

TERCER ENCUENTRO DE EX PRESIDENTES LATINOAMERICANOS

Jaime Paz Zamora – Bolivia
Ernesto Samper Pizano – Colombia
Miguel Angel Rodríguez – Costa Rica
Rodrigo Borja Cevallos – Ecuador
Alvaro Arzú Irigoyen – Guatemala
Carlos Roberto Reina Idiáquez – Honduras
Miguel de la Madrid Hurtado – México
Ernesto Pérez Balladares – Panamá
Leonel Fernández Reyna – República Dominicana
Luis Alberto Lacalle de Herrera – Uruguay

Corporación Andina de Fomento – CAF
L. Enrique García – Presidente Ejecutivo

Fundación José Ortega y Gasset
Antonio Garrigues Walker – Presidente

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL
José Antonio Ocampo – Secretario Ejecutivo



Competitividad: Hacia una Agenda para América Latina

CAF



Tercer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos

Competitividad

Hacia una Agenda
para América Latina

Tercer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos

Título: *Competitividad: Hacia una Agenda para América Latina*
Impreso en: Norma Color
Caracas-Venezuela
Junio de 2004

El material de este libro es producto de las ponencias, reflexiones, deliberaciones y conclusiones emanadas del Tercer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos que se efectuó en Ciudad de México, México, los días 19 y 20 de mayo de 2003.

Dirección y producción editorial:
Unidad de Publicaciones de la CAF
(Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas)
Teléfono: (58 212) 209.2249
Fax: (58 212) 209.2111
E-mail: publicaciones@caf.com
Caracas-Venezuela

www.caf.com

Las ideas y pensamientos contenidos en las deliberaciones y documentos de trabajo de la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

© Corporación Andina de Fomento

Prólogo

Miguel de la Madrid H.
Ex Presidente de México

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo de la CAF

América Latina y el Caribe se enfrentan hoy a la necesidad de resolver los problemas creados por su inserción internacional en los noventa, que no ha tenido resultados satisfactorios en términos de gobernabilidad y de ingresos para la población. Su producto *per cápita* real en el año 2001 fue ligeramente menor al de hace 20 años, y la gobernabilidad que se creyó alcanzar con la democracia formal, que se generalizó en casi todos los países, se enfrenta a insatisfacciones y protestas.

En medio de estas encrucijadas surge un reto de carácter mundial: la competitividad. Se habla de las ventajas competitivas de las naciones, implicando con ello el posicionamiento de los países y, más específicamente, de las empresas y actores que operan en las mismas. Su base es la productividad, asociada a la infraestructura, la tecnología, los mercados de capital y la calidad del capital humano y de las instituciones, entre otros factores determinantes. Para tener ventajas competitivas, términos que engloban estos privilegios, se tiene que articular un conjunto de medidas estratégicas diseñadas para que la producción adquiera la suficiente capacidad para responder a la dinámica del cambio tecnológico y organizativo global. Esto significa la creación de condiciones para el crecimiento económico. Hay países en franca recuperación económica, otros todavía no la obtienen. Y, asociado a ello, las prioridades de atención al gasto público y privado orientado a la creación y mantenimiento de la infraestructura física para la generación de empleos.

También son esenciales la eficiencia del sistema bancario; la desregulación; el garantizar la oferta de energéticos; reformar el sistema fiscal para financiar el gasto público de manera sana; transformaciones en el sistema educativo para desarrollar la investigación y el desarrollo tecnológico, vinculado a la actividad

productiva; fomento de la inversión dirigida a la reconversión tecnológica, laboral y ambiental de la planta productiva, programas de readiestramiento laboral.

La competitividad es, por tanto, un tema muy complejo. El entorno internacional es esencial porque fija reglas a través de las instituciones internacionales. Además, es necesario mejorar las condiciones para tener un eficaz Estado de Derecho. También son importantes los fundamentos macroeconómicos y una institucionalidad adecuada. Asimismo, las estrategias microeconómicas orientadas a garantizar un ambiente favorable para el ahorro y la inversión.

El Tercer Encuentro de ex Presidentes iberoamericanos, celebrado en la Ciudad de México, en mayo de 2003, se dedicó al tema de la competitividad. En este libro se recogen las intervenciones de los ex Presidentes, de los funcionarios de la Corporación Andina de Fomento, de la Fundación José Ortega y Gasset, de la CEPAL, y de expertos que aportaron sus ideas. De ahí su utilidad.

Contenido

Prólogo	3
<i>Miguel de la Madrid H.</i> <i>L. Enrique García</i>	
Introducción	7
Discursos inaugurales	13
<i>Andrés Lira</i> <i>Miguel de la Madrid H.</i> <i>Luis Ernesto Derbez</i>	
Reflexiones de los ex Presidentes	23
<i>Ernesto Samper</i> <i>Alvaro Arzú</i> <i>Leonel Fernández Reyna</i> <i>Miguel Ángel Rodríguez</i> <i>Carlos Roberto Reina</i> <i>Luis Alberto Lacalle</i> <i>Jaime Paz Zamora</i> <i>Rodrigo Borja</i> <i>Ernesto Pérez Balladares</i> <i>Miguel de la Madrid</i>	
Conclusiones	41
Declaración de los ex Presidentes Latinoamericanos	47
Orientaciones institucionales	51

Documentos de trabajo

La competitividad: un gran reto latinoamericano	55
<i>Cecilia López Montaña</i>	
Desafíos de la competitividad en América Latina	77
<i>Corporación Andina de Fomento</i>	
Globalización, ciencia y tecnología	113
<i>Ernesto Samper Pizano</i>	
Los países en desarrollo y el sistema multilateral del comercio: entre Doha y Cancún	127
<i>CEPAL</i>	
Asimetrías y cooperación en el área de Libre Comercio de las Américas	149
<i>Inés Bustillo – José Antonio Ocampo</i>	
Relaciones Latinoamérica-Europa. Los nuevos escenarios para la competitividad	183
<i>Antonio Garrigues Walker</i>	
Ciencia y tecnología en América Latina: una posibilidad para el desarrollo	187
<i>Francisco Piñón</i>	

Introducción

Durante los días 19 y 20 de mayo de 2003 se celebró en Ciudad de México el Tercer Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos, bajo el tema "Agenda global para la competitividad". Estas reuniones se iniciaron en marzo de 2001 en Cartagena de Indias, Colombia, examinando el fenómeno de la gobernabilidad en nuestros países. En abril de 2002 se realizó el II encuentro en Santiago de Chile, alrededor del tema "Una agenda social para América Latina".

