



Capítulo 2

Las dimensiones económicas de la globalización

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

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

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

I. Comercio e inversión internacional

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

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

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

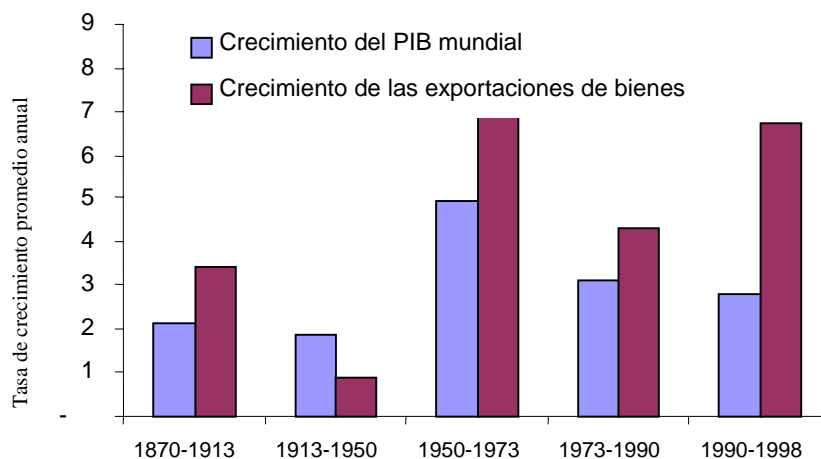
En efecto, fuera de las potencias europeas comprometidas con el libre comercio (Inglaterra y los Países Bajos, en particular), de la imposición de este sistema a las colonias en las relaciones económicas con su respectiva metrópolis y de exigencias similares a algunas potencias independientes (Japón,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

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

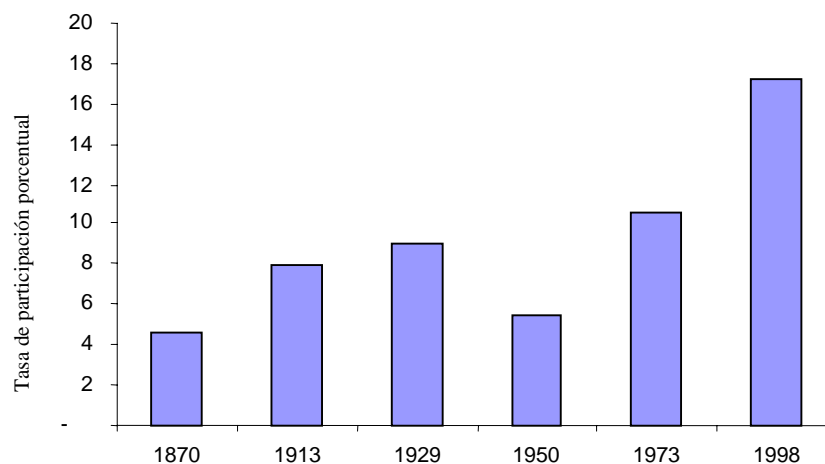
² Entre los países latinoamericanos, destacan en este sentido Brasil, Chile, Colombia y México (Bairoch, 1993, Parte I; Maddison, 1989, cap. 4; Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a).

Gráfico 2.1
COMERCIO Y PRODUCTO MUNDIAL, 1870-1998

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



B. Relación exportaciones/PIB mundial



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.2

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

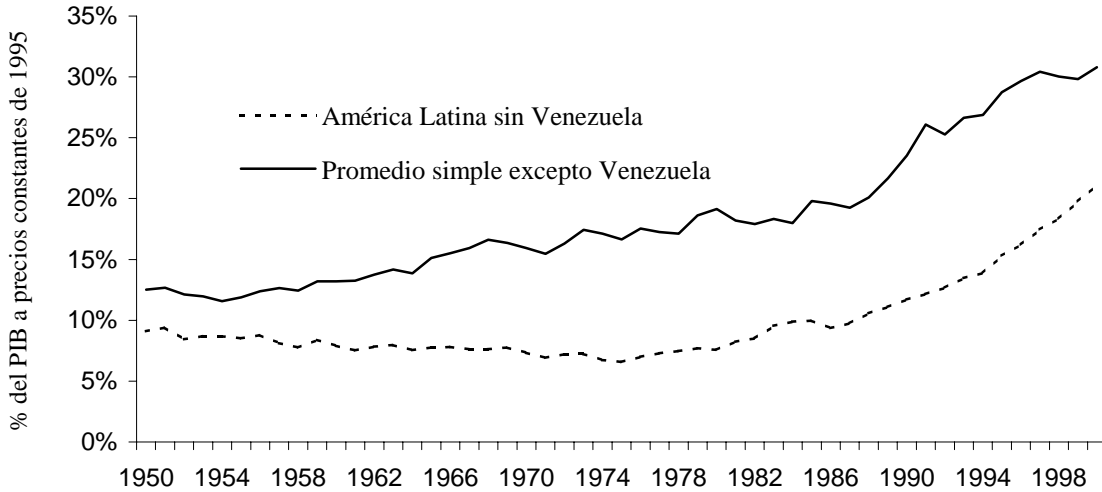
| Región de destino \ Región de origen | Europa occidental | Estados Unidos | Otros industrializados | Total países industrializados | América Latina y el Caribe | Asia en desarrollo | África | Total países en desarrollo | Total por origen |
|---|--------------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------------------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

