

CEPAL 2002

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



Globalización y desarrollo

Síntesis

- I. El carácter histórico y multidimensional de la globalización / **3**
- II. Hechos destacados de la fase actual de globalización económica / **7**
- III. Hechos destacados en América Latina y el Caribe / **15**
- IV. Una agenda para la era global / **28**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Distr.
GENERAL
LC/G.2176 (SES.29/17)
23 de abril de 2002
ORIGINAL: ESPAÑOL

Globalización y desarrollo es el documento elaborado por la Secretaría de la CEPAL para el vigesimonoveno período de sesiones de la Comisión (Brasilia, mayo de 2002). La presente publicación presenta una síntesis del documento anteriormente citado.

I. El carácter histórico y multidimensional de la globalización

El mundo actual se caracteriza por lo que se conoce como mundialización o globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial en los ámbitos nacional y regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo, puesto que tiene profundas raíces históricas, los cambios en términos de espacios y tiempos provocados por la revolución en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

Los historiadores modernos reconocen etapas que se destacan en el proceso de globalización de los últimos 130 años. La primera fase, que abarca de 1870 a 1913, se distingue por una gran movilidad de capitales y mano de obra, junto con un auge comercial debido a la notable reducción de los costos de transporte, más que al libre comercio. Esta fase se vio interrumpida por la primera guerra mundial, que dio origen a un período caracterizado por la imposibilidad de retomar las tendencias anteriores y la franca retracción de la globalización en los años treinta.

Después de la segunda guerra mundial se inicia una nueva etapa de integración global, en la que conviene distinguir dos fases sucesivas. El punto de inflexión se produjo a comienzos de la década de 1970, como consecuencia de la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods; de la primera crisis petrolera; de la creciente movilidad de los capitales privados, que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores, y del fin de la «edad de oro» de crecimiento de los países industrializados. Reconociendo este punto de quiebre, podemos hablar de una segunda fase de globalización, que comprende de 1945 a 1973 y en la que priman un gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación técnica, financiera y comercial y una notable expansión del comercio de

manufacturas entre países desarrollados, junto con la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra.

En el último cuarto del siglo XX se consolidó una tercera fase de globalización, cuyos principales rasgos son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas internacionales de producción integrada, la expansión y la considerable movilidad de los capitales unida a la persistencia de las restricciones al movimiento de mano de obra, y el acceso masivo a la información en “tiempo real”, gracias al desarrollo de tecnologías de información y comunicaciones. Asimismo, se advierte una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo. Cabe destacar, en consecuencia, que la actual fase de globalización presenta características que la distinguen en varios sentidos de las fases anteriores de internacionalización de la economía mundial (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Características de las fases de globalización

	1870-1913	1945-1973	Desde 1974
Movilidad de capital	Alta	Baja	Alta
Movilidad de mano de obra	Alta	Baja	Baja
Libre comercio	Limitado	Limitado	Alto
Instituciones globales	Inexistentes	Creación	Rezago
Instituciones nacionales	Heterogeneidad	Heterogeneidad	Homogeneización

El concepto de globalización empleado en este documento también hace hincapié en su carácter multidimensional. En efecto, aunque sus dimensiones económicas son muy importantes, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica.

Algunos de estos procesos están ligados a la esfera económica. Uno de ellos es la extensión de los problemas ambientales de carácter global. En los tres últimos decenios ha quedado en evidencia y se ha documentado científicamente una situación planetaria sin precedentes, derivada de la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas, que tiene efectos de carácter mundial como el calentamiento global, el

adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad, y el avance de la desertificación y la sequía, que adquieren una dimensión perversa, la de “males públicos globales”. Esto ha puesto de manifiesto la mayor vulnerabilidad ambiental y la mayor interdependencia existente entre los países, que se han convertido en rasgos de la tercera fase de globalización.

A diferencia de lo que ocurre con el sistema multilateral de comercio, el manejo de los asuntos ambientales internacionales tiene una institucionalidad débil y fragmentada. En los últimos veinte años han aumentado considerablemente los tratados multilaterales sobre medio ambiente y las instituciones intergubernamentales, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas. hecho que revela la necesidad de racionalizar la gestión internacional del desarrollo sostenible. Los países en desarrollo se enfrentan, además, a crecientes presiones para incorporar estos criterios en los acuerdos comerciales. La reciente Declaración Ministerial de Doha amplía el ámbito y la profundidad de los temas relacionados con el medio ambiente que se considerarán en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

El avance más importante registrado en el último decenio es el desarrollo de nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional, el más importante de los cuales es el principio 7 de la Declaración de Río, relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional como consecuencia del conjunto de externalidades y efectos acumulativos derivados de su trayectoria de industrialización. Este principio ofrece el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos ambientales que los países en desarrollo en el marco de los acuerdos multilaterales. Es importante destacar que también supone el reconocimiento explícito de que no es posible ni deseable una «nivelación del campo de juego» en la esfera ambiental, lo que contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos del reordenamiento internacional.

Hay otros procesos, que tienen una dinámica relativamente independiente de la globalización económica. Uno de los más positivos es el que la CEPAL ha denominado “globalización de los valores”, que se entiende como la extensión gradual de principios éticos comunes, cuyas manifestaciones más importantes son las declaraciones sobre los derechos humanos -en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, y, de derechos económicos, sociales y culturales- y las declaraciones de

las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, incluida, muy especialmente, la Declaración del Milenio. Al igual que en el plano económico, esta «globalización de los valores» tiene una larga trayectoria enraizada en las luchas de la sociedad civil internacional: mientras los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas tienen su origen histórico en los movimientos liberales de fines del siglo XVIII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el producto de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX, y los principios de igualdad de género son el resultado de la larga lucha de los movimientos feministas internacionales.

La prolongada historia de los movimientos sociales ha adquirido en los últimos años una nueva dimensión: la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural típica de la globalización. Este «derecho a ser diferente» se relaciona de diversas maneras con los derechos humanos en el sentido tradicional, que reconocen la igualdad de los ciudadanos, entre sí y ante el Estado. Igualdad e identidad tienen, por lo tanto, una compleja relación en el plano global. Por una parte, el dinamismo actual del proceso de globalización amenaza con convertir el enriquecedor diálogo de culturas en un monólogo, mientras por otro la interacción abre oportunidades culturales a nuevos y variados grupos y personas, incluidas oportunidades de mezcla de distintas culturas. Esta evolución, que se da a través de mecanismos de participación y exclusión, se expresa en nuevas redes, virtuales y de otro tipo, que sustituyen a las tradicionales formas de organización de los movimientos contestatarios.

Las relaciones políticas internacionales también han sufrido cambios de gran envergadura en los últimos decenios. El fin de la guerra fría marcó un vuelco en el clima imperante entre Estados soberanos. La acentuación de la primacía estadounidense, los esfuerzos europeos por crear un bloque protagónico en la economía y la política mundial, el rezago de Japón, el surgimiento de China y de India, y la abrupta transición de los países socialistas fueron sus rasgos más sobresalientes. Los profundos cambios políticos que supusieron estos fenómenos otorgaron a la democracia representativa una preponderancia nunca vista.

Estos cambios políticos enfrentan un reconocido déficit de gobernabilidad global, que refleja otro conflicto profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. No existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que hagan posible una adecuada representación de los intereses de los países y de los sectores

sociales menos poderosos. Esta situación provoca tensiones, debido a que los espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y locales.

II. Hechos destacados de la fase actual de globalización económica

1. Volatilidad financiera

La volatilidad que ha primado en los mercados financieros internacionales en los tres últimos decenios no es un fenómeno nuevo, pero algunas características contemporáneas de los mercados han tendido a acentuarla. Su principal reflejo han sido las frecuentes crisis financieras, distintivas tanto del mundo industrializado como de los países en desarrollo desde la década de 1970. Dado que en los mercados financieros se realizan operaciones esencialmente intertemporales, la falta de información sobre el futuro es la “falla de mercado” fundamental que explica dicha volatilidad. 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.

Las asimetrías de información entre acreedores y deudores 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, debidos a la desconfianza en la información imperfecta con que cuentan los acreedores sobre los demás deudores, especialmente los más riesgosos. Como dicha confianza también tiene una evolución procíclica, los márgenes de los préstamos considerados de mayor riesgo en los mercados también son procíclicos, lo que da lugar a sucesivos períodos de “apetito” por actividades de alto riesgo y de “huida hacia la calidad”.

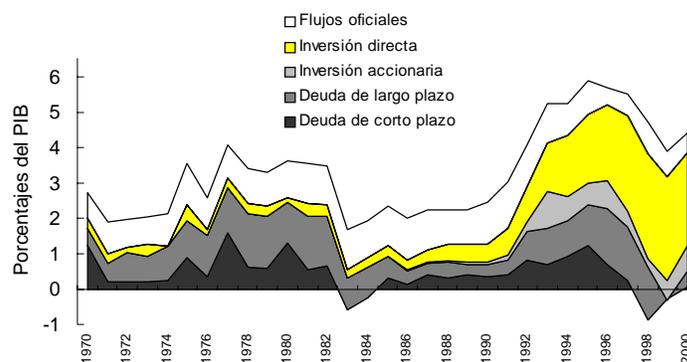
Entre los rasgos contemporáneos de los mercados financieros que han tendido a acentuar la volatilidad, cabe mencionar en primer lugar la insuficiente regulación, que afecta tanto a las actividades bancarias como a las de los inversionistas institucionales y agentes que operan en el mercado de derivados, y el carácter procíclico de la normativa vigente. En segundo término, destacan los problemas de contagio provocados por las restricciones de liquidez que enfrentan en diversos mercados los inversionistas institucionales, que es mayor cuanto más participan en el mercado instituciones con elevados niveles de apalancamiento. En tercer lugar figura el empleo por parte de varios agentes del mismo sistema de evaluación de riesgos, y su aplicación con un horizonte de corto plazo,

que tiende a acentuar el efecto de contagio, a lo cual se agrega el comportamiento procíclico de las agencias calificadoras de riesgos.

A diferencia de los decenios anteriores, la inversión extranjera directa (IED) y la colocación de bonos fueron las principales fuentes de financiamiento en los años noventa. La primera mostró un considerable crecimiento a lo largo de todo el decenio y aportó, en promedio, tres cuartas partes de los flujos netos de capitales hacia países en desarrollo. A grandes rasgos, la inversión extranjera directa tuvo una tendencia ascendente y una escasa volatilidad. Al respecto, cabe señalar que gran parte de estas inversiones han consistido en fusiones y adquisiciones, en desmedro de la creación directa de capacidad productiva.

