente relacionado con los niveles de ingreso (Dólares y clasificación)



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2002; Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2002.

El gráfico parece indicar que el desarrollo humano y económico van a menudo de consuno. Sin embargo, no siempre ocurre así. El desarrollo humano y el desarrollo económico pueden no marchar de acuerdo, como en el caso de los países encerrados en un círculo por encima de la línea de tendencia. Entre ellos figuran tres países africanos de la región subsahariana, de ingresos medios, con elevadas tasas de VIH/SIDA (Sudáfrica, Namibia y Botswana), en los que la esperanza de vida ha descendido notablemente, en tanto que se ha mantenido hasta ahora el nivel de ingresos. Los otros dos son países africanos exportadores de petróleo (Guinea Ecuatorial y Gabón) que han experimentado un rápido aumento de su nivel de ingresos como consecuencia de la producción de nuevos yacimientos de petróleo, sin que se hayan registrado beneficios correspondientes en el desarrollo humano.⁴

La interdependencia del desarrollo humano y el desarrollo económico parece también indicar que no es probable que se mantenga el desarrollo humano en una situación de constante estancamiento económico. En Zambia, por ejemplo, el nivel del PIB por habitante alcanzó su cota máxima en 1965 y desde entonces ha fluctuado en torno a una tendencia descendente.⁵ La esperanza de vida al nacer se elevó de 42 años en 1960 a un punto máximo de 51 años en 1982, para descender después a 49 años en 1990 y 38 años en 2000. El notable descenso registrado durante el decenio de 1990 se debe probablemente a la pandemia del VIH/SIDA, pero parece que el descenso empezó antes incluso de la pandemia. La escolarización en la enseñanza primaria aumentó en el país del 89 por ciento en 1970 al 100 por ciento en 1985 y descendió después gradualmente hasta situarse en el 86 por ciento en 1998. Al no haber crecimiento, ha sido difícil mantener las mejoras del desarrollo social anteriormente logradas, a pesar de las corrientes de ayuda a los sectores sociales.

Dada la importancia del crecimiento como medio de lograr el desarrollo, es importante comprender cómo se genera el crecimiento. Nuestra comprensión del proceso de crecimiento ha mejorado mucho en los últimos decenios, pero dista aún de ser completa. En el análisis que se hace a continuación se examinan los factores que según nuestros actuales conocimientos son las principales fuerzas impulsoras del crecimiento.

⁴ Esto debe considerarse una variación del nivel de ingresos más que crecimiento económico, ya que se debe en gran parte a la expansión de industrias extractivas que explotan recursos no renovables.

⁵ El PIB por habitante ascendió en 1965 a 473.528 kwacha, pero en 2000 se situaba en tan sólo 247.012 kwacha. Ambas cifras son en precios locales constantes de 1995 (*World Development Indicators*, 2002).

b) Utilización efectiva de los recursos

Hay dos fuerzas principales que impulsan el crecimiento económico: el hallazgo de nuevos y mejores medios de utilizar los recursos existentes y la generación de nuevos recursos productivos mediante la inversión. De esos dos factores el más importante parece ser la mejor utilización de los recursos existentes. Si, por ejemplo, la única diferencia entre los Estados Unidos y Níger fueran sus recursos de capital y su nivel de educación, los Estados Unidos sólo serían 4,6 veces más ricos que Níger. Sin embargo, hay enormes diferencias en la manera en que esos dos países utilizan sus recursos y los Estados Unidos son, de hecho, 35 veces más ricos que Níger en cuanto a ingresos por habitante (Hall y Jones, 1999).⁶ Los países utilizan los recursos de manera distinta debido a sus diferentes historias, instituciones y circunstancias geográficas.

La investigación sobre el crecimiento económico se centraba en los primeros tiempos en la acumulación de capital, por ejemplo las inversiones en maquinaria, equipo e infraestructura. Por eso durante los decenios de 1950 y 1960 la estrategia de desarrollo de los países de reciente independencia y otros países pobres se centraba en la inversión y la rápida industrialización. Por otra parte, la opinión general era que los mercados de esos países estaban demasiado subdesarrollados para el crecimiento y carecían de competitividad frente a los fabricantes de los países desarrollados. Por consiguiente, el marco de política de la industrialización y el crecimiento inducidos por la inversión era en los primeros tiempos de planificación estatal y protección de los mercados internos. Además, el ahorro interno se consideraba insuficiente para las inversiones necesarias, por lo que la obtención de préstamos y ayuda exteriores pasó a desempeñar una importante función en la estrategia de desarrollo.⁷ Pronto se vio que el desarrollo planificado e inducido por la inversión creaba rigideces que constituían un obstáculo al crecimiento en circunstancias de cambio, como las crisis de los precios del petróleo en los decenios de 1970 y 1980 y el cambio tecnológico. En la sección IIA.2 e) del presente informe se examinan más a fondo esos problemas.

Durante los decenios de 1950 y 1960 la economía mundial experimentó un rápido crecimiento, incluso en algunos países pobres. Los países de más rápido crecimiento durante el período comprendido entre 1960 y la primera crisis del petróleo en 1973 eran países en desarrollo basados en recursos naturales como Omán (el 13 por ciento), Botswana y Arabia Saudita (alrededor del 11 por ciento) y Côte d'Ivoire (alrededor del 8 por ciento).⁸ Durante el mismo período experimentaron también un crecimiento muy rápido algunos países de reciente industrialización y otros que se hallaban en las primeras etapas del proceso de industrialización. El Japón, Hong Kong, China y Singapur registraron tasas de crecimiento superiores al 9 por ciento durante ese período, y el Brasil, Tailandia, Grecia, Israel, la República de Corea y Costa Rica tuvieron tasas medias de crecimiento superiores al 7 por ciento. No obstante, hubo algunos países que registraron un crecimiento reducido o no registraron crecimiento alguno durante el mismo período. Las tasas de crecimiento anuales del Chad, el Níger y el Uruguay durante el período comprendido entre 1960 y 1973 fueron inferiores al 1 por ciento y las de Haití, el Senegal y el Sudán fueron inferiores al 1,5 por ciento. El crecimiento demográfico se situó, en promedio, entre el 0,9 y el 2,7 por ciento en los países de lento crecimiento, lo que implicaba el descenso de los ingresos por habitante.

En todos los países de rápido crecimiento antes mencionados la proporción de las inversiones con respecto al PIB ha sido relativamente elevada, en tanto que ha sido relativamente baja en los países de lento crecimiento.⁹ En general, existe una fuerte correlación positiva entre la proporción de las inversiones con respecto al PIB y el crecimiento. Esta observación suscita la cuestión de por qué algunos países tienen más oportunidades de realizar inversiones de elevado rendimiento que otros. Y ¿es la inversión la que genera crecimiento o es el crecimiento el que estimula la inversión? Para responder a esas preguntas hay que examinar los factores que sirven de complemento y apoyo a las inversiones de capital.

⁶ Los datos son de 1988.

⁷ Para un examen de la evolución de nuestra comprensión del proceso de desarrollo y las políticas de desarrollo centrado en la función del comercio, véase Krueger (1997).

⁸ Todas las cifras son tasas medias anuales de crecimiento.

⁹ Véase el cuadro IIA.1.

Uno de esos factores es el capital humano. Evidentemente, para hacer funcionar maquinaria avanzada de una manera eficiente se requiere capital humano adquirido mediante la formación y la experiencia en el trabajo. La introducción de maquinaria y procesos de producción modernos crea demanda de trabajadores cualificados y el aumento de la oferta de trabajadores cualificados mejora la productividad de la maquinaria y el equipo nuevos. Las inversiones en maquinaria y en personal cualificado se alimentan, pues, mutuamente.¹⁰ Con una fuerza de trabajo mejor formada la inversión en capital físico es más rentable y, por consiguiente, atrae más de ese capital. Ahora bien, no todos los países con una fuerza de trabajo bien formada y una elevada tasa de inversiones crecen. Cabe citar como ejemplo el caso de los países de Europa Oriental durante el decenio de 1980, que demuestra que lo más importante no es la acumulación de capital (humano y físico) sino la manera en que se utiliza.¹¹

Para concluir la presente sección, puede decirse que las oportunidades de inversión de alto rendimiento se agotan si no se complementan con otros factores como la educación y las actividades de investigación y desarrollo, que se analizan a continuación.

c) ¿Cómo se convierte el conocimiento en tecnología productiva?

El conocimiento tiene dos propiedades que hacen de él un elemento importante del proceso de desarrollo. La primera es su durabilidad: puede utilizarse repetidamente. La segunda es su carácter no exclusivo. Varias personas pueden aprovechar el conocimiento sin disminuir su valor para otras. No obstante, hay enormes diferencias en materia de tecnología entre países ricos y pobres. Para comprender cómo puede coexistir el conocimiento universal con esas diferencias en materia de tecnología es necesario establecer una distinción entre conocimiento en forma de ideas abstractas y la manera en que las ideas abstractas se transforman en cambios de comportamiento y en tecnología productiva. Si bien las ideas abstractas constituyen una indicación de desarrollo y crecimiento potenciales, los cambios de comportamiento y las mejoras de la tecnología productiva determinan un crecimiento real.

Las ideas se generan mediante la investigación y el desarrollo y se propagan mediante el sistema de enseñanza y mediante la divulgación de los resultados de las investigaciones en publicaciones, patentes e intercambios de ideas dentro de la comunidad investigadora. Las ideas son en gran medida de dominio público, lo que a menudo se llama un fondo común de conocimientos del que todos pueden servirse. Cuando todos pueden aprovechar cada nueva idea, es evidente que hay economías de escala en las actividades de investigación y desarrollo. En primer lugar, cuanto mayor sea la población más gente podrá aprovechar las ideas existentes. En segundo lugar, cuanto mayor sea el número de científicos e ingenieros, más ideas se descubrirán o generarán. De ello se deduce que cabe esperar que una comunidad grande tenga un mayor cúmulo de conocimientos que una comunidad pequeña. Las cuestiones fundamentales para comprender la vinculación entre conocimiento y crecimiento son, pues, en qué medida se propagan las ideas, cómo afectan las ideas al comportamiento y la tecnología, y hasta qué punto un gran cúmulo de conocimientos facilita el descubrimiento o la generación de nuevas ideas.

Cuando las personas, las empresas y los gobiernos pueden guiarse por nuevas ideas en lo que se refiere a cambio del comportamiento, mejora de las tecnologías o modificación de la política, respectivamente, las ideas afectan al crecimiento económico. Por ejemplo, el conocimiento común de la nutrición y lo que constituye una dieta saludable mejora la salud pública y la productividad de la mano de obra, dado que el conocimiento cambia el comportamiento y se dispone de alimentos sanos y asequibles. Por la misma razón, el conocimiento de las técnicas de planificación familiar reduce la fertilidad y aumenta el crecimiento, dado que el conocimiento cambia el comportamiento. En cuanto a las actividades de investigación y desarrollo, el

¹⁰ La industrialización que tuvo lugar durante el siglo XIX y principios del XX tuvo, sin embargo, efectos de "descualificación", ya que la maquinaria simplificaba las tareas y sustituía a los artesanos por trabajadores manuales no cualificados.

¹¹ Por la misma razón, en estudios empíricos se ha llegado a la conclusión de que la repercusión de la educación de la mujer en el crecimiento económico es insignificante o incluso negativa (por ejemplo, Barro 2001), lo que indica que si la mujer tiene menos oportunidades de participar en la fuerza de trabajo en cometidos en los que se utilicen sus conocimientos el rendimiento social de su educación puede ser bajo.

conocimiento común de las tecnologías – por ejemplo, cómo funciona un ordenador – puede ser utilizado por todos los productores de ordenadores una vez hecha la innovación. Evidentemente, reproducir lo que ya se ha inventado es menos costoso que inventar el producto. Las innovaciones crean nuevas oportunidades de inversión, en tanto que la perspectiva de aprovechar nuevas invenciones motiva nuevas actividades de investigación y desarrollo. Así pues, la inversión de capital y las actividades de investigación y desarrollo se alimentan mutuamente de la misma manera que se alimentan mutuamente la inversión en capital humano y la inversión en capital físico. Por otra parte, las actividades de investigación y desarrollo impiden que el rendimiento de la inversión vaya disminuyendo, al ser las nuevas tecnologías más productivas que aquellas a las que sustituyen y alcanzar a menudo los nuevos productos precios más elevados que los productos existentes comparables.

Al evaluar la medida en que se propagan las ideas, es fundamental la distinción entre ideas abstractas y tecnología productiva. Al nivel de las ideas abstractas, parece que el conocimiento es universal. El curriculum académico es bastante parecido en los distintos países y los científicos e ingenieros tienen acceso más o menos a la misma información en todas partes. Sin embargo, el alcance de la divulgación de la tecnología productiva parece ser más limitado. Hay indicios de que la divulgación tecnológica empeora considerablemente con la distancia y que la tecnología es más local que mundial (Keller, 2002).

Por último, se plantea la cuestión de si las nuevas ideas se generan más fácilmente cuanto mayor es el cúmulo de conocimientos existente. De ser así, cabría esperar que la tasa de innovación aumentara con el tiempo y hubiera más innovaciones en las economías grandes que en las pequeñas. De hecho, es cierto que el gasto en investigación y desarrollo ha aumentado con el tiempo y que es más elevado en las economías más grandes y ricas. La proporción de científicos e ingenieros en el empleo total se ha triplicado en los Estados Unidos desde 1950, y las cifras son similares en otros países de la OCDE. El número de años de instrucción ha aumentado en promedio considerablemente durante el mismo período. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la productividad ha permanecido estable (Jones 1995; 2002). Esos resultados indican que, por lo menos durante ese período, el descubrimiento de anteriores ideas no ha hecho más productivas las actuales actividades de investigación. Ello no significa necesariamente que ocurra lo mismo en el futuro. Se ha aducido que el conocimiento y la tecnología avanzan a saltos. A veces un nuevo descubrimiento conduce a un avance tecnológico importante que va seguido de un gran número de innovaciones complementarias. Son ejemplo de ello las llamadas tecnologías de aplicación general, caracterizadas por su utilidad en una amplia gama de sectores de forma que cambia drásticamente los modos de operación. Cabe citar como ejemplos la electricidad, el motor de combustión interna, y la reciente evolución de la tecnología de la información y las comunicaciones.¹² Ahora bien, períodos de rápido progreso técnico pueden ir seguidos de períodos en los que de las actividades de investigación y desarrollo surjan menos ideas productivas.

d) Especialización y ámbito del mercado: ¿son los mercados locales, regionales o mundiales?

Las actividades económicas no se extienden por igual sobre la superficie de la Tierra, sino que tienden a agruparse en determinadas zonas. En esas agrupaciones cada actividad goza de acceso a insumos producidos por otras situadas en la misma zona y a un conjunto de conocimientos especializados, infraestructura y servicios. Un mercado suficientemente grande permite una intensa especialización, no obstante lo cual cada empresa puede explotar economías de escala. Por otra parte, cuando los fabricantes tienen acceso a una amplia variedad de insumos especializados mejora su productividad, se reducen sus costos y pueden aumentar las ventas. A medida que crece el mercado, se crea espacio para más productores especializados, con una nueva reducción de los costos. Es totalmente posible que este proceso cree un ciclo virtuoso autosostenido.¹³

¹² Gordon (2000), entre otros, discrepa enérgicamente en que “la nueva economía” esté a la altura de anteriores avances industriales como el de la electricidad. Para un extenso análisis de la tecnología de aplicación general, véase Helpman (1998).

¹³ La agrupación de empresas en una zona que dispone de buenos servicios puede ser igualmente importante para los resultados de las zonas de elaboración para la exportación.

El ciclo virtuoso sólo empieza a autosostenerse cuando se alcanzan una masa crítica de productores y un nivel crítico de demanda. Los países con mercados por debajo de esas dimensiones críticas pueden encontrarse en la trampa de la pobreza, con la mayoría de la población dedicada a la producción familiar o de subsistencia, en la que tiene lugar muy poca especialización. La teoría del desarrollo se interesaba en los primeros tiempos por la manera de activar el ciclo virtuoso, haciendo pasar la producción de la unidad familiar al mercado y ampliando el mercado más allá del pueblo primero y más allá de las fronteras nacionales después, con el fin de adoptar métodos de producción industrial que, para ser eficientes, requieren una escala mínima. Las primeras etapas de la industrialización en el Reino Unido y Europa continental fueron precedidas de amplias mejoras de las carreteras, canales y puertos que integraban el mercado interno, y la construcción de líneas férreas intercontinentales obedeció al mismo propósito en los Estados Unidos.¹⁴

Evidentemente, la apertura al comercio es una forma de ampliar el mercado para alcanzar la masa crítica de demanda que hace factible la especialización. La integración económica precedió a la industrialización y al crecimiento sostenido en la Europa continental y fue un factor crucial para activar el ciclo virtuoso antes descrito. Asimismo, la iniciación de un crecimiento sostenido en los países de reciente industrialización fue precedida de un notable aumento de las exportaciones en todos los casos, excepto en el de China, donde el crecimiento de las exportaciones se produjo después.¹⁵ No obstante, China tiene un mercado interno enorme que pudo poner en marcha en los primeros tiempos el proceso de industrialización, que después se ha sostenido mediante la apertura al comercio internacional. En otras palabras, para el desarrollo industrial es importante el tamaño del mercado, y los países en desarrollo y países menos adelantados de dimensiones reducidas sólo pueden alcanzar el tamaño de mercado crítico mediante la integración con el resto del mundo. La escasez de ejemplos de éxito de países orientados al mercado interno confirma esa teoría, que se examina más a fondo en la sección IIA.2 e).

En los últimos años la especialización ha tomado un nuevo rumbo en los países desarrollados y los países de reciente industrialización, tras el notable descenso de los costos del transporte y la información. Actualmente la especialización no sólo tiene lugar entre las industrias o entre diferentes modelos y marcas de fábrica dentro de las industrias: cambia los límites mismos de la empresa. La producción se divide cada vez más en una secuencia de actividades realizadas por diferentes empresas que forman una red de producción más o menos densa. Esas redes tienen muchas veces alcance internacional y permiten una mayor división de la mano de obra entre los países sobre la base de la ventaja comparativa. Por ejemplo, los países en desarrollo con abundante mano de obra que carecen de ventaja comparativa en la producción de automóviles u ordenadores pueden, no obstante, producir para la industria del automóvil o la industria informática componentes en cuya fabricación se utilice intensivamente la mano de obra y, con el tiempo, pasar a actividades de mayor valor añadido.¹⁶

En el cuadro IIA.1 figuran las tasas medias anuales de crecimiento del PIB por habitante, las tasas de matriculación (escuelas primaria y secundaria), las tasas de inversión y el grado de apertura de países de crecimiento rápido y de crecimiento lento. Los países de crecimiento rápido se definen como los que tienen una tasa media anual de crecimiento superior al promedio, y los países de crecimiento lento son los que crecen por debajo del promedio. Se estiman tres períodos: el período de rápido crecimiento comprendido entre 1960 y la primera crisis del petróleo en 1973; el turbulento período de estancamiento con inflación que siguió a las crisis del petróleo en el decenio de 1970 y los primeros años del de 1980; y, por último, el período posterior a 1985. Los países de rápido crecimiento tienen siempre tasas de inversión y de matriculación escolar más elevadas, y comercian más que los países de lento crecimiento.¹⁷

¹⁴ Para un examen, véase McDermott (2002).