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

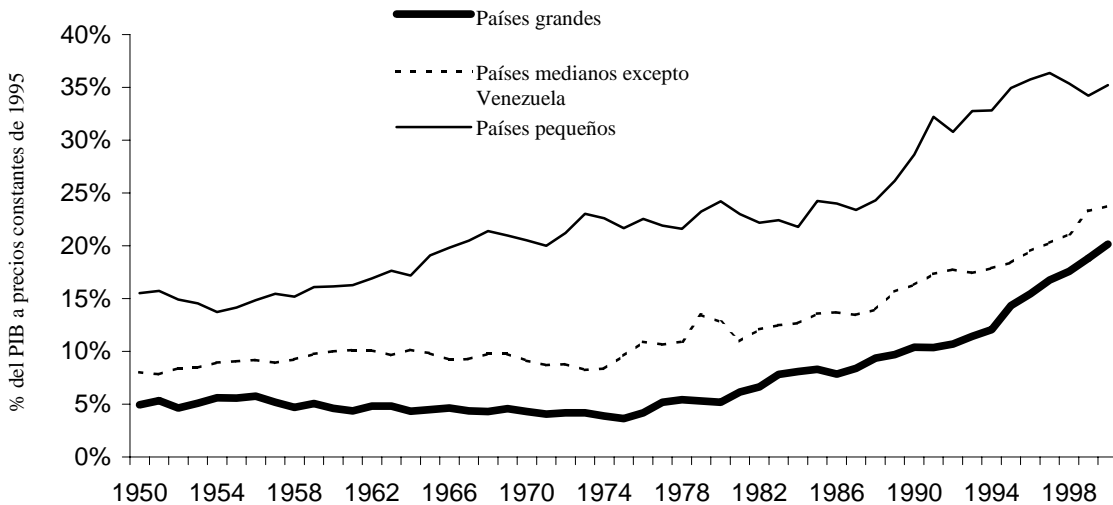
Nota: Los datos de las importaciones mundiales se refieren al total de importaciones de 82 países informantes, lo que corresponde aproximadamente el 90% del comercio mundial. El año 1985 se refiere al promedio anual del período 1984-1986. El año 2000 se refiere al promedio anual de 1999-2000. Los países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

Gráfico 2.2
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA

A. Porcentajes del PIB



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



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

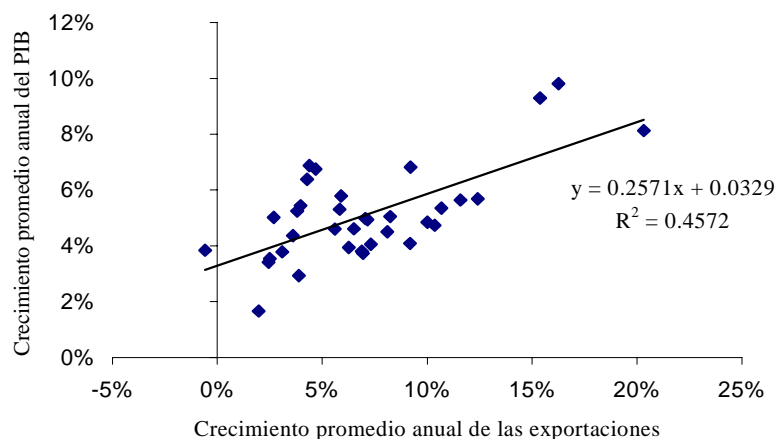
En consecuencia, la relación entre comercio y crecimiento económico ha sido variable, no sólo a lo largo del siglo transcurrido con anterioridad a la segunda guerra mundial, sino también durante las fases más recientes de globalización. Como queda en evidencia en el gráfico 2.1, la aceleración del comercio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

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

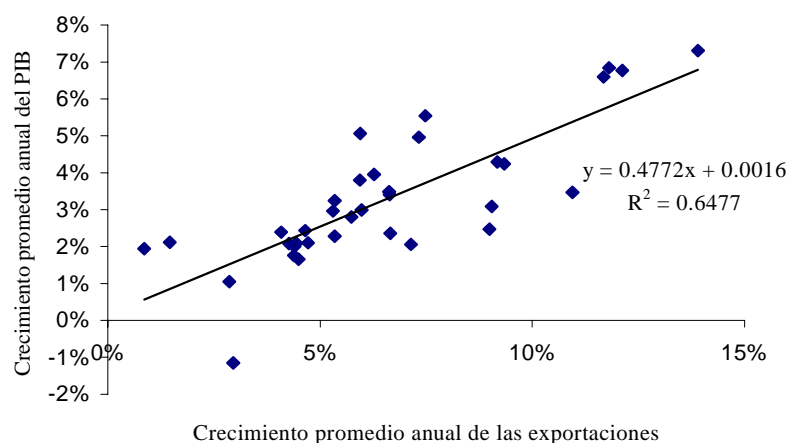
Esta relación variable queda confirmada en el gráfico 2.3. La aceleración del crecimiento del producto en 1950-1973 corresponde a patrones muy distintos de integración a la economía mundial. Por lo tanto, la segunda fase de globalización no se caracterizó por una estrecha correlación positiva entre el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