En la reunión de Cartagena, los ex Presidentes advirtieron que los países de la región comenzaban a enfrentar problemas en su entorno económico y en el agotamiento de sus bases internas, que repercutían negativamente en el ámbito social, los cuales, de no resolverse favorablemente, tendrían serias implicaciones para la estabilidad política de la región y para la gobernabilidad. Con base en ello, la reunión se pronunció a favor de formular una posición política de la región que resuelva el unilateralismo de los mecanismos de integración hemisférica que no reconocen la heterogeneidad. También se reconoció que el Consenso de Washington puso en evidencia que las políticas macroeconómicas no son suficientes. Se consideró ineludible que la generación de riqueza, la equidad y la gobernabilidad se constituyan en los ejes cruciales para el desarrollo de la región. Asimismo, se planteó la necesidad de revalorar el papel del Estado, que debe ser rector del desarrollo nacional, así como de encontrar nuevos equilibrios entre el Estado y el mercado. Atención especial mereció el examen de los partidos políticos, señalándose la necesidad de mejorar los sistemas políticos nacionales, renovar ideológicamente los partidos políticos y fortalecerlos como fundamentos de la democracia latinoamericana.

En la reunión de Santiago de Chile, hace un año, los ex Presidentes exploraron ideas y propuestas sobre la problemática social de América Latina. Señalaron la necesidad de trabajar en la búsqueda de una mayor equidad, mejorando substancialmente la educación, sin dejar de lado la salud, la protección social y el acceso a empleos de calidad. También es primordial garantizar la capacitación para el trabajo, con lo que no sólo se logra una mejor distribución del ingreso,

sino también una mejor competitividad y un mayor crecimiento económico. De manera concurrente es indispensable que los gobiernos garanticen el acceso masivo a las nuevas tecnologías, a fin de reducir la marcada brecha tecnológica interna que hoy afecta a la región. Asimismo, fue muy claro el mensaje sobre la necesidad de que las políticas económicas tengan el menor costo social posible.

El encuentro celebrado en México reunió a diez ex Presidentes latinoamericanos, al presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), al presidente de la Fundación Ortega y Gasset y al secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). También asistieron otros ejecutivos de importantes instituciones y expertos sobre el tema objeto de la reunión.

En la inauguración participaron con sus palabras de bienvenida, el doctor Andrés Lira, presidente de El Colegio de México, institución sede del evento. También el doctor Luis Ernesto Derbez, secretario de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano, y el licenciado Miguel de la Madrid, organizador del evento en la ciudad de México.

Durante los dos días se discutieron interesantes documentos, que se distribuyeron con anterioridad, permitiendo enriquecer el contenido del encuentro. Tanto los documentos como las opiniones de los ex Presidentes forman parte de este libro. Los documentos poseen una calidad académica y técnica indiscutible. Los comentarios de los ex Presidentes le dan contexto político a la temática. La fusión del contenido de los documentos y opiniones de los ex Presidentes permiten ubicar el sentido de la realidad del examen y el de la posibilidad de la propuesta.

No deja de ser útil e interesante contar con la opinión de ex Presidentes que ejercieron el poder y que a la distancia reflexionan sobre el presente con paciencia y formulan ideas para el futuro. También es valiosa la opinión de los representantes de instituciones iberoamericanas dedicadas a promover el desarrollo económico y social.

Estas aportaciones, ahora componentes de este libro, son oportunas por su utilidad, debido a que América Latina sufre una bajísima productividad en sus factores productivos, especialmente del trabajo, y de una escasa penetración de los productos de la región en los mercados internacionales, lo que explica la

actual brecha de productividad y competencia internacional entre nuestra región y el resto del mundo.

El contexto en el que se da una baja competitividad de la región se caracteriza por una alta vulnerabilidad hacia factores externos, una dependencia de la producción y exportación de productos naturales, insuficiencia de ahorro interno, asimetrías internacionales y un limitado acceso a mercados internacionales donde las reglas del juego están determinadas por las ventajas competitivas y la persistencia de diversas formas de proteccionismo. También existe un alto nivel de desigualdad, pobreza y desempleo entre la población.

Los principales factores que obstaculizan la competitividad de las empresas latinoamericanas se dividen en dos grupos: los que afectan la productividad de las empresas en el ámbito de su producción, y aquellos relacionados con sus costos de transacción fuera de ese ámbito, como son la infraestructura insuficiente, la inseguridad jurídica y el ambiente macroeconómico, factores que erosionan la confianza, base del ahorro y de la inversión.

El deterioro de la productividad del trabajo en América Latina es resultado de una baja calidad de la educación y la ausencia de incentivos a la capacitación laboral. La baja productividad del capital se debe al difícil acceso al crédito y a sus altos costos, así como al deficiente desarrollo de los mercados de capitales regionales que no han dado el salto hacia delante. Y la baja productividad total de los factores se agudiza por un bajo nivel de tecnología y la aplicación de prácticas empresariales anacrónicas.

Los altos costos de transacción en la región son, a su vez, el resultado de una infraestructura productiva deteriorada, consecuencia de una baja inversión pública y una limitada inversión privada; de la existencia de servicios logísticos caros y deficientes, como es el caso de los puertos, y de una regulación compleja, la cual provoca inseguridad jurídica e inestabilidad, imperfecciones en el mercado laboral y altos costos administrativos.

Para mejorar la competitividad de la región, se requiere que nuestros gobiernos valoren su importancia y la dificultad de la tarea. Veamos. Se requiere de políticas para incrementar la calidad de la educación pública, dando énfasis a la evaluación de directores, maestros y alumnos; fomentar la capacitación laboral

removiendo los obstáculos a la formalización del trabajo y creando un fondo para programas de capacitación; fortalecer el capital tecnológico y destinar mayores recursos a la investigación y desarrollo; adoptar prácticas empresariales modernas; incrementar la inversión en infraestructura, reformar el sistema jurídico, mejorar la intermediación de recursos financieros; incrementar la integración regional. Todo lo anterior sin descuidar la estabilidad macroeconómica.

Como consecuencia de la discusión, al finalizar el encuentro se produjeron las Conclusiones y la Declaración de los ex Presidentes latinoamericanos, mismas que integran también este volumen. Las recomendaciones contempladas en la Declaración de ex Presidentes, constituyen un cuerpo de ideas útil para que tanto los gobiernos como los partidos políticos, las consideren en la formulación de políticas públicas que permitan elevar la competitividad, una de las bases del progreso económico y social. Algunas de estas recomendaciones fueron las siguientes:

El crecimiento económico y la promoción del desarrollo, en nuestros países, dependen en buena medida de una Agenda Global para la Competitividad. En la formación de la competitividad es indispensable el eficiente uso de los recursos con que cuentan nuestros países, la calidad de la mano de obra, la educación, el desarrollo tecnológico y la capacidad de innovación, la adopción de prácticas empresariales modernas, el incremento de la inversión en infraestructura, el buen funcionamiento de las instituciones, incentivos a la producción y a los encadenamientos productivos, así como una macroeconomía estable. Pero también se requiere el liderazgo, la concertación política, calidad de los partidos políticos, y una democracia sólida.