¹⁵ McDermott (2002).

¹⁶ Con respecto a la industria electrónica, véase el recuadro IIA.5 sobre Malasia.

¹⁷ Los datos sobre matriculación escolar se refieren al principio del período o al año más próximo al principio del período sobre el que se dispone de datos. Para el período 1973-85 se utiliza 1970 y para el período 1985-2000 se utiliza 1980.

Cuadro IIA.1
Fuentes de crecimiento económico, 1960-2000
 (Porcentajes)

	1960-73		1973-85		1985-2000	
	Países de crecimiento rápido	Países de crecimiento lento	Países de crecimiento rápido	Países de crecimiento lento	Países de crecimiento rápido	Países de crecimiento lento
Crecimiento de la renta per cápita	4,6	1,2	2,9	-0,9	3,0	0,0
Particip. inversiones en el PIB	23,8	10,8	20,9	14,0	18,8	12,2
Relación entre comercio y PIB (X más M)	62,6	43,5	72,3	58,2	79,3	64,0
Índice de matr. escuela primaria	...	...	87,4	74,1	97,5	86,6
Índice de matr. escuela secundaria	...	...	37,8	28,7	59,5	36,0

Fuentes: Penn World Tables, versión 6.1 y Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (para los índices de matriculación escolar). Las estimaciones incluyen a todos los países respecto de los cuales se disponía de datos para cada período; 1960-73: 112 países, 1973-85: 117 países y 1985-2000: 110 países.

De lo expuesto se desprende claramente que la inversión en capital físico y humano, la especialización y los conocimientos son ingredientes importantes todos ellos del crecimiento y el proceso de desarrollo. Pero también hay que tener en cuenta otros factores determinantes, quizá más profundos. Las fuerzas que impulsan el crecimiento y el desarrollo actúan en un contexto social, cultural, geográfico e institucional. A continuación se hace un breve examen de cómo podrían influir esos factores en los resultados.

e) Crecimiento, instituciones, historia y geografía

La noción de institución encierra varios elementos: normas de conducta formales e informales, modos de hacer cumplir esas normas, procedimientos de mediación en conflictos, y sanciones en caso de infracción de las normas.¹⁸ Las instituciones están más o menos desarrolladas en función del mejor o peor funcionamiento de esos diferentes elementos. Las instituciones pueden crear incentivos a la inversión en capital humano y físico y a la realización de actividades y tareas de investigación y desarrollo o pueden destruirlos. Una decisión de invertir entraña un riesgo considerable y, según Bernstein (1996), "sólo los temerarios asumen riesgos cuando las normas no son claras".

Un rasgo de las instituciones de especial importancia para el desarrollo y el crecimiento económico es el trato de los derechos de propiedad. Además del principio de derecho, es importante que se hagan cumplir los contratos y pagar las deudas. Los derechos de propiedad, junto con el acceso al crédito y la enseñanza, crecen en importancia cuanto mayor es el grado de complejidad del entorno industrial y tecnológico. En una sociedad agraria, una minoría selecta puede invertir en la tierra e inducir al resto de la población a trabajar en ella. En cambio, una sociedad industrial requiere espíritu empresarial y creatividad. La distribución de esas cualidades entre la población es independiente de la distribución de los ingresos. Por consiguiente, limitar las oportunidades económicas a una minoría selecta representa un enorme desperdicio de recursos. A la inversa, cuando los empresarios tienen acceso a la financiación y pueden esperar un rendimiento de sus inversiones, la sociedad estará en mejores condiciones de beneficiarse de nuevas tecnologías y de seguir mejorando su base industrial a medida que lleguen las nuevas tecnologías.

Cuanto más compleja es la tecnología y más intenso el grado de especialización, más interdependientes son los agentes económicos. Por consiguiente, la existencia de instituciones transparentes y eficientes que faciliten el establecimiento de contratos y su ejecución cobra mayor importancia a medida que avanza el desarrollo. Ello no significa que las instituciones no sean importantes en los países en desarrollo. Por el contrario, el estado de derecho y la ejecución de los contratos son igualmente importantes en los países en desarrollo. Ahora bien, la complejidad de las reglamentaciones ha de estar en correspondencia con la capacidad institucional para hacerlas cumplir.

¹⁸ Véase North (1994).

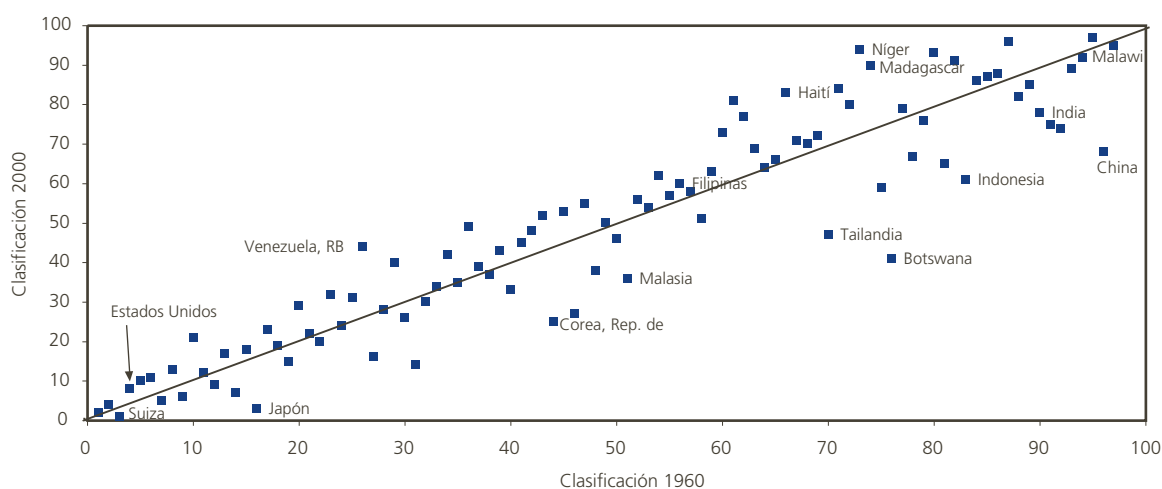
Una cuestión corriente en el debate sobre el desarrollo es la función relativa de las instituciones y la geografía en la explicación del hecho de que los países pobres tiendan a estar situados cerca de la línea ecuatorial. La cuestión es si el clima tropical *per se* es perjudicial para el crecimiento o si los países situados en la zona de clima tropical tienden a tener instituciones menos propicias al desarrollo. Los efectos directos del clima tropical en el desarrollo se manifiestan a través de la agricultura y la salud. Si bien las condiciones tropicales eran favorables para la agricultura en los primeros tiempos de la humanidad, la invención de arados pesados, los sistemas de rotación de cultivos y la introducción de nuevos cultivos favorecieron a las zonas templadas. Se ha constatado que las enfermedades tropicales tienen efectos tanto directos como indirectos en el desarrollo. Representan mayores riesgos para la salud y, por consiguiente, menos recursos de capital humano. Por otra parte, la transformación demográfica hacia menores tasas de mortalidad y fertilidad ha sido más lenta en las zonas tropicales debido a los mayores riesgos para la salud. Esa transformación forma parte del proceso de desarrollo encaminado a un crecimiento sostenido.¹⁹ El nexo sugerido entre clima e instituciones es que la existencia de enfermedades tropicales impedía a los europeos establecerse pero no explotar los recursos naturales de las zonas tropicales. Por lo tanto, imponían instituciones con el exclusivo fin de extraer los recursos. Esas instituciones concentraban riqueza y poder dentro de una minoría selecta y las estructuras conexas han tendido a prevalecer tras la independencia. Varios análisis empíricos parecen indicar que las instituciones son, en realidad, importantes factores determinantes del proceso de crecimiento y desarrollo.²⁰

Las condiciones geográficas vienen en gran medida determinadas por la naturaleza y persisten a lo largo del tiempo, aunque el esfuerzo humano puede superar los inconvenientes geográficos. Malasia y Singapur, por ejemplo, han tenido elevadas tasas de crecimiento y han alcanzado una situación de ingresos medios e ingresos elevados, respectivamente, a pesar de estar situados en la zona tropical. Las instituciones pueden cambiar al cambiar la política, pero a veces no con suficiente rapidez para apoyar un cambio positivo. Si el desarrollo es en general impulsado por la geografía y las instituciones, cabe hacer dos predicciones. En primer lugar, cabría esperar que la clasificación de los países en función de los indicadores sociales y económicos permaneciera relativamente invariable a lo largo del tiempo. En segundo lugar, si los países con mejor situación geográfica y mejores instituciones crecen a un ritmo más rápido, es probable que con el tiempo aumenten las diferencias de ingresos.

La primera predicción parece ajustarse bastante bien a los hechos, por lo menos durante el período 1960-2000, sobre el que se dispone de datos.

Gráfico IIA.2

Clasificación de determinados países según los niveles de ingreso, 1960 y 2000



Nota: Los datos comprenden 97 países desarrollados y en desarrollo.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (2002).

¹⁹ Para un análisis al respecto, véase Sachs (2001; 2003).

²⁰ Véase Acemoglu y otros (2001; 1992), Rodrik y otros (2002) y Hall y Jones (1999).

El gráfico IIA.2 muestra la clasificación de los países según el PIB por habitante en 1960, frente a la de 2000. Los países se agrupan en torno a la línea situada a 45 grados, lo que indica que las clasificaciones han sufrido pocos cambios. No obstante, hay algunas excepciones. Botswana subió 35 puestos, China 28, Tailandia 23, Indonesia 22 y la República de Corea 19. Las clasificaciones de otros países descendieron: Níger bajó 21 puestos, Zambia 20, Venezuela 18, Haití 17 y Madagascar 16.

En cuanto a la segunda predicción, hay pruebas de que la desigualdad de la distribución de los ingresos entre los países ha aumentado con el tiempo, aunque el cuadro es más variado si los datos se ponderan en función de la población y se tiene en cuenta la distribución de los ingresos dentro de los países (Sala-i-Martin, 2002a, b). En particular, el notable aumento de los niveles de ingresos en China y la India modifica el cuadro de creciente desigualdad.

Habida cuenta de las funciones que evidentemente desempeñan las instituciones y la geografía en la determinación del crecimiento y el desarrollo, el paso de una economía preindustrial estancada a un progreso sostenido parece una empresa difícil, a menudo subestimada por los encargados de la formulación de las políticas y los asesores. El concepto de instituciones es actualmente bastante abstracto y el debate sobre su función en el crecimiento y el desarrollo tiene mucho en común con el debate que tuvo lugar en el decenio de 1980 sobre la función de la tecnología, tras las primeras publicaciones sobre crecimiento endógeno. Empieza a comprenderse cómo interactúan los agentes económicos y el marco institucional en el proceso de crecimiento y cómo la situación geográfica favorece u obstaculiza el proceso.

Ahora bien, aún quedan lagunas en nuestro conocimiento sobre qué aspectos del marco institucional son los más importantes para el crecimiento, hasta qué punto y de qué manera depende un marco institucional óptimo de la geografía, la cultura, la religión y el nivel de desarrollo en cada caso, y en qué medida y con qué rapidez la solución de la cuestión de las instituciones generaría crecimiento y desarrollo. Sí se sabe, sin embargo, que la corrupción, los obstáculos graves al comercio y las reglamentaciones que no son claras ni transparentes perjudican al crecimiento y al desarrollo. Ahora bien, el breve examen realizado ilustra la gran complejidad del proceso de crecimiento y desarrollo. No se han identificado soluciones milagrosas. No obstante, en la siguiente sección se examinan tesis bastante arraigadas sobre las circunstancias en que la participación en la economía mundial puede contribuir a una mejora de los resultados económicos.

2. LA APERTURA AUMENTA LA EFICIENCIA Y ESTIMULA EL CRECIMIENTO

La apertura al comercio ayuda a los países a utilizar mejor sus recursos de varias maneras. En primer lugar, el comercio permite a un país especializarse en las actividades productivas que realiza relativamente mejor que otros países y explotar así su ventaja comparativa. En segundo lugar, el comercio amplía el mercado de los productores locales y les permite aprovechar mejor las economías de escala, lo que aumenta los niveles de ingresos y la eficiencia de la asignación de los recursos. Esos efectos se consideran beneficios estáticos resultantes del comercio. El comercio sólo tendrá un efecto positivo de crecimiento a largo plazo si aumenta la tasa de inversión o mejora los incentivos al desarrollo y difusión de tecnología. En la presente sección se analizan con mayor detalle esas vinculaciones entre el comercio y el crecimiento.

a) Las economías abiertas invierten más

La inversión es una de las pocas variables económicas que guarda una importante y fuerte relación positiva con el crecimiento económico, como se indica en el cuadro IIA.1. A su vez, el comercio internacional muestra una fuerte correlación positiva con la inversión (Levine y Renelt, 1992; Florax y otros, 2002). Como se ha explicado en la sección anterior, el comercio permite una mayor especialización y estimula la inversión mediante el aprovechamiento de las economías de escala y la transferencia de tecnología. Se ha resaltado también que las actividades de investigación y desarrollo y la inversión de capital se refuerzan mutuamente, puesto que las innovaciones van a veces incorporadas en bienes de equipo y generan en ocasiones nuevos bienes de consumo y servicios que requieren nuevas inversiones para entrar en el mercado. Las inversiones iniciales pueden ser sustanciales y hace falta un mercado suficientemente grande para que una empresa innovadora

al menos no tenga pérdidas. El comercio brinda a menudo las oportunidades de mercado necesarias para invertir en investigación y desarrollo e introducir las innovaciones resultantes en el mercado. Por consiguiente, las economías abiertas son más remuneradoras para las actividades de investigación y desarrollo, que es otra de las razones de que tengan una tasa de inversión más elevada.

Otro conducto por el que el comercio afecta a la tasa de inversión es el comercio de servicios financieros. El sector financiero desempeña una importante función en la movilización y asignación de recursos para la inversión. En efecto, se ha constatado que el grado de desarrollo financiero es un buen indicador de crecimiento futuro (Levine, 1997). El comercio de servicios financieros aumenta la capacidad del sector financiero para movilizar y asignar recursos para la inversión. Incluso cuando la cuota de mercado de los bancos extranjeros es reducida y está circunscrita a estrechos segmentos del mercado local, esos bancos contribuyen al desarrollo del sector financiero nacional mediante la presión competitiva y la introducción de nuevos productos y tecnología (Levine, 2001).²¹

No sólo las grandes empresas financieras multinacionales se benefician de la liberalización del comercio. En los últimos tiempos también algunas instituciones de microcrédito han adquirido ámbito internacional. En Bangladesh algunas de esas instituciones han facilitado crédito a 12 millones de personas que participaban en pequeñas empresas y microempresas, y muchos consideran que han contribuido considerablemente a los resultados del país en cuanto a crecimiento. Una institución de microcrédito de Bangladesh (*Bangladesh Rural Advancement Committee, BRAC*) se ha extendido a Afganistán para prestar asistencia en materia de reorganización y desarrollo y proyecta también extender sus actividades a la India.²²

En resumen, la apertura crea nuevas oportunidades de inversión y da fuerza y profundidad al sector financiero, que a su vez desempeña una función de crucial importancia en la movilización y asignación eficiente de los recursos para la inversión.

b) Las economías abiertas intercambian más ideas

Como ya se ha indicado, la acumulación de capital físico y humano sólo en parte puede explicar las diferencias de los niveles de ingresos entre los países. Las diferencias en la manera de utilizar los recursos tienen gran influencia en la determinación de la desigualdad de los ingresos entre los países. Uno de los factores que explican esas diferencias son los conocimientos tecnológicos.

Los conocimientos tecnológicos pueden definirse como el diseño o anteproyecto de un nuevo producto, proceso o servicio. Pueden estar incorporados en un producto y, por consiguiente, pueden utilizarse y transportarse con él. Por ejemplo, el empleo de un producto intermedio extranjero en la producción entraña la utilización implícita del conocimiento del diseño que fue creado con la inversión en actividades de investigación y desarrollo del inventor extranjero. Una de las principales características de los conocimientos tecnológicos es que pueden transferirse entre los países. El acervo de conocimientos tecnológicos de un país viene determinado por la innovación nacional y la difusión internacional de tecnología. En los países en desarrollo, en los que la innovación nacional es escasa, la difusión internacional de tecnología adquiere mayor importancia desde la perspectiva del desarrollo económico.

²¹ Véase también la sección IIB.5, en la que se realiza un examen del sector financiero y el desarrollo.

²² "Bangladeshi micro-credit group to expand operations into India", Financial Times, 24 de febrero de 2003.

Recuadro IIA.2: Transferencia de tecnología por conducto del comercio y la IED: el caso de México

Desde que México empezó a liberalizar su economía a mediados del decenio de 1980, las transferencias de tecnología han estado estrechamente vinculadas con el crecimiento del comercio, lo que ha sido el resultado del aumento de la inversión extranjera y, a su vez, ha impulsado nuevas inversiones. Las corrientes de comercio e inversión a México han figurado entre las más elevadas del mundo en desarrollo, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994: entre ese año y 2001 el comercio mexicano aumentó de alrededor de 140.000 millones a 327.000 millones de dólares y la inversión extranjera directa (IED) acumulativa ascendió en total a 98.000 millones de dólares. En el informe sobre el tercer examen de las políticas comerciales de México (WTO, 2002b) se llegaba a la conclusión de que la mayor integración de México en la economía mundial y sus esfuerzos por mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) habían ido acompañados de considerables transferencias transfronterizas de tecnología.¹

En el caso de México, el aumento de las corrientes de comercio e inversión ha estado relacionado con corrientes de tecnología extranjera no incorporada e incorporada. Un indicador del primer tipo de transferencia es la adquisición u obtención de licencias de DPI, proceso que parece haberse acelerado en los últimos años. La OCDE valoró las transacciones comerciales directas relacionadas con transferencias internacionales de tecnología a México en unos 454 millones de dólares EE.UU. en 1999, frente a 347 millones de dólares EE.UU. en 1996 (OCDE 2001b). Es probable que esas pautas estén relacionadas con la abundante presencia en México de filiales extranjeras, activas en la adquisición de tecnología de sus países de origen.

Las corrientes de comercio e inversión han llevado también a México innovaciones extranjeras incorporadas en instalaciones y equipo nuevos, que se importan por lo general libres de derechos, en el marco en particular de preferencias arancelarias o concesiones. México ha recibido volúmenes importantes de esas mercancías, ya que las importaciones de maquinaria y equipo de transporte representan alrededor de la mitad de las importaciones mexicanas. Ello está también estrechamente relacionado con la gran proporción, poco más del 50 por ciento, de IED destinada al sector manufacturero, que depende en gran medida de la utilización de insumos y bienes de equipo extranjeros, especialmente para la producción destinada a la exportación (basada anteriormente en los incentivos a la exportación otorgados en el marco del régimen de *maquila*).