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

A. 1950-1973



B. 1973-1998



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

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

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

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

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

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

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

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

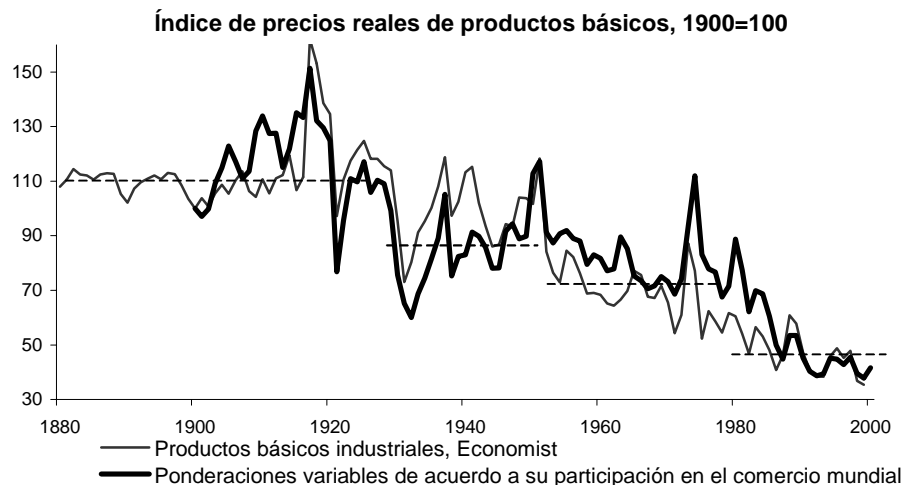
| | Productos dinámicos | | | | Productos estancados | | | | |
|--|---------------------|------|------|---------|----------------------|------|------|---------|---------------------------|
| | Número de partidas | 1985 | 2000 | Aumento | Número de partidas | 1985 | 2000 | Pérdida | Aumento o reducción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

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

Recuadro 2.1

DETERIORO DE LARGO PLAZO DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

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



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

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

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

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

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

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

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

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

2. Surgimiento de sistemas internacionales de producción integrados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A: Cuadros B7 y B8.

B: Cuadros B1 y B2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

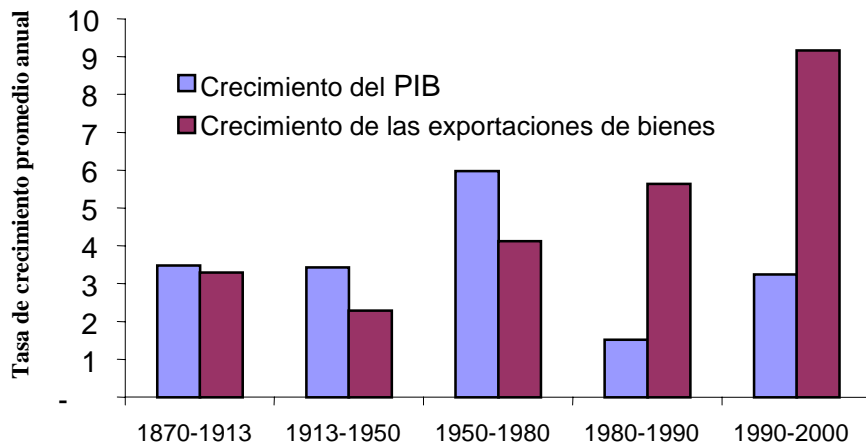
¹⁵ En los capítulos 6, 7 y 10 de este libro y CEPAL (2001a), Katz (2000) y Mortimore y Peres (2001) se presenta un análisis más extenso de estos temas.

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

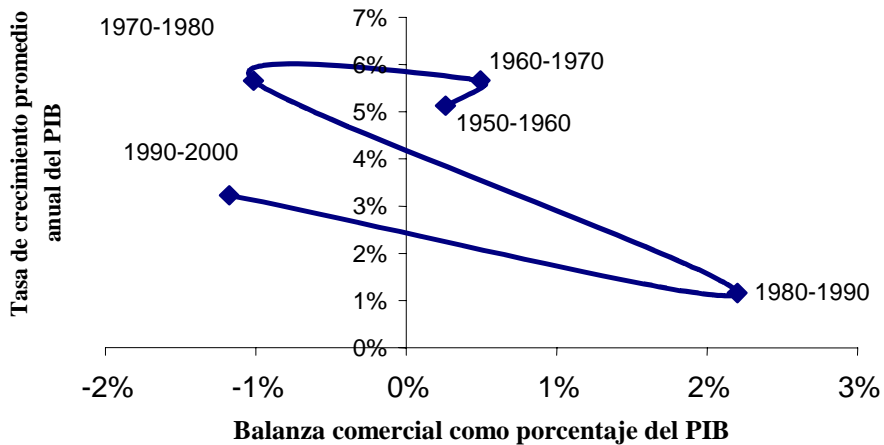
manufacturero en el total se sitúa en niveles cada vez menores de ingreso por habitante; en 1990, más de treinta países tenían un ingreso por habitante mayor que el correspondiente al nivel en el que la participación del empleo manufacturero comienza a decaer. En el sector servicios se da una evolución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