Es crucial que América Latina trace los lineamientos de una política tecnológica, así como los fundamentos de un sistema regional de innovación y especialización tecnológica, el cual articule todos los esfuerzos de la región para asimilar, producir y difundir nuevas tecnologías.

Los beneficios que podría ofrecer el ALCA dependerán del tratamiento adecuado de las asimetrías entre los países miembros, del establecimiento de fondos de cohesión e integración para reducir dichas asimetrías, de la disponibilidad de asistencia técnica y de acciones que fortalezcan la capacidad productiva, así como contemplar acuerdos complementarios de movilidad de la mano de obra.

El esfuerzo debe ser interno. Nuestros países deben fortalecer la competitividad sistemática, que involucre políticas macroeconómicas anticíclicas, el fortalecimiento del ahorro interno y la seguridad jurídica, así como esfuerzos de innovación, promoción comercial y políticas de desarrollo social de carácter sectorial y estructural.

Los organismos multilaterales deben contribuir efectivamente a mantener la estabilidad macroeconómica y financiera globales, la sostenibilidad ambiental, la necesidad de enfrentar las asimetrías financieras, productivas, tecnológicas y de movilidad de factores, y de desarrollar mecanismos de cooperación y regulación.

El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica acompañaron la celebración de este evento, apoyándolo. Por su parte, la Corporación Andina de Fomento (CAF) —además de promoverlo— hizo posible la publicación de la presente edición, dada la calidad académica indiscutible de sus documentos y opiniones. En este sentido, se agradece el respaldo de su presidente ejecutivo, Enrique García.

También los organizadores de este III Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos reconocen el cuidadoso apoyo técnico que ofrecieron a la reunión Rebecca Grynspan, directora de la oficina de la CEPAL en México, Horst Grebe y Cecilia López, ejecutivos de la Corporación Andina de Fomento, y Pedro Medellín, director ejecutivo de la Fundación Ortega y Gasset, Colombia.

Discursos inaugurales

*Andrés Lirio
Presidente de El Colegio de México*

Muy buenos días, bienvenidos todos, señor secretario de Relaciones Exteriores Dr. Luis Ernesto Derbez, señor licenciado Miguel de la Madrid, ex Presidente de México; señores ex Presidentes don Alvaro Arzú de Guatemala, señor Rodrigo Borja de Ecuador, don Leonel Fernández de República Dominicana, don Alberto Lacalle Herrera de Uruguay, señor Jaime Paz Zamora de Bolivia, Ernesto Pérez Balladares de Panamá, don Carlos Roberto Reina de Honduras, don Miguel Angel Rodríguez de Costa Rica, don Ernesto Samper de Colombia, y distinguidos miembros del cuerpo diplomático, participantes e invitados.

Me es grato dar a ustedes la bienvenida a esta casa de estudio, que gracias a la entusiasta iniciativa de don Miguel de la Madrid, confirma su vocación iberoamericana en esta ocasión, al constituirse en sede de este III Encuentro de ex Presidentes latinoamericanos. Los días de hoy y mañana compartiremos este espacio, la sala Alfonso Reyes y las instalaciones de El Colegio de México que con gusto ponemos a su disposición para realizar las sesiones correspondientes. Aquí trabajaremos en las tareas que a todos nos interesan. Es decir, en las tareas del entendimiento que hoy compartiremos, además de los participantes e invitados señalados, los estudiantes de los centros que integran El Colegio de México. Nos beneficiaremos con las reflexiones que se han de poner de manifiesto en esta reunión, disfrutaremos de la conversación formal que se ha de dar en las sesiones de trabajo y en la informal que se abrirá en los momentos de descanso. Arrojará sin duda para todos nosotros, una experiencia provechosa. A ella nos disponemos con el mejor ánimo.

Bienvenidos a El Colegio de México, muchas gracias.

*Miguel de la Madrid
Ex Presidente de México*

Es un placer estar nuevamente con ustedes, distinguidos colegas y amigos. Tenía mucha razón Vinicius da Moraes cuando decía que la vida es el arte del encuentro, aunque haya tanto desencuentro por la vida. Este encuentro marca una decisión, un interés y una simpatía. También es un gusto especial compartir estos momentos con nuestros amigos de la CEPAL, de la Corporación Andina de Fomento y de la Fundación Ortega y Gasset, participantes y patrocinadores de este evento.

Juntos nos hemos reunido cada año, en gran medida por la feliz iniciativa promovida por el ex Presidente de Colombia, nuestro amigo, Ernesto Samper, quien no sólo inició esta tarea sino que la sigue de cerca para que se consolide. La idea además de noble es útil: aportar elementos propositivos sobre temas fundamentales para nuestra región. Y de la relación de ésta con Europa.

Hoy El Colegio de México, respetable institución mexicana, nos abre sus puertas, gracias a la simpatía de su presidente, el doctor Andrés Lira, a quien agradecemos su amabilidad y su interés por escudriñar ideas, propuestas, escenarios.

Una agenda global para la competitividad es el objeto de esta reunión. Competitividad es la esencia que hace a los países poderosos y su carencia, débiles. Juegan en la formación de la competitividad la dotación de recursos naturales, la calidad de la mano de obra, la educación y el desarrollo tecnológico, la organización institucional para el desarrollo económico y social, así como su financiamiento, una macroeconomía estable, una microeconomía competitiva. Pero, si bien esto es imprescindible, también lo es el liderazgo, la concertación política, la calidad de los partidos políticos, la consolidación de los poderes institucionales dentro de un juego de contrapesos, la visión de largo plazo. El tema es, por tanto, complejo.

A nivel global, objeto de nuestra reunión, la competitividad reacomoda a los países en sus posiciones de poder. Decía hace poco el ex Presidente de Estados Unidos, William Clinton: "...dentro de 30 años la economía china podrá ser tan grande o más que la estadounidense. La economía de la India también, si dejan

de luchar contra Pakistán y malgastar dinero en armamento. Dentro de 30 años, si la Unión Europea sigue uniéndose política y económicamente, aumentará de igual manera su influencia política y económica. Por tanto, en un mundo independiente podemos liderar, pero no dominar". Esta es una visión a largo plazo, resultado de un presente dinámico y cada vez más sólido de China, la India y la Unión Europea, por las ventajas competitivas de sus economías y por el liderazgo de sus Jefes de Estado. De ahí la prudencia que sugiere el ex Presidente Clinton, en el uso del superávit de poder de Estados Unidos. Ello le permitió triunfar en la "Guerra Fría".