Entre los productos objeto de comercio de más rápido crecimiento en México figuran los productos de tecnología de la información y los productos farmacéuticos, ambos de gran intensidad de DPI y que se caracterizan por un activo comercio intrasectorial e intraempresarial. La tendencia del comercio de esos productos de crecer a un ritmo más rápido que el de las corrientes globales de mercancías indica la expansión de la capacidad tecnológica de México. Esa tendencia, y quizá sea esto más importante, ha estado también estrechamente relacionada con un aumento del recurso a fuentes internacionales y con la participación de las filiales extranjeras establecidas en México en el abastecimiento tanto del mercado interno como del de exportación. En realidad, habida cuenta de que México sigue teniendo el gasto nacional bruto en actividades de investigación y desarrollo (expresado como porcentaje del PIB) más bajo de la OCDE, la estructura de sus exportaciones, principalmente manufacturas, puede en gran parte explicarse por el considerable volumen de transferencias de tecnología, y dependerá de que continúen esas corrientes.

Otro posible indicador de la importancia de las corrientes de tecnología destinadas a México es el número de patentes solicitadas y otorgadas. Como reflejo de las pautas del comercio y la inversión, entre 1996 y 2002 la mayoría de las patentes otorgadas estaban relacionadas con actividades manufactureras: química y metalurgia (30 por ciento de la totalidad de las patentes) y diversas técnicas

-->

industriales (21 por ciento). En ese mismo período, la mayoría de las patentes se otorgaron a nacionales de países con los que México tiene relaciones de comercio e inversión especialmente importantes: los Estados Unidos (56 por ciento de la totalidad de las patentes), cinco países europeos (Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y Suiza, a los que correspondió en conjunto el 21 por ciento) y el Japón (cerca del 4 por ciento). Es probable que esto refleje el contenido tecnológico medio-elevado del comercio y las inversiones en México.

Fuente: IMPI (2002); OCDE (2002c, 2001b); OMC (2002b).

¹ La transferencia transfronteriza de tecnología se define como el paso real de una tecnología de un país a otro. Conviene observar que no toda la tecnología extranjera que entra en un país representa transferencia de tecnología, ya que ésta puede incluir la etapa de adaptación y adquisición de los conocimientos tecnicoprácticos por el país importador de la tecnología.

Existen varios conductos por los que pueden transferirse los conocimientos tecnológicos entre los países, como el comercio (tanto de bienes como de servicios), la IED y los acuerdos de asociación. El comercio puede aumentar la transferencia de tecnología al dar acceso a las empresas a bienes de equipo y productos intermedios tecnológicamente avanzados del extranjero. El comercio de servicios – entre otros, servicios prestados a las empresas y servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte – puede suministrar los insumos necesarios para penetrar en nuevos sectores y reducir los costos del intercambio de información (véase la sección IIB.5). Las importaciones pueden también facilitar el acceso a conocimientos que pueden adquirirse mediante ingeniería inversa. El comercio ofrece la posibilidad de la comunicación de persona a persona, que puede fomentar la transferencia de tecnología. La inversión extranjera directa puede asimismo contribuir a la transferencia de tecnología mediante la formación en el empleo y diversas formas de interacción entre empresas nacionales y extranjeras. Las concatenaciones regresivas y progresivas favorecen la difusión de tecnología, ya que las filiales extranjeras tecnológicamente avanzadas ayudan a sus proveedores locales y a las empresas del país huésped que intervienen en etapas posteriores del proceso de producción a elevar los niveles de calidad y servicio. Como consecuencia de la interacción entre los productores locales y los extranjeros pueden adoptarse nuevos procesos de gestión, comercialización y producción. Esa interacción puede ejercer también un efecto positivo en la transferencia de tecnología a través de la presión competitiva.²³

La efectividad del comercio como vehículo de transferencia y difusión de tecnología depende en parte del volumen y la composición de las importaciones.²⁴ En los estudios empíricos realizados se ha observado una relación positiva entre el volumen de las corrientes comerciales y el nivel de productividad total de los factores de un país. En particular, esa relación ha resultado más fuerte en el caso de los bienes de capital – por ejemplo, importaciones de maquinaria y equipo – que en el de los productos acabados (Coe, Helpman y Hoffmaister, 1997). Los insumos utilizados en el proceso de producción pueden incorporar nuevas tecnologías, de manera que esa tecnología se transfiere simplemente mediante la utilización en la producción de los insumos o la maquinaria. En el caso de los productos acabados los beneficios tecnológicos pueden obtenerse por medios menos directos de transferencia, por ejemplo la ingeniería inversa y otras formas de adaptación o aprendizaje. También el país de origen de las importaciones es importante para la difusión de tecnología. Las importaciones procedentes de países industriales tienen por lo general un contenido tecnológico más elevado que las importaciones procedentes de países en desarrollo (Blyde, 2001; Coe y Helpman, 1995).

²³ En OMC (2002), documento WT/WGTTT/W/1, se realiza un examen de los conductos por los que puede producirse la transferencia de tecnología y las condiciones en las que esos conductos podrían ser más efectivos.

²⁴ En lo que se refiere a la IED, el grado de transferencia de tecnología efectiva depende principalmente del contenido tecnológico del producto, la intensidad de tecnología de la parte de la actividad de producción que tiene lugar en el país huésped y el grado del integración de la empresa extranjera con la economía local.

Cuadro IIA.2

Importaciones de maquinaria intermedia, por regiones, 1995-2000

(Miles de millones de dólares)

	1995	2000
América del Norte	223	355
América latina	58	105
Europa	399	527
UE (15)	363	483
Economías en transición	...	51
África ^b	21	22
Oriente Medio	17	19
Asia	329	418
<i>pro memoria:</i>		
Países desarrollados	647	925
Países en desarrollo	400	521
PMA ^b	2	4
Países en desarrollo de Asia	267	332
PRI	191	239

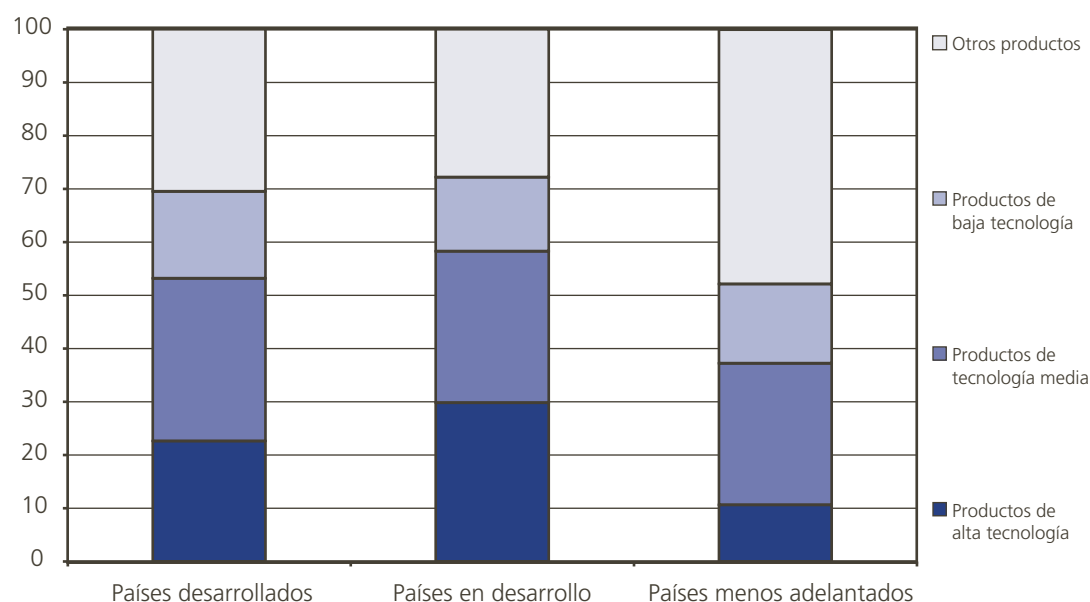
^a Para la definición de maquinaria, véase Mayer (2000).^b Los datos correspondientes a África (PMA) se basan en una muestra de 27 (19) países.

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

Los datos sobre las importaciones de maquinaria que figuran en el cuadro IIA.2 dan una indicación de la cantidad de conocimientos que pueden difundirse entre los países por conducto del comercio. Los gráficos IIA.3 y IIA.4 muestran la composición de las importaciones de los países desarrollados, los países en desarrollo y los países menos adelantados, por intensidad tecnológica y por nivel de desarrollo de los interlocutores comerciales. Los datos indican que el volumen de las importaciones de maquinaria aumentó entre 1995 y 2000 en los países desarrollados, los países en desarrollo de Asia y los países de reciente industrialización, pero se estacionó en África y entre los PMA. Cerca del 60 por ciento de las importaciones totales de los países en desarrollo correspondía a importaciones de manufacturas de media y alta tecnología. Sin embargo, ese porcentaje era inferior al 40 por ciento en el caso de los PMA. Las importaciones de maquinaria representaban alrededor del 30 por ciento de las importaciones totales de los países en desarrollo. No obstante, ese porcentaje era mucho menor en el caso de África y los PMA: menos del 20 por ciento y el 10 por ciento, respectivamente. Por último, tres cuartas partes de las importaciones de los países en desarrollo procedían de países desarrollados o países de reciente industrialización, en tanto que el porcentaje de las importaciones de los PMA procedentes de países desarrollados era de tan sólo el 39 por ciento.

Gráfico IIA.3

Estructura de las importaciones por el contenido tecnológico de los productos, 2000
(Partes porcentuales)

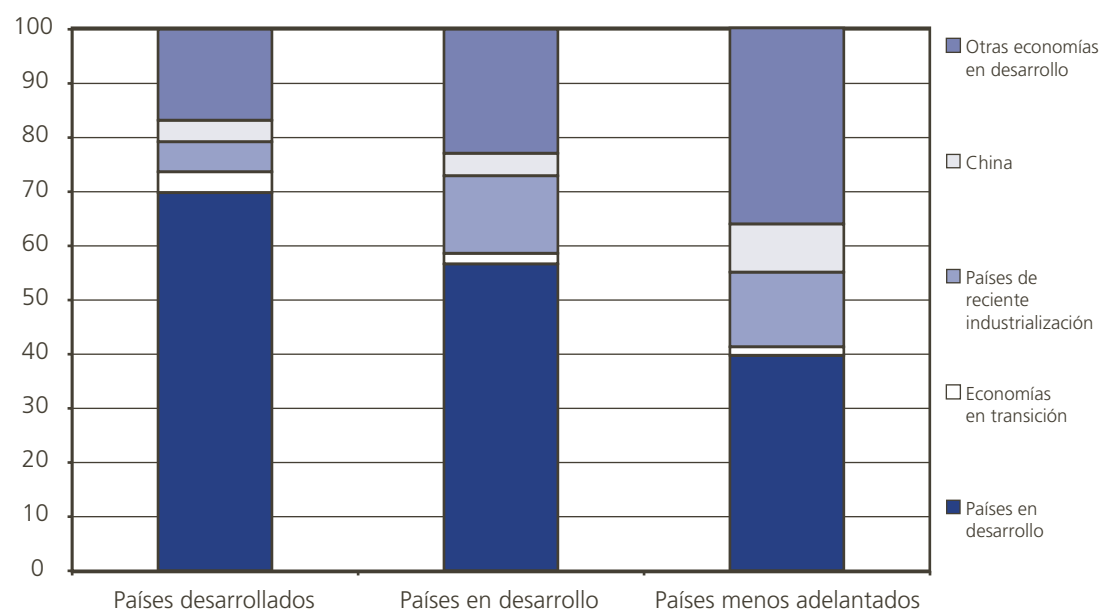


Observación: Para la definición de producto véase Lall, 2000.

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

Gráfico IIA.4

Estructura de las importaciones por zona de desarrollo tecnológico, 2000
(Partes porcentuales)



Observación: Para la definición de producto véase Lall, 2000.

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos Comtrade.

En conjunto, la composición (elevado contenido de tecnología) y la fuente (en gran proporción países desarrollados) de las importaciones de los países en desarrollo parecen indicar que una cantidad relativamente importante de conocimientos entra en los países en desarrollo por conducto del comercio. No obstante, como gran parte de lo observado se basa en las pautas del comercio de los países asiáticos, existen grandes posibilidades de corrientes de tecnología más elevadas a África y los PMA por conducto del comercio.

El éxito de la transferencia de tecnología mediante el comercio depende también de las condiciones y las políticas de los países importadores. Para que la transferencia sea efectiva se requiere un proceso de aprendizaje con respecto a la utilización de la tecnología (conocimientos tecnicoprácticos), la comprensión de los principios en que se basa una determinada tecnología (conocimiento de los fundamentos), la adaptación de la tecnología a las condiciones locales y la difusión de la nueva tecnología dentro del país. Estos son los factores fundamentales determinantes de la capacidad de absorción de un país en relación con la tecnología.

La capacidad de absorción de un país depende también de varias otras consideraciones, no relacionadas necesariamente con el trato de una tecnología específica. Cabe citar a este respecto los cuatro factores siguientes: en primer lugar, el carácter de la relación entre investigación básica e investigación y desarrollo aplicados. La existencia de buenas relaciones entre la investigación académica y las actividades de investigación y desarrollo realizadas en el sector privado favorecen la transferencia de tecnología, ya que son complementarias en el proceso de aprendizaje de los fundamentos y las características tecnicoprácticas de una tecnología extranjera. En segundo lugar, la capacidad de absorción de un país viene determinada por el nivel y la calidad del sistema de enseñanza. Se ha demostrado que un sistema de enseñanza orientado al pensamiento abstracto produce mejores especialistas en investigación básica que en investigación aplicada. Un sistema de enseñanza orientado al desarrollo de una "cultura empresarial" tiene más probabilidades de éxito en el desarrollo y la comercialización de un nuevo producto. Para el éxito de la transferencia de tecnología se necesitan ambos tipos de enseñanza. El aspecto cualitativo del capital humano es por lo menos tan importante como su nivel general en la determinación del éxito de la transferencia de tecnología (Hanushek y Kimko, 2000).

En tercer lugar, la capacidad de absorción de tecnología extranjera de un país depende del desnivel entre la tecnología existente y la tecnología importada. Existen pruebas empíricas de que la transferencia de tecnología es mayor en las industrias en que es menor el desnivel tecnológico. Ello puede deberse a que cuando el desnivel tecnológico es reducido los productores nacionales pueden basarse en los conocimientos ya adquiridos para imitar a las filiales extranjeras. Kokko, Tansini y Zejan (1996) utilizan datos a nivel de establecimientos de producción del Uruguay durante el período 1988-1990 para poner a prueba la existencia de efectos secundarios dentro de las industrias. Sólo encuentran esos efectos en establecimientos de industrias con un desnivel tecnológico reducido con relación a las empresas extranjeras. Interpretan que eso significa que la capacidad de la economía nacional para generar efectos secundarios de los conocimientos resultantes de la IED depende de que los conocimientos de las filiales extranjeras no estén alejados de la frontera tecnológica de la economía nacional. Por último, el entorno empresarial y otras condiciones del país huésped, incluido el régimen de propiedad intelectual, determinan la facilidad con que un país puede aprender una tecnología extranjera y adaptarla al mercado nacional. Habrá transferencia de tecnología si los administradores locales tienen un incentivo para invertir en el aprendizaje de una tecnología extranjera. Ello a su vez dependerá de la posibilidad de comercialización del producto en el mercado nacional, es decir, de la existencia de un entorno empresarial apropiado.

En la medida en que la apertura fomenta las transferencias de tecnología, los obstáculos al comercio constituyen un impedimento. Así ocurre especialmente cuando los obstáculos afectan a las importaciones de productos acabados e insumos intermedios de gran intensidad de tecnología, con inclusión de maquinaria y equipo. En el cuadro IIA.3 pueden verse los niveles arancelarios según la categoría de tecnología.²⁵ Pueden verse también los aranceles *ad valorem* medios aplicados a la maquinaria y el equipo utilizados como insumos en el proceso de producción.²⁶ Los datos indican que en todas las categorías de tecnología los aranceles

²⁵ Los aranceles son promedios simples de las líneas sujetas a derechos *ad valorem*.

aplicados a los productos tecnológicos tienden a ser más elevados en los países que se hallan en una etapa inferior de desarrollo.²⁷ En la mayoría de los países los aranceles aplicados a los productos y la maquinaria de alta tecnología son inferiores a los aplicados a los productos de baja tecnología. No obstante, mientras que en el caso de los productos de baja tecnología los derechos aplicados a las importaciones en los países con ingresos bajos son en promedio 3,4 veces más elevados que los aplicados en países de altos ingresos, en el caso de los productos de alta tecnología son 8,5 veces más elevados. Es decir, contrariamente a lo que las necesidades de transferencia de tecnología requerirían, el grado de protección en los países con ingresos bajos es relativamente más elevado en el caso de los productos de alta tecnología.

Cuadro IIA.3

Perfil arancelario en función del nivel de ingresos y contenido tecnológico (Tipos aplicados - promedio aritmético)

PIB PPA per cápita	Productos primarios	Manufacturas obtenidas de la explotación de recursos naturales	Productos de tecnología básica	Productos de tecnología media	Productos de alta tecnología	Maquinaria
PIB inferior a 5.000 dólares	12,6	12,4	16,1	12,3	8,5	8,1
PIB entre 5.000 y 10.000 dólares	14,3	12,4	14,2	11,1	7,0	7,6
PIB entre 10.000 y 20.000 dólares	10,0	9,3	9,9	8,3	5,5	6,1
PIB superior a 20.000 dólares	3,6	2,8	4,7	2,5	1,0	1,4

Note: Para la definición del producto, véase Lall (2000) y Mayer (2000).

Fuente: OMC, BID.

Cuando las importaciones transfieren tecnología y existen en los países importadores condiciones que promuevan una absorción y difusión efectivas de esa tecnología, los acuerdos de libre comercio pueden hacer una contribución positiva al desarrollo mediante el fomento de la transferencia de tecnología.

c) Apertura y calidad de las instituciones

Hace tiempo que se reconoce que la calidad de las instituciones es un elemento importante de un mercado que funcione bien. En la sección II.A.1 se ponía ya de relieve la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Hay dos cuestiones fundamentales: la clase de instituciones que son pertinentes y si el comercio o la política comercial puede tener un efecto positivo en esas instituciones. El contexto institucional de un país viene determinado por una amplia gama de normas de conducta formales e informales. Si bien las limitaciones formales pueden cambiar rápidamente, las informales sólo suelen cambiar gradualmente.²⁸ Por consiguiente, no cabe en general esperar que los efectos que pueda tener el comercio en las instituciones sean inmediatos.

Como ya se ha indicado, se considera fundamental para el desarrollo económico el establecimiento de derechos de propiedad seguros y estables.²⁹ También es importante el estado de derecho, incluida la capacidad de hacer cumplir los contratos y garantizar el pago de las deudas. Parece existir una relación positiva entre el estado de derecho efectivo y la apertura al comercio. Cabe ilustrar esa relación correlacionando la apertura y un indicador que mida hasta qué punto tiene la gente confianza en las normas de la sociedad y las respeta. Ese indicador es una medida compuesta que incluye percepciones de la frecuencia de delitos

²⁶ Esa definición de la maquinaria excluye los aparatos de radio y televisión, las máquinas de uso doméstico, los aparatos de grabación de sonido y los transistores, mejor clasificados como bienes de consumo que como bienes de equipo. Se sigue la definición de Mayer (2000).