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

A. Tasas de crecimiento



B. Balanza comercial y crecimiento del PIB



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

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

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

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

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

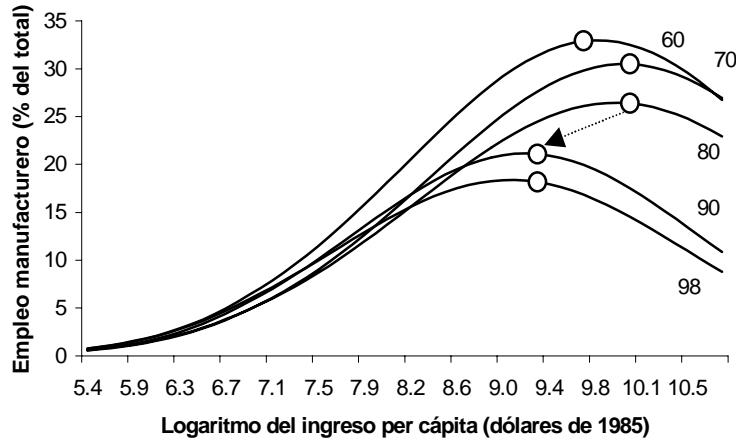
Una de las características peculiares de América Latina y el Caribe es el notable contraste entre la similitud de la relación porcentual entre empleo manufacturero y total en la mayoría de los países de la región antes de las reformas económicas, y las divergencias que se dan a partir de entonces (véase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

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

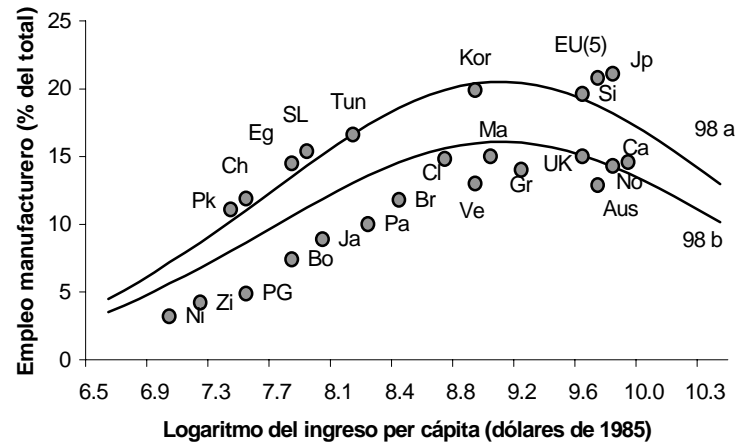
Gráfico 2.5

DESINDUSTRIALIZACIÓN, COMERCIO EXTERIOR, EMPLEO E INGRESO

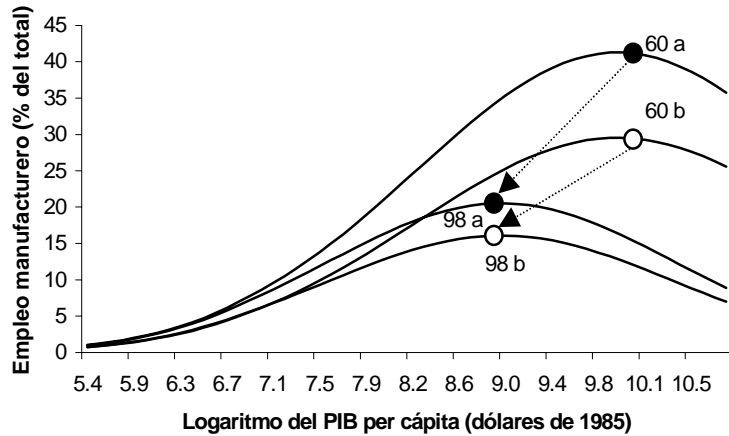
A. Fuentes de desindustrialización



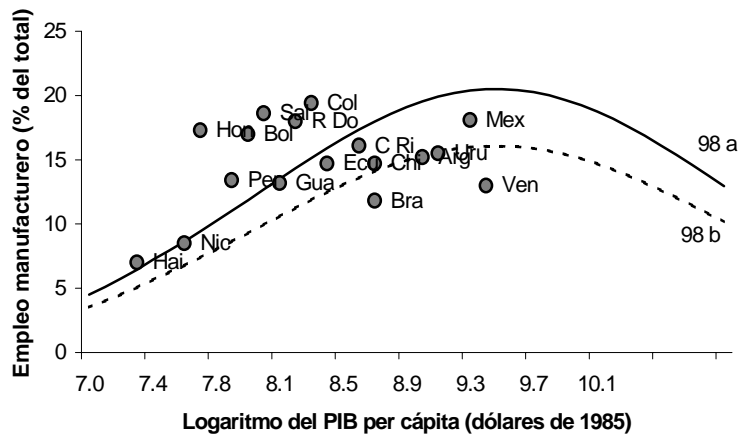
B. El efecto del comercio exterior



C. Cambios en empleo e ingresos, 1960 y 1998



D. América Latina y el Caribe, 1998



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

4. Desarrollo de la institucionalidad comercial internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Finanzas internacionales y régimen macroeconómico