En marcado contraste con la IED, las emisiones de bonos fueron fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales. Los flujos netos de la banca comercial mostraron tendencias similares, en tanto que los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en los mercados internacionales (ADRs e instrumentos similares) mostraron el mayor grado de inestabilidad. A diferencia de las inversiones extranjeras directas, el agregado de todas estas otras fuentes de financiamiento fue notablemente procíclico en los años noventa (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Flujos netos de capital hacia los países en desarrollo

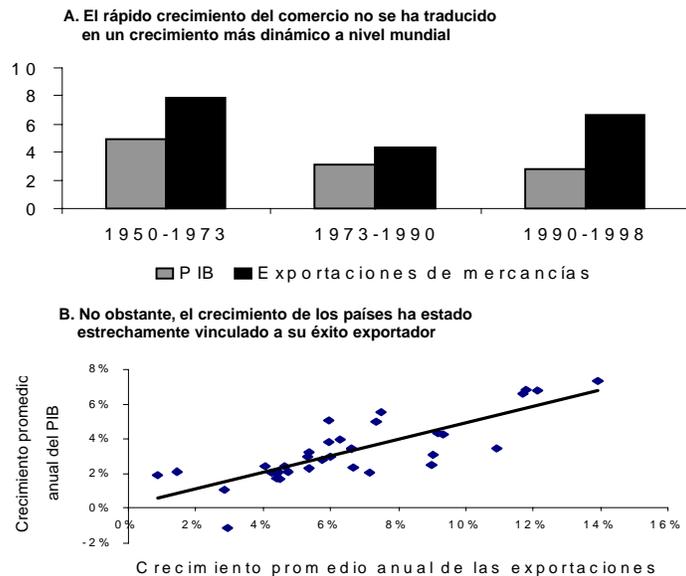


Fuente: CEPAL, sobre la base de World Bank, Global Development Finance 2001.

2. Reestructuración productiva y tecnológica

La relación entre estrategia de desarrollo, comercio exterior y crecimiento económico ha sido variable desde fines de la segunda guerra mundial. Los análisis comparativos demuestran que la política comercial ha desempeñado 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. En particular, durante la fase actual de globalización, la liberalización y la expansión del comercio mundial **no** se tradujeron en un crecimiento global más dinámico, pero los logros de los distintos países **sí** han estado estrechamente vinculados a su capacidad para insertarse en forma adecuada en las corrientes de comercio mundial (véase el gráfico 2). No obstante, el éxito de las estrategias comerciales no obedece a un modelo único sino, por el contrario, a diversas combinaciones de ortodoxia y heterodoxia económicas.

Gráfico 2
Asociación entre exportaciones y crecimiento



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

A su vez, la composición del comercio mundial por categoría de bienes ha registrado cambios sustanciales en los últimos quince años. 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 ámbito. Por otra parte, la competencia creciente en los mercados se ha traducido en un gran deterioro de los precios de las materias primas. En el caso de las manufacturas, las producidas sobre la base de tecnologías avanzadas muestran un dinamismo muy superior al conjunto. Los incrementos más marcados corresponden a maquinaria y equipo, especialmente eléctricos y relacionados con la industria de la información y las comunicaciones.

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. Para realizar dicho análisis se aplican dos criterios: el dinamismo de la demanda de un determinado bien (mayor o menor que el promedio) y la participación del país en el mercado (creciente o decreciente). La combinación de estos criterios da origen a las cuatro categorías que se presentan en el cuadro 2. Estados Unidos y Canadá, al igual que los países en desarrollo de Asia, tienden a especializarse en la exportación de los productos más dinámicos dentro del comercio internacional. Por el contrario, América Latina y el Caribe se distingue por su concentración en productos poco dinámicos, que representaron más de dos terceras partes de sus exportaciones en los años noventa.

Cuadro 2
**Participación de productos dinámicos en las exportaciones
de distintas regiones del mundo**

(Según patrones de crecimiento mundial de 1990 y 2000)

		Productos dinámicos	Productos no dinámicos
Europa occidental	1990	40.6	59.4
	2000	50.5	49.5
Estados Unidos y Canadá	1990	44.6	55.4
	2000	58.0	42.0
América Latina y el Caribe	1990	20.8	79.2
	2000	39.1	60.9
Asia en desarrollo	1990	35.3	64.7
	2000	53.1	46.9
África	1990	11.1	88.9
	2000	15.7	84.3

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

La estrecha relación existente entre comercio internacional e inversión extranjera directa ha sido otro de los rasgos sobresalientes de las últimas décadas. La participación de empresas transnacionales en el comercio internacional tampoco es un fenómeno nuevo, pero adquirió mayor relevancia después de la segunda guerra mundial. El proceso de transformación estructural de la economía internacional se vincula, por una parte, con la extensión de la lógica empresarial e industrial a todos los sectores de la economía y, por otra, con la evolución de la especialización del trabajo dentro de las empresas y los cambios en sus estrategias de expansión. La tendencia a la globalización de algunas industrias, y la creación de sistemas internacionales de producción integrada, es decir de “plantas globales”, reproduce a escala mundial los procesos de especialización y contratación externa de una empresa en el mercado local.

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. En estos sistemas complejos las tareas más sencillas, entre otras 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, conforme a modalidades de internacionalización que dependen de las propiedades del producto y de su mercado. En los sectores en los que se hace una aplicación más intensiva de la ciencia (por ejemplo, la industria farmacéutica), el comercio tiende a ser intrafirma, mientras que en las industrias que hacen mayor uso de las economías de escala y de tecnologías más maduras (las industrias automotriz y de productos electrónicos de consumo, entre otras) predominan las operaciones de ensamble y el comercio intrarregional. Asimismo, en el caso de los productos fabricados en gran proporción con recursos naturales se observan bajos niveles de comercio intrafirma y su integración internacional tiende a ser horizontal, es decir mediante el comercio de productos homogéneos.

Es importante insistir en que la movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma las filiales de las empresas transnacionales, que antes se encontraban dispersas desde el punto de vista geográfico pero con producción autocontenida, en redes de producción y distribución integradas en el ámbito regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir los insumos que necesitan 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.

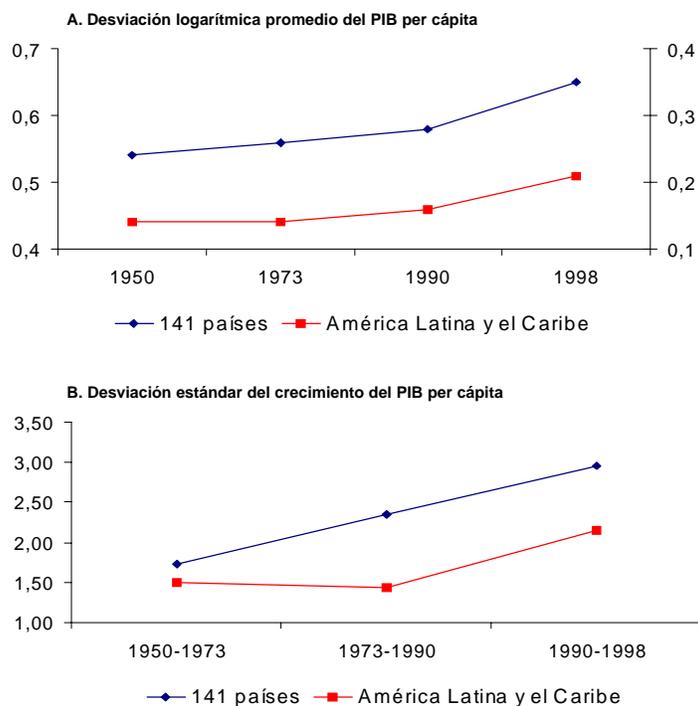
En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios, en los que se concentra más de la mitad de la inversión extranjera directa acumulada en la actualidad. Este proceso se ha ido dando en forma paralela al de transformación estructural de las economías industrializadas. Así es como las actividades esencialmente manufactureras han perdido importancia como determinantes del precio final de los bienes, reduciéndose hasta menos de una cuarta parte, mientras que la provisión de servicios que interviene desde la concepción del producto hasta su comercialización final equivalen al resto. Esto ha llevado a algunos autores a hablar de un “encapsulamiento” de los servicios en las manufacturas. Junto con la creciente participación del sector servicios y la pérdida de peso relativo del sector manufacturero, se ha venido reproduciendo un patrón de considerable concentración geográfica de la producción industrial con alto contenido tecnológico. El panorama resultante es claro: cuanto más avanzado es el nivel tecnológico de la industria, mayor es su concentración geográfica en un número reducido de países.

3. Desigualdades y asimetrías del orden global

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades entre los países. En contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, podría decirse que la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente **desnivelado**, que se distingue por la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales de distribución del ingreso.

La ampliación de las disparidades entre regiones y países ha sido uno de los rasgos distintivos de la economía mundial en los dos últimos siglos. En efecto, la tendencia al aumento de las desigualdades entre el producto por habitante de los países más y menos desarrollados, que fue muy acelerada durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, se frenó en la segunda fase de globalización, pero volvió a acelerarse en la tercera y sobre todo en los años 1990 (véase el gráfico 3a).

Gráfico 3
**Tendencia a la desigualdad del ingreso per cápita de los países
 y frecuencia de ganadores y perdedores**



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

Esta tendencia secular ha estado acompañada de dos fenómenos que adquirieron particular intensidad en la tercera fase de globalización. El primero es la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo en el último cuarto del siglo XX, es decir, la coexistencia de “ganadores” y “perdedores” que se observa en todas las agrupaciones de países, tanto de ingresos bajos como medios (véase el gráfico 3b). El segundo es la notoria acentuación de las desigualdades dentro de los países. De hecho, en el período 1975-1995, el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Tan sólo un 16% vivía en naciones en los que la desigualdad se

redujo. El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables.

Lo anterior significa que no se observa tendencia alguna a la convergencia en los niveles de ingreso de los países. En los casos en que ésta se ha producido, se ha limitado a los países desarrollados y sólo en etapas específicas de la evolución de la economía mundial. Las tendencias a la divergencia en cuanto a niveles de desarrollo, a “convergencias truncadas” y al estancamiento en niveles de ingreso medio son mucho más comunes.

Así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si se complementan con reglas del juego equitativas y estables, y una cooperación internacional destinada a corregir las **asimetrías** básicas del orden global.

Estas asimetrías son de tres tipos. La primera es la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados. Su difusión desde los países de origen al resto del mundo ha sido lenta e irregular y ha estado sujeta al pago de rentas de innovación cada vez más protegidas por la generalización de normas estrictas de protección de la propiedad intelectual. El efecto combinado de estos factores explica por qué, en el plano mundial, la estructura productiva ha seguido mostrando una alta y constante concentración del progreso técnico en los países industrializados, unida a un sostenido predominio en las ramas más dinámicas del comercio internacional y una influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

La segunda asimetría está asociada a la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. El efecto global de este fenómeno es la existencia de mayores márgenes en los países industrializados para adoptar políticas anticíclicas e inducir una respuesta estabilizadora de los mercados financieros y, por el contrario, práctica inexistencia de esos márgenes en las economías de los países en desarrollo, puesto que los mercados financieros tienden a agudizar las variaciones del ciclo y los agentes del mercado esperan que las autoridades nacionales también se comporten en forma procíclica.

La tercera asimetría se deriva del contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada. Esta asimetría es

distintiva de la tercera fase de globalización. No se manifestó en la primera, en la que se produjeron grandes desplazamientos de mano de obra, o en la segunda, período en que ambos factores mostraron escasa movilidad. Estas asimetrías en los grados de movilidad de los factores productivos dan origen a sesgos en la distribución del ingreso, que perjudican a los factores menos móviles.