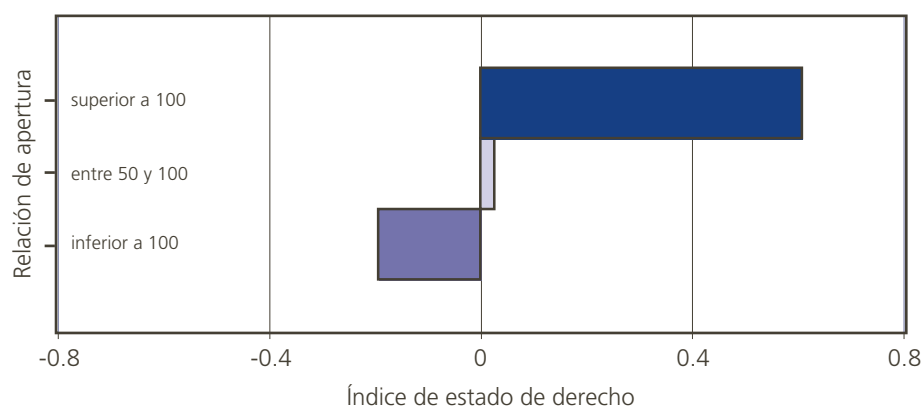
²⁷ En todas las categorías de tecnología hay una correlación negativa entre los ingresos por habitante de los países y los tipos arancelarios. Por otra parte, los coeficientes de correlación son más elevados en el caso de productos de intensidad de tecnología alta a media.

²⁸ North (1994).

²⁹ Véase la sección IIA.1.e y Rodrik y otros (2002), Rodrik (2002a, b) y Acemoglu y otros (2001).

tanto violentos como no violentos, la efectividad y previsibilidad del sistema judicial y la capacidad de hacer cumplir los contratos.

Gráfico IIA.5
Apertura y estado de derecho



Observación: Los valores del índice de estado de derecho pueden fluctuar entre -2,5 y 2,5; se han obtenido promedios por grupos de países clasificados conforme a sus respectivos niveles de apertura. La apertura se ha calculado sumando las exportaciones y las importaciones y dividiendo el resultado por el producto interior bruto. La muestra comprende 187 países: 54 países figuran en la categoría de economías más abiertas, 48 en la de economías menos abiertas y 84 en la categoría intermedia.

Fuentes: Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 2002, e Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002.

El gráfico IIA.5 muestra una relación positiva entre apertura y el estado de derecho, determinada por la medida compuesta.³⁰ Ahora bien, una correlación no indica nada sobre causalidad. En este caso la causalidad podría ir en ambos sentidos. Aun cuando un país reduzca sus obstáculos al comercio, los demás pueden mostrar renuencia a comerciar con él si no creen que puedan hacerse cumplir los contratos o no están seguros de que se efectúen los pagos. Los países con un historial mejor con respecto a esas cuestiones comerciarán probablemente más. Por otra parte, la apertura puede tener también un efecto positivo en la calidad de las instituciones. La reducción de los obstáculos al comercio puede, por ejemplo, aumentar los incentivos para que los particulares y los gobiernos mejoren las normas formales e informales por las que se rigen las interacciones comerciales, con el fin de promover más comercio. El comercio en sí puede aumentar el conocimiento y la comprensión de las instituciones extranjeras y conducir potencialmente a una reforma institucional.³¹ Hay estudios empíricos que confirman la causalidad en ambos sentidos: la calidad institucional tiene un efecto positivo en la apertura y la apertura tiene un efecto positivo en la calidad institucional (Rodrik y otros, 2002). Así pues, esas conclusiones parecen indicar que el comercio puede tener un efecto indirecto en los ingresos al mejorar la calidad institucional.

El nivel de corrupción es otro indicador de la calidad institucional. Existe apoyo empírico en cuanto a la existencia de una relación entre la percepción de una mayor corrupción y la disminución de la inversión y el crecimiento³², y la apertura parece estar correlacionada negativamente con la corrupción.³³ El gráfico IIA.6 muestra que las economías más abiertas ejercen un control más estricto sobre la corrupción que las menos abiertas.³⁴ Tampoco en este caso es evidente *a priori* si el comercio conduce a una menor corrupción o una menor corrupción promueve más comercio. Se ha aducido, sin embargo, que en los mercados con bajos niveles de competencia las plusvalías son más elevadas y los pagos ilícitos pueden también ser, por

³⁰ Una simple regresión entre las dos variables muestra una importante relación positiva entre ambas.

³¹ Véase Rodrik (2002a).

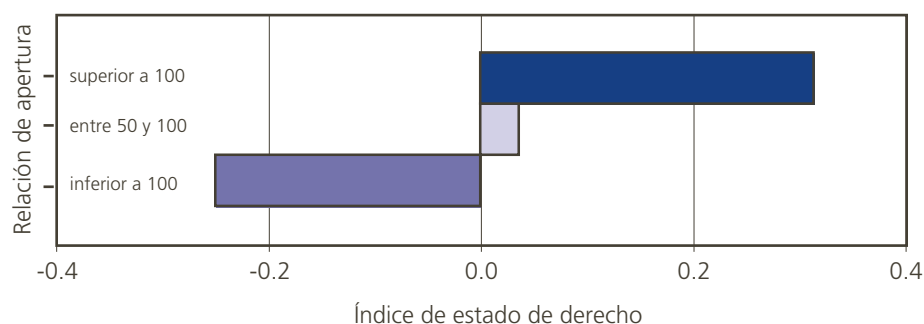
³² Mauro (1995).

³³ Bacchetta y Drabek (2002).

³⁴ Una simple regresión entre apertura y control de la corrupción muestra una importante relación positiva entre ambas variables.

consiguiente, más elevados. En la medida en que una mayor apertura engendre competencia, cabe pues esperar que descendan los niveles de corrupción.³⁵

Gráfico IIA.6 Apertura y control de la corrupción



Observación: Los valores del índice de control de la corrupción pueden fluctuar entre -2,5 y 2,5; se han obtenido promedios por grupos de países clasificados conforme a sus respectivos niveles de apertura. La apertura se ha calculado sumando las exportaciones y las importaciones y dividiendo el resultado por el producto interior bruto. La muestra comprende 187 países: 54 países figuran en la categoría de economías más abiertas, 48 en la de economías menos abiertas y 84 en la categoría intermedia.

Fuentes: Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 2002, e Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002.

La causalidad puede ir también en sentido contrario. Teniendo en cuenta que los comerciantes y los inversores internacionales tienen más libertad que los nacionales, el mal gobierno y la corrupción en un país pueden reducir el comercio y las inversiones internacionales en mayor medida que el comercio y las inversiones nacionales. Un país que sea por naturaleza más abierto – por su tamaño, su geografía y otros factores – considerará óptimo dedicar más recursos a la creación de buenas instituciones. Los resultados empíricos confirman ese argumento, ya que se ha demostrado que las economías “por naturaleza” más abiertas muestran menos corrupción.³⁶

El nivel de libertades civiles y derechos políticos de un país constituye otro aspecto de la calidad institucional. Los economistas han formulado a menudo la pregunta de si la democracia fomenta el crecimiento económico, pero el debate sobre esta cuestión no ha sido hasta la fecha concluyente.³⁷ No obstante, parece haber acuerdo en que la democracia puede evitar los peores resultados aun cuando no garantice los mejores.³⁸ En particular, se ha demostrado que las democracias han logrado impedir las hambrunas, que constituyen una forma crítica de pobreza. Una segunda e importante alegación a favor de la democracia es que no ha habido guerras entre democracias.³⁹ Con frecuencia se ha aducido que una mayor apertura conduce a más democracia. Mayores niveles de apertura entrañan contactos más frecuentes con personas de otros países y, por tanto, corrientes de información más intensas con el mundo exterior. Cabe aducir que con esa interacción los regímenes opresores tienen más dificultades para mantener el poder. Las pruebas empíricas confirman la existencia de una relación positiva entre apertura y democracia. Hamilton (2002) utiliza el Índice de Democracia de Freedom House para medir el “nivel de democracia” de los países y emplea dos medidas alternativas para la apertura económica: el promedio arancelario simple y la variación de la contribución del comercio al PNB. Observa una importante correlación positiva entre ambas medidas de apertura y democracia. Milner y Kubota (2001) sostienen que la

³⁵ Ades y Di Tella (1999) realizan una prueba empírica de esa hipótesis y constatan que la relación importaciones/PIB tiene un importante efecto negativo en la corrupción. Véase también Drabek y Payne (2002) para obtener pruebas de la relación inversa.

³⁶ Wei (2000) constata también que la apertura está relacionada positivamente con los salarios del sector público. Como unos salarios más elevados pueden reducir los incentivos para los funcionarios de aceptar sobornos, ese resultado parece indicar que un comercio abierto puede tener efectos negativos en la corrupción en la medida en que contribuya a aumentar los ingresos. Véase también Bacchetta y Drabek (2002).

³⁷ Hamilton (2002).

³⁸ PNUD (2002).

³⁹ Hamilton (2002).

democracia conduce a una mayor apertura. Encuentran pruebas empíricas de que desde el decenio de 1970 la democracia y la democratización han contribuido a la reducción de los obstáculos al comercio en una serie de países en desarrollo: es decir, la causalidad va de más democracia a mayor apertura.⁴⁰ Estas conclusiones empíricas contradicen hasta cierto punto los casos de que se tiene conocimiento, resultando la función de regímenes autoritarios en la reforma del comercio.⁴¹

El estado de derecho, incluida la observancia de los derechos de propiedad, el nivel de corrupción y el proceso político no son sino algunos de los muchos aspectos que determinan el marco institucional de un país. Los países industrializados se caracterizan por estar equipados con una amplia gama de instituciones que tratan de garantizar el debido funcionamiento de los mercados. Entre ellas figuran instituciones normativas, instituciones para la estabilización macroeconómica, instituciones de seguridad social e instituciones para la solución de conflictos.⁴² Se ha planteado la cuestión de si no es aconsejable disponer de (algunas de) esas instituciones antes de proceder a la apertura de los mercados. En efecto, una mayor apertura puede requerir reformas institucionales internas complementarias, sin las cuales el país liberalizador podrá tropezar con dificultades para obtener los beneficios del incremento del comercio. Por ejemplo, más apertura puede entrañar más exposición a riesgos externos y, por consiguiente, una mayor demanda de seguridad social.⁴³ La propia liberalización del comercio puede entrañar también la necesidad de reforma institucional, por ejemplo en forma de una modificación de los procedimientos aduaneros. En la medida en que las reformas son costosas y los gobiernos de los países en desarrollo suelen enfrentarse a graves restricciones financieras, se plantea la cuestión de qué reformas institucionales merecen prioridad.⁴⁴

Recuadro IIA.3:

Importancia de la creación de instituciones: modernización de las aduanas en Guatemala

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, que acabaron con 36 años de conflictos armados internos, Guatemala ha emprendido un programa de creación de instituciones y liberalización económica encaminado a aumentar la eficiencia económica – entre otras cosas, en el suministro de servicios públicos – y a la integración en el mercado mundial. Dada la necesidad de elevar el bajo nivel de ingresos fiscales y de reducir la generalizada evasión fiscal, en 1998 el Gobierno estableció la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que sustituyó a la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección General de Aduanas anteriores. Se asignó a la SAT la responsabilidad exclusiva de la administración y recaudación de los impuestos internos y los derechos relacionados con el comercio y de la inspección aduanera.

Los esfuerzos desplegados desde el establecimiento de la SAT para reformar la administración de aduanas y racionalizar los procedimientos conexos han facilitado el comercio y han contribuido al mismo tiempo a reducir al mínimo los efectos fiscales de las reducciones arancelarias. Entre 1998 y 2001 el arancel medio descendió cerca del 17 por ciento y los ingresos arancelarios (en dólares de los Estados Unidos corrientes) aumentaron marginalmente. Ello refleja tanto la disminución de la evasión fiscal como el aumento de las importaciones, en este último caso debido en parte a la reducción de los aranceles.

Guatemala ha ampliado asimismo su base fiscal y, por lo tanto, ha reducido considerablemente su dependencia de los derechos relacionados con el comercio, lo que a su vez ha disminuido la dependencia de la política comercial de consideraciones presupuestarias. Los ingresos fiscales

—>

⁴⁰ Por otra parte, Robinson (2000) señala que la globalización ha sido también utilizada en el pasado por regímenes militares para ayudar a consolidar su poder político y disgregar a sus oponentes.

⁴¹ Para ejemplos, véase Fernandez y Rodrik (1991).

⁴² Rodrik (2002a, b), Acemoglu y otros (2001).

⁴³ Véase Rodrik (1998).

⁴⁴ Véase el examen realizado en Rodrik (2002a).

resultantes de impuestos directos, que habían registrado un estancamiento en términos reales entre 1996 y 1998, aumentaron en 1999 a más de 3.150 millones de quetzales reales y en 2002 se situaron en 4.486 millones de quetzales reales. La disminución de los aranceles y el aumento de los ingresos internos condujeron a una menor dependencia de los derechos de importación: en 1995 los ingresos arancelarios representaban cerca del 24 por ciento de los ingresos fiscales totales, proporción que en 2000 descendió al 12 por ciento.

También las normas multilaterales han sido un catalizador de la modernización institucional. Para poner las prácticas nacionales en armonía con las normas de la OMC fueron necesarias considerables modificaciones, en particular en la esfera de la valoración en aduana. Ello incluyó la eliminación de la utilización regular de precios mínimos, que, aunque de aplicación relativamente sencilla, puede causar importantes distorsiones del comercio. Los cambios institucionales requeridos entrañaron la adopción de nueva legislación, la capacitación de personal de aduanas y la modernización de la infraestructura y los procedimientos aduaneros. Con el fin de disponer de tiempo suficiente para llevar a cabo esos cambios de gran alcance, Guatemala solicitó y obtuvo la prórroga hasta noviembre de 2001 de la aplicación de las normas de la OMC sobre valoración en aduana.

En el marco del proceso de modernización de Guatemala, la SAT estableció un sistema electrónico para facilitar el despacho de aduanas, dando la posibilidad de presentar la declaración de aduanas en forma electrónica. Los procedimientos aduaneros y el despacho de las importaciones se redujeron a entre cuatro y seis horas aproximadamente; en el caso de la inspección material, el despacho lleva actualmente menos de 24 horas, siempre que las mercancías que se desea importar cumplan todos los requisitos.

Asimismo, se simplificaron y racionalizaron los procedimientos de exportación, con la consiguiente reducción de costos para los exportadores guatemaltecos. En 2001 el Gobierno suprimió las prescripciones en materia de divisas y licencias de exportación y estableció un formulario de exportación único que puede descargarse del sitio Web de la SAT y presentarse electrónicamente. Los procedimientos de exportación se simplificaron aún más mediante el establecimiento de una oficina de exportación unificada en la que se reunieron todas las instituciones asociadas con actividades de exportación. Las exportaciones se despachan habitualmente el día de su llegada a la oficina de aduanas. Para reducir aún más el costo y el tiempo empleado en los procedimientos aduaneros y fomentar la integración regional, en 2000 empezaron a establecerse oficinas de aduanas binacionales con el vecino El Salvador.

Fuente: OMC (2002c), Stotsky y Wolde Mariam (2002), documento de la OMC G/C/W/248, de 14 de febrero de 2000, e información en línea de la SAT disponible en la siguiente dirección: <http://www.sat.gob.gt>.

Los costos de la pertenencia a la OMC han recibido especial atención en estudios recientes. Para muchos países en desarrollo la aplicación de los acuerdos de la OMC entraña una reforma institucional, en relación por ejemplo con la valoración en aduana, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los derechos de propiedad intelectual (ADPIC). Según una estimación, esas reformas costarían al país en desarrollo típico 150 millones de dólares, suma equivalente al presupuesto de desarrollo de un año para muchos de los menos adelantados de los países en desarrollo.⁴⁵ Aunque surgen dudas en cuanto a lo que realmente se ha estimado merced a esas medidas – el mero cumplimiento de las normas de la OMC o un programa de reforma más profunda –, el problema de cómo establecer prioridades en la utilización de recursos escasos no es menos real.

Es probable que algunos aspectos de la pertenencia a la OMC tengan efectos positivos en las instituciones nacionales sin entrañar costos importantes. Las consolidaciones arancelarias en el marco de la OMC, por

⁴⁵ Finger y Schuler (1999).

ejemplo, pueden generar una estructura de incentivos más previsible y consolidar los derechos de propiedad, dos importantes atributos de un marco institucional de alta calidad.⁴⁶ La pertenencia a la OMC puede fortalecer el marco institucional al aumentar la credibilidad de las instituciones nacionales y fomentar la colaboración entre ellas. En general, puede considerarse que la apertura y la pertenencia a la OMC brindan a los gobiernos una serie de nuevas oportunidades.

d) Apertura y presiones encaminadas al reajuste

Cuando los países reducen sus obstáculos al comercio, las empresas y los consumidores obtienen acceso a toda una gama de nuevas oportunidades. Las importaciones permitirán a los consumidores nacionales sacar provecho de una gran variedad de productos a precios más bajos. También las empresas nacionales podrán valerse de insumos importados más baratos y algunas aprovecharán la oportunidad de aumentar sus exportaciones a mercados extranjeros. Ahora bien, las variaciones de los precios relativos causadas por la liberalización del comercio darán lugar a una redistribución de los recursos, que pasarán de sectores menos competitivos de productos competidores de las importaciones a sectores de exportación competitivos y en expansión. Es esa reasignación de los recursos hacia actividades más productivas la que aumenta la eficiencia de la economía y crea beneficios resultantes del comercio.

El reajuste de una economía a ese nuevo conjunto de oportunidades no es necesariamente inmediato y a menudo entraña costos. Por ejemplo, en una economía con un mercado laboral inelástico las pérdidas de puestos de trabajo en los sectores competidores de las importaciones tal vez no queden compensadas inmediatamente por la creación de empleo en los sectores exportadores en expansión. El aumento temporal del desempleo resultante representa un costo económico. Si los mercados financieros no son eficientes, las empresas con oportunidades lucrativas en los mercados extranjeros tal vez no puedan obtener la financiación necesaria para ampliar sus actividades. También en este caso podrán quedar inactivos por algún tiempo el capital y los trabajadores, lo que resulta costoso para la economía. La calidad y disponibilidad de infraestructura y servicios públicos tienen también un efecto importante en el proceso de reajuste que sigue a la liberalización del comercio. Por ejemplo, esos servicios influyen en la calidad de las corrientes de información dentro de un país, y la información es de importancia crucial para que las empresas y los trabajadores respondan a la reforma comercial. Afectan asimismo al volumen de las inversiones que las empresas necesitan hacer para ampliar sus actividades. Cuanto más elevadas sean esas inversiones, más probabilidades habrá de que el reajuste lleve tiempo, en particular en países que se caracterizan por mercados de crédito ineficientes.

En vista de los obstáculos potenciales al proceso de reajuste, en determinadas circunstancias tal vez sea útil dar al sector privado cierto tiempo para la adaptación tras el anuncio de las reformas comerciales.⁴⁷ Anunciar hoy la reforma comercial para un momento especificado del futuro puede dar tiempo al sector privado para realizar los ajustes necesarios. No obstante, es fundamental que la reforma anunciada sea creíble.