1. Transformaciones históricas del sistema financiero internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

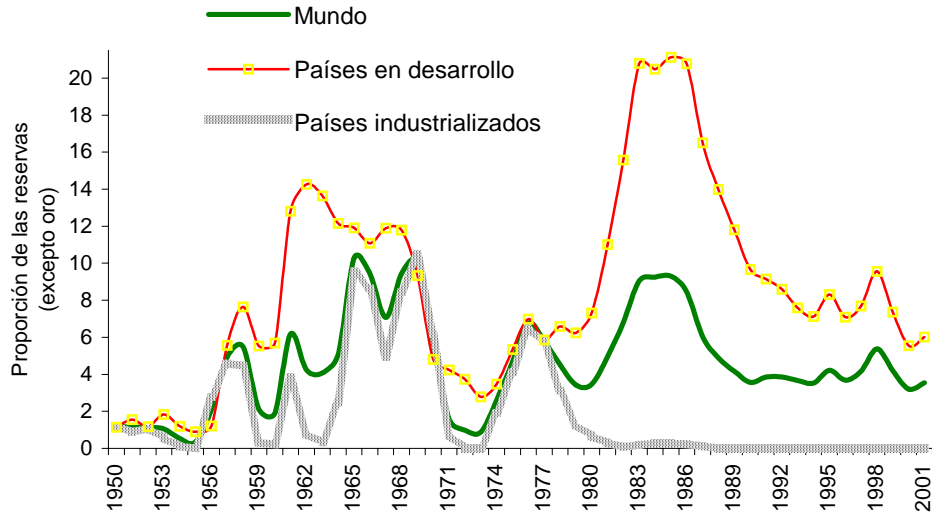
Como se sabe, el excedente de dólares también hizo perder vigencia a los acuerdos adoptados en Bretton Woods. El abandono de la paridad dólar-oro en 1971 y la posterior flotación de las monedas más importantes dejaron obsoleto el primer elemento del acuerdo y modificaron profundamente el tercero. Los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

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

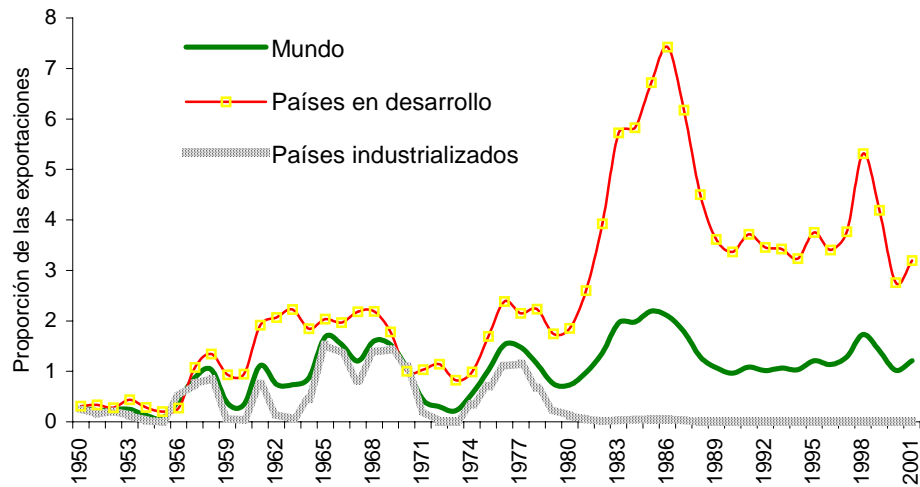
El segundo elemento del acuerdo de Bretton Woods también sufrió cambios sustanciales, que obedecen a dos razones. La primera es la suspensión del financiamiento del Fondo Monetario a los países desarrollados, que había sido muy importante hasta entonces, a fines de los años setenta (véase el gráfico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

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

A. Proporción de las reservas internacionales



B. Proporción de las exportaciones



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

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

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

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

2. Transformaciones y volatilidad reciente de los mercados financieros

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

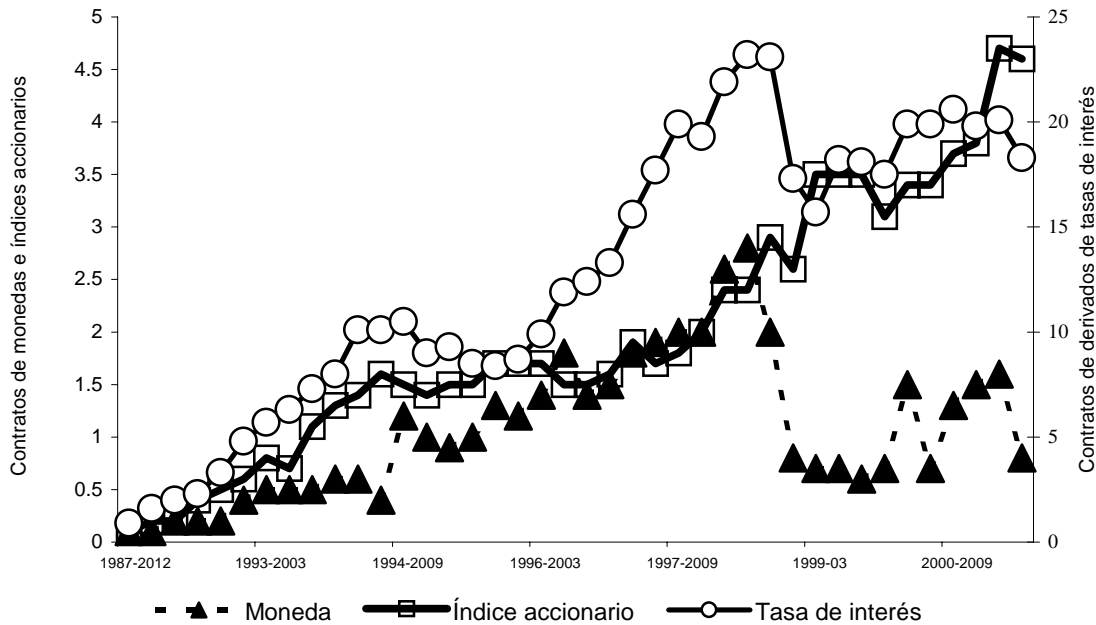
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Institutional Investors Statistical Yearbook, 2001*, París, 2001.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