También la competitividad es uno de los sustentos de la globalización. Esta tiene enormes ventajas, así como desventajas para los países rezagados. En el contexto actual está mostrando un proceso de fragmentación en el que los agravios son muchos, pero también las rivalidades. Estados Unidos y Europa, por ejemplo, se necesitan, pero política y culturalmente estarán cada vez más distantes. Ya se habla de una posible guerra fría entre Estados Unidos y Europa, resultado del conflicto en el Consejo de Seguridad de la ONU, asociado con Irak.

Los países líderes del mundo: Estados Unidos, Europa, Japón, Rusia y China, tienen 80% del PIB mundial y se llevan la mayor parte del pastel de los energéticos, del comercio, de la inversión, de la tecnología, producto de la competitividad y productividad de su economía y sociedad, de su posicionamiento internacional. Sin embargo, el pastel para los pobres nadie quiere hacerlo. Está fuera de la lógica del poder, descuidando el hecho de que la pobreza crea violencia, inseguridad, contaminación. La Unesco caracteriza ahora a la pobreza como la negación de los derechos humanos.

La reciente invasión a Irak y el episodio de la división entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad por razones de intereses estratégicos, puso en discusión y cuestionamiento a los instrumentos institucionales que la comunidad mundial ha creado para propiciar el desarrollo económico, superar la pobreza, liberalizar el comercio, elementos esenciales para que los países, especialmente los que están vías de desarrollo, o que quieren estarlo, puedan superar el atraso y dar el cambio cualitativo hacia el desarrollo. La crítica que ha sufrido el FMI por parte tanto del mundo académico como de funcionarios gubernamentales y de sí misma, evidencia la dificultad actual de

ésta institución, tan importante para el mundo, para que los países en desarrollo crezcan a tasas altas y sostenidas. La política de promoción del desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta ha sido sustituida por el fundamentalismo del mercado. ¿Cuáles son los límites de éste? El mercado es el espacio para los consumidores, pero no el espacio natural para los ciudadanos. Los consumidores cuentan por los recursos que tienen y los ciudadanos por los votos que emiten. También la política de desarrollo ha sido sustituida por una política fiscal y monetaria de corto plazo, restrictiva. Se olvida el largo plazo y la función propiciadora del equilibrio social y la compensación efectiva que ofrece la economía mixta, condicionada a la prudencia que exige tener una macroeconomía estable. El Banco Mundial ha bajado su impacto del pasado, reconocido y halagado por todos, como un banco de reconstrucción y fomento y sólo marginalmente apoya estos propósitos, entre otras razones, porque no tiene recursos. La Organización Mundial de Comercio (OMC) es incapaz de romper con el unilateralismo proteccionista de los países desarrollados.

O sea, los marcos normativos y para la operación de las relaciones económicas internacionales no son neutrales. Y parecería que no basta tener una macroeconomía estable y una promoción microeconómica en nuestros países, de suyo fundamental. Ante políticas restrictivas, sin recursos de promoción del desarrollo y proteccionistas, nuestros países se ven limitados en su expansión productiva y comercial, con graves consecuencias internas. Es necesario, por tanto, liberar el comercio entre nuestros países para potenciar avances. Significa reducir obstáculos.

También resulta evidente dotar a los instrumentos institucionales de nuestra región de una mayor capacidad de propuestas ante los organismos internacionales con el objeto de eliminar dificultades y políticas que nos afectan. Ya está superada la retórica de la guerra fría y de discursos grandilocuentes. Ahora tenemos que diseñar y proponer. Reformar aquello que no funciona.

La globalización ha sido muy positiva para los países desarrollados, para algunos países del Este de Asia y unos pocos del Este de Europa. Pero, en el resto la pobreza ha crecido y los ingresos se han hundido. Consecuentemente, la competitividad global de estos países se ha deteriorado. Una globalización sin reglas, como la que se vive ahora, es muy peligrosa porque es la libertad de la zorra en el gallinero.

Pero no todo puede o debe atribuirse al contexto internacional. De ninguna manera. Gran parte de las reformas de cambios estructurales que se hicieron en América Latina tuvieron enormes grietas, errores, inconsistencias. Se hicieron porque se tenían que hacer. No hubo un serio esfuerzo de gobierno y de gobernabilidad. Por ello, es evidente de que en América Latina se necesita consolidar las instituciones, pero con los controles necesarios para evitar el caos y el asambleísmo.

También es necesario proteger la planta productiva de nuestros países como objetivo básico de la política de fomento productivo. Es más fácil destruir empresas que volver a crearlas. Pero ello, dentro de un contexto de productividad y de blindaje contra factores externos negativos, como lo fue, por ejemplo, el alza de las tasas de interés, causa principal de la crisis del endeudamiento excesivo en los ochenta en toda América Latina.

Más que la efímera psicología de los inversionistas y lo impredecible de la confianza, hay que regresar siempre a los principios de la economía política: restaurar la demanda y mejorar la productividad de la oferta, base de la competitividad.

El contexto de la competitividad se encuentra, primero, en las relaciones económicas internacionales, por la determinación global de ellas, y paralelamente, en las condiciones internas que la favorecen.

El Estado es el eje propulsor de las políticas para favorecer la competitividad: por su amplia cobertura de responsabilidades en los ámbitos públicos y privados; para hacer las reformas estructurales que se necesitan y así elevar la productividad, mejorando el funcionamiento económico e institucional; para articular las políticas que propicien un crecimiento económico alto y sostenido; para realizar los consensos políticos para tener reglas claras en las leyes y reglamentos normativos; utilizar el gasto público como instrumento de promoción económica; para romper las estructuras monopólicas y así propiciar la competencia; para crear una infraestructura y servicios públicos funcionales con la producción y consumo; crear mecanismos de crédito barato y a largo plazo.

Pero si bien esto es importante, tenemos en toda América Latina un problema serio del Estado, el peor en las condiciones actuales. Es la atmósfera de inseguridad que se percibe en toda la sociedad latinoamericana, producto de

la violencia asociada al desempleo y la pobreza, afectando el ahorro y la inversión. Hay un sentimiento de impotencia sobre todo cuando las mismas autoridades reconocen su incapacidad para aminorar este flagelo.

Esta inseguridad se suma a otras perversiones como son el integrismo fanático, el narco-marxismo, el tráfico de armas, el blanqueo de dinero negro y la corrupción a gran escala. Todo esto hace nostálgico el equilibrio del pasado, en el que cada Estado se afirmaba soberano tras unas fronteras consideradas infalibles.

También el sector productivo privado tiene una larga y compleja tarea porque ahí es donde se advierte la necesidad de ventajas competitivas. Para ello, es necesario introducir tecnología útil y productiva; realizar alianzas corporativas para ampliar mercados y obtener mejor financiamiento, internacionalizarse para entrar a nichos de mercado, reducir costos para bajar precios, canalizar recursos de financiamiento a todos aquellos proyectos que potencialmente tienen futuro competitivo.