En los Acuerdos de la OMC se prevén a menudo períodos de aplicación con respecto a las reducciones de los obstáculos al comercio o las modificaciones de las normas comerciales negociadas. Los períodos de aplicación son normalmente más largos en el caso de los países en desarrollo, pues se piensa que esos países pueden tropezar con mayores dificultades en el proceso de reajuste. En los países en desarrollo los mercados financieros suelen ser menos avanzados y la infraestructura, de peor calidad, y se dispone de menos servicios públicos. Como consecuencia, los costos del reajuste pueden en realidad ser mayores para las empresas de los países en desarrollo que para las de los países desarrollados. Muchos países menos adelantados se caracterizan también por un escaso nivel de diversificación en la esfera de las exportaciones. Por eso es más difícil para ellos aumentar sus exportaciones, ya que por lo general es más costoso iniciar nuevas actividades de exportación que ampliar las existentes. Por lo tanto, en los Acuerdos de la OMC se permite también más flexibilidad en la aplicación de políticas de promoción de las exportaciones a los países Miembros de bajos ingresos que a los demás. También se prevén en los Acuerdos de la OMC mecanismos de salvaguardia encaminados a mitigar la carga del reajuste en un entorno comercial abierto.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Rodrik (2002a). Véase también Bacchetta y Drabek (2002).

⁴⁷ Véase Bacchetta y Jansen (2003).

El reajuste no es sólo un problema al que haya que hacer frente en el período inmediatamente posterior a la liberalización del comercio. Las economías funcionan en un entorno de constante cambio. Las variaciones de política en el país y en el extranjero, los cambios climáticos, los cambios tecnológicos y el descubrimiento de materias primas – entre muchos otros factores – tienen efectos en la ventaja comparativa de los países. Empresas que son competitivas hoy pueden no serlo mañana. Las carentes de competitividad serán sustituidas por otras que aprovechen las oportunidades de realizar nuevas actividades. El comercio expone a las economías abiertas a constantes presiones de reajuste, pero tras esas imperiosas necesidades de reajuste se ocultan oportunidades reales de crecimiento.

e) Otros aspectos de la relación entre apertura y crecimiento

i) *Las políticas de sustitución de las importaciones llevadas demasiado lejos han resultado perjudiciales para el crecimiento*

Tras la segunda guerra mundial y la descolonización, se puso cada vez más de manifiesto que tenían que abordarse las diferencias de ingresos entre Norte y Sur y tenía que hacerse algo fundamental para elevar los ingresos en el Sur. En aquel entonces, las principales exportaciones del Sur eran de productos básicos. La constatación de que la relación de intercambio entre los productos básicos y las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados había sufrido un empeoramiento secular en los 70 años anteriores al estallido de la segunda guerra mundial provocó una gran preocupación (Prebisch, 1950). Se dieron varias explicaciones: entre ellas, el crecimiento de la productividad a largo plazo en el sector de la agricultura que, debido a la ilimitada oferta de mano de obra, había sido captado por los consumidores (Lewis, 1954), así como las diferencias de la elasticidad-ingreso de la demanda en el caso de los productos agropecuarios y las materias primas (Singer, 1950). Fuera cual fuere la explicación, se pronosticó un continuo descenso de los precios de los productos primarios, con la implicación de que como resultado del comercio internacional los países pobres acabarían atrapados en la producción de productos básicos. Se estimaba que, a largo plazo, eso sería incompatible con el desarrollo y que, para crecer, los países pobres tenían necesidad de industrializarse.

El proceso de crecimiento y desarrollo tecnológico no se comprendía bien en aquel entonces.⁴⁸ El supuesto de política era que existía una relación fija entre capital y producción y que, una vez instalados los bienes de equipo y empleados los trabajadores, se alcanzaría el volumen de producción esperado.⁴⁹ Era necesario mantener bajos los precios de los bienes de equipo y estimular de esa manera la inversión. Ese enfoque entrañaba una función destacada del gobierno en la planificación del desarrollo, la protección de la industrialización mediante obstáculos arancelarios y el otorgamiento de un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en los acuerdos comerciales internacionales.

La aplicación de la estrategia de sustitución de las importaciones implicaba protección arancelaria, controles de los tipos de cambio, contingentes y licencias de importación. Las restricciones se centraban en los bienes de consumo importados, en tanto que se aplicaban tipos más bajos a los bienes de equipo. Las subvenciones de los tipos de interés eran frecuentes y se defendían como un impulso a la inversión. En muchos países, el régimen de comercio creaba tipos efectivos de protección negativos en la esfera de la agricultura, lo que implícitamente perjudicaba a este sector, que a menudo era la única fuente viable de exportaciones. El resultado global era un conjunto de precios muy distorsionado – se abarataba el capital importado, se encarecía la mano de obra y resultaban perjudicadas las exportaciones de productos básicos – que no era compatible con las escaseces y condiciones económicas reinantes.

En un principio, el régimen de control de las importaciones tenía normalmente algún efecto positivo en las tasas de crecimiento del PIB y de inversión y en la industrialización. Las tasas de crecimiento fueron considerablemente más elevadas durante los decenios de 1950 y 1960, sobre todo si se comparaban con la

⁴⁸ El modelo de crecimiento neoclásico se desarrolló en el decenio de 1960. Para un examen de la política de sustitución de las importaciones, véase Bruton (1998).

⁴⁹ La base de la planificación y la producción esperada era la relación marginal capital-producción (ICOR).

situación de estancamiento de los años de 1930.⁵⁰ La producción manufacturera aumentó, como proporción del PIB, y aumentaron también las exportaciones de manufacturas de todos los países en desarrollo. Fue la fácil etapa de sustitución de las importaciones, aunque conviene señalar que no cabe atribuir todos los cambios económicos que se produjeron a la aplicación de esa política. No obstante, para el decenio de 1970 se puso de manifiesto que no podía sostenerse el éxito inicial, ya que las distorsiones económicas se cobraron su tributo y el crecimiento económico se estancó. El primer problema fue un persistente déficit por cuenta corriente como consecuencia del tipo de cambio sobrevalorado. El segundo síntoma, estrechamente relacionado con el anterior, de que algo iba francamente mal fue la infrautilización del capital existente y la falta de crecimiento del empleo, incluso en países en los que el capital era escaso. Como consecuencia de los problemas de balanza de pagos y las medidas de restricción necesarias para hacerles frente, las industrias no podían importar los insumos intermedios necesarios y la producción no podía realizarse a plena capacidad. Otro problema era que el crecimiento de la productividad era escaso e incluso negativo en muchas industrias de sustitución de las importaciones. Las industrias incipientes tenían a menudo dificultades para desarrollarse, ya que la protección de que gozaban reducía los incentivos para aprender nuevas tecnologías y mejorar las existentes, de manera que aumentara la productividad y las empresas fueran competitivas. Por último, algunas economías de Asia – por ejemplo, la República de Corea y el Taipei Chino – surgieron como importantes exportadores de manufacturas no tradicionales y demostraron el error de suponer que los países pobres no podían competir con el Norte.

Durante los decenios de 1970 y 1980 la política de sustitución de las importaciones fue abandonada o modificada drásticamente en un número cada vez mayor de países, porque no había dado los resultados esperados y porque, al parecer, estaba surgiendo otro modelo de crecimiento inducido por las exportaciones. El pronto éxito de algunos países asiáticos no siempre se comprendió bien. En particular, en algunos de esos países desempeñaba también una función importante la política industrial, pero para los encargados de la formulación de políticas en ellos era mejor aplicar políticas que funcionaran y cambiar las que no funcionaban (Bruton, 1998). Como se indica más adelante, entre los ingredientes fundamentales del éxito de las políticas de industrialización inducida por las exportaciones figuraba la ausencia de un sesgo de política contrario a las exportaciones, la capacidad tanto de otorgar protección a las empresas como de suprimirla y, lo que es muy importante, el mantenimiento de buenas políticas macroeconómicas y la atención a la realización de inversiones sociales e infraestructurales adecuadas.

ii) Hay pocas pruebas de que la protección sea buena para el crecimiento

Una versión moderna del argumento de la industria incipiente se centra en las diferencias entre las industrias en cuanto a contenido tecnológico y crecimiento de la productividad. De la misma manera que se consideraba que los exportadores de productos básicos se quedaban rezagados, se aduce que los países especializados en sectores manufactureros menos dinámicos quedarán encerrados en una estructura industrial que produce un crecimiento inferior al de los especializados en los sectores dinámicos. El temor es también una vez más que el resultado sea una diferencia de ingresos cada vez mayor y, como en el caso de la sustitución de las importaciones, se considera que la protección temporal es un medio de no quedar atrapado en un sendero de crecimiento lento. Este argumento se basa en la creencia de que la estructura industrial permanece estática a lo largo del tiempo, que no existen efectos secundarios de tecnología entre los países ni entre las industrias, y que la clasificación de las industrias en función del crecimiento de la productividad persiste durante largos períodos.

Aun cuando fuera así, un crecimiento más rápido de la productividad puede reflejarse en el descenso de los precios relativos de la producción de los sectores dinámicos, de manera que los consumidores, incluidos los de los países importadores, se benefician tanto como los trabajadores y los propietarios del capital en la industria de que se trate. En la industria informática de los Estados Unidos, por ejemplo, la productividad (total de los factores) creció a un ritmo medio anual del 9,6 por ciento durante el período 1959-1996, en tanto que los precios ajustados a la calidad descendieron en promedio un 17,5 por ciento anual durante el mismo período.⁵¹

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1978).

⁵¹ La estimación de los precios está tomada de Jorgenson (2001), en tanto que la del crecimiento de la productividad está tomada de Bartelsman, Becker y Gray (2000).

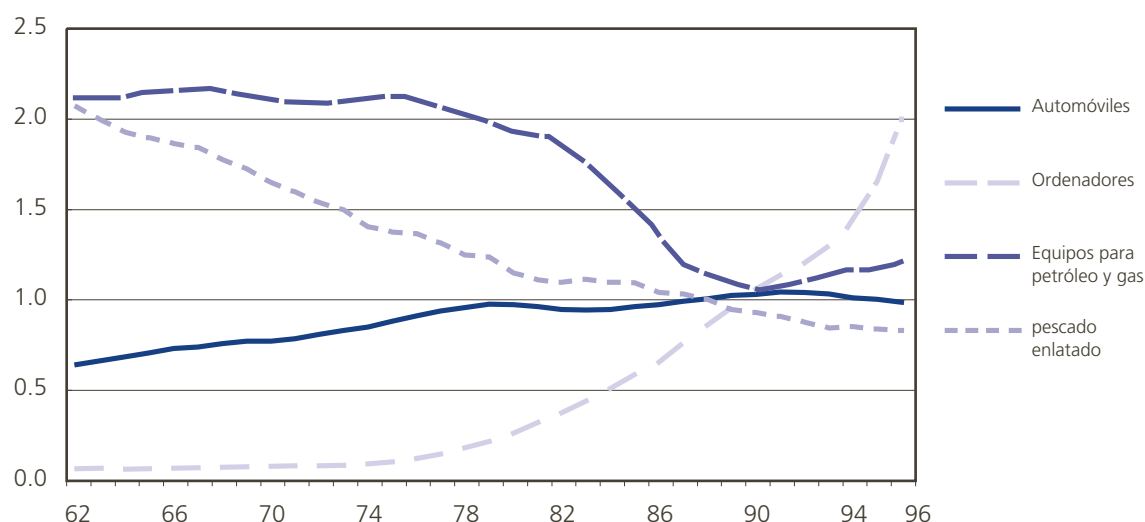
Como los ordenadores se usan de manera generalizada en la producción de casi todos los bienes y servicios, el descenso de sus precios estimula la productividad en todos los sectores que los utilizan.⁵²

Parece también que las industrias experimentan períodos de elevado crecimiento de la productividad y períodos de crecimiento de la productividad más lento y que la clasificación de las industrias en función de la productividad difiere tanto con el tiempo dentro de un país como entre países en un momento concreto. En el gráfico IIA.7 se ilustran los resultados en materia de productividad de un país a lo largo del tiempo. En él pueden verse índices medios quinquenales móviles de productividad en cuatro industrias determinadas, estableciendo 1987 igual a la unidad en todos los sectores. Los sectores representados constituyen cuatro senderos de desarrollo típicos: uno con una tendencia monótonamente descendente del nivel de productividad (pescado enlatado), otro con un crecimiento acelerado (ordenadores), otro con una tendencia en forma corva (automóviles) y otro que parece tomar la forma de una U (maquinaria y equipo para yacimientos de petróleo y gas).

Gráfico IIA.7

Productividad total de los factores en determinadas ramas de producción de los Estados Unidos, 1962-96

(Índice de productividad total de los factores, promedio móvil quinquenal, 1987=1)



Fuente: Bartelsman, Becker y Gray (2000).

La productividad del trabajo ha aumentado durante la totalidad del período en todos los sectores del gráfico debido a la intensificación del coeficiente de capital. Esta intensificación implica que con el tiempo cada trabajador adquiere más equipo o equipo más moderno para trabajar, lo que le permite producir más. La productividad total de los factores aumenta si la producción por trabajador aumenta con mayor rapidez que la masa de capital.⁵³ Cuando el nuevo equipo sólo es marginalmente mejor que el equipo al que sustituye y la tecnología es ya de bastante intensidad de capital, la inversión adicional tal vez no mejore la productividad total de los factores. En ese caso sería muchas veces más rentable reubicar la producción en un país en desarrollo en el que sea más abundante la mano de obra. Podría entonces aplicarse una tecnología de menos intensidad de capital, y el crecimiento de la productividad total de los factores podría reanudarse en el nuevo emplazamiento.⁵⁴ Por otra parte, si bien los sectores de baja tecnología pueden registrar un elevado crecimiento de la productividad

⁵² Es famosa la cita de que los ordenadores se ven en todas partes excepto en las cifras de productividad de la economía. No obstante, en estudios recientes se ha constatado un notable aumento del crecimiento de la productividad debido a la utilización de ordenadores a nivel de empresa. Ahora bien, ese crecimiento de la productividad está supeditado a inversiones complementarias en personal cualificado y cambios en materia de organización (Bresnahan y otros, 2002).

⁵³ Hablando con propiedad, se produce un incremento de la productividad total de los factores cuando la producción por trabajador crece con mayor rapidez que se ajusta la tasa de crecimiento de la masa de capital a la proporción de capital en insumos.

⁵⁴ La teoría del ciclo de los productos prevé que las innovaciones que se traducen en nuevos productos tienen lugar en países ricos. En las primeras etapas del ciclo de vida de un nuevo producto los progresos técnicos incrementales mejoran la productividad a un ritmo rápido pero descendente. Finalmente el producto madura, se normaliza y el principal factor de competitividad son los costos. Los imitadores de países en desarrollo se harán entonces cargo de la producción (Grossman y Helpman, 1991).

en países pobres, los sectores de alta tecnología no muestran necesariamente un elevado crecimiento de la productividad en países con escaso capital humano. En el cuadro IIA.4 se identifican los 10 sectores con mayor tasa de crecimiento de la productividad en Sudáfrica y los Estados Unidos durante el período 1970-1996, y se indica la tasa media anual de crecimiento de la productividad total de los factores durante ese período.⁵⁵ El cuadro ilustra claramente la cuestión de que no existe una relación de uno a uno entre el nivel de tecnología y el crecimiento de la productividad, independiente del tiempo y la dotación de recursos.

Cuadro IIA.4

Ramas de producción más dinámicas^a de los Estados Unidos y Sudáfrica (Porcentajes)

Estados Unidos		Sudáfrica	
Rama de producción	Variación porcentual	Rama de producción	Variación porcentual
1 Ordenadores	14,10	1 Metales no ferrosos básicos	5,3
2 Semiconductores	13,20	2 Otros productos químicos y fibras sintéticas y artificiales	4,6
3 Periféricos para ordenadores	12,90	3 Otras manufacturas	3,7
4 Dispositivos de almacenamiento para ordenadores	11,80	4 Maquinaria y aparatos eléctricos	3,0
5 Soportes de audio magnéticos y ópticos	6,50	5 Equipos de televisión, de radio y de comunicaciones	2,9
6 Máquinas calculadoras y de contabilidad	4,10	6 Productos de plástico	2,9
7 Instrumentos analíticos y de laboratorio	3,80	7 Equipo profesional y científico	2,7
8 Instrumentos ópticos	3,60	8 Papel y productos de papel	1,7
9 Equipo de audio y vídeo para uso doméstico	3,10	9 Industrias básicas de hierro y acero	1,4
10 Medias de mujer	3,00	10 Coque y productos de petróleo refinado	1,1

^a Clasificación de las ramas de producción en función del crecimiento de la productividad total de los factores durante el período 1970-1996.

Fuente: Bartelsman, Becker y Gray (2000) y TIPS (2002).

El cuadro parece indicar que en cada país el crecimiento de la productividad es más rápido en las industrias en las que tiene ventaja comparativa (industrias basadas en los recursos naturales en Sudáfrica e industrias de base científica en los Estados Unidos). E incluso en los Estados Unidos figura entre los 10 primeros un subsector de la industria de prendas de vestir, y no encabezan la lista de Sudáfrica sectores de alta tecnología, pese a tener ese país una industria informática. Por consiguiente, el nivel de productividad y su ritmo de crecimiento en un país están probablemente más relacionados con la capacidad del país para innovar, aprender de otros y combinar sus recursos de la manera más productiva que con la estructura industrial en un determinado momento. Así pues, la moderna versión del argumento de la industria incipiente para desviarse del libre comercio puede adolecer de limitaciones similares a las del tradicional caso de sustitución de las importaciones.

iii) *Existen notables casos de éxito de crecimiento inducido por las exportaciones*

Una serie de importantes investigaciones realizadas en el decenio de 1970 demostraron el elevado costo del proteccionismo en los países en desarrollo (Little, Scitovsky y Scout, 1970; Balassa, 1971) y pusieron en marcha un importante proceso de reconsideración de la función del comercio en el desarrollo. La idea de que el comercio podía convertirse en motor del crecimiento se acentuó por el éxito de un número cada vez mayor de países en desarrollo, especialmente de Asia Oriental, que utilizaron las exportaciones para promover un crecimiento sostenido y la transformación industrial.

⁵⁵ Las tasas de crecimiento de la productividad se calculan a partir de datos facilitados en TIPS (2002) y Bartelsman, Becker y Gray (2000). No son enteramente comparables, ya que los datos de los Estados Unidos son a nivel de 4 dígitos y los de Sudáfrica a nivel de 3 dígitos y, además, los datos de Sudáfrica sólo incluyen el capital y la mano de obra en la función de producción mientras que los de los Estados Unidos incluyen también los productos intermedios y la energía. No obstante, el cuadro da una idea de las diferencias en la clasificación de los sectores en función del crecimiento de la productividad.

Si se examinan las economías asiáticas que han registrado los resultados económicos más impresionantes durante los últimos decenios es imposible no observar la conexión existente entre una marcada orientación a las exportaciones y períodos de rápido crecimiento y desarrollo. En la mayoría de los casos, el elevado y sostenido crecimiento económico fue precedido de cambios de las tradicionales políticas de sustitución de las importaciones a políticas más orientadas a las exportaciones y al exterior, que se tradujeron en tasas de crecimiento de las exportaciones que llegaron a ser del 20 por ciento anual (o más) durante períodos prolongados.