La “nivelación del campo de juego” normativo no corrige las asimetrías mencionadas; por el contrario, puede llegar a agudizarlas, tanto por la muy desigual capacidad institucional para asimilar y hacer efectivas las normas pertinentes (costo del desarrollo de instituciones) como por la desigual distribución de sus beneficios y costos (consecuencia, entre otras cosas, de la protección de la propiedad intelectual y los efectos diferenciales de la regulación financiera aplicados a países y agentes que el mercado considera de alto y bajo riesgo). Sin embargo, los debates y negociaciones internacionales más recientes dejan entrever el inicio de una nueva etapa, que aún no se ha delineado plenamente, razón por la cual la coyuntura actual es muy propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. La cooperación debería apuntar, entonces, a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta que cuando se consideró el tema de la cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970.

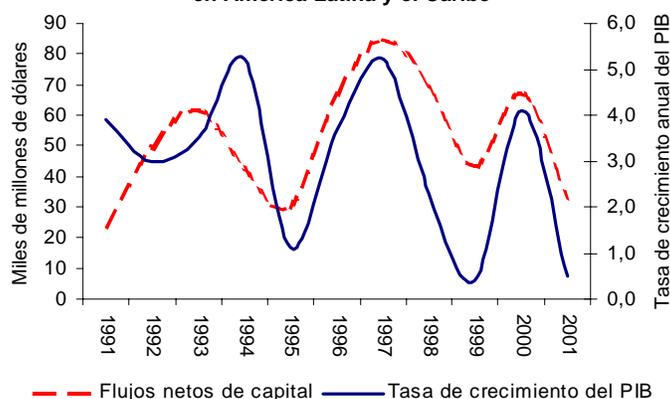
III. Hechos destacados en América Latina y el Caribe

1. Vulnerabilidad macroeconómica

La volatilidad de los flujos de capitales ha afectado a la estabilidad del crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Las autoridades han tenido problemas para conciliar las variaciones de liquidez y las políticas de estabilización real. Se han logrado notables avances en materia de inflación, pero la inestabilidad de la economía real ha sido acentuada. La expansión del crédito internacional en los años sesenta hizo posible el crecimiento de las economías con elevados déficit comerciales, en un contexto de estructuras de precios y gastos no sostenibles que culminaron en la crisis de la deuda. En la década de 1980, la transferencia neta de recursos se tornó negativa y, en consecuencia, se restringieron las actividades económicas y el crecimiento. En los años noventa, el renovado acceso a los flujos internacionales de capitales permitió una recuperación del crecimiento, que ascendió a un promedio anual de 2.7% entre 1990 y 2001.

Esta situación no sólo es frustrante cuando se compara con las tasas de crecimiento promedio anteriores a la crisis de la deuda, sino que también es mucho más volátil, puesto que consiste en una sucesión de ciclos de elevado crecimiento y períodos de estancamiento, o de franca recesión. La estrecha vinculación entre el ciclo económico y la evolución de la transferencia neta de recursos responde a una serie de mecanismos que operan a través del sistema financiero nacional. En los períodos de auge de las entradas de capital, las economías incurren en un excesivo crecimiento del crédito interno y de la liquidez. Durante las recesiones, sucede exactamente lo contrario y se produce una exagerada reducción de la liquidez. Estos poderosos amplificadores financieros tienden a acentuar los auges y la gravedad de las recesiones (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Crecimiento del PIB y flujos netos de capital
en América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL.

La evolución del riesgo soberano, y por ende de la percepción de la vulnerabilidad de las economías independientemente de la calidad de los fundamentos macroeconómicos de cada país, es una ilustración del fenómeno de contagio, que ha caracterizado tanto los períodos de auge como los de recesión. Las conclusiones del análisis de las crisis sufridas por varios países en la segunda mitad de los años noventa sugieren que los requerimientos de liquidez de corto plazo y las reservas internacionales líquidas con que cuentan los países para hacer frente a estos compromisos han pasado a ser importantes indicadores de vulnerabilidad.

La inestabilidad de los flujos de capital privado afectó a la capacidad de reacción de la economía real ante las crisis, ya que los instrumentos

de protección comercial y de promoción de exportaciones perdieron importancia y el tipo de cambio se transformó en el principal determinante de la competitividad. Por desincentivar el desarrollo tecnológico y la conquista de mercados, el atraso cambiario dio lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización que, como se indica en la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, han llegado a ser duraderas en muchos casos. Asimismo, la inestabilidad de los flujos de capital influyó negativamente en la dinámica de inversión, ya que las tasas correspondientes siguen siendo inferiores a los niveles registrados con anterioridad a la crisis de la deuda. En retrospectiva, se observa que el leve incremento de la inversión registrado en los años noventa se logró mediante un mayor financiamiento externo, sin que se expandiera en forma complementaria el ahorro nacional, o se ampliara el acceso de los inversionistas nacionales, especialmente medianos y pequeños, al financiamiento interno o externo de largo plazo.

A su vez, la utilización de la política cambiaria como ancla nominal en los períodos de abundante oferta de recursos financieros externos condujo a significativas reducciones de la tasa de inflación, a costa de una creciente apreciación del tipo de cambio real; esto dio origen a marcados “efectos riqueza”, que a la postre resultaron efímeros. Sin un acceso fluido a los recursos externos, la utilización del ancla cambiaria como garantía de estabilidad ha sido difícil de sustentar. A la larga, la apreciación se transformó en el talón de Aquiles de estos tipos de estrategias de estabilización cuando disminuyeron los flujos de capital.

A partir de fines de la década de 1980, los programas de estabilización otorgaron una alta prioridad a la reducción del déficit fiscal. En este ámbito se logró un progreso notable, sobre todo en la primera mitad del decenio de 1990, cuando incluso se alcanzó un equilibrio fiscal en el promedio de la región. La adopción de leyes de responsabilidad fiscal ha representado otro avance importante en los últimos años, sin embargo, la programación fiscal anual ha dado origen a un gasto fiscal marcadamente procíclico. La fijación de metas de carácter estructural para las finanzas públicas y la extensión de los fondos de estabilización de ingresos públicos en los últimos años constituyen adelantos en los intentos de corrección de este sesgo procíclico de la política fiscal.

Por otra parte, en períodos de crisis varios gobiernos de la región han tenido que intervenir los sistemas financieros nacionales, recurriendo a la función de “prestamista de última instancia” de su respectivo banco central. En tales casos, el sector público termina asumiendo los riesgos en que incurrieron los agentes privados endeudados en el exterior o los

riesgos asociados al financiamiento externo de agentes no financieros que, invariablemente, se traduce en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud.

2. Comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico

El rápido proceso de internacionalización de los mercados y de la producción que distingue la actual fase de globalización ha estado acompañado en América Latina y el Caribe por cambios drásticos en los regímenes de incentivos a la inversión, a la producción y al comercio. Después de más de un decenio de vigencia de estas nuevas modalidades de integración a la economía global, es evidente que la región ha logrado dinamizar sus sectores de exportación y convertirse en un importante polo de atracción de inversiones extranjeras directas.

En los años noventa la región registró una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1990 y 2001, las exportaciones de bienes crecieron a un promedio anual de 8.5% en términos de volumen y de 9.2% en valor. Estas tasas sólo fueron superadas por China y por los países más dinámicos de Asia. Sin embargo, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas (12.0% en volumen y 11.9% en valor), cifras considerablemente más altas que las de otras regiones, con la excepción de China, cuya tasa es similar a la de América Latina y el Caribe. El dinamismo de las exportaciones y de las importaciones superó por un margen considerable el crecimiento del PIB, que sólo tuvo un avance modesto, equivalente a un tercio de la expansión de las exportaciones y un cuarto del crecimiento de las importaciones.

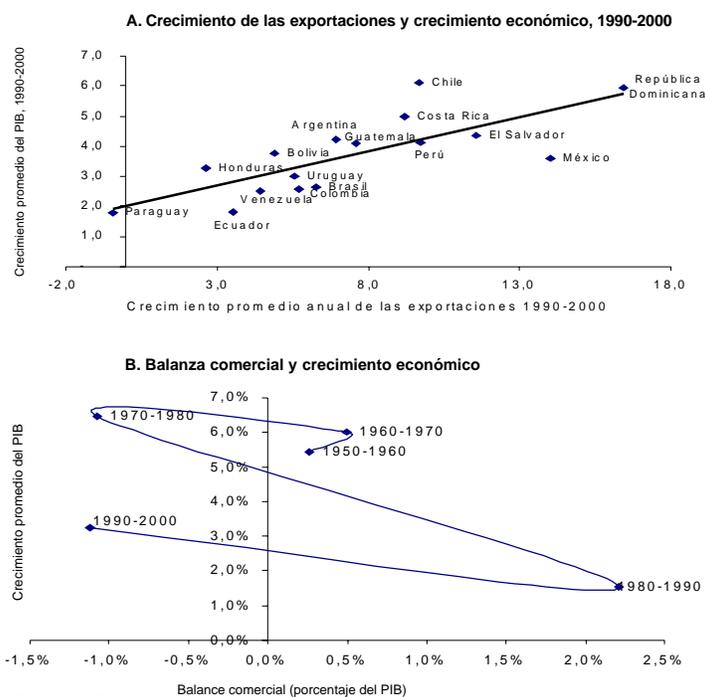
Por otra parte, los flujos de inversión extranjera directa que recibió la región crecieron a un ritmo sin precedentes. De hecho, el valor máximo alcanzado por éstos en 1999 es más de cinco veces superior al promedio de 1990-1994, aunque a continuación sufrieron una reducción tanto en 2000 como en 2001. Aun así, los montos correspondientes siguen representando el triple de los registrados en el primer lustro de los años noventa. El efecto acumulado de estos flujos representó un cambio profundo en los patrones de inversión extranjera en la región, que contrastan con los predominantes desde las primeras décadas posteriores a la segunda guerra mundial hasta fines de los años ochenta, cuando la inversión extranjera directa se concentró en las actividades manufactureras para el abastecimiento de mercados nacionales protegidos. En cambio, en la última década las empresas transnacionales han facilitado una mayor integración de los países de América Latina y el Caribe a la economía

internacional. Cabe destacar, asimismo, su aporte a la modernización de ciertos sectores de infraestructura que son fundamentales para el desarrollo de una competitividad sistémica. Por el contrario, no hay indicios de que las empresas transnacionales hayan adoptado planes orientados al desarrollo de capacidades estratégicas (investigación y desarrollo, entre otras cosas), como ocurre en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y en algunas economías asiáticas.

La dinámica exportadora y la orientación de la inversión extranjera directa han variado de un país a otro dentro de la región. La especialización regional en las exportaciones en la última década presenta tres patrones fundamentales. El primero, que se observa sobre todo en México aunque también en algunos países de Centroamérica y del Caribe, consiste en la inserción en redes verticales de comercio de manufacturas de algunos sistemas internacionales de producción integrada, orientados básicamente al mercado de Estados Unidos. El segundo, que corresponde a los países sudamericanos, consiste en la integración a redes horizontales de producción y comercialización mundiales, especialmente de productos homogéneos basados en el procesamiento de recursos naturales (*commodities*). Esta categoría de países se caracteriza también por un comercio intrarregional muy diversificado, con amplia participación de empresas transnacionales, y por una menor concentración de los mercados de destino. El tercer patrón se basa en la exportación de servicios, esencialmente turísticos, pero también financieros y de transporte, y es el predominante en algunos países del Caribe y en Panamá.