Creo que la competitividad, además de una cuestión económica, es una responsabilidad política. Tiene que ver con el poder y sus actores fundamentales. También con la democracia y la cohesión social.

Considero que tendremos un excelente intercambio de impresiones y conclusiones. No tengo duda de ello.

Muchas gracias.

*Luis Ernesto Derbez
Secretario de Relaciones Exteriores de México*

Muchas gracias señor ex Presidente de la Madrid, excelentísimos señores ex Presidentes iberoamericanos. Distinguidos miembros del cuerpo diplomático acreditado en nuestro país. Distinguidos dirigentes de las instituciones patrocinadoras del Tercer Encuentro de ex Presidentes iberoamericanos, amigos todos presentes en esta sala.

Es para mí un genuino privilegio dirigir a ustedes estas palabras no sólo para ofrecerles una cordial bienvenida, sino para subrayar la importancia que este Tercer Encuentro de ex Presidentes iberoamericanos tiene en el hecho de que se realice en México. Sobre todo es importante resaltar el que se realice bajo la conducción de quien durante su periodo como Presidente de la República tuvo grandes logros en los ámbitos nacionales e internacionales.

En particular, me gustaría mencionar que para nosotros es un privilegio que se esté llevando aquí, bajo la dirección del ex Presidente de la Madrid, porque fue bajo el que el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río, como se conoce hoy, fue creado en diciembre de 1986.

A raíz de la exitosa labor política y diplomática de lo que se llamó entonces el Grupo de Río de Contadora y el Grupo de Apoyo formado en el 85 para respaldar las gestiones de negociación de la paz en Centroamérica. Esta agrupación el día de hoy se mantiene como el único mecanismo de diálogo y concertación política y es el interlocutor más representativo de América Latina y el Caribe frente a otros países o grupos de países.

México fue en ese momento sede de la Primera Reunión Presidencial del Grupo de Río celebrada en Acapulco en 1987 y a partir de ahí se ha consolidado con la incorporación de más países y un representante rotativo del Caribe.

También en el ámbito multilateral es necesario reconocer que bajo la conducción del ex Presidente de la Madrid se promovió una acción concertada en materia de desarme y que a partir de esta acción concertada se llamó el famoso Grupo de los Seis, quien fue el que demandó a los países que tenían armas

nucleares la suspensión de los ensayos, producción y emplazamiento de armas nucleares y de sus sistemas de financiamiento. Ese grupo propuso un programa permanente de reducción de armas, y ha sido la base de la fuerza que México ha tenido en los foros internacionales en el tema de desarme.

En el ámbito económico no podemos dejar de reconocer que fue bajo la dirección de entonces Presidente de la Madrid que se impuso en las reformas estructurales de la economía mexicana y se inicia la apertura progresiva de la economía. El ingreso de México al GATT en noviembre del 86 marca sin duda el hito de la apertura e inserción de México en el proceso de globalización en la economía mundial, proceso que hasta el día de hoy seguimos y continuaremos.

Y por último, no podemos dejar por alto la reforma constitucional que promovió el Presidente de la Madrid y en ese entonces su canciller, el Doctor Bernardo Sepúlveda, incorporando a la fracción décima del artículo 89 de la Carta Magna, lo que se conoce como los Principios Normativos para la Conducción de la Política Exterior, a saber la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo de la lucha por la paz y las seguridades internacionales.

Es por esto que para nosotros este foro es un foro de excelencia. En el confluyen por igual la idea, el proyecto y la experiencia al más alto nivel de decisiones en nuestros países. Este mecanismo representa la necesidad de que el pensamiento y la acción política a lo largo y ancho de la región mantengan una línea firme de congruencia y continuidad para el bienestar de nuestros pueblos.

Sobre todo hay en este encuentro una exaltación de la democracia en su plena expresión. No somos países que puedan darse el lujo de desestimar sus mejores activos, aún si con la voluntad de los ciudadanos se impone el renuevo de gobiernos. La experiencia directa queda al igual que la acumulación de conocimientos y el aprovechamiento de acierto y esto es lo que en estas reuniones estará presente.

El esquema revela las preocupaciones básicas de los ex Mandatarios tanto desde la perspectiva individual, esta famosa soledad del escritorio, como el

trabajo institucional de los gobiernos en sus espacios ampliados y en el campo de las decisiones mayores que ellos han tenido que tomar. La agenda de estos encuentros así lo consigna, temas de asuntos cuya importancia trasciende por necesidad el tiempo corto de los cuatro o seis años y ocho años en algunos casos de responsabilidades de cada Mandatario.

Siempre se queda algo en proceso, siempre se queda un proyecto inacabado, siempre se queda el advenimiento de nuevos desafíos en la tarea de gobierno que no es posible dar terminación. Eso se confirma en el tema central de este Tercer Encuentro: la competitividad. Esta, que constituye uno de los mayores retos de nuestras economías y la prueba de fuego de su inserción eficiente en el mundo contemporáneo, será examinada por este grupo de ex Mandatarios.

Para el Gobierno de México la competitividad no puede dissociarse de la indispensable modernización de la actividad productiva, ni de las grandes reformas que definen el cambio estructural en los ámbitos estratégicos de la economía y que se orienten sobre todo el bienestar general de la población.

En el fortalecimiento de esta institucionalidad democrática México tiene que emprender una consolidación equivalente de su capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales con una mejoría paralela del nivel de vida y en el contexto de un aumento consistente de la productividad. Este reto, que es compartido por todos los países de América Latina, el Caribe e Iberoamérica, es un reto que está obligado a remontar en la posición de los fines de competitividad de todas y cada una de nuestras naciones, en los cuales, las naciones de América Latina y el Caribe ocupan apenas un lugar intermedio, lugar que debe ser superado si en verdad deseamos todos no sólo influir en las decisiones del nuevo orden global, sino sobre todo asegurar la viabilidad de este concepto de la globalización.

Es por ello que ésta es una afortunada iniciativa que este encuentro de ex Presidentes aborde en su conjunto los distintos enfoques en que se debe actuar para elevar la competitividad de nuestros países. Las graves implicaciones del cambio internacional nos imponen obligaciones cada vez más complejas y nuevas responsabilidades.

Señores ex Presidentes tienen ante sí un panorama complejo para las deliberaciones. El trabajo de referencia que han producido la CEPAL, la Corporación Andina de Fomento y la Fundación Ortega Gasset, es un excelente punto de apoyo para el intercambio de ideas y propuestas. Estoy convencido que los trabajos que ahora inician ustedes se convertirán en contribuciones sugerentes, propositivas y estimulantes para la acción de todos los gobiernos de América Latina, el Caribe e Iberoamérica.

Al inaugurarse la Tercer Jornada de este Encuentro de ex Presidentes latinoamericanos, expreso a todos ustedes los parabienes del Gobierno de México por su presencia en nuestro país y aprovecho para dar un reconocimiento al ex presidente Miguel de la Madrid por la conducción de la reunión, y formulo votos para el buen y exitosos trabajos.