El éxito de las exportaciones ha estado, por ejemplo, estrechamente relacionado con los resultados globales en materia de crecimiento del Japón; la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones fue del 17 por ciento durante un período sostenido hasta 1973. Las exportaciones proporcionaron divisas para pagar las importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de equipo necesarias para el desarrollo industrial. Permitieron asimismo a las empresas crecer lo bastante para beneficiarse de economías de escala que nunca podrían haber logrado con el mercado interno solamente.⁵⁶

El Taipei Chino pasó en el decenio de 1960 de la tradicional política de sustitución de las importaciones a una firme estrategia de desarrollo orientada a la exportación. Con ese cambio de política la contribución media de las exportaciones al PNB aumentó del 8,8 por ciento en el decenio de 1950 al 18,5 por ciento en el de 1960, al 42,4 por ciento en el de 1970 y al 50,3 por ciento en el de 1980. Las tasas medias de crecimiento del PNB fueron del 10,2 por ciento en el decenio de 1960, del 8,9 por ciento en el de 1970 y del 7,6 por ciento en el de 1980. El cuadro IIA.5 muestra cómo el crecimiento económico fue acompañado de un cambio de la estructura de exportación de la economía, que pasó de productos agropecuarios y textiles en el decenio de 1960 a prendas de vestir y "otros bienes de consumo" (con inclusión de juguetes y relojes) en los decenios de 1970 y 1980 y, finalmente, a equipo de oficina y de telecomunicaciones en el decenio de 1990. Ello indica que las exportaciones pueden desempeñar una importante función en la desviación de los recursos de una economía hacia las actividades económicas más dinámicas. Ahora bien, esas desviaciones no son necesariamente automáticas, como indica la experiencia de Nueva Zelanda (recuadro IIA.4).

Cuadro IIA.5

Cambios en la estructura de productos de las exportaciones de mercancías del Taipei Chino, 1963-2001 (Partes porcentuales)

	1963	1973	1983	1993	2001
Productos agrícolas	59,3	15,4	8,0	5,1	2,6
Productos de las industrias extractivas	2,7	0,9	2,4	1,7	2,6
Manufacturas	38,0	83,6	89,1	93,0	94,6
Hierro y acero	3,0	1,3	2,5	1,6	3,0
Productos químicos	5,1	1,5	2,4	5,1	7,0
Otras semimanufacturas	11,7	12,1	11,6	9,6	7,4
Maquinaria y equipo de transporte	1,5	23,5	26,2	44,4	57,3
Máquinas de oficina y equipo de telecomunicaciones	0,3	16,3	13,9	23,8	37,9
Maquinaria y aparatos eléctricos	0,3	2,7	3,6	6,5	7,7
Textiles	11,7	12,8	7,2	9,6	7,8
Prendas de vestir	3,0	16,1	11,9	4,4	2,0
Otros bienes de consumo	1,8	16,3	27,4	18,4	10,1

Fuente: OMC.

⁵⁶ Kokko (2002).

Recuadro IIA.4: Experiencia de Nueva Zelanda

A mediados del decenio de 1980 Nueva Zelanda emprendió un amplio programa de reformas macroeconómicas y estructurales, con lo que se transformó de una economía más bien cerrada en una de las más abiertas del mundo. El resultado fue una mejora sustancial de los resultados del país en materia de productividad y crecimiento. La resistencia de Nueva Zelanda ante las recientes conmociones exteriores – es decir, la crisis asiática y la disminución de la actividad económica mundial en 2001, así como las desfavorables condiciones meteorológicas – se debe también en gran parte, indudablemente, a las reformas macroeconómicas y estructurales. Antes de esas reformas, el Gobierno había respondido a las principales conmociones exteriores del decenio de 1970 – en particular, los aumentos de los precios del petróleo y la pérdida de libre acceso al mercado de productos lácteos del Reino Unido, debido a la adhesión de este último a la Comunidad Europea – con la adopción de políticas esencialmente aislacionistas encaminadas a mantener un elevado nivel de actividad económica y empleo; esas políticas continuaban aislando a Nueva Zelanda de la economía mundial. A principios del decenio de 1980 la economía registró un crecimiento bajo y una inflación elevada, junto con considerables déficit fiscal y por cuenta corriente. Por otra parte, las políticas reguladoras aplicadas en los primeros años del decenio, cada vez más restrictivas, dificultaron el reajuste del sector privado.

Las reformas macroeconómicas de mediados del decenio de 1980 y principios del de 1990 comprendieron la concesión al Banco de la Reserva de autonomía para establecer la política monetaria y orientarla a un objetivo explícito de inflación acordado periódicamente con el Gobierno. También se adoptaron medidas encaminadas a reforzar la disciplina fiscal, aportando una mayor transparencia a las políticas y haciendo que el Gobierno tuviera más en cuenta las consecuencias futuras de las políticas del momento. Entre las reformas estructurales cabe citar las siguientes: el desmantelamiento unilateral de los obstáculos al comercio; una amplia liberalización de los mercados de bienes y servicios y el mercado financiero; la privatización generalizada de las empresas de propiedad estatal; nuevas formas de gobierno en el sector público; y reformas del mercado laboral.

Si bien el crecimiento económico disminuyó inicialmente de un 2 por ciento anual en promedio entre 1970 y 1983 al 1,7 por ciento anual entre 1983 y 1991, después se aceleró hasta situarse en torno al 2,7 por ciento entre 1991 y 2002. Se espera que el PIB real registre un crecimiento del 4 por ciento en 2002/2003. Gran parte de ese crecimiento se debió a la rápida expansión de los insumos de mano de obra debido a las reformas del mercado laboral, aunque las mejoras de la productividad de la mano de obra fueron moderadas. Por otra parte, el crecimiento de la productividad total de los factores aumentó considerablemente hasta situarse en el 1,5 por ciento anual entre 1993 y 1998, frente a tan sólo el 0,9 por ciento durante los 15 años anteriores. Pese a esa sustancial aceleración de la productividad total de los factores y el crecimiento, el PIB real por habitante de Nueva Zelanda se ha seguido manteniendo por debajo del promedio de la OCDE. La esperanza del Gobierno de recuperar el terreno perdido durante los últimos decenios aún no se ha hecho realidad; ello ha inducido a la revisión de algunas políticas, lo que se ha traducido en la suspensión de varios programas de liberalización anteriores – con inclusión de la reforma arancelaria unilateral (pendiente de examen hasta 2005) y de toda nueva privatización – y en la adopción de medidas para fomentar actividades y exportaciones de mayor valor añadido.

Una de las principales razones aducidas para explicar que el crecimiento de Nueva Zelanda no sea más rápido es la estructura de la economía y sus principales exportaciones. A pesar de la considerable diversificación llevada a cabo desde el decenio de 1960, alrededor del 60 por ciento de las exportaciones de mercancías se concentran en productos agropecuarios, cuya demanda ha crecido con relativa lentitud; los mercados mundiales de productos agropecuarios están también muy protegidos y, por tanto, distorsionados, lo que posiblemente reduce las exportaciones de Nueva Zelanda. Se ha sugerido además que, si bien el sector agropecuario ha registrado aumentos de productividad considerables, esos aumentos podrían haber sido mayores si se hubieran eliminado antes la distorsiones del mercado

-->

interno, por ejemplo la política de monopolio de las exportaciones; a diferencia de lo hecho en otros sectores de la economía, Nueva Zelandia no empezó a eliminar el monopolio de exportación de las empresas comerciales del Estado con respecto a determinados productos agropecuarios hasta finales del decenio de 1990. Por otra parte, se ha aducido que la ventaja comparativa de Nueva Zelandia en actividades basadas en recursos ha reducido su capacidad de diversificación en actividades manufactureras y de servicios más innovadoras. Entre otras razones importantes cabe citar las siguientes: la reducida superficie de Nueva Zelandia y su aislamiento geográfico con respecto a los principales mercados, lo que limita la capacidad de sus empresas de explotar economías de escala y de exportar; la insuficiente participación del sector privado en actividades innovadoras, incluida la inversión en investigación y desarrollo; el elevado costo del capital, debido posiblemente al insuficiente nivel de ahorro interno; y una política monetaria que, según algunos, ha sido demasiado rígida.

Fuente: OMC (2003a).

Los observadores tienden a coincidir en que el éxito de los “tigres” del Asia Oriental implicaba el abandono de la estrategia de sustitución de las importaciones. Ahora bien, hay cierto desacuerdo en cuanto a si sus políticas comerciales representaban realmente un movimiento hacia el libre comercio o debían considerarse intervencionistas pero diferentes del conjunto normal de políticas de sustitución de las importaciones. Quienes sostienen que los “tigres” del Asia Oriental estaban arbitrariamente próximos a un régimen de libre comercio hacen hincapié en que establecieron incentivos bastante uniformes para la obtención o el ahorro de divisas.⁵⁷ Otros aducen que esas economías aplicaban una estrategia de “impulso de las exportaciones” consistente en “elegir ganadores” que pudieran conquistar mercados extranjeros.⁵⁸

Recuadro IIA.5: La electrónica y los automóviles en Malasia

Durante el período comprendido entre 1997 y 2001 se observó en el sector manufacturero de Malasia un notable crecimiento económico; sin embargo, los resultados variaban entre las diferentes industrias manufactureras, como reflejo posiblemente de su relativa apertura y, por tanto, su exposición a la competencia. Así ocurre especialmente si se compara la industria electrónica, relativamente abierta, con la industria del automóvil, relativamente cerrada.

La industria electrónica, orientada a la exportación, constituye un notable ejemplo de las ventajas de un régimen de comercio e inversión abierto para promover el desarrollo económico. La industria ha recibido una protección arancelaria o no arancelaria relativamente reducida y, como consecuencia de un régimen liberal de inversión, atrajo importantes entradas de inversión extranjera directa. Ha figurado entre los principales motores del crecimiento de Malasia y ha crecido en tal medida que representa actualmente el 2,5 por ciento aproximadamente de la producción mundial de artículos electrónicos. Por otra parte, la gran competitividad exterior de la industria constituyó un importante elemento de la recuperación de Malasia de la crisis financiera asiática, ya que las exportaciones de productos electrónicos representaron cerca de la mitad de las exportaciones totales de Malasia.

Durante el período 1997-2000 las importaciones con franquicia arancelaria comprendieron más del 97 por ciento de las importaciones totales de productos electrónicos de Malasia. No se observó una protección no arancelaria importante de la industria, que fue la que contribuyó en mayor medida a la producción, el empleo y las exportaciones del sector manufacturero de Malasia; el crecimiento

—>

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Krueger (1997).

⁵⁸ Rodrik (2002a) señala que políticas comerciales como las aplicadas por la República de Corea en el decenio de 1960 no deben considerarse estrategias de libre comercio ortodoxas. Las diferentes opiniones se resumen en Panagariya (2000).

de la producción fue del 22 por ciento en 1999 y de cerca del 32 por ciento en 2000. En 1999 la industria electrónica empleaba al 16 por ciento aproximadamente de la fuerza de trabajo total del sector manufacturero. Las exportaciones de productos electrónicos representaron el 45 por ciento de las exportaciones totales en 2000, frente al 37 por ciento en 1997. Las importaciones de productos electrónicos, destinados principalmente a una mayor elaboración, han aumentado al mismo tiempo que las exportaciones. Al 31 de diciembre de 1998 la industria electrónica representaba más de la tercera parte de los activos fijos totales propiedad de inversores extranjeros; en las actividades de exportación se permitía una participación de capital extranjero del 100 por ciento. En 1999 y 2000 la inversión extranjera representó el 85 por ciento y el 84 por ciento, respectivamente, de las inversiones de capital autorizadas en el sector de los productos eléctricos y electrónicos.

En cambio, la industria nacional del automóvil ha estado relativamente protegida de la competencia extranjera mediante elevados aranceles y la ayuda de diversas medidas fiscales y no fiscales. Si bien con esa protección se logró que la industria se hiciera con una gran parte del mercado nacional, sus exportaciones, en contra de los objetivos previstos, han sido modestas, lo que tal vez indique cierta falta de competitividad exterior.

El mercado de automóviles de Malasia estaba protegido por medidas arancelarias y medidas no arancelarias. En 1999 los aranceles aplicados a los automóviles variaban del 42 por ciento al 300 por ciento. La mayoría de las partes y componentes de automóviles estaba sujeta a aranceles del 25-30 por ciento. Los vehículos automóviles, chasis diversos, carrocerías, partes y algunos tractores estaban sujetos a un régimen de licencias de importación discrecionales. A los automóviles producidos en el país en el marco de Proyectos de Producción Nacional de Automóviles se les concedía una reducción del 50 por ciento del impuesto especial de consumo. Las empresas de montaje y los fabricantes debían abastecerse en el país de determinadas cantidades de partes y componentes. Los programas de promoción de la industria del automóvil de Malasia incluyen principalmente desgravaciones fiscales, incentivos para las industrias de alta tecnología, investigación y desarrollo, y formación. Tras la disminución de la actividad económica durante la crisis financiera, en 1999 y 2000 aumentaron las ventas de vehículos de pasajeros, vehículos comerciales, motocicletas y scooters. Las importaciones de productos de la industria del automóvil disminuyeron de 3.057 millones de dólares en 1997 a 1.351 millones de dólares en 1999, alrededor del 2,1 por ciento de las importaciones totales. Las dos empresas nacionales de automóviles lograron grandes proporciones del mercado interno, pero fueron pocos los coches que se exportaron de Malasia; en efecto, las exportaciones de productos de la industria del automóvil representaron en 1999 el 0,4 por ciento de las exportaciones totales.

Fuente: OMC (2001a).

En la mayoría de las economías asiáticas que han registrado un crecimiento de las exportaciones fuerte y duradero los gobiernos han seguido políticas de apoyo de las actividades de exportación y han desempeñado una importante función en el desarrollo de nuevos mercados mediante el establecimiento de instituciones especializadas en comercialización e investigación y la divulgación de información sobre mercados extranjeros. El sector exportador ha podido también aprovechar orientaciones y prioridades de políticas que no se referían explícitamente a las exportaciones, tales como inversiones considerables en infraestructura y acumulación de capital humano.

Varias economías asiáticas establecieron en algún momento zonas de elaboración para la exportación (ZEE). La tendencia se ha extendido a muchos otros países y regiones. Esas zonas se consideran normalmente oasis de mercado abierto en una economía dominada por políticas comerciales, reglamentaciones cambiarias y otros controles normativos llenos de distorsiones. La función potencial de las ZEE como motor de crecimiento en los países en desarrollo ha sido un tema muy debatido, y no sólo en el contexto de los países asiáticos. Las zonas de elaboración para la exportación pueden, de hecho, hacer una contribución positiva al crecimiento si logran atraer inversión extranjera directa que vaya acompañada de transferencia de tecnología y efectos

de difusión de conocimientos y de demostración que actúen como catalizadores para que los empresarios nacionales emprendan la producción de bienes o servicios no tradicionales. Las experiencias de distintos países con zonas de elaboración para la exportación han sido variadas y el establecimiento específico y la gestión de las zonas parecen ser de importancia fundamental para su éxito.⁵⁹ El hecho de que en muchos casos las empresas situadas en zonas de elaboración para la exportación gocen de ventajas fiscales y los países receptores subvencionen la infraestructura en dichas zonas se ha prestado a la crítica. Realmente, no está en absoluto claro si esos incentivos pueden siempre justificarse basándose en la relación costos-beneficios. Por mucho que puedan prosperar las ZEE, la liberalización general de la economía es probablemente una política mejor a plazo más largo.

Recuadro IIA.6: Zonas de elaboración para la exportación (ZEE) en Mauricio

Los incentivos ofrecidos en el marco de diversos programas, y en el contexto de las zonas de elaboración para la exportación (ZEE) en particular, han dado ímpetu al sector manufacturero en Mauricio; la mayor parte de la producción manufacturera corresponde a empresas de ZEE.

En Mauricio las empresas de ZEE no están situadas en zonas especificadas; son “puntos francos” (empresas de exportación) que pueden vender con franquicia arancelaria en el mercado interno hasta el 80 por ciento de su producción, previa autorización del Ministerio de Industria.

El sistema de ZEE, junto con el acceso preferencial a los mercados otorgado por determinados países desarrollados, ha contribuido a la especialización del sector manufacturero en la producción, orientada a la exportación y de gran intensidad de mano de obra, de bienes que requieren un bajo nivel de conocimientos y tecnología, en particular textiles y prendas de vestir. Esta estrategia ha ayudado a Mauricio, que era una economía de monocultivo en la época de su independencia en 1968, a transformarse en una economía orientada a la exportación y relativamente diversificada.

La elevada protección del mercado interno dio lugar a un aumento salarial medio anual del 7,5 por ciento entre 1988 y 1997, lo que redujo la competitividad de los productos de Mauricio, ya que la productividad sólo aumentó el 3,5 por ciento anual. Al aumentar los salarios reales con mayor rapidez que la productividad, Mauricio se ha convertido en un país de elevado costo en la producción de sus principales productos de exportación (azúcar, textiles y prendas de vestir).

La elevada protección de las empresas que abastecen al mercado interno, junto con los incentivos otorgados a los exportadores en el marco del sistema de ZEE, han creado elementos de dualidad en la economía y tensiones en la distribución de los recursos entre el sector de exportación y el sector orientado al mercado interno.

El completo desmantelamiento del AMF, del que Mauricio no era parte, y los Acuerdos ACP-UE posteriores a los de Lomé aumentarán la competencia en los mercados tradicionales del país, principalmente el de la UE, en el que Mauricio es, de los países ACP, el principal exportador de textiles y prendas de vestir. Ese cambiante entorno internacional, junto con un descenso de la competitividad, ha puesto de manifiesto la importancia de la tarea de transformar la economía, orientándola al exterior en lugar de a la exportación.

La estrategia del sector manufacturero de Mauricio se centra actualmente en la diversificación de los mercados y los productos (por ejemplo, traslado de actividades de bajo costo a países vecinos, integración sectorial vertical a nivel regional y promoción de la producción con mayor valor añadido

—>

⁵⁹ En Madani (1999) se ofrece un panorama general de la cuestión.

y más intensidad de capital) y en el aumento de la competitividad mediante, entre otras cosas, la eliminación o reducción de los aranceles aduaneros aplicados a los insumos y el equipo, y la mejora de los programas de incentivos.

iv) La liberalización del comercio no basta para lograr todos los beneficios resultantes del comercio en los países pobres

A pesar del firme apoyo teórico y empírico a los beneficios de la apertura, no en todas partes se ha acogido con entusiasmo la liberalización del comercio ni la globalización. Una de las preocupaciones fundamentales ha sido que los países más pobres tal vez no puedan beneficiarse de un régimen de comercio más abierto y se queden incluso más rezagados con relación a las economías prósperas. Esta preocupación está justificada, pero no implica que los países pobres no deban liberalizar el comercio. Lo que implica más bien es que los países pobres tal vez no vean cristalizados todos los beneficios potenciales de la liberalización del comercio a menos que esa liberalización se complemente con otras medidas de política, por ejemplo inversiones en infraestructura y desreglamentación de los sectores de servicios infraestructurales fundamentales, incluidos los servicios financieros.