El contraste entre el notable dinamismo exportador y la gran capacidad de la región de atraer inversiones extranjeras directas, por una parte, y el escaso dinamismo de la actividad productiva general es, sin duda, uno de los hechos más destacados del panorama regional en el último decenio. A nivel agregado, esta situación podría interpretarse como la consecuencia neta de los efectos de signo contrario que han tenido la expansión de las exportaciones y el marcado aumento del coeficiente de importaciones en la demanda agregada. De hecho, aunque hay una clara asociación positiva entre el dinamismo de las exportaciones y el ritmo de crecimiento económico (véase el gráfico 5a), en general la intensidad sin precedentes de la penetración de las importaciones tuvo consecuencias más marcadas que el incremento del dinamismo de las exportaciones. Una de las consecuencias de esta situación ha sido el deterioro estructural de la relación entre crecimiento económico y balanza comercial (véase el gráfico 5b), hecho que también ha contribuido a que las necesidades de financiamiento externo sigan siendo altas, incluso en contextos recesivos.

Gráfico 5
Exportaciones, balanza comercial y crecimiento económico



A pesar de que en el último decenio la región aumentó 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 capitales importados, característico de los sistemas internacionales de producción integrada, ha debilitado las cadenas productivas y los sistemas nacionales de innovación heredados de la etapa anterior de desarrollo, que no han sido sustituidos por otros, al menos al mismo ritmo. La transición a dichos sistemas internacionales de producción integrada ha supuesto, de hecho, la transferencia al exterior de las funciones de ingeniería y las actividades de investigación y desarrollo previamente realizadas por empresas locales. Esto se ve agravado ante el reducido gasto en ciencia y tecnología, que ha seguido

oscilando en torno a medio punto del PIB (con algunas excepciones notorias, sobre todo Brasil y Cuba), y que se caracteriza por una muy baja participación del sector privado y la desvinculación entre investigación académica y actividad productiva. En este panorama sobresale el rápido crecimiento de la conectividad que se ha ido dando en los últimos años y que permitió que la red regional de Internet tuviese la expansión más acelerada del mundo. Sin embargo, es preocupante el desigual acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías. En este sentido, el riesgo de ampliación de la “brecha digital interna” es mayor en América Latina y el Caribe que la amenaza de acentuación de la brecha entre la región y el mundo desarrollado.

Debido a lo anterior, el efecto multiplicador y las externalidades tecnológicas provocadas por las actividades dinámicas, asociadas a las exportaciones y la inversión extranjera directa, han sido débiles. 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: de hecho, actualmente hay muchas más empresas de “categoría mundial”, de las cuales la mayoría son subsidiarias de empresas transnacionales, en tanto que una proporción creciente del empleo se concentra en actividades informales de baja productividad. Este último hecho es de gran relevancia, dado que en la última década siete de cada diez nuevos empleos en las áreas urbanas de América Latina se han creado en el sector informal.

3. Sostenibilidad ambiental

En el caso de América Latina y el Caribe, la relación entre reestructuración productiva y sostenibilidad ambiental ha dependido de los patrones de explotación de recursos naturales, del perfil exportador y de la relevancia que ha ido adquiriendo la inversión extranjera directa. En este contexto, la región sigue acumulando presiones derivadas de antiguos procesos productivos y de ocupación territorial. En un numeroso grupo de países se observa, además, un aumento del volumen de exportaciones de productos ambientalmente sensibles en los años noventa y, en la medida en que éstos han optado por una estrategia de apertura y de crecimiento basado en las exportaciones, sufren presiones para adaptar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de sus principales mercados de exportación. Los consumidores han propiciado la consideración de la excelencia ambiental como un nuevo elemento de competitividad entre las empresas. Las tendencias descritas exigirán a la región modificar notablemente sus prácticas y regímenes

ambientales, no sólo para responder a las señales provenientes de los mercados internacionales, sino también para velar por la conservación de su base productiva.

Es difícil saber con precisión qué efectos ambientales ha tenido la inversión extranjera directa, ya que, si bien es un elemento clave de la definición de los grandes proyectos de explotación de recursos naturales, las empresas extranjeras pueden facilitar el proceso de transferencia y utilización de tecnologías que no provocan deterioro ambiental y perfeccionar la gestión del medio ambiente. Por otra parte, las repercusiones dependen de la estrategia de las empresas y de la normativa e institucionalidad ambiental del país receptor. En todo caso, la aún escasa evidencia disponible indica que la inversión extranjera directa tiene algunos efectos positivos en lo que respecta a la gestión ambiental.

La reestructuración productiva y tecnológica suelen ser tener consecuencias a mediano o largo plazo, que además son dinámicas, acumulativas y difíciles de cuantificar. Las nuevas tecnologías, la explotación de nuevos recursos naturales renovables y no renovables, la creación y la propagación de nuevas variedades biológicas y la emisión de nuevas sustancias tienen un gran impacto ambiental. Asimismo, hoy en día el potencial técnico para un manejo sostenible de los ecosistemas, el control de la contaminación ambiental, la adaptación de las tecnologías a las condiciones sociales y ecológicas locales, y el aumento exponencial de la producción de bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas son mayores que nunca. Algunas tendencias económicas y tecnológicas empiezan a ser favorables para el ambiente, sobre todo las que se observan en los sectores industrial y de servicios, e incluso en algunas nuevas actividades del sector primario.

Cabe destacar, además, que América Latina y el Caribe es una región muy expuesta a fenómenos naturales que pueden tener graves consecuencias. Los desastres de origen climático ocurridos en los últimos cuatro años han puesto en evidencia la gran vulnerabilidad de muchos países, sobre todo de los insulares, atribuible a su insuficiente preparación y su limitada capacidad de respuesta. El patrón de desarrollo aplicado por la mayoría de los países, en los que se observa un alto índice de pobreza, una infraestructura inadecuada, una exclusión socioeconómica y un deterioro del ambiente, es un factor determinante de esta notable vulnerabilidad.

Por último, el desarrollo institucional y la capacidad de gestión ambiental de los países de la región han sido insuficientes para mitigar los costos ambientales de la expansión económica y la concentración

urbana registradas en las últimas décadas. Se requeriría, por lo tanto, un considerable fortalecimiento de la plataforma institucional y de la capacidad necesaria para controlar efectivamente las externalidades negativas. En el presupuesto ambiental público se aprecian los efectos de la fragilidad y la discontinuidad de la institucionalidad ambiental. Las donaciones y los créditos internacionales representan un porcentaje limitado de dicho presupuesto, sobre todo en los países más grandes, y ambos muestran una tendencia decreciente. En los países de menor tamaño, especialmente del Caribe, la ayuda externa es fundamental.

4. La migración internacional

El fenómeno migratorio adquirió un nuevo impulso en la tercera fase de globalización, después de más de medio siglo de baja movilidad de la mano de obra. En ese período se incrementaron los flujos hacia casi todos los países de la OCDE, pero éstos fueron de menor magnitud que los correspondientes a la primera fase de globalización (1870-1913), período también conocido como “era de la migración masiva”. Además, se observan cambios importantes en lo que respecta a las regiones y los países de origen de los inmigrantes, que cada vez más son los países en desarrollo, pero el rasgo más destacado es que estos movimientos migratorios estuvieron enmarcados en significativos cambios legislativos que, en general, se tradujeron en normas mucho más restrictivas que en el pasado y muestran una clara preferencia por la mano de obra calificada. A la vez, 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.

La relación entre la acentuada propensión migratoria de los países en desarrollo y las restricciones a la libre movilidad laboral condujo a un notable incremento de la migración ilegal a los países de la OCDE en la década de 1990 que, por su propia naturaleza, es imposible detectar plenamente. Las estimaciones sobre migración a Estados Unidos indican que hay cinco millones de inmigrantes ilegales en el país, tres cuartas partes de los cuales provienen de América Latina y el Caribe. La gran mayoría de los países de la OCDE han respondido a la persistente corriente de migración ilegal reforzando los controles aplicables al ingreso, la residencia y el empleo de extranjeros. Junto con ello, en algunos casos se han aplicado programas para regularizar la situación de los residentes indocumentados.

En América Latina y el Caribe coexisten dos patrones de migración internacional: la migración fuera de la región y la migración intrarregional. El primer patrón es el dominante y se orienta preferentemente hacia Estados Unidos, donde viven cerca de 15 millones de latinoamericanos y caribeños, que representan más de la mitad de la población inmigrante de ese país. Tomando en consideración ambos patrones, se estima que cerca de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento, cifra que representa un 13% de los migrantes a escala mundial.

La emigración hacia los Estados Unidos ha ido en aumento, en medio de constantes revisiones y enmiendas de las normativas y políticas migratorias estadounidenses, y es un fenómeno que ocupa un lugar destacado en sus relaciones con los países de la región. Los inmigrantes de origen latino conforman un grupo heterogéneo. Los mexicanos, que superan los siete millones, son una evidente mayoría y equivalen a un 7% de la población de México. Aunque también son numerosos, los inmigrantes cubanos, dominicanos y salvadoreños no alcanzan al millón de personas; estos últimos equivalen a más del 10% de la población de El Salvador. Entre los oriundos de México y Centroamérica se observa una elevada proporción de personas con niveles relativamente bajos de calificación; entre los sudamericanos y caribeños este perfil tiende a ser diferente, lo que explica su mayor inserción laboral en servicios profesionales y las menores diferencias con los estadounidenses. Los emigrantes hacia otros países suman poco más de 2 millones de personas. Algunos de los principales países de destino son Canadá, donde vive más de medio millón de inmigrantes; varios países europeos (Reino Unido, Países Bajos, España e Italia), y Australia y Japón.

La migración entre países de la región es de menor magnitud y su intensidad se redujo en las dos últimas décadas. Estas tendencias están signadas por la disminución del atractivo de dos de los principales países de destino (Argentina y Venezuela, en los que se concentraban casi dos tercios de la migración intrarregional), lo que no se ha visto compensado por el surgimiento de nuevos polos de atracción (entre los que se destacan Costa Rica, Chile y República Dominicana). Un rasgo distintivo del patrón de migración intrarregional es la existencia de territorios de tránsito en las rutas hacia el norte, lo que afecta a algunos países centroamericanos y México. En el Caribe se registra una intensa circulación de personas entre los territorios insulares.

Estos masivos flujos migratorios han acrecentado la importancia de las remesas enviadas por los migrantes a varios países de la región; éstas superaron los 17 000 millones de dólares en 2000 y acusan una vertiginosa expansión. En valores absolutos se destacan las remesas enviadas a México

y, en relación con el PIB o las exportaciones, las transferidas a El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Jamaica.

5. Rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social

Los rezagos sociales de la región se han vuelto más evidentes ante las demandas crecientes de competitividad, características de la actual fase de globalización, y los nuevos riesgos derivados de la inestabilidad macroeconómica y la reestructuración productiva. Entre estos rezagos, los de mayor relevancia para una mejor inserción internacional son aquellos relacionados con educación, empleo y protección social.

Los países de América Latina y el Caribe continúan avanzando hacia la universalización de la educación primaria y han logrado aumentar la cobertura de la educación secundaria, hasta alcanzar en promedio un 70%, aunque con amplias disparidades, puesto que ésta fluctúa entre un 90% en Chile y menos de 45% en algunos países centroamericanos. A pesar de estos adelantos, la brecha existente en este ámbito entre la región, por una parte, y las economías desarrolladas y las economías emergentes de Asia, por otra, se ha ampliado, tanto en lo que respecta a la cobertura de la educación secundaria y superior como respecto al nivel de aprendizaje (véase el cuadro 3). Igualmente inquietante es el hecho de que las diferencias de cobertura existentes en la educación secundaria y superior entre los grupos de altos y bajos ingresos han tendido a ampliarse en la última década en la mayor parte de los países.

Cuadro 3
Matrícula en la enseñanza secundaria y terciaria, 1985 a 1997

Grupos de países	Tasas de matrícula bruta					
	Enseñanza secundaria			Enseñanza terciaria		
	1985	1997	Aumento de la tasa de matrícula (en puntos porcentuales)	1985	1997	Aumento de la tasa de matrícula (en puntos porcentuales)
América Latina y el Caribe	50.2	62.2	12	15.8	19.4	3.6
Países de la OCDE	92.3	108.0	15.7	39.3	61.1	21.8
Economías de reciente industrialización de Asia ^a						
Asia oriental y sudoriental ^b	41.5	66.3	24.8	5.4	10.8	5.4

Fuente: Carlson (2001).

^a Economías de reciente industrialización (ERI) de Asia: China, Hong Kong, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.

^b Sólo los países en desarrollo, con inclusión de las ERI de Asia.

El acceso a redes de informática y medios audiovisuales se ha ido convirtiendo en un factor de creciente relevancia en lo que respecta a la producción de conocimientos y el desarrollo de capacidades esenciales para lograr una inserción adecuada en la sociedad de la información. Además, el empleo de estos medios permite que se otorgue más importancia a la capacidad de aprendizaje que a los conocimientos adquiridos. Aunque varios países realizan esfuerzos por proporcionar soportes informáticos para alumnos y profesores como parte de la infraestructura escolar, este proceso de transformación no es tan rápido como sería necesario. Evidentemente, debería acelerarse, dado que la escuela es el lugar más apropiado para superar la “brecha digital interna”.

El análisis de las variaciones en la estructura de producción y empleo permite detectar que los patrones de especialización existentes en la región tienen diversos efectos. Concretamente, el empleo ha crecido a un ritmo mucho más acelerado en México y los países centroamericanos y del Caribe que se han especializado en la exportación de manufacturas (3.7% anual a lo largo de los años noventa), que en los países sudamericanos, en los que las exportaciones de productos basados en el uso intensivo de recursos naturales tienen un mayor peso (2.9% anual en el mismo período). Este patrón es aún más acentuado en la generación de empleo en sectores productivos de bienes transables, sobre todo industriales, que es dinámico en el primer grupo, en tanto que se estanca o retrocede en el segundo (véase el cuadro 4). Conforme a este patrón, los mayores aumentos del desempleo abierto se han producido en países sudamericanos. En todo caso, la generación de empleos de calidad ha sido un problema generalizado en la región, lo que queda en evidencia en la evolución del desempleo abierto y, especialmente, de la informalidad laboral.

Cabe señalar que estos cambios se han dado en forma paralela a una ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con altos y bajos niveles de escolaridad. Este patrón es relativamente general, por lo que no responde a las estructuras de especialización, sino más bien a la conjunción de cambios relacionados con el adelanto de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a nuevos patrones de transformación productiva. Entre éstos cabe señalar, en especial, la reestructuración y expansión de ciertos servicios (sobre todo de los servicios financieros y a las empresas, e incluso de los servicios sociales, comunales y personales), proceso que dio origen a una demanda de personal con un alto grado de calificación.

Además, la reciente fase de globalización ha traído aparejada una demanda de sistemas laborales más flexibles, ya que la reestructuración de las formas de organización del proceso productivo han impulsado el surgimiento de vínculos laborales heterogéneos. En este sentido, la

Cuadro 4
**América Latina (16 países): Evolución del empleo total
 y asalariado 1990-1999**

(Tasas promedio anuales de variación)

País	Empleo total			Empleo asalariado		
	Total	Sector tran- sable ^c	Sector no tran- sable ^d	Total	Sector tran- sable ^c	Sector no tran- sable ^d
México y Centroamérica ^a	3.7	2.3 (4.0)	4.8 (2.8)	3.7	3.5 (4.8)	3.7 (2.9)
Sudamérica ^b	2.9	1.2 (1.1)	3.6 (3.0)	2.9	0.9 (0.7)	3.6 (3.2)
Total América Latina	3.3	1.7 (2.3)	4.1 (3.0)	3.2	2.0 (2.4)	3.7 (3.1)

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

^a Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

^b Incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

^c Entre paréntesis se presentan las cifras referidas a la industria manufacturera.

^d Entre paréntesis se presentan las cifras referidas a los servicios gubernamentales, sociales, comunales y personales.

flexibilidad de la relación laboral se está transformando en un requisito para la generación de empleo. Este proceso también obedece al reconocimiento y la búsqueda de una “adaptación normativa” al funcionamiento real de los mercados laborales de la región, en los que las actividades informales ocupan un lugar muy importante. Su carácter negativo radica fundamentalmente en que ha propiciado, a la vez que reconocido, la creación de empleos de mala calidad, lo que se refleja en la creciente expansión de la informalidad laboral y en el aumento de los empleos temporales, en la reducción de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores empleados en empresas pequeñas e incluso, en algunos países, en el alza de la proporción de trabajadores sin contrato de trabajo.

Los sistemas de seguridad y asistencia social de la región se ven afectados simultáneamente por problemas derivados de la cobertura inadecuada de los sistemas desarrollados en el pasado, y por los nuevos retos que imponen, por una parte, la dinámica demográfica y epidemiológica y, por otra, la globalización, y la volatilidad macroeconómica e inestabilidad y precariedad del empleo y los ingresos laborales que ésta provoca. Los mayores riesgos macro y microeconómicos se han traducido, por lo tanto, en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección social ante sistemas insuficientemente desarrollados.

Los sectores pobres o cercanos a la línea de pobreza presentan una muy alta vulnerabilidad ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares. En efecto, además de que el 35% de éstos (44% de la población) se encuentra ya en situación de pobreza, en la mayoría de los países hay una alta proporción de hogares (de 25% a 30%) muy expuestos a caer en la pobreza, ya que sus ingresos oscilan entre el equivalente de una y dos líneas de pobreza. Las tendencias distributivas, en general adversas, que siguen predominando en la región han afectado en algunos casos a los sectores pobres, en otros a los grupos de ingreso medio y, en algunos países, a ambos.

La magnitud y la profundidad del riesgo social y económico imperante en la región son tales que ponen a prueba la capacidad fiscal para encarar las exigencias que impone su manejo. Ante las restricciones fiscales, más severas en un contexto de apertura, se ha recurrido cada vez más al financiamiento de la protección social mediante esquemas que privilegian la relación beneficio-contribución (esquemas de aseguramiento). Estas medidas, que reducen el potencial redistributivo del sistema, influyen negativamente en la equidad. En varios países se han creado programas especiales de ocupación e ingresos, con el fin de superar los problemas críticos que provocan en los sectores sociales más pobres la incertidumbre macroeconómica y la inestabilidad laboral. El sistema de más amplia aplicación en los países industrializados para hacer frente a estos problemas, los seguros de desempleo, aún muestra un desarrollo incipiente en la región.

IV. Una agenda para la era global

Las propuestas presentadas en este documento se basan en el reconocimiento de que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. Esta convicción recoge una lección esencial de la historia, según la cual la mera resistencia a procesos tan poderosos como la globalización han fracasado a la larga. Las alternativas deseables son, por lo tanto, el desarrollo de una globalización más sólida y equitativa y, una mejor inserción en dicho proceso. El propósito de la agenda propuesta es poner fin a las deficiencias de las instituciones actuales, para que sea posible «conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo», como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

La globalización ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar en la consecución de tres objetivos esenciales: **garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales, superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social internacional basada en los derechos.** En relación con el primero de éstos, se observa un contraste entre el reconocimiento creciente de la importancia de los bienes públicos globales y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a suministrarlos. La marcada tendencia a la desigualdad derivada de las asimetrías internacionales mencionadas lleva a reconocer, además, que la aplicación de las mismas medidas a distintas situaciones puede traducirse en una acentuación de las desigualdades. Por consiguiente, el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Declaración de Río, constituye una guía más adecuada para la construcción de un mejor orden global que la “nivelación del campo de juego”, el concepto que ha guiado el reordenamiento económico internacional de los últimos años. El desarrollo de una agenda social internacional exige que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por lo tanto, como depositarios de derechos. Dicha agenda debe responder, asimismo, al reto de conciliar los principios de igualdad con el «derecho a ser diferente».

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de estos tres objetivos, por lo que su fortalecimiento debería consistir fundamentalmente en el desarrollo de **instituciones globales respetuosas de la diversidad.** El objetivo de estas instituciones debería ser la articulación de la interdependencia, pero respetando a la vez las responsabilidades y políticas nacionales, ya que la soberanía sigue recayendo en los pueblos organizados en naciones. Este es, además, un corolario del fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, el fomento de la democracia como valor universal exige que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Este principio ha sido reconocido en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del «sentido de pertenencia» (ownership) de las políticas nacionales.

Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora. En respuesta a estas fuerzas se hace necesario, entonces, fomentar la **complementariedad virtuosa**

entre desarrollo institucional global, regional y nacional. Existe un amplio consenso sobre la influencia determinante de las estrategias nacionales en el éxito o fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. No obstante, de no existir un marco internacional adecuado, la oferta insuficiente de bienes públicos globales y la desigualdad derivada de las asimetrías internacionales influirán negativamente en el desarrollo de los países. Dicho marco debe consistir en una **red** de instituciones mundiales y regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Un sistema de esta naturaleza no sólo puede ser eficiente, sino también más equilibrado en términos de relaciones de poder. Las instituciones regionales, al igual que las subregionales, cumplen un papel muy importante de intermediación entre los órdenes global y nacional, lo que obedece a cuatro razones diferentes: la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea; la desigualdad entre los actores que participan en los procesos globales, y que obliga a crear entidades que representen a la región; el mayor «sentido de pertenencia» que despiertan las instituciones regionales y subregionales, y el hecho de que los espacios de autonomía efectiva de las políticas económicas se han visto desplazados en algunas áreas (la macroeconómica, entre otras) de la esfera nacional a la subregional o regional.