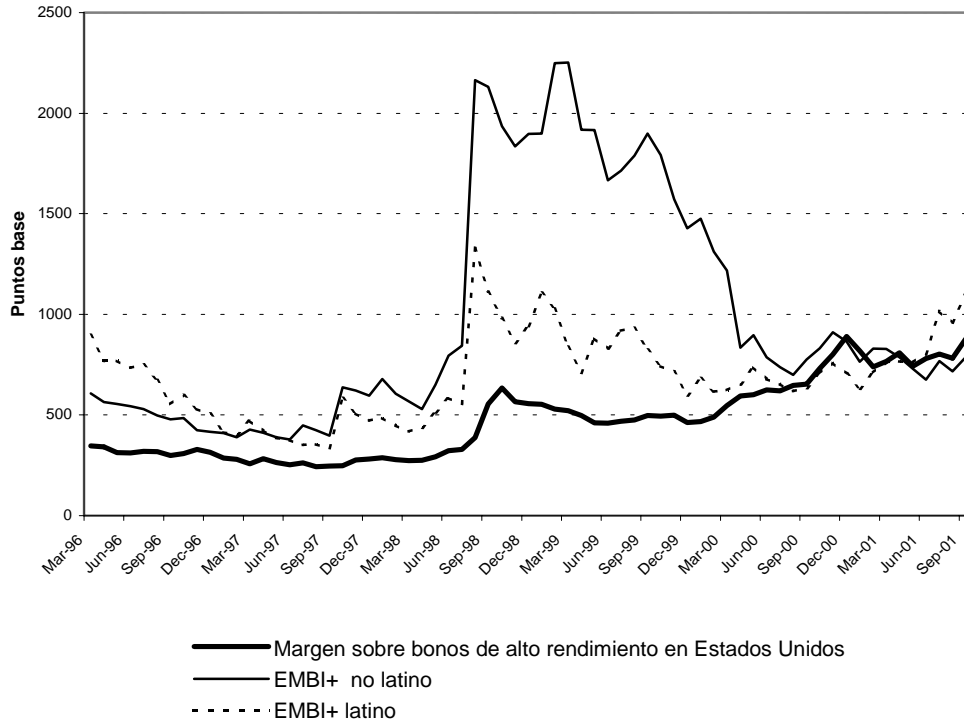
En el gráfico 2.8 se ilustra la correlación entre dos mercados de riesgo durante el turbulento período que se inició con la crisis de 1997: el mercado de bonos en economías emergentes y el de bonos de alto riesgo en Estados Unidos. En ambos se produjo una disminución anterior de los márgenes de riesgo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

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

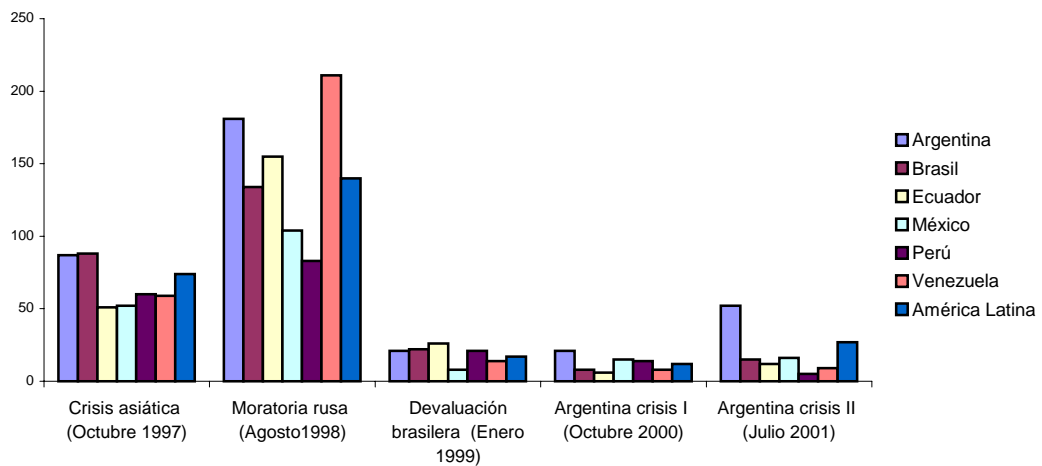
²⁹ La correlación de los márgenes de riesgo mensuales de los títulos latinoamericanos y de los títulos de alto riesgo en el mercado norteamericano es de 0.56 en el período marzo 1996-septiembre 2001, pero se elevó a 0.79 entre septiembre de 1997 y noviembre de 1999.