Los elevados costos del transporte, la ineficiencia de los servicios de logística y la debilidad de los servicios de apoyo en general constituyen un obstáculo sustancial al comercio en muchos países pobres. Por ejemplo, en los países africanos sin litoral los costos del transporte por tierra añaden por lo menos el 200 por ciento a los costos de transporte desde el puerto más próximo. Además, los costos de carga y descarga en el puerto son mucho más elevados que en las regiones más desarrolladas.⁶⁰ La mala infraestructura y el elevado costo del transporte pueden aislar por completo a los productores de los países africanos de los mercados de exportación de los países desarrollados. Por ejemplo, si un artículo obtiene un precio de 100 dólares en Nueva York y cuesta 80 dólares llevarlo hasta allí, apenas quedará nada para cubrir el costo de su producción. Por otra parte, si un productor tiene que importar productos intermedios de ultramar con costos de transporte similares y con fechas de entrega inciertas, la perspectiva de entrar en el mercado de los Estados Unidos será aún más sombría. Por último, el transporte por tierra, la carga y descarga en los puertos y el cruce de fronteras lleva mucho tiempo en África y el factor tiempo ha ido cobrando cada vez más importancia con la proliferación de modernas prácticas manufactureras como, por ejemplo, la de entrega en el momento preciso. Como se indica en la sección IIB.2, la liberalización de los sectores de servicios fundamentales puede contribuir a eliminar los estrangulamientos infraestructurales y a estimular las exportaciones de mercancías de los países pobres.

3. LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y MITIGACIÓN DE LA POBREZA

Uno de los indicadores del grado en que el comercio tiene un efecto positivo en el desarrollo es su repercusión en la pobreza. Las vinculaciones entre el comercio y la pobreza no son tan directas ni inmediatas como las vinculaciones entre la mitigación de la pobreza y las políticas nacionales en materia de enseñanza y salud, reforma agraria, microcréditos, desarrollo de la infraestructura y gobierno. El comercio puede afectar de muchas maneras a las oportunidades de los pobres de obtener ingresos. El resultado final depende de la relación entre la liberalización del comercio y el crecimiento y de la relación entre la liberalización del comercio y la distribución de los ingresos.

Como ya se ha indicado, la teoría económica parece indicar que el comercio puede ayudar a los pobres en un país mediante sus efectos positivos en los ingresos por habitante. La liberalización del comercio crea condiciones para un crecimiento más rápido de los ingresos mediante un mejor acceso a las ideas, la tecnología, los bienes, los servicios y el capital. Por otra parte, el comercio puede impulsar el crecimiento al promover una utilización más eficiente de los recursos a través de la especialización y permitir la realización de economías de escala. Por último, el comercio puede ser un importante instrumento para lograr convergencia de ingresos entre países ricos y pobres.

⁶⁰ Pueden hallarse trabajos empíricos recientes sobre los costos de transporte en Limao y Venables (2001), Clark y otros (2001), y Radelet y Sachs (1998).

El crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para mitigar la pobreza. Aun cuando la liberalización del comercio dé lugar a un crecimiento más rápido, ello no implica que mejoren las condiciones de los pobres. Si la desigualdad de los ingresos aumenta al mismo tiempo, la situación de los pobres puede en realidad empeorar. Muchos estudios teóricos y empíricos se han centrado en la relación entre comercio y desigualdad. Los economistas consideran que lo más probable es que la desigualdad de los salarios disminuya en los países en desarrollo como consecuencia de la liberalización del comercio, ya que dichos países están normalmente bien dotados de mano de obra poco cualificada con relación a los países desarrollados. Por consiguiente, al abrirse al comercio, los países en desarrollo serán más competitivos en sectores de gran intensidad de mano de obra poco cualificada y esos sectores crecerán. El aumento de la demanda de trabajadores poco cualificados, que normalmente pertenecen a los segmentos más pobres de la población, conducirá a un aumento de sus salarios con relación a los de los trabajadores cualificados.

No obstante, las pruebas empíricas sobre la vinculación entre el comercio y la desigualdad de los salarios son variadas. La mayor parte de las pruebas empíricas procedentes de Asia Oriental confirman el argumento expuesto en el último párrafo, ya que la diferencia de salarios entre trabajadores cualificados y trabajadores no cualificados disminuyó en el decenio siguiente a la liberalización del comercio (el decenio de 1960 en el caso de la República de Corea y el Taipei Chino y el decenio de 1970 en el de Singapur).⁶¹ Las diferencias de salarios se redujeron también en Malasia (entre 1973 y 1989), pero las pruebas sobre Filipinas son más ambiguas.⁶² En China, los recientes aumentos de la apertura han ido acompañados de aumentos de la desigualdad de los ingresos. En dos estudios diferentes se estima que el coeficiente Gini aumentó en China de 38,2 en 1988 (28,8 en 1981) a 45,2 (38,8) en 1995.⁶³ No obstante, en un reciente trabajo empírico se llega a la conclusión de que en China las ciudades que han tenido un mayor aumento de la relación comercio/PIB han tendido también a registrar una reducción, en vez de un aumento, de la desigualdad de los ingresos.⁶⁴

En América Latina, la Argentina emprendió la liberalización del comercio de 1976 a 1982 y después de nuevo de 1989 a 1993.⁶⁵ El coeficiente Gini aumentó de 36 en 1975 a 42 en 1981 y a 48 en 1989, lo que denota un aumento de la desigualdad de los ingresos. Las diferencias de salarios en función de la cualificación aumentaron en el primer período pero disminuyeron en el segundo. Chile procedió a la liberalización entre 1975 y 1979 y el coeficiente Gini aumentó de 46 en 1971 a 53 en 1980. La diferencia de salarios entre diferentes niveles de cualificación aumentó también. En Costa Rica la liberalización se realizó de 1987 a 1993, el coeficiente Gini aumentó de 42 en 1986 a 46 en 1989, y aumentó asimismo la diferencia de salarios. Por último, durante el proceso de liberalización de México, entre 1985 y 1988, el coeficiente Gini también aumentó: de 51 en 1984 a 55 en 1989.

Las vinculaciones entre la liberalización del comercio y la distribución de los ingresos no se comprenden del todo. Se han dado varias explicaciones para las diferencias de resultados entre Asia Oriental y América Latina. Una de las teorías se centra en el hecho de que América Latina abrió sus mercados después que las economías de Asia Oriental (Wood, 1997). Así pues, la entrada de China y otros grandes países asiáticos de bajos ingresos en el mercado mundial de manufacturas de gran intensidad de mano de obra en el decenio de 1980 desvió la ventaja comparativa de los países de América Latina de ingresos medios a productos de gran intensidad de mano de obra de cualificación media.⁶⁶ Como consecuencia, la mayor apertura de los países de ingresos medios redujo la demanda relativa de trabajadores no cualificados al ocasionar la contracción de sectores de gran intensidad de mano de obra poco cualificada. Ello explicaría por qué disminuyeron los salarios relativos de los trabajadores no cualificados.

^{61, 62} Wood (1997).

⁶³ Citado en Wei y Wu (2001). El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad de los ingresos en una economía. Cuanto mayor es el valor del coeficiente, más desigual es la distribución de los ingresos.

⁶⁴ Wei y Wu (2001). Chen y Ravallion (2003) observan en China una ligera repercusión positiva de la reforma comercial en los ingresos medios de las unidades familiares. Sin embargo esta repercusión varía según las unidades familiares: suele ser negativa para las rurales y positiva para las urbanas.

⁶⁵ Los datos sobre la desigualdad de los ingresos que figuran en ese párrafo se han tomado de Slaughter (2000). La información sobre las diferencias en función de la cualificación procede de Wood (1997). Las conclusiones de Robbins (1996) van en el mismo sentido.

⁶⁶ Se ha aducido también que la mayoría de las economías de América Latina tienen abundancia de recursos naturales más que mano de obra poco cualificada. Esto explicaría también por qué no disminuyó en América Latina la desigualdad de los salarios.

Otra explicación del aumento de la desigualdad en algunos países en desarrollo es que la liberalización introduce en ellos nuevas actividades de gran intensidad de mano de obra cualificada. Por ejemplo, en el caso de México hay pruebas de que la liberalización atrajo mayores entradas de IED procedentes de los Estados Unidos (Feenstra y Hanson, 1997). Esas corrientes de IED reflejaban el traslado de los Estados Unidos a México de actividades de gran intensidad de mano de obra poco cualificada. Sin embargo, la demanda relativa de México de trabajadores cualificados en las industrias manufactureras aumentó con las entradas de IED en esas industrias, lo que dio lugar a aumentos de la desigualdad de los salarios mexicanos.⁶⁷ La explicación de ese fenómeno es que los puestos de trabajo que en los Estados Unidos eran de gran intensidad de mano de obra poco cualificada en un país como México eran de gran intensidad de mano de obra relativamente cualificada.

El arancel de aduanas vigente antes de la liberalización del comercio afectará también a la repercusión que tenga el comercio en la desigualdad de los salarios. Si la protección era mayor en los sectores de gran intensidad de mano de obra poco cualificada, la liberalización del comercio podrá realmente dar lugar a una contracción de esos sectores. Como consecuencia, aumentará la desigualdad de los salarios. México y Marruecos son ejemplos de países en los que los sectores de gran intensidad de mano de obra poco cualificada recibían antes de la reforma comercial una protección relativamente mayor que los sectores de gran intensidad de mano de obra muy cualificada.⁶⁸

El comercio puede afectar también a los salarios indirectamente a través de su repercusión en las instituciones. Se ha aducido, por ejemplo, que la liberalización del comercio debilita el poder de negociación de los sindicatos, con lo que ejerce una presión a la baja en los salarios. Rodrik (1997) examina cómo puede la apertura debilitar el poder de negociación de los sindicatos, y Driffill y van der Ploeg (1995) han demostrado que la liberalización del comercio con mercados laborales sindicados puede dar lugar a la disminución de los salarios. Si bien varios análisis realizados en esta esfera señalan una debilitación del poder de los sindicatos como consecuencia del aumento de la competencia internacional, no todas las pruebas de ello son inequívocas.⁶⁹

Hasta ahora, este examen se ha centrado en situaciones en las que el comercio afecta a la desigualdad de los salarios sin afectar a la distribución de los activos. No obstante, un aumento de la apertura puede dar lugar a cambios de la distribución de los activos que pueden favorecer o perjudicar a los pobres. Robinson (2000) ilustra esta tesis con el siguiente ejemplo:

“Cuando en el siglo XIX disminuyó el costo del transporte y las economías europeas se desarrollaron y crearon un gran mercado de cultivos tropicales, los países de América Central estaban idealmente dotados para aprovechar la creciente demanda mundial de café. En Costa Rica eso indujo al Gobierno a aprobar en 1828, 1832 y 1840 leyes que permitían a los campesinos cultivar tierras limítrofes y adquirir derechos sobre ellas, lo que dio lugar a la creación de la famosa clase de pequeños terratenientes costarricenses. En Guatemala, en cambio, la rentabilidad del café indujo en el decenio de 1870 a minorías selectas políticas a apropiarse de grandes extensiones de tierra, lo que dio lugar a la creación de grandes plantaciones de café y al restablecimiento de las leyes coloniales sobre el trabajo forzado, que perduraron hasta el interludio democrático posterior a 1945. Como consecuencia, la desigualdad en la tenencia de la tierra es actualmente mayor en Guatemala que en Costa Rica, como lo es también la desigualdad de los ingresos.”

⁶⁷ Currie y Harrison (1997) se centran en otra explicación del aumento en los países en desarrollo de la desigualdad cuando se produce la liberalización. Aducen que los efectos de la liberalización en los salarios dependen fundamentalmente de la naturaleza de la competencia en el mercado de los productos. Si el aumento de la competencia en el mercado de los productos redujera el precio relativo de los productos de gran intensidad de mano de obra poco cualificada, el comercio podría tener efectos desfavorables en la desigualdad de los salarios. Currie y Harrison sostienen que ese efecto favorable a la competencia de la liberalización fue importante en Marruecos.

⁶⁸ Hanson y Harrison (1999) y Currie y Harrison (1997), citados en Slaughter (2000).

⁶⁹ En Dunthine y Hunt (1994) puede verse un resultado diferente.

Muchos de los textos empíricos considerados hasta ahora se centran en los salarios y no toman en consideración, pues, otros componentes de los ingresos familiares. Por ejemplo, los ingresos del empleo por cuenta propia no se reflejan en las estadísticas salariales. En los países en desarrollo, los pobres se encuentran con frecuencia en zonas rurales y trabajan en la agricultura. Muchos de ellos son autónomos. Se ha aducido que el ritmo, relativamente lento, de la liberalización del comercio en la agricultura ha sido negativo para los agricultores pobres en los países en desarrollo. Para captar ese efecto hay que utilizar los datos sobre distribución de los ingresos más bien que la desigualdad de los salarios. Sólo en unos cuantos trabajos empíricos, que muestran resultados variados, se analiza la vinculación entre la distribución de los ingresos personales y el comercio.⁷⁰

Las medidas de la desigualdad de los ingresos se centran en la diferencia de ingresos entre ricos y pobres en una sociedad. Los cambios de la desigualdad de los ingresos no indican necesariamente que aumente o disminuya la pobreza. Puede ocurrir que el comercio aumente los ingresos de los pobres. Sin embargo, si aumentan más los ingresos de las personas más ricas, la reducción de la pobreza irá acompañada de un aumento de la desigualdad. Para comprender mejor lo que le ocurre a la pobreza, el análisis debe centrarse en los niveles de ingresos absolutos de los pobres.⁷¹ Es también preferible examinar la evolución de los ingresos reales en vez de la de los ingresos o salarios nominales. Habida cuenta de que el comercio afecta a los precios de los productos, es importante incluir en el análisis el efecto del comercio en los productos que consumen los pobres. La liberalización del comercio dará lugar, por ejemplo, a un aumento del precio de los productos agropecuarios en los países en desarrollo que exportan esos productos. Es probable que ello beneficie a los pobres rurales si son productores de productos agropecuarios, pero puede perjudicar a los pobres urbanos del mismo país que sean consumidores de productos agropecuarios.⁷²

La Organización Internacional del Trabajo realizó recientemente una serie de estudios por países para analizar los aspectos sociales de la globalización. Los estudios sobre Bangladesh y Chile ilustran cómo los aumentos de la desigualdad de los ingresos pueden ir acompañados de una reducción de la pobreza. En Bangladesh, la liberalización del comercio cobró impulso a partir de finales del decenio de 1980 y ha ido asociada a una considerable intensificación de las corrientes comerciales.⁷³ El coeficiente Gini de desigualdad de los ingresos aumentó entre 1988/89 y 1995/96. Sin embargo, en ese mismo período el porcentaje de la población que vivía por debajo del mínimo vital (basada en una ingesta de 1.805 kilocalorías diarias por persona) fue descendiendo gradualmente del 28,4 por ciento en 1988/89 al 25,1 por ciento en 1995/96. Esas cifras reflejan una importante disminución de la pobreza entre la población rural, ya que la pobreza entre la población urbana mostró un ligero aumento.

En la segunda mitad del decenio de 1980 Chile atravesó una segunda etapa de liberalización del comercio, que fue acompañada de un notable aumento de las corrientes de comercio e inversión.⁷⁴ La relación entre los ingresos del 20 por ciento de la población constituido por las unidades familiares más ricas y los ingresos del 20 por ciento constituido por las unidades familiares más pobres disminuyó primero de 13,3 en 1987 a 12,2 en 1992 y aumentó después a 13,8 en 1996. Así pues, la desigualdad aumentó en el segundo período. Sin embargo, la pobreza absoluta descendió del 17,4 por ciento de la población en 1980 al 12,9 por ciento en 1990 y al 5,8 por ciento en 1996.

⁷⁰ Edwards (1997) no observa ningún efecto importante del comercio en la distribución de los ingresos. Spilimbergo y otros (1999) concluyen que la apertura del comercio reduce la desigualdad en los países con abundancia de capital y la aumenta en los países con abundancia de mano de obra cualificada.

⁷¹ Es más fácil decirlo que hacerlo. Véase en Ravallion (2003) un examen detallado de la medición de la pobreza y de la forma en que los resultados de la evolución de la pobreza en los últimos decenios dependen de la medida que se utiliza.

⁷² En un estudio reciente de Dollar y Kraay (2001) se analiza cómo afecta el crecimiento a los ingresos reales medios del quintil más pobre de una sociedad. Constatan que sus ingresos aumentan proporcionalmente a los ingresos medios del país, lo que implica que el crecimiento económico beneficia a los pobres. Los autores no encuentran pruebas de que exista una importante relación negativa entre apertura e ingresos medios de los pobres. Por consiguiente, en la medida en que la apertura aumenta el crecimiento, Dollar y Kraay concluyen que el comercio beneficia a los pobres.

⁷³ Paratian y Torres (2001).

⁷⁴ Reinecke y Torres (2001).

El examen se ha centrado hasta ahora en los efectos a largo plazo de la liberalización del comercio en los pobres. Ahora bien, la liberalización del comercio puede también dar lugar a tensiones temporales que pueden ser especialmente penosas para los pobres. Es beneficiosa porque permite a los países especializarse en actividades en las que son más competitivos. Por eso la liberalización del comercio va normalmente seguida de una reestructuración de las actividades económicas. Si bien las empresas menos productivas que compiten normalmente con las importaciones disminuyen sus actividades o cierran por completo, las actividades de exportación competitivas prosperan y se amplían. En la práctica, ello significa que como secuela de la liberalización del comercio algunas personas pierden su empleo. Tal vez acaben por encontrar un empleo mejor pagado en el sector de exportación en expansión, pero pueden atravesar un período de desempleo antes de encontrar otro trabajo. Puede que el desempleo se soporte más fácilmente en los países industrializados, en los que las prestaciones sociales garantizan también ingresos a las personas sin empleo, pero en los países en desarrollo a menudo no existen redes de seguridad social o son insuficientes.⁷⁵ Su cobertura puede ser limitada o nula o, de existir, estas redes pueden estar muy por debajo de la demanda durante una crisis o un período de reajuste. Los procesos de reajuste pueden tener consecuencias duras en esos países, especialmente para los más pobres. Como dice Winters (2000), “incluso pasar de un puesto de trabajo no cualificado en el sector informal a otro puede causar graves dificultades” a los pobres.

Una mayor apertura puede aumentar la exposición de un país a los riesgos exteriores. Al mismo tiempo, la integración en la economía mundial puede reducir los riesgos relacionados con las fluctuaciones de la producción nacional. Por ejemplo, si una inundación destruye la cosecha del principal cultivo alimentario, las consecuencias son más desastrosas en una economía cerrada que en un país en el que se puedan importar productos agrícolas. La cuestión, pues, es cómo afecta a los niveles de riesgo agregados de una economía la combinación de una mayor exposición a los riesgos externos y una menor dependencia de los riesgos internos. Rodrik (1998) sostiene que los riesgos externos están relacionados positivamente con la inestabilidad de los ingresos globales. Para proteger a la población de una mayor inestabilidad, la función del gobierno como proveedor de seguridad social es más importante en las economías más abiertas. Ello explica, según Rodrik, la más rápida expansión de los gobiernos en las economías más abiertas.