El reordenamiento internacional debe garantizar, por último, una **participación equitativa de los países en desarrollo y reglas adecuadas de gobernabilidad.** En el caso de los países pobres y pequeños, la aplicación de este principio exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional, como también la organización de dichos países en torno a sus instituciones regionales o subregionales. La adopción de este criterio lleva, entre otras cosas, a dar preferencia a los mecanismos institucionales en los que participe activamente el mayor número posible de actores. Por último, la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad impone la necesidad de velar por el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños, en el ordenamiento internacional; institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas, y fortalecer la auditoría a través de instituciones que den confianza a todos los actores. Esto implicaría poner límites al poder de los países más influyentes en las instituciones internacionales, pero sólo así se podrá mejorar la gobernabilidad de la globalización. Como consecuencia de esta limitación, los países en desarrollo se comprometerán en mayor medida con la institucionalidad global, gracias a un reforzado sentido de pertenencia.

1. Estrategias nacionales ante la globalización

Toda estrategia nacional de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política, sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Éstos son, también, factores básicos de un clima adecuado de inversión. Si bien estos elementos institucionales de carácter general constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo, no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo, ni permiten hacer frente a las antiguas y nuevas formas de vulnerabilidad social y ambiental. Por este motivo, las estrategias que adopten los países deben tener como mínimo otros cuatro elementos: políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; estrategias orientadas al desarrollo de la competitividad sistémica; reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental; y políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social. En estos ámbitos no existen modelos únicos, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

a) *Estrategia macroeconómica*

La experiencia de América Latina y el Caribe en el último cuarto del siglo XX demuestra que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales. En consecuencia, la estrategia macroeconómica debería centrarse en evitar los déficit insostenibles, públicos y privados; vigilar los desajustes financieros, tanto en los flujos como en la estructura de los balances, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía. El logro de este conjunto de objetivos supone importantes disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad ni un sistema de gestión macroeconómica de validez universal. La historia reciente demuestra que el manejo prudente de la flexibilidad es, a la larga, un mejor instrumento que la adopción de reglas excesivamente rígidas, como medio para despertar confianza en las autoridades macroeconómicas.

Dentro de este marco, las autoridades deberían fijarse como meta la ampliación del horizonte temporal de la gestión macroeconómica, para lo cual es necesario enmarcar su quehacer en el conjunto del ciclo económico. Esto implica rescatar los márgenes para adoptar políticas

macroeconómicas anticíclicas, basadas en políticas fiscales plurianuales, en las que se establezcan objetivos de déficit o endeudamiento público de carácter estructural; un manejo anticíclico de las tasas de interés, facilitado por márgenes adecuados de flexibilidad cambiaria (que varían de acuerdo con el tamaño de los países y el grado de profundidad de los mercados de capitales), y un manejo igualmente contracíclico de las regulaciones prudenciales a los sectores financieros y a los flujos internacionales de capital. Este tipo de gestión macroeconómica debe recibir el respaldo explícito de las instituciones financieras internacionales. Los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos para la inversión en capital fijo.

A largo plazo, el crecimiento económico depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el desempeño de las funciones públicas, de un tipo de cambio competitivo, de tasas de interés reales moderadas y de un desarrollo financiero profundo. La política macroeconómica debe estar orientada al logro de los tres primeros propósitos. El objetivo del desarrollo financiero profundo es proveer recursos para el financiamiento de la inversión, con plazos y costos adecuados. La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha dado los resultados esperados, en términos de profundización o de reducción de los altos costos de intermediación; por consiguiente, el sector público sigue teniendo una importante función que cumplir en este ámbito: proporcionar los servicios financieros que el sector privado suministra en escala inadecuada y, sobre todo, facilitar la creación de nuevos agentes y segmentos del mercado de capitales. Por otra parte, el incremento del ahorro público, la adopción de incentivos al ahorro de las empresas, sobre todo los relacionados con la retención de utilidades, y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, especialmente con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional

b) Creación de competitividad sistémica

El crecimiento económico es inseparable de la constante transformación de las estructuras productivas. Este proceso no es un resultado automático de un buen desempeño macroeconómico ni se produce en forma armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades,

procesos de aprendizaje tecnológico y creación de redes comerciales, todo lo cual tiene altos costos de coordinación. Por lo tanto, la transformación de las estructuras productivas debe ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo y orientarse fundamentalmente a la creación de competitividad sistémica, sobre la base de tres pilares básicos: el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidad tecnológica, el apoyo de la diversificación y la creación de encadenamientos productivos, y la provisión de servicios de infraestructura de calidad.

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones públicas y privadas en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología. Estas inversiones deben formar parte de una estrategia encabezada por el sector público, pero con amplia participación de las asociaciones empresariales e instrumentada a través de múltiples formas de colaboración entre el Estado y el sector privado, cuyo objetivo sea crear sistemas de innovación dinámicos. En vista de la importancia intrínseca y el carácter transversal de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, los esfuerzos destinados a garantizar el uso activo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político son un componente destacado de los sistemas actuales de innovación.

En el contexto actual de las economías de la región, la estrategia de diversificación productiva tiene tres prioridades claras: la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige una intensa diplomacia comercial y el desarrollo de servicios competitivos y de buena calidad que den respaldo a las actividades exportadoras (financiamiento, seguros, promoción y certificación); la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos con la producción de las ramas de actividad nacionales orientadas al mercado internacional o con alta participación de inversión extranjera directa, es decir, de “políticas de encadenamientos”; y la prestación de apoyo a la formación de conglomerados productivos (*clusters*), en respuesta al creciente dinamismo de los espacios locales y a la necesidad de integrar a las pequeñas y medianas empresas en la producción para el mercado internacional.

El tercer frente de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países se han logrado avances importantes mediante diversas combinaciones público-privadas, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con diferencias entre un país

y otro, en los servicios de energía (electricidad y gas). Las prioridades en este campo son la mejora sustancial de la infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio en la provisión de los servicios correspondientes y el incremento de eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando directamente dichos servicios.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren nuevas instituciones, cuyo desarrollo exigirá un intenso proceso de aprendizaje. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y sobre los procesos multisectoriales en el del segundo. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en claros vínculos entre incentivos y resultados, para evitar la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de las empresas beneficiarias. Asimismo, se deben incluir, en forma pragmática, diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, seleccionados a partir de visiones estratégicas compartidas por los sectores público y privado.

c) Prioridades de la agenda ambiental

La agenda de sostenibilidad ambiental ha ido permeando gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las prácticas empresariales de los países de la región. El concepto de desarrollo sostenible se ha ido incorporando también a los programas de educación, y el cambio en la percepción social de los problemas ambientales ha hecho tomar más conciencia a los ciudadanos y los ha llevado a adquirir mayores compromisos en este campo. Los principales escollos que se siguen presentando en esta área son de carácter institucional y financiero, unidos a la percepción existente en las esferas económicas de los países de la región de que la sostenibilidad ambiental representa un gasto, en lugar de una oportunidad.

En lo que respecta a los mecanismos institucionales, hay que consolidar marcos regulatorios claros y coherentes, y lograr un nivel de gasto público estable que permita amplias sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada. A partir de los medios de gestión vigentes, es necesario impulsar el desarrollo de una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración de las áreas económica y ambiental. Una de las actividades más promisorias en este campo es la creación de auténticos mercados nacionales y regionales de servicios ambientales, siguiendo el ejemplo pionero del mecanismo de desarrollo limpio contemplado en el Protocolo de Kyoto.

La aplicación de una estrategia más dinámica de desarrollo sostenible exige la asignación de un mayor volumen de recursos públicos a las actividades pertinentes. En este campo existen posibilidades de aplicar “impuestos verdes”, como se ha hecho en algunos países industrializados. La reducción de los subsidios públicos a las actividades contaminantes es otro objetivo importante. Además, es necesario integrar las políticas ambientales explícitas e implícitas, y vincularlas a políticas económicas de carácter sectorial y a los patrones de cambio estructural que éstas inducen, entre otras cosas en materia de eficiencia energética.

Por otra parte, para una articulación efectiva de las agendas económica y ambiental es imprescindible dejar de aplicar una agenda reactiva para adoptar una agenda positiva en lo que respecta a la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. Con tal objeto, convendría identificar las oportunidades que ofrece la agenda ambiental global, en particular las relacionadas con la provisión de servicios ambientales globales, las creadas por el mecanismo de desarrollo limpio, y las orientadas a acelerar el progreso científico y tecnológico a partir del uso sostenible de los recursos bióticos, del mejor conocimiento de los recursos naturales de la región y del desarrollo de tecnologías propias a fin de poder explotarlos en forma sostenible. Esto supone también un uso intensivo de la inversión extranjera como canal de transferencia de tecnologías limpias, la exportación de bienes y servicios con un alto componente ambiental y el fomento de los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por los consumidores de los países desarrollados.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por ello es indispensable no sólo elevar el valor agregado de esas exportaciones, sino también reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades. A lo anterior se une la necesidad de establecer sólidos vínculos operativos con las autoridades locales para la solución de problemas ambientales prioritarios, el manejo de recursos hídricos y de residuos sólidos, el ordenamiento ecológico del territorio y la gestión urbana. Todo lo anterior impone la descentralización de políticas e instrumentos de gestión ambiental, y una distribución más equilibrada del gasto público y de la inversión privada en el nivel territorial y local.

d) Políticas sociales activas

Debido a la globalización, se ha acentuado la necesidad de desarrollar sistemas económicos más competitivos, cautelar la interrelación entre competitividad y empleo, y reaccionar ante los nuevos riesgos sociales. Por lo tanto, las estrategias sociales deben estar concentradas en tres áreas: educación, empleo y protección social. Los progresos en estos tres campos se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción generacional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que, con la globalización, se hace más imperioso contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El empleo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define las posibilidades de consumo. Entre los riesgos que enfrenta la población figuran los que plantean la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo provocado en muchos sectores por la competencia internacional.

En materia de educación, es preciso avanzar hacia la cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad que existen en función del origen socioeconómico de los estudiantes. Para responder a estos desafíos se requieren diversas medidas: programas de estudios más pertinentes, uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas, programas focalizados en zonas de menor rendimiento escolar y canalización de recursos públicos en una medida equivalente por lo menos a los estándares de la OCDE (5% del PIB), entre otras. A su vez, la inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje, que actualmente consisten, en particular, en el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, no basta con modernizar los soportes educativos; aún más necesario es desarrollar las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la habilidad de distinguir entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información.

El primer desafío en materia de empleo es el pleno respeto a la Declaración de Principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo. Las políticas laborales activas deben formularse a partir del reconocimiento de que la creación de puestos de trabajo sólo es sostenible

cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen, por lo tanto, brindar a los trabajadores la oportunidad de adaptarse al cambio técnico, mediante una política agresiva de capacitación laboral y de apoyo a la modernización de las pequeñas empresas y microempresas. Los Ministerios de Trabajo deben adoptar una política que ayude a fomentar, además, la autorregulación de los actores sociales (diálogo social) y en la que se preste atención preferencial a los trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados), para lo cual deben recuperar su papel de entidades rectoras de la política laboral.