Gráfico 2.8
MÁRGENES DE MERCADOS EMERGENTES

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



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

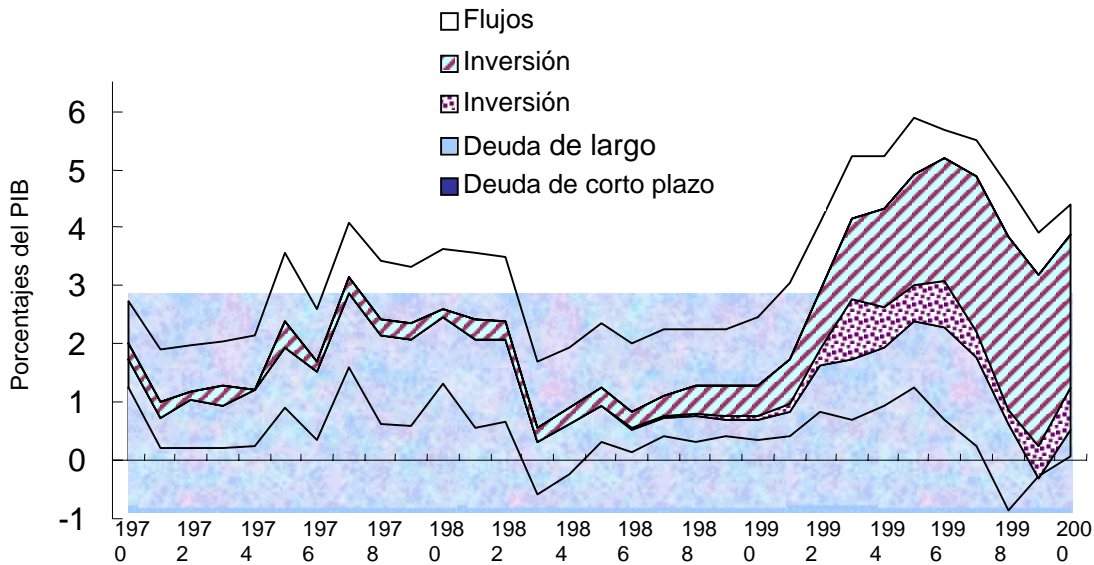


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de Merrill Lynch y J.P. Morgan Chase.

3. Flujos de capitales hacia países en desarrollo

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

Gráfico 2.9
FLUJOS NETOS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

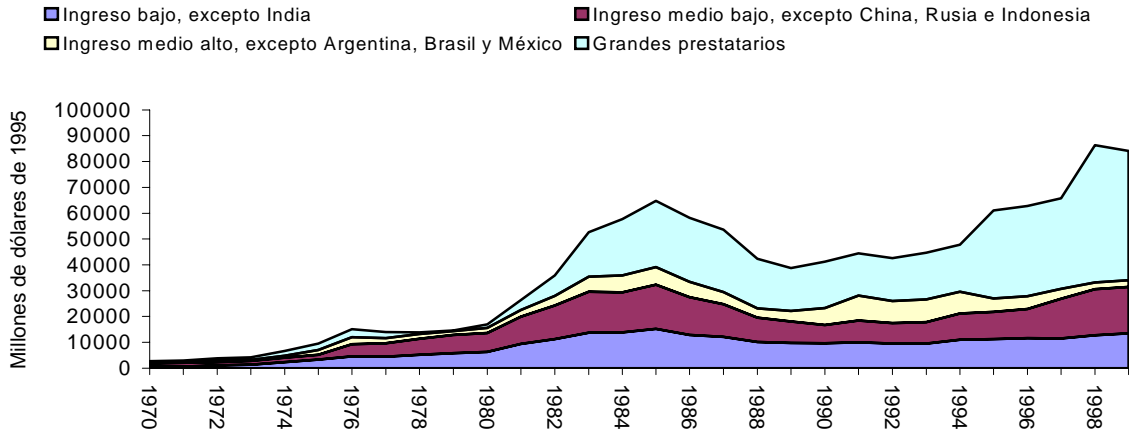
Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001 y *World Development Indicators, 2001*, Washington, D.C., versión en CD-ROM (para datos de PIB y población).

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

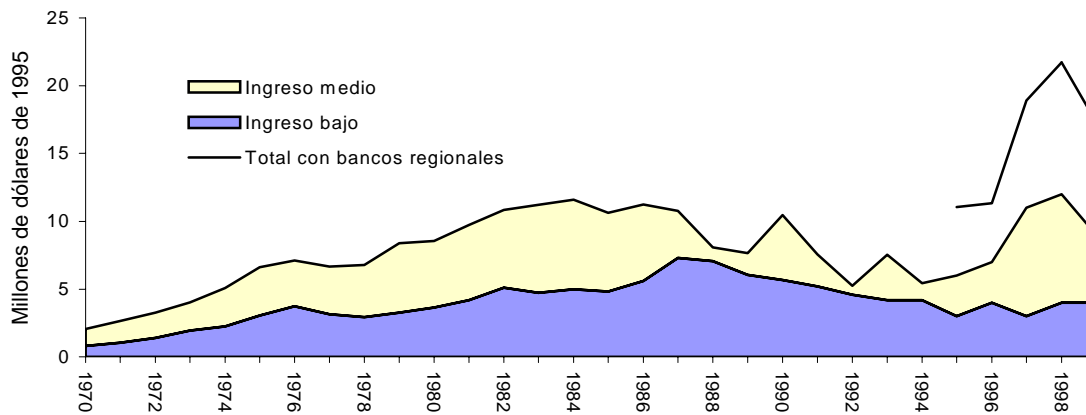
b/ El Banco Mundial considera a la República de Corea como país de ingresos altos; sin embargo, en *Global Development Finance 2001* lo incluye en el grupo de ingresos medios.