Los críticos han señalado que para los gobiernos de los países en desarrollo será difícil responder a una mayor necesidad de seguridad social si la supresión de los obstáculos arancelarios da lugar a una reducción de los ingresos públicos. Ahora bien, la liberalización del comercio no reduce necesariamente los ingresos públicos. Aunque los tipos arancelarios sean más bajos, los volúmenes de comercio son mayores, y esos dos efectos actúan en sentidos opuestos. Asimismo, la aplicación de aranceles más bajos puede reducir el incentivo a la evasión. Con el tiempo, los ingresos arancelarios del gobierno podrán ser sustituidos por ingresos procedentes de otras formas de imposición. Los pobres no han de perder necesariamente por eso. El que los nuevos impuestos o las reducciones del gasto público perjudiquen a los pobres es una decisión política.

En resumen, hace tiempo que se reconoce que no todos se benefician de la liberalización del comercio. Determinados segmentos de la población se enfrentarán, como mínimo, a un período de adaptación; otros tal vez experimenten reducciones de los ingresos a más largo plazo. En los países en desarrollo, los efectos en los pobres de la adaptación a la liberalización del comercio han sido motivo de especial preocupación. Si bien las consecuencias en materia de distribución de una mayor apertura pueden influir en la secuencia y el ritmo de la liberalización, así como en la gama de políticas que los gobiernos puedan decidir adoptar para mitigar los efectos desfavorables para algunos del cambio, no se han presentado argumentos convincentes para evitar por completo la apertura como opción de política. Ello se debe a que se comprenden perfectamente las ventajas de la apertura comercial y económica para la economía y la sociedad en su conjunto.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Ferreira y otros (1999).

Recuadro IIA.7: Liberalización del comercio e ingresos arancelarios

Las reducciones arancelarias constituyen un elemento de la liberalización del comercio que es motivo de especial preocupación para muchos países en desarrollo, debido a sus efectos negativos en los ingresos fiscales. Para muchos de ellos, los ingresos arancelarios son aún una parte importante de los ingresos fiscales. A mediados del decenio de 1990 los ingresos arancelarios representaban más del 30 por ciento de los ingresos fiscales totales del gobierno en más de 25 países en desarrollo. Ello ofrece un fuerte contraste con la situación de los países de ingresos elevados, en los que los ingresos arancelarios representan normalmente menos del 2 por ciento de los ingresos fiscales totales.

Los países en desarrollo han expresado también preocupación por las consecuencias para los ingresos de la aplicación del Acuerdo de la OMC sobre Valoración en Aduana. Se ha expresado la opinión de que el paso de "precios de referencia" a "valores de transacción" para la determinación de los pagos arancelarios podría inducir a los importadores a declarar valores de transacción considerablemente inferiores al valor "real" de las mercancías importadas o al precio de referencia tradicional, y las administraciones de aduanas, al no poder descubrir o demostrar las declaraciones falsas del valor de transacción, no estarían en condiciones de frenar la consiguiente pérdida de ingresos. No se dispone de pruebas empíricas que justifiquen esas alegaciones. En los casos en que la aplicación del Acuerdo sobre Valoración en Aduana entrañaba el cambio a valores de transacción, la reforma general y la modernización de las administraciones de aduanas han tenido lugar paralelamente la mayoría de las veces. Por consiguiente, el efecto del cambio a "valores de transacción" queda velado por las repercusiones de otros cambios.

Al evaluar las consecuencias de la liberalización del comercio para los ingresos netos, hay que tener presentes por lo menos dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la liberalización del comercio que sustituye los obstáculos no arancelarios (contingentes, regímenes de licencias restrictivos, etc.) por aranceles puede tener un efecto positivo en los ingresos¹; en segundo lugar, una vez que la protección comercial se basa en aranceles, las consecuencias para los ingresos de las reducciones de los tipos aplicados dependen de la elasticidad de las importaciones con respecto al precio. Según un estudio reciente, en las economías abiertas, para que la liberalización del comercio se autofinancie, la elasticidad respecto del precio tiene que ser muy superior a la observada empíricamente. Esas conclusiones implican que unas reducciones arancelarias importantes deben ir acompañadas de la reforma del sistema tributario general, para evitar la aparición de déficit fiscales o la reducción del gasto público.²

Las pruebas empíricas sobre los efectos de importantes programas de liberalización del comercio (que no se centraban exclusivamente en reducciones arancelarias) demuestran sin embargo que las consecuencias para los ingresos no son necesariamente importantes. En los casos de Bangladesh, Chile y México, la liberalización del comercio a partir de mediados del decenio de 1980 entrañó reducciones de los aranceles aplicados de más de 10 puntos porcentuales, con lo que la relación derechos/ingresos fiscales totales disminuyó considerablemente en Bangladesh, pero sólo ligeramente en Chile y México. En cada caso, el crecimiento de las importaciones registró una notable aceleración. Es interesante observar que en Chile y México la relación derechos de importación/ingresos fiscales totales aumentó en los primeros años de la liberalización del comercio, pero descendió de manera constante después.

¹ Un estudio del FMI (Ebrill y otros, 1999) ofrece ideas interesantes: la nivelación de los tipos arancelarios para alcanzar niveles uniformes, seguida de la eliminación de las exenciones, puede realmente aumentar los ingresos fiscales externos.

² Devarajan y otros (1999).

4. APERTURA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

La relación entre el comercio y la sostenibilidad ambiental se presenta a menudo como un conflicto entre los objetivos de protección del medio ambiente y un comercio más libre. Sin embargo, no existe un conflicto inherente entre apertura y sostenibilidad ambiental y hay muchos casos en los que las medidas que promueven un objetivo promueven también el otro.

El nivel de actividad económica y el grado al que es ecológicamente sostenible pueden afectar a la calidad del medio ambiente. Ahora bien, el comercio no es más que un aspecto de la actividad económica y puede desempeñar tanto una función negativa como una función positiva en la protección del medio ambiente. No existe presunción *a priori* de que el comercio sea menos favorable para el medio ambiente que las actividades del resto de la economía. En 2000 la contribución del comercio de mercancías al producto interior bruto global fue de alrededor del 20 por ciento. Ello demuestra que, si bien el comercio es un importante elemento de la actividad económica global, queda empujado por el tamaño del resto de la economía mundial. En un país dado, la política monetaria y fiscal nacional tendrá seguramente una mayor repercusión en el nivel agregado de actividad económica – y, por tanto, en la calidad del medio ambiente – que el comercio.

La manera normal de examinar los efectos del comercio en el medio ambiente es descomponer los efectos de escala, tecnología y composición (Grossman y Krueger, 1993). El efecto de escala se refiere a las consecuencias para el medio ambiente del aumento de la producción o de la actividad económica resultante del incremento del comercio. El supuesto general es que un aumento de la producción se traducirá en un incremento de la contaminación o la degradación de los recursos ambientales. Sin embargo, resulta que la relación entre el crecimiento económico y la calidad del medio ambiente no es lineal ni los efectos del crecimiento en el medio ambiente son tan perjudiciales.

Una notable constatación es que, si bien con diversas medidas la calidad del medio ambiente empeora inicialmente al aumentar los ingresos por habitante, una vez alcanzado determinado nivel de umbral los subsiguientes aumentos de los ingresos por habitante pueden mejorar la calidad del medio ambiente (Grossman y Krueger, 1993, 1995). La forma y firmeza de la curva ambiental de Kuznets (EKC), que es como se llama esa relación, parece variar según el medio ambiental que se examine; el efecto más fuerte se produce en la calidad del aire. La curva ambiental de Kuznets ha sido documentada por otros estudios, y algunas investigaciones recientes (Dasgupta y otros, 2002) parecen indicar que el umbral de ingresos en el que tiene lugar el punto de inflexión puede en realidad disminuir con el tiempo.⁷⁶

Es importante resaltar que los aumentos de los ingresos por habitante no se traducirán automáticamente en una mejora de la calidad del medio ambiente. Al disponer de ingresos más elevados, los ciudadanos piden a los gobiernos una mejor calidad del medio ambiente y pueden permitirse más fácilmente los consiguientes gastos de reducción de la contaminación. La mayor demanda de normas o reglamentaciones ambientales tienen que atenderla los gobiernos nacionales. A este respecto, las sociedades con mejor distribución de los ingresos y más libertades civiles y políticas tal vez puedan atravesar mejor la inclinada parte ascendente de la EKC (Torras y Óbice, 1998).

Esa mayor demanda de mejores resultados ecológicos puede ofrecer también incentivos para que las empresas mejoren las tecnologías de producción de manera que pueda lograrse un nivel dado de producción con menos contaminación. Un comercio más libre puede también impulsar la transferencia a los países de bienes, servicios y tecnologías favorables al medio ambiente. Esas fuerzas actúan para reducir la intensidad de la contaminación por unidad de producción, que es el efecto de tecnología.

El efecto de composición se refiere a la manera en que el aumento del comercio desvía la distribución de la producción de un país hacia los productos en los que tiene ventaja comparativa. Esa reasignación de recursos es la manera en que el comercio mejora la eficiencia de la producción. El efecto en el medio ambiente de un

⁷⁶ Entre esos estudios figuran los de Antle y Heidebrink (1995), Cole, Rayner y Bates (1997), Cropper y Griffiths (1994), Hettige, Lucas y Wheeler (1992), Panayotou (1995; 1997), y Shafrik (1994).

país determinado dependerá de lo contaminantes que sean los sectores en expansión y contracción. El efecto de composición será positivo para el medio ambiente si el sector en expansión es menos contaminante que los sectores en contracción y viceversa. Con respecto al mundo en su conjunto, la contaminación se desplazará de países que tengan ventaja comparativa en industrias menos contaminantes a países que tengan ventaja comparativa en industrias más contaminantes. Así pues, el comercio dará lugar a una mejora de la calidad ambiental en algunos países, pero a un empeoramiento en otros.

Por otra parte, el análisis del comercio y el medio ambiente se amplía a menudo para centrarse en las presiones competitivas que sufren las empresas o los gobiernos como consecuencia de la liberalización del comercio. Esas presiones pueden incitar a los gobiernos a adoptar reglamentaciones ambientales menos rigurosas (hipótesis de la congelación normativa o competencia por reducir) o incitar a las empresas a emplazar sus fábricas en países con reglamentaciones ambientales poco estrictas (hipótesis del refugio de la contaminación). Sin embargo, las pruebas empíricas parecen indicar que el costo de la observancia de las reglamentaciones ambientales no suele ser muy elevado. Por consiguiente, el aumento de la competencia causado por una mayor liberalización no tiene por qué dar lugar a una mayor renuencia a adoptar normas más rigurosas. Por otro lado, ni los estudios relativos a las corrientes de comercio internacional ni los relativos a las corrientes de IED sugieren que las reglamentaciones ambientales sean un factor importante en las decisiones internacionales en materia de emplazamiento, sino que hay otros factores (riesgos políticos, inseguridad con respecto a los tipos de cambio, costos de la mano de obra, impuestos de las sociedades) que son más importantes.⁷⁷

No obstante, independientemente de los mecanismos por cuyo conducto afecte el comercio al medio ambiente, lo que es importante es que se implanten en la economía nacional las políticas ecológicas adecuadas para que se valore debidamente la utilización de los recursos ambientales (tierra, aire, agua, etc.). Las políticas ecológicas adecuadas pueden entrañar impuestos, reglamentaciones, establecimiento de normas o la supresión de las subvenciones. Siempre que los gobiernos aborden efectos negativos en el medio ambiente que de otra manera no se tienen debidamente en cuenta (externalidades negativas), el comercio internacional puede promover una mejor calidad ambiental al aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos. Un comercio más libre se traduce en la reasignación de los recursos a sectores de ventaja comparativa, con la consiguiente reducción o eliminación del despilfarro.

Cuando no se corrigen las externalidades negativas, el comercio puede agravar los daños al medio ambiente o acelerar la utilización de recursos no renovables. No obstante, ni siquiera en esas situaciones son necesariamente las medidas restrictivas del comercio los instrumentos óptimos que pueden utilizarse. El principio básico es que lo mejor es orientar las medidas correctivas a la raíz del problema. Por ejemplo, si el objetivo es reducir la deforestación de los bosques pluviales tropicales, tal vez sea mucho más efectivo dar incentivos a la población local para proteger sus bosques o que las empresas madereras paguen el costo íntegro de las concesiones forestales. La restricción del comercio mediante un arancel más elevado o una prohibición de las importaciones en el país consumidor no resolverá el problema de las externalidades en su raíz y causará otras pérdidas irreparables.

Cuando las externalidades negativas son de carácter transfronterizo, por ejemplo el calentamiento de la Tierra, tal vez los gobiernos nacionales no afronten la debida estructura de incentivos para frenar sus problemas de contaminación. Ello se debe a que parte de los costos recae en otros países. En este caso es evidente que hay posibilidades de cooperación internacional. No obstante, incluso en ese caso la mejor solución sería un acuerdo multilateral que enfrentara a los productores de todos los países con el verdadero precio social de sus actividades contaminantes.

Ahora bien, ¿qué ocurre si las preferencias ambientales – y, por consiguiente, las reglamentaciones – difieren entre las naciones? Esto ha despertado temores de que un comercio más abierto, al aumentar la competencia entre los países, les induzca a reducir las normas ambientales o a impedir la adopción de reglamentaciones más rigurosas. En un mundo de naciones soberanas no sería posible imponer un conjunto universal de normas

⁷⁷ En OMC (1999a) figura un amplio estudio de los trabajos publicados sobre esas cuestiones.

ambientales si los países no estuvieran dispuestos a aceptarlas. De hecho, muchos economistas consideran que las diferencias de las preferencias ambientales constituyen una base legítima de ventaja comparativa. Pero, no cabe duda de que existen posibilidades de cooperación más estrecha entre los gobiernos en lo que se refiere a cuestiones ambientales de importancia internacional, sobre todo porque es probable que la alternativa fueran reproches y medidas de retorsión mutuamente destructivas.

Recuadro IIA.8: Evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales

Desde mediados del decenio de 1990, no ha dejado de aumentar el número de marcos o metodologías para realizar evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales establecidos por gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones regionales y organizaciones internacionales. Se han realizado evaluaciones sobre, entre otros, los Acuerdos de la Ronda Uruguay, el mercado único de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio en los que participan los Estados Unidos y las Comunidades Europeas. El Canadá, los Estados Unidos y las Comunidades Europeas han pedido evaluaciones ambientales de determinados acuerdos comerciales y están utilizando actualmente esas metodologías para examinar diversos marcos hipotéticos de las negociaciones en curso en la OMC. El creciente número de trabajos publicados refleja la mayor atención prestada por la comunidad comercial a las cuestiones ambientales y su disposición a responder a esas preocupaciones. El éxito de las iniciativas de liberalización del comercio en el decenio de 1990, en una época de mayor conciencia nacional e internacional de las cuestiones relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible, contribuyó a que aumentaran las peticiones de que se tuvieran en cuenta los objetivos ambientales en las negociaciones comerciales. Se consideró que el establecimiento en la OMC de un mecanismo vinculante de solución de diferencias podría limitar la autonomía de las autoridades nacionales para adoptar medidas en otras esferas si esas medidas tenían efectos negativos en el comercio de otro Miembro de la OMC.

Las evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales parecen perseguir varios objetivos. En el nivel más general, deben velar por que exista una mayor coherencia entre las políticas comerciales y ambientales. En segundo lugar, las evaluaciones facilitadas a los negociadores comerciales de un país pueden permitir que se ajuste en consecuencia la posición de negociación. En tercer lugar, los resultados de las evaluaciones podrían utilizarse para elaborar medidas de mitigación con objeto de reducir al mínimo las consecuencias sociales o ambientales desfavorables. Por último, e igualmente importante, la realización de una evaluación puede apaciguar posibles preocupaciones públicas al demostrar que el gobierno concede a las preocupaciones ambientales la importancia debida en las negociaciones.

En algunas de las metodologías hay una etapa preparatoria en la que se identifican, para su estudio, hipótesis específicas sobre la relación comercio-medio ambiente o se establecen marcos hipotéticos de negociación comercial. No obstante, el primer paso suele ser determinar qué disposiciones del acuerdo comercial pueden tener efectos importantes en el medio ambiente (selección). El segundo paso es evaluar las probables consecuencias económicas, ambientales o sociales. Suele entenderse por impactos ambientales los efectos en la calidad del aire, el agua o la tierra y en la diversidad biológica. El tercer paso entraña la identificación de sectores o problemas específicos en los que centrarse (ámbito) y la utilización de diversos instrumentos (por ejemplo, modelos económicos o estudios de casos prácticos) para identificar efectos específicos. Esto se complementa con la realización de un análisis jurídico de los posibles efectos normativos del acuerdo comercial. La cuestión fundamental es si el acuerdo comercial requiere cambios de las medidas ambientales del país o limita su capacidad para establecer y aplicar reglamentaciones ambientales. El último elemento es la elaboración de medidas de mitigación o medidas complementarias para limitar las posibles consecuencias desfavorables para el medio ambiente del acuerdo, lo cual puede entrañar cambios de la posición de negociación del país o la promulgación de medidas complementarias después de aplicarse el acuerdo. Todas las metodologías contienen

-->

disposiciones y procedimientos específicos sobre la celebración de consultas públicas en diversos momentos de la evaluación.

Como los trabajos publicados sobre las evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales apenas datan de 10 años en los diversos marcos se tropieza con dificultades metodológicas y limitaciones de datos reconocidas. En primer lugar, hay graves limitaciones de los datos sobre indicadores ambientales. Se carece de buenas estadísticas sobre medio ambiente a nivel nacional y, lo que es más importante, a nivel local o regional. En segundo lugar, en las evaluaciones se han utilizado pocos instrumentos cuantitativos, lo que contribuye a una falta de rigor en el proceso, pese al rápido desarrollo en los últimos años de modelos de equilibrio general computable que incorporan interacciones economía-medio ambiente. Podrían utilizarse en el ejercicio de determinación del ámbito o darles mayor utilidad incorporando condiciones regionales o locales. En tercer lugar, aún se está desarrollando el marco teórico del comercio y el medio ambiente; a menudo las pruebas empíricas de muchas de las vinculaciones hipotéticas no son concluyentes. La dificultad es aún mayor en el caso de la relación entre el comercio y el desarrollo sostenible, ya que sigue siendo difícil definir rigurosamente el concepto. Por último, la mayoría de los marcos no incluyen análisis de costos-beneficios, por lo que es difícil una evaluación integrada de los efectos económicos, sociales y ambientales y saber sobre qué base se adoptarían en definitiva las decisiones. El supuesto de que se establezcan medidas de mitigación o medidas complementarias no sirve de justificación suficiente para esa omisión. Las medidas de mitigación pueden no ser siempre factibles, pueden ser demasiado costosas o tal vez no puedan contrarrestar completamente los efectos ambientales o sociales negativos. Los marcos de evaluación de los efectos en el medio ambiente requieren mejoras en una serie de esferas importantes: en la elaboración de modelos de vinculaciones entre comercio y medio ambiente, en la compilación de datos ambientales, en la utilización de métodos cuantitativos y en la evaluación de los recursos ambientales. Esas mejoras son esenciales para llegar a evaluaciones precisas, sólidas y relevantes sobre los efectos de los acuerdos comerciales multilaterales en el medio ambiente.