El desarrollo de sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Para fortalecer la universalidad es preciso reducir la profunda falta de equidad en lo que respecta al acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo. La protección social adolece de grandes deficiencias. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales se suma ahora la necesidad de encarar la protección ante nuevos problemas, entre otros la vulnerabilidad laboral y de ingresos. Sin embargo, la amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales. Por este motivo, resulta prioritario instrumentar mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con las variadas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección contra perturbaciones macroeconómicas de origen externo o interno.

2. El papel crítico del espacio regional

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que ostenta mayores progresos en materia de integración regional. La renovación del compromiso político en estos procesos es una meta imperativa, que no entra en conflicto con negociaciones comerciales más amplias, incluidas las correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas y las de carácter global. De hecho, la vigencia de los procesos de integración regional en el marco de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su propia profundización.

La *cooperación macroeconómica* se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo, se observan adelantos en todos los acuerdos subregionales

vigentes, que deben seguir reforzándose sobre la base del diálogo, el intercambio de información y la adopción de reglas macroeconómicas comunes que propicien la institucionalización del examen de pares con fines preventivos y el diseño de mecanismos más estrictos de coordinación macroeconómica y de regulación y supervisión prudenciales de los sistemas financieros nacionales.

Se debe prestar igual atención al fortalecimiento de las instituciones financieras regionales y subregionales. En este campo, América Latina y el Caribe cuenta con un rico acervo, ya que tiene una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata)). A su vez, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (*swaps* cambiarios) entre los bancos centrales.

La expansión del comercio crea también una mayor necesidad de *armonización de los distintos sistemas regulatorios*. Ya se ha observado cierto progreso en varios campos, pero es conveniente avanzar en lo que respecta a las normas sobre el fomento de la competencia y la regulación de los servicios públicos. Cabe señalar que a medida que se consoliden mercados comunes y se desarrolle un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos sobre competencia y, a la larga, la adopción de políticas comunes al respecto, sin lugar a dudas prevalecerán sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitiría, además, hacer frente con mayor eficacia a las posibles prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional revela la importancia de emprender acciones conjuntas para desarrollar tales sectores. La adopción de medidas de esta índole debe apuntar a la creación de sistemas de innovación de carácter subregional y regional, y conducir a la adopción de esquemas más amplios de cooperación en materia educativa, y de investigación y desarrollo tecnológicos. La conformación de fondos regionales de promoción de estas actividades, siguiendo el ejemplo del Fondo de Ciencia y Tecnología creado por iniciativa de Brasil, debe formar parte de este proceso.

En el área de la infraestructura física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y telecomunicaciones, es esencial establecer redes de infraestructura y sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. El acuerdo sobre integración física que se decidió en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (2000) y el Plan Puebla-Panamá en el área mesoamericana representan los progresos más importantes en esta dirección. La elaboración de varios planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de esta nueva concepción del espacio derivada de la integración.

En el caso del *desarrollo sostenible*, la singularidad de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza y relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales como en el riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. La posible valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales merece una mención especial. Las medidas tendientes a proyectar esta singularidad, dar cohesión al esfuerzo regional para proteger los ecosistemas compartidos y conseguir el apoyo de todos los países con tal objeto constituyen el punto de partida de una agenda regional inspirada en el objetivo de reforzar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes y valiosos desde una perspectiva global. La estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá someterse a un proceso de reforma gradual que permita aunar las visiones regionales y subregionales en los debates globales sobre desarrollo sostenible.

En materia *social*, parece preferible plantearse objetivos limitados y concretos, pero de alcance profundo. Hay dos áreas de particular importancia. La primera es la protección de los trabajadores migrantes y de sus familias, mediante acuerdos que permitan trasladar los beneficios de los fondos de protección social de un país a otro. La segunda es la educación. En este campo se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y la conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, con el fin de compartir buenas prácticas y estándares. Además de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían reforzar los regímenes de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos. En otro terreno, también es importante educar para la integración regional y así formar individuos más conscientes de su pertenencia a una región con una cultura y una historia comunes y un destino compartido.

Por último, cabe destacar que las cláusulas democráticas de los acuerdos de integración y los foros que sirven actualmente de marco a

los encuentros de los Jefes de Estado de la región, así como los parlamentos subregionales y latinoamericano, son los cimientos de una ambiciosa agenda de integración política que se encuentra apenas en sus primeras etapas.

3. La agenda global

En el caso de los bienes públicos globales, el análisis de este documento se centra en dos temas: el ordenamiento macroeconómico internacional y el desarrollo sostenible. Estos temas no agotan, como es obvio, la amplia agenda correspondiente, que incluye también asuntos relativos a la defensa de los derechos civiles y políticos, la paz y la seguridad, el combate a las pandemias y la lucha contra la criminalidad internacional, entre otros. La considerable importancia que la CEPAL otorga a la corrección de las asimetrías internacionales justifica un estudio más detallado de sus tres dimensiones: la dimensión financiera y macroeconómica, la productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. La propuesta culmina con algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos.

a) Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico

En los últimos años se ha tomado mayor conciencia del hecho de que la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global, con externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y que evitan las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio. Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes. El primero es el desarrollo de instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las principales economías. La ausencia de mecanismos que permitan internalizar claramente los efectos que tienen estas políticas en el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. La inconsistencia de las políticas, que se manifiesta en la volatilidad de los tipos de cambio de las monedas más importantes, es otro factor que afecta negativamente a los países en desarrollo. El Fondo Monetario Internacional debe desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías, más allá de los debates que tengan lugar en foros más restringidos, sobre todo en el Grupo de los Siete.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas

prácticas de gestión macroeconómica (política fiscal, monetaria, manejo de la deuda pública, deuda externa y reservas internacionales, en particular). En este campo se han registrado considerables adelantos en los últimos años, que se han traducido en el nuevo énfasis otorgado a los criterios preventivos (seguimiento de la evolución de los mercados financieros y elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana).

Otra área que ha recibido un renovado impulso es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudenciales de los mercados financieros, y de provisión de información a los mercados. Un tema complejo en tal sentido es cómo evitar que las medidas de regulación vigentes en los países industrializados acentúen la discriminación contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo. Debido al carácter residual que tienen dichos flujos desde una perspectiva global, su regulación suele estar cobijada por estándares generales, que castigan las inversiones consideradas de alto riesgo. Este tipo de normas podrían reducir los flujos de fondos o elevar indebidamente el costo del financiamiento para los países en desarrollo, particularmente durante los períodos de crisis. La propuesta de que las calificaciones de riesgo de las agencias especializadas adquieran una importancia fundamental en los sistemas regulatorios de los países industrializados (extendiendo a los bancos comerciales una norma ya aplicable a los inversionistas institucionales) podría crear problemas similares, dado el comportamiento procíclico de tales calificaciones.

Aunque en un sentido estricto no podría caracterizarse como un bien público global, la cooperación internacional en materia tributaria tiene una trascendencia creciente. La competencia para atraer inversiones susceptibles de reubicación ha tendido a reducir la tributación al capital, lo que ha afectado la capacidad de captación de ingresos públicos o elevado exageradamente la tributación directa o indirecta impuesta a los factores de producción menos móviles, sobre todo la mano de obra. En este campo prácticamente no existen mecanismos institucionales de alcance internacional, por lo que no sólo habría que adoptar nuevos acuerdos, sino también crear un nuevo organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional. Algunas alternativas intermedias podrían ser la adopción de acuerdos subregionales o hemisféricos y la extensión de la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a países que no son miembros de la organización.

b) El desarrollo sostenible como bien público global

Al cabo de una década de la celebración de la Conferencia de Río, los principios adoptados en esa oportunidad siguen manteniendo plena vigencia. Entre los temas más relevantes de una agenda global se destaca la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos primordiales de la agenda, que debe contribuir a la constitución de una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto puede dar impulso a esta estrategia, ya que representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debe extenderse en este y otros campos en el futuro.

Una segunda esfera de acción importante es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. Se trata concretamente de establecer una alianza que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes, que se exprese en metas cuantitativas y medios para alcanzarlas. En lo que respecta a los recursos genéticos, es preciso propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología y aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis de los riesgos que podrían representar para la biodiversidad los organismos vivos modificados.

Para establecer mecanismos como los mencionados hay que contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este ámbito, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones globales a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recaudados por este concepto a la constitución de fondos específicos, que permitan dar una solución a tales problemas, con un enfoque multilateral. El criterio rector debe ser que quien contamina paga, pero es necesario permitir que la mitigación tenga lugar en otro espacio geográfico.

Con medidas en el ámbito de la educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación de tecnologías, y el acceso a la información, se puede hacer un aporte cada vez más sustancial a la sostenibilidad. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas,

el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que no bastarán los esfuerzos de protección, en tanto la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos, aumentará inexorablemente. En esta esfera, cobran especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

Las consideraciones anteriores apuntan a la urgencia de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional (incluidas las normas sobre propiedad intelectual) y el desarrollo sostenible. La Declaración de Doha representa un avance importante en este campo, por reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones entre las normas de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales. En tal declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas de protección ambiental no se conviertan en mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado. Asimismo, se identifican temas como el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso al mercado, las disposiciones relevantes del acuerdo sobre protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

c) La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas

Aparte de los temas “sistémicos”, la reforma financiera internacional debe centrarse en la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas básicas del sistema económico mundial. Esta tarea debe tener un enfoque integral y sus objetivos básicos deben ser modificar el acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y abrir espacios para que estos países adopten políticas macroeconómicas anticíclicas.

Con este fin es preciso, en primer término, que el Fondo Monetario y las instituciones regionales desempeñen actividades de supervisión macroeconómica, orientadas a evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo durante los períodos de auge. Para ello deben ofrecer claros incentivos por el cumplimiento de estrictos estándares preventivos, macroeconómicos y financieros, en particular el acceso automático a las líneas de crédito contingente del FMI en situaciones de crisis. En el caso de los bancos de desarrollo, esto

supone el establecimiento de líneas de crédito destinadas específicamente a incentivar un manejo económico anticíclico por parte de los países en desarrollo.

Desde el punto de vista regulatorio, el objetivo principal debe ser la reducción del riesgo que pueden plantear las operaciones con países que hayan contraído deudas netas, especialmente de corto plazo, cuya magnitud no guarde proporción con el tamaño de la economía y los sectores financieros, con el propósito de desalentar el financiamiento de alto riesgo en su origen. Si bien los países en desarrollo deben seguir teniendo plena autonomía para el manejo de su cuenta de capitales, los organismos financieros internacionales deberían estimular a los países para que adopten medidas restrictivas del endeudamiento externo durante los períodos de auge, cuando perciben que éstos, o su contrapartida en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, son insostenibles.

Por su parte, el Fondo Monetario debe ir convirtiéndose gradualmente en un (cuasi) prestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones, en lugar de emplear los mecanismos de financiamiento especiales vigentes (*arrangements to borrow*), que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados. En los programas de ajuste en períodos de crisis, se deben tomar en consideración los efectos que sufren los sectores más vulnerables de la población. Este principio, que ha recibido creciente aceptación internacional, debe extenderse más allá de la creación de redes de protección social y abarcar el diseño mismo de la política de ajuste macroeconómico, con el fin de adoptar la combinación de políticas con menores consecuencias sociales negativas para los sectores más pobres.