Gráfico 2.10
CRÉDITOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

A. Créditos del Fondo Monetario Internacional



B. Créditos de la banca de desarrollo



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

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

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

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

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

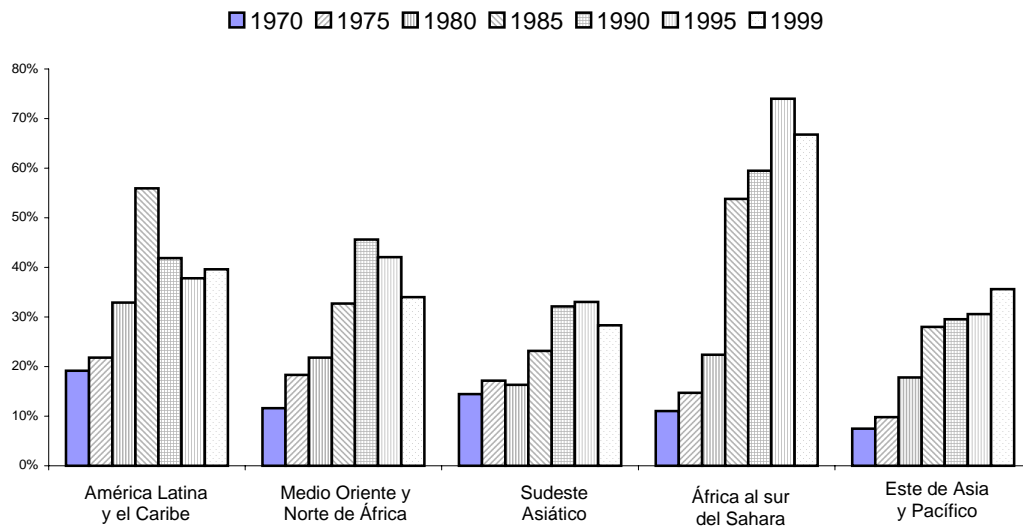
Por último, cabe destacar que la tendencia a la concentración de la banca en el plano internacional se ha extendido a los países en desarrollo. Este proceso obedece tanto a la expansión de los grandes bancos internacionales como a la estrategia adoptada por los de menor tamaño para hacer frente a la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

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

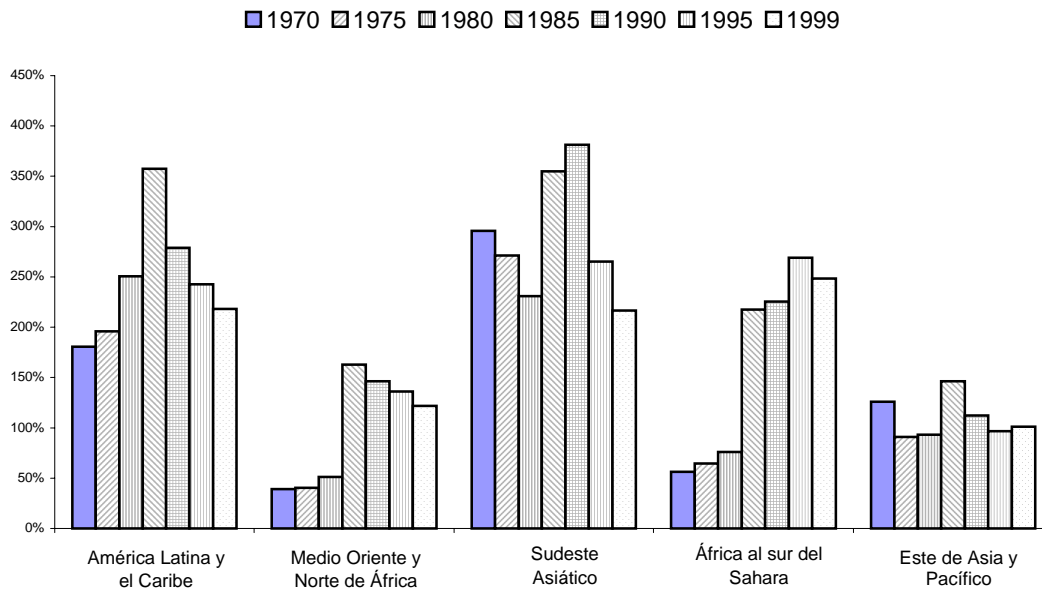
La conjunción de los procesos de liberalización financiera, de penetración de la banca extranjera y de las nuevas modalidades de articulación externa del sector privado han dado origen a una profunda reestructuración de los sistemas financieros de los países en desarrollo. En muchos sentidos, los sectores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

Gráfico 2.11
DEUDA EXTERNA

A. Porcentaje del PIB



B. Porcentaje de las exportaciones



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

III. Migración internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b/ Datos basados en registros de población.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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