Muchísimas gracias.

Reflexiones de los ex Presidentes

*Ernesto Samper • Alvaro Arzú • Leonel Fernández Reyna • Miguel Angel Rodríguez
Carlos Roberto Reina • Luis Alberto Lucalle de Herrera • Jaime Paz Zamora
Rodrigo Borja • Ernesto Pérez Bulladarez • Miguel de la Madrid*

A partir de sus experiencias, los ex Presidentes opinaron sobre el contenido de los documentos que se presentaron y formularon propuestas para la definición de una política a favor de una mayor competitividad de América Latina, así como la inserción de nuestra región en la política y economía mundial.

A continuación se presenta una selección somera de tales intervenciones.

Ernesto Samper

Creo que existe una distinción entre el enfoque tradicional de la productividad empresarial y el global. Si bien, el primero se define como un enfoque micro, porque representa la sumatoria de las acciones individuales, el concepto global implica un enfoque sistémico bajo el cual dos países compiten mediante sus sistemas educativos, políticos e institucionales. La verdadera dimensión política de la competitividad tiene que ver con las posibilidades y dificultades de acceder a estos aspectos.

Entre los principales factores que impiden acceder a la tecnología se puede mencionar un deficiente mercado de servicios, los obstáculos a los subsidios agrícolas y la falta de un acceso a la financiación en condiciones favorables. Definir las reglas de acceso, es lo que correspondería a un enfoque político de una propuesta de competencia en la agenda global que se está trabajando. Si esas son variables exógenas el reto endógeno de los países de la región es mejorar la calidad de las instituciones para favorecer la competitividad.

La apertura comercial que se ha dado en la región es muy asimétrica en relación con los países desarrollados. En el Plan Puebla-Panamá a pesar de ser muy atractivo desde el punto de vista político, se percibe una falta de apoyo para la integración regional, además de que existe una confusión en cuanto a la existencia de recursos. Sin embargo el unirse para negociar es un factor positivo para los países latinoamericanos ya que los países desarrollados como los EE.UU. están cansados de tratar individualmente con cada uno de ellos.

Leonel Fernández

Dada la fragilidad de la democracia en América Latina y el mal desempeño económico y social que se tiene actualmente en la región, la pregunta es qué hacer para mejorar la situación. El diagnóstico indica que después de acceder a la era de la industrialización ahora debemos acceder a la globalización. Esta es una situación desafiante ya que la era de la industrialización quedó incompleta y ahora es más difícil acceder a la globalización sin un nuevo paradigma de desarrollo. El problema es cómo generar nuevos factores de riqueza en América Latina, ahorro productivo, productos y servicios con mayor valor agregado. También hay problemas de tecnología, información y capital humano. Si bien las ideas de hacia dónde ir están claras y son magníficas el problema es que no se sabe cómo lograrlo.

Miguel Ángel Rodríguez

La gran desigualdad que existe en América Latina se origina en los ciclos económicos en los cuales las personas de menores ingresos sufren una mayor contracción que las de altos ingresos. Por esto mismo, un tema importante en la política económica es la política anticíclica. En América Latina ha sido usual que durante las épocas buenas los países se endeuden, y atraigan capitales de corto plazo, mientras lo que se debería hacer es ahorrar así como disminuir las deudas. Este tema complica la política económica porque crea una mayor dependencia del ahorro interno, el cual es de por sí muy bajo.

Otra cuestión es el acento en los ajustes fiscales. Los países en desarrollo hacen más ajustes por el lado de los ingresos, los cuales tienen un mayor impacto, que por el lado del gasto. Aun así, los niveles de imposición de América Latina son bajos. El tema del aumento en los impuestos se convierte en un tema difícil pero indispensable para enfrentar el problema de los ciclos económicos y de la inversión en infraestructura, en capital humano y tecnología. Otro aspecto es el gasto público directamente relacionado con la calidad de las autoridades públicas. Anteriormente se destinaban grandes ingresos a la capacitación de los servidores públicos, pero después de la crisis de los 80 se redujeron los gastos públicos en toda la región y se adoptó el otro extremo restándole apoyo a la capacidad administrativas de los gobiernos. Este aspecto es muy importante porque actualmente se ha perdido el interés en la calidad de la administración pública. De manera que la estrategia actual debe dirigirse a generar ahorro fiscal a través de impuestos nuevos y revivir la calidad de la administración pública y los medios de contratación, para así poder enfrentar los nuevos retos.

Carlos Roberto Reina

Actualmente vivimos en un mundo distinto donde todo se interrelaciona de manera que hay cosas que se pueden llegar a confundir. Hoy en día es muy difícil competir con economías subsidiadas. Además, si las economías en desarrollo no producen lo suficiente, ni siquiera para comer, es muy difícil que se pueda producir para exportar y competir. Al final el que termina pagando es el pueblo.

Actualmente estamos viviendo las consecuencias de un mundo unipolar. Lo cual tiene consecuencias adversas porque si lo universal se hace a un lado, el resultado de cualquier acción unilateral tiene menos legitimidad. Los recientes acontecimientos políticos nos han sorprendido mucho, porque después de realizar esfuerzos por casi 60 años para lograr que una organización como la ONU defienda el estado de derecho, la democracia, y otros principios universales, después de lo acontecido en Irak, estos esfuerzos se ven diezmados ya que ni siquiera se han defendido los derechos humanos de los prisioneros de esa guerra.

Es dolorosa la afirmación de que los partidos políticos están en los últimos lugares en credibilidad en las encuestas latinoamericanas. Las causas que puedan llevar a esta percepción son diversas. Una de ellas es el hecho de que las ONG's están en competencia desleal con los partidos políticos, los cuales cuentan con una base de legitimidad que nadie más tiene ya que se someten al veredicto popular a través del voto, mientras que las otras defienden aspectos muy concretos sin mayor escrutinio. Es necesario que los partidos políticos trabajen más en la sociedad. Por ejemplo, en Uruguay se tienen los partidos políticos más antiguos. Estos se caracterizan por tener un corte vertical social, pero desafortunadamente hoy en día el reclutamiento político se está limitando a aquellos que tienen los recursos y no las capacidades profesionales.