El control de los problemas de “riesgo moral” descansa en la supervisión macroeconómica preventiva y en un buen régimen regulatorio, que podrían complementarse con un elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional: un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento. Los principales componentes de este nuevo mecanismo deben ser: el establecimiento de cláusulas de acción colectiva de carácter universal, que faciliten la negociación con los acreedores; la posibilidad de suspensión de pagos con sanción internacional, que podría ser otorgada por el Fondo Monetario; la negociación voluntaria entre las partes, que puede incluir instrumentos de mediación y, posiblemente, de arbitraje internacional; la preferencia a los acreedores que proporcionen financiamiento fresco durante las crisis y, en algunos casos, la exigencia a los acreedores de

proporcionar nuevos fondos; y el apoyo crediticio de los organismos multilaterales de financiamiento durante la fase de renegociación y el período inmediatamente posterior, con el objetivo primordial de facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales. En relación con este último objetivo, el instrumento más apropiado podría ser un sistema de garantías, que tuviera como respaldo un fondo especial manejado por los principales bancos de desarrollo.

El mantenimiento de una banca multilateral de desarrollo fuerte es otro componente de esta estrategia. Los bancos que la integran han demostrado ser esenciales para garantizar la provisión de financiamiento a los países que no tienen acceso a los mercados privados, especialmente los más pobres, así como para otorgar financiamiento de largo plazo a los países de ingreso medio durante los períodos de sequía en esos mercados. A estas funciones de carácter macroeconómico del financiamiento multilateral deben agregarse otras: el estímulo de actividades innovadoras de desarrollo social y, sobre todo, de lucha contra la pobreza; el apoyo a los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura; el impulso a las políticas de desarrollo financiero de los países en desarrollo y, en particular, a las acciones que en tal sentido pongan en marcha los bancos nacionales de fomento; la prestación de asistencia técnica en general, y el respaldo a la provisión de bienes públicos globales, en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas.

El último elemento de esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el “sentido de pertenencia” de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme.

d) Superación de las asimetrías productivas y tecnológicas

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

Los elementos principales de la agenda comercial son bien conocidos: la amplia liberalización del comercio mundial de productos agrícolas; el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la reducción de las crestas arancelarias y del escalonamiento de los aranceles en función del nivel de procesamiento; la apertura, por parte de los países industriales, de los servicios que usan en forma intensiva mano de obra con menores grados de calificación, incluidos mecanismos apropiados de migración temporal de dicha mano de obra; y la adopción de disciplinas multilaterales más estrictas en materia de antidumping y de garantías de pleno cumplimiento de la prohibición de imponer “restricciones voluntarias” a las exportaciones. A estos objetivos prioritarios debe sumarse la necesidad de garantizar una amplia participación de los países en desarrollo en la formulación de normas técnicas de todo tipo y facilitar el uso, por parte de estos países, de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, que representan una de las mejoras más importantes del orden multilateral en el último decenio.

Además de estas consideraciones, la comunidad internacional debe reconocer que las estrategias orientadas a crear competitividad sistémica son un componente básico de los procesos de desarrollo. En tal sentido, una de las prioridades más claras es el espacio para adoptar políticas orientadas a fomentar activamente las “industrias incipientes de exportación”, para permitir una diversificación exportadora dinámica. El análisis de los espacios de que disponen los países para la adopción de políticas de este tipo y, más en general, de diversificación productiva, debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la “Ronda de Desarrollo” iniciada en Doha.

En materia de comercio de bienes y servicios, las negociaciones multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios otros procesos de negociación con países industrializados. Estos procesos son muy importantes, ya que están orientados a garantizar el libre acceso a los principales mercados del mundo. El Área de Libre Comercio de las Américas es el esfuerzo más ambicioso en este campo, ya que tiene como propósito la creación del área de ese tipo más grande del mundo, conformada por países con niveles de desarrollo y tamaños muy dispares. Desde el punto de vista comercial, en la medida en que los aranceles promedio de los Estados Unidos son ya bajos (menos del 2%), los mayores beneficios potenciales para los países de América Latina y el Caribe procederían de la exclusión de algunos productos que gozan de una protección muy elevada (productos agrícolas, textiles y confecciones, en particular) y, sobre todo, de la eliminación de barreras no arancelarias,

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

En todo caso, el libre comercio no es suficiente para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo de los países. En tal sentido, la experiencia indica que se necesitan por lo menos otros dos tipos de políticas: las orientadas a facilitar la movilidad internacional de la mano de obra, tema al que nos referiremos más adelante, y la transferencia de recursos de las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo, teniendo como modelo los fondos de cohesión de la Unión Europea. La posibilidad de establecer un fondo de cohesión o de integración, como complemento necesario de los acuerdos hemisféricos, fue planteada por varios jefes de Estado y de gobierno en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril del 2001, y debería recibir, por lo tanto, atención especial.

La extensión de la agenda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio con el objeto de incluir nuevos temas ha sido objeto de un vasto debate. Un acuerdo multilateral de inversiones puede contribuir a simplificar la compleja red de acuerdos bilaterales o regionales existentes, pero debe cumplir tres requisitos: limitarse a la protección de la inversión, conservar la autonomía de los países en desarrollo para regular la cuenta de capitales por razones macroeconómicas, y mantener igualmente su autonomía para adoptar políticas activas hacia dicha inversión, incluidas aquellas orientadas a mejorar los encadenamientos entre la inversión y la producción nacional. Por otra parte, puede ser útil avanzar en un acuerdo sobre competencia global que regule la fuerte tendencia a la concentración mundial que se observa en ciertas ramas, así como las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas transnacionales. Además, un acuerdo de este tipo puede servir a largo plazo como marco para sustituir mecanismos más discrecionales de intervención (como el estatuto antidumping). No es evidente, empero, que el marco más apropiado para los acuerdos multilaterales de inversión o de competencia sea la OMC y, menos aún, que ésta sea la instancia

apropiada para instrumentar cualquier acuerdo en estos campos. En tal sentido, sería más conveniente crear una nueva organización internacional que, aparte de estos dos acuerdos, tuviese a su cargo la instrumentación de los de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio, concentrando así las acciones de la OMC en la regulación estricta del comercio de bienes y servicios. En el caso de la propiedad intelectual, una alternativa es concentrar toda la acción en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

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

Los acuerdos adoptados recientemente en Doha, respecto de la salud, representan un importante adelanto, ya que ilustran un principio más general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual. Esta situación ha dado lugar a un debate más amplio sobre esferas en las que también debe predominar el carácter de bien público del conocimiento. Algunos de los ejemplos más evidentes son aquellos en que un conocimiento potencialmente patentable bordea el conocimiento científico (ciertos conocimientos sobre genética, por ejemplo) o en los que un determinado conocimiento es la base para la adquisición de nuevos conocimientos (las innovaciones secundarias, por ejemplo). En estos casos, como en el de la salud pública, es necesario lograr nuevos consensos sobre las limitaciones de la protección de la propiedad intelectual o bien formular normas más amplias sobre el uso de la licencia obligatoria o el agotamiento del derecho.

Otros problemas son los relacionados con algunos aspectos de la agenda sobre propiedad intelectual de interés para los países en desarrollo, pero que no han sido plasmados en acuerdos o instrumentados adecuadamente. En tal sentido, es urgente que los países de la región hagan un inventario de los recursos que desean proteger a nivel internacional, para defender su patrimonio cultural, intelectual, genético y geográfico.

e) Plena incorporación de la migración en la agenda internacional

No existe justificación teórica para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. La liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos, ya que beneficia a los factores más móviles y perjudica a los menos móviles, entre estos últimos la mano de obra menos calificada. Por otra parte, imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas del mundo actual: el tráfico de trabajadores y otras personas. Fuera de ser un factor de relevancia económica, la migración es una fuente muy importante de enriquecimiento cultural mutuo y de constitución de una sociedad cosmopolita.

Por lo tanto, una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. En este campo, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias. En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio de todos, pero que aún no se ha ratificado, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. La importancia de la ratificación de esta Convención estriba en que brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes. Un elemento estrechamente relacionado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y la xenofobia, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

El tema de la migración debe formar parte de la agenda hemisférica, de los acuerdos multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y de los procesos de integración regional. Existe, además, una amplia gama de negociaciones y convenios bilaterales que pueden contribuir al propósito de aumentar las posibilidades de migración internacional. Un ejemplo reciente y promisorio es el inicio de un diálogo entre México y Estados Unidos sobre este tema. Todos estos acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales, deben incrementar la movilidad

temporal y permanente de los trabajadores y avanzar en otras áreas, estrechamente vinculadas a la migración, como la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales.

Los gobiernos de los países receptores deben adoptar medidas que apunten a la plena incorporación de los inmigrantes en las sociedades de destino. Con tal objeto, los Estados deben establecer mecanismos que faciliten su integración, entre otras cosas, a la educación pública y a los servicios de protección social, como una forma de contribuir a la ampliación de sus derechos económicos y sociales. Los países de origen de la migración también pueden verse beneficiados por este fenómeno a través de diversos mecanismos: las remesas —que ya constituyen de hecho flujos importantes de recursos para muchos países de la región— y el empleo de los vínculos con emigrados para aprovechar su preparación científica, profesional y empresarial, así como para crear un mercado potencial de productos idiosincrásicos. Asimismo, los países de la región deberían reconocer el derecho de los emigrantes a participar en los procesos políticos de sus países de origen. Por último, tanto los países de origen como los de destino tienen la responsabilidad de combatir conjuntamente el tráfico de migrantes.

f) Los derechos económicos, sociales y culturales: cimientos de la ciudadanía global

Uno de los principales adelantos derivados de la globalización en las últimas décadas ha sido la extensión a todo el mundo de valores y principios éticos, como los derechos humanos, la equidad, la democracia y el respeto por la diversidad étnica y cultural. Entre los temas más específicamente relacionados con el desarrollo social, sobresalen los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud del cual los países se comprometen a garantizar a sus ciudadanos un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para una vida digna. En el marco del Pacto, la construcción de la agenda social internacional se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos.

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un todo indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, se reconoce que el ejercicio de los primeros difícilmente puede ser automático y que exige esfuerzos económicos y políticos importantes, que garanticen su concreción progresiva. Esto nos remite al proceso político de constitución de pactos sociales y fiscales nacionales, pero cada vez más globales, en los que se considere que el acceso a dichos

bienes es producto de una decisión política sobre la asignación de recursos destinados a velar por la observancia de los derechos civiles.

No obstante, el respeto de estos derechos sigue siendo una responsabilidad esencialmente nacional. Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento a una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países. La exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. En todos los casos, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, para evitar tanto el voluntarismo como el populismo.

Las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento central de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo, la que debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas. Esta cooperación debe concebirse como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo con un enfoque en que se dé un papel destacado a los derechos.

La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por lo tanto, es fundamental establecer alianzas entre los múltiples actores. Consciente de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Pacto Mundial, a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito. Este tipo de iniciativas, y otras de la sociedad civil, deben contribuir a la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.