Otro aspecto importante de la presentación es el que se refiere al ahorro interno. Lo que se observa actualmente es que el ahorro interno se invierte fuera del país a una tasa del 2% cuando los países de la región obtienen préstamos de organismos internacionales a un 12%. En el caso de Uruguay se tienen 1.500 millones de dólares fuera de sus fronteras. La principal razón de esta fuga de recursos es la falta de seguridad ante las corridas financieras. Las crisis como la de Argentina refuerzan estos temores. Por lo anterior, es necesario analizar las razones de este fenómeno así como los mecanismos legales para detenerlo tales como el diseño de una ley de seguros a los depósitos bancarios. Lo anterior sería una de las primeras acciones realizadas para incentivar el regreso de los capitales guardados en el "colchón *bank*" al sistema bancario. Dado que la banca se ha convertido en una institución demasiado grande y dispersa, los seguros representan una opción atractiva para los ahorradores. Otros instrumentos a utilizar podrían ser la hipoteca al portador, y la posibilidad de invertir en negocios filiales.

En la región varios países enfrentan los mismos problemas. Muchos gobiernos lograron después de muchos esfuerzos la estabilidad macroeconómica pero no el crecimiento sostenido. Por ejemplo, en Bolivia se llegó a alcanzar un

crecimiento sostenido del 4,5% durante el cuál el principal objetivo fue mantener la estabilidad y sobre esa base seguir creciendo. Si bien se logró crecer de manera exitosa y se mantuvo la paz, todo esto cambió cuando se abrieron nuevas perspectivas con el descubrimiento de hidrocarburos, y la llegada de un nuevo gobierno. La adopción de reformas estructurales provocó la descapitalización del país. En un mundo globalizado, el papel de las trasnacionales es determinante en el destino de un país. Hoy en día, en Bolivia se está revisando el proceso de capitalización y actualmente existe un delegado oficial encargado de eso, cuyo propósito es recomponer los contratos para lograr que algunas de las ganancias de las trasnacionales se queden en el país.

En relación al papel de los partidos políticos en la actualidad, después de la revolución de la información y tecnología, los partidos políticos ya no son el único medio de intermediación política en la sociedad, ya que organizaciones como las ONG's y la iglesia también están realizando funciones de intermediación política.

La tecnología es la aplicación del conocimiento científico a tareas prácticas, la ciencia como la parte más dinámica de la cultura, y la tecnología la más dinámica de la ciencia. Las distintas etapas de la historia han estado determinadas en función de las tecnologías. Los factores de dominación son cuestiones tecnológicas. Todo se resume en la tecnología. América Latina debe dirigirse hacia el conocimiento científico y tecnológico para lograr la competitividad incentivando la formación de recursos, la estabilidad política, la eficiencia de servicios públicos, la conectividad, el uso de las modernas tecnologías de información así como la movilidad social.

La propuesta sobre la importancia crucial para los países de la región que tiene la información y la tecnología fue hecha hace años, y que lo que falta es ponerla en práctica. El Programa Bolívar en Venezuela, acerca de la integración entre las empresas y las universidades se refiere a este tema precisamente. Este

programa fue iniciado tiempo atrás. Por otra parte, la OEA desde hace tiempo cuenta ya con un programa que se llama MECO (Mercado Común del Conocimiento), el cual sería interesante evaluar y usar de base para futuros esfuerzos en este ámbito.

Jaime Paz Zamora

Se quiso crear un Consejo de Ciencia y Técnica en mi país pero la falta de recursos imposibilitó obtener los resultados esperados. De cualquier manera, el problema de fondo es de aspecto político. Los procesos de integración deben tener la voluntad política de los gobiernos, la cual debe ser compartida con las decisiones empresariales, y así poder desarrollar programas de tecnología en conjunto que sean verdaderamente globales. Quiero mencionar la experiencia con Brasil, país del cual Bolivia recibió gratuitamente la tecnología para el control de la fiebre aftosa en el ganado. Este era un objetivo con interés compartido por ambos países y que le permitió a Bolivia poder exportar carne y en Brasil evitar que este mal le afectara a través de su vecino. Este es un claro ejemplo de voluntad política y de cooperación tecnológica.

Miguel Angel Rodríguez

Un factor clave en el desarrollo de un país es la atención que se le dé a las pequeñas y medianas empresas. Es en éstas donde existe una mayor posibilidad de generación de empleo y crecimiento de la producción. Es crucial llevar el conocimiento a estas entidades pequeñas y separadas, a pesar de los costos de transacción que se deban enfrentar. Esto requiere un gran liderazgo político para poder llevar a bien este objetivo. Los recursos institucionales están muy divididos, sin embargo el capital político puede ser un gran catalizador para lograr la transformación. Muchas veces se crean instituciones *ad hoc* para el apoyo de las PyME's, pero los recursos para estos programas usualmente son pequeños. Sería mejor movilizar a las grandes instituciones para que trabajen en conjunto con las PyME's evitando así utilizar pequeños intermediarios que a veces se convierten en bloqueadores del proceso.

Lorenzo Pérez Villadamas

Quiero mencionar una patente que logró mi país en Estados Unidos en relación al desarrollo de un producto para mejorar el rendimiento del concreto. Este proceso mostró que los temas de propiedad intelectual son una lucha contra los poderosos. Se debe buscar una institución internacional que permita a los países latinoamericanos competir con economías que tienen todo el capital para el desarrollo de nuevas tecnologías.

Alvaro Arce

En un análisis del gasto militar llevado a cabo en mi país se constató que invertir en tecnificar las comunicaciones para volverlo más efectivo era más caro que continuar con métodos tradicionales. En el sector privado ocurre algo similar debido a que las nuevas tecnologías implican inversiones caras.

Carlos Roberto Reina

Un factor importante es la voluntad política para desarrollar políticas tecnológicas, la cual está ausente a pesar de los esfuerzos hechos en ese sentido. La brecha tecnológica es inmensa y sigue aumentando. Aunque se elevan las exportaciones y se atrae más inversión extranjera directa en el sector de la maquila, por ejemplo, a los trabajadores no se les transfiere tecnología ni conocimientos. Por otro lado tampoco se cuenta con el capital humano necesario para incorporarla. En el caso de Costa Rica, país que ha mostrado una alta capacidad de absorción tecnológica, ésta tiene relación directa con su educación y estabilidad, y por lo tanto con su sistema democrático.

Leonel Fernández

Existe un gran contraste entre las economías fracasadas y los países que dominan los avances tecnológicos, por ejemplo con los alimentos transgénicos y

otros productos similares. No hay forma de que nuestros países puedan solos vencer la precariedad y se inserten en el mundo de la competitividad. Es necesario lograr algunos objetivos a través de acuerdos de intercambio con universidades de Estados Unidos y con el resto del mundo para masificar los conocimientos, por ejemplo mediante acceso a bases de datos y bibliotecas actualizadas. Dado que aún somos consumidores de conocimientos científicos y no productores, este acceso es un factor clave.

Aún no se ha definido un modelo de Investigación y Desarrollo viable en América Latina, a pesar de que en países como España, Italia y Estados Unidos existen diversos modelos de I+D. Al respecto es importante definir cuál es el papel de la universidad pública, ya que en algunas actividades parece estar siendo reemplazado por la educación superior privada.

Ernesto Samper

Existe consenso sobre la necesidad de adoptar políticas de desarrollo ya que en el mercado no está el mecanismo para resolverlo. Una solución es retomar el concepto de la intervención del Estado. Pero estas políticas deben ser selectivas. Hay componentes nacionales que deben ser tenidos en cuenta, antes de aplicarse políticas homogéneas en los distintos países. Basta con ver el desastroso resultado que se obtuvo con la aplicación de políticas iguales ideadas en Washington. Ese esquema de desarrollo no dio buen resultado. Hoy en día se está actuando frente a tres escenarios distintos. El primero es un patrón productivo, como es el caso de los países al norte de Panamá, y se refiere a maquila; otro es el sudamericano, rentista de recursos naturales y materias primas; y el tercero es el del Caribe, que es una verdadera economía de servicios, por ejemplo en turismo, comercio y finanzas. En todos estos escenarios, el tema de la movilidad de la mano de obra se vuelve relevante.

Rodrigo Borja

Las negociaciones en materia de comercio en el marco de la globalización darán resultados adversos a los intereses de los países en desarrollo, a menos

que haya una reorientación que conduzca a producir beneficios para todos. La globalización debe ser reorientada para eliminar las asimetrías que existen actualmente. La globalización tiene una fuerza enorme, fortalecida aún más por la triple alianza de informática, telecomunicaciones y transporte. Sin embargo, considero que hay alternativas de reformas y reorientaciones posibles.

Luis Alberto Lacalle

Los diversos puntos de vista entre los países dificultan la formulación de un consenso común por muy loable que sea. La diversidad de posiciones es tan amplia que ni aún dentro de las subregiones es posible formar consensos y un ejemplo de esto es el caso de América del Sur. Debido a que anteriormente se han aplicado recetas económicas tal cual fueron dictadas sin verificar que quienes las dictaban no las cumplían, ahora se debe revisar algunos de estos conceptos, como por ejemplo la misma libertad comercial.

Se espera que los intentos de integración regional tengan más éxito que los continentales. Por ejemplo, el proyecto de la hidrovía en Sudamérica es el más importante de la región. Uruguay, por su parte, quiere tener una unión comercial en el Mercosur, pero no una unión política. Además, dado que Uruguay es exportador de software también está interesado en un acuerdo de propiedad intelectual. También está a punto de vender *know how* acerca de la cría de ovinos, en donde estamos más adelantados que en Nueva Zelanda. Pero en resumen, si bien se pueden dar exitosamente integraciones subregionales, no es factible una unión de todos los países en desarrollo.

Leonel Fernández

La filosofía del libre comercio viene de la posguerra sobre la base de un estancamiento de la economía mundial. Es decir, esta fue una iniciativa del mundo desarrollado para colocar sus productos y por naturaleza con una discrepancia de intereses. Esta tendencia aún sigue y se puede apreciar en las actuales negociaciones del ALCA, la cual surgió como política alternativa a la Ronda Uruguay.

A pesar de la tendencia por integrar mercados existe una contradicción mediante el proteccionismo implantado por los EE.UU. y los instrumentos utilizados por los países en desarrollo como es el caso de los subsidios agrícolas. Los subsidios se adoptan por razones políticas.

Actualmente, con las negociaciones del ALCA, Estados Unidos encuentra resistencia por parte de Brasil y por lo mismo esta diseñando estrategias para aislarlo. También hay que destacar que Estados Unidos suele poner como "castigo" a los países que no se alinean a sus intereses la demora en la firma de acuerdos de integración comercial. De tal forma que no hay un proceso lineal de integración, sino que hay distintas políticas que chocan unas con otras. Hay que descifrar los intereses de cada región para negociar con Estados Unidos.

Juan For Zamora

El sistema democrático y de libertad de mercado de Estados Unidos no puede ser viable si no cuenta con la legitimidad internacional. La globalización no es neutral, sino que tiene color ideológico y político. Esto es evidente cuando se observa cómo el Secretario del Tesoro de Estados Unidos ejecuta políticas que benefician a las transnacionales norteamericanas. Brasil es un caso interesante porque cuenta con la mayor inversión europea de transnacionales, lo que puede ser una de las razones por las que Brasil esté renuente al ALCA. En mi percepción, la OMC deja afuera a los países chicos porque las reglas de juego las están definiendo los países desarrollados y sus gobiernos.

Para Bolivia el ALCA podrá ser conveniente en la medida en que se diseñen mecanismos para regular a las transnacionales. Es muy importante que en este acuerdo las reglas se establezcan en conjunto.

Luis Alberto Lucallo

Quiero señalar tres cuestiones: la primera es la inminente integración de Europa del Este a la Unión Europea. Representa una amenaza en el sentido de que la

movilidad laboral se abrirá para estos nuevos integrantes reforzando las medidas que limitan la migración de los países no miembros. La segunda es la deuda externa. A este respecto, los banqueros podrían incentivar las exportaciones para tener recursos necesarios para el pago de la deuda externa. La tercera es el capital ecológico de la región, siendo el agua y la Amazonia los más importantes. Hay que ser solidarios con Brasil para defender la Amazonia. Esto muestra que existen algunas grietas en el sistema que se quiere implementar, que debemos saber aprovechar.

Miguel Angel Rodriguez

Se pueden aprovechar formas y reglas para beneficio de todas las partes. En esto es necesario ser creativos. Por ejemplo, puede destinarse el cobro de impuestos de las transnacionales que hoy gozan del subsidio de las zonas francas de exportación, a un fondo de construcción de infraestructura que beneficie tanto a estas empresas como al país que las aloja.

Ernesto Samper

Hoy en día es necesario pensar en el "qué". Por ejemplo, en el caso de la negociación de un acuerdo de libre comercio también se deben considerar "otros temas" como el de propiedad intelectual y movilidad de mano de obra. El siguiente aspecto es evaluar el "cómo" se va a hacer. Hay varios procesos de integración en curso en la región y, por lo mismo, se podrían armonizar para generar una integración abierta y así conformar la integración de las Américas.

El problema más importante es la asimetría. También hay que tener en cuenta que el interés de la región en el ALCA es comercial, pero el de Estados Unidos es un interés político. Por lo tanto se debe evaluar cómo conciliar estos intereses para llegar a un regionalismo abierto que nos beneficie. Necesitamos una visión de región que no existe, y sin la cual no puede haber un proyecto de región. Los dirigentes debemos hacer esto, sin este condicionante no puede haber integración simétrica. En encuentros como éstos es donde debemos trabajar en este sentido.

Rodrigo Borgo

Existen discrepancias de opiniones en torno a la globalización. Hay quienes la miran desde una perspectiva eurocéntrica y otros tienen una visión distinta. La integración no es sólo económica y de interrelación de países, sino que también implica una nueva ideología que es la globalización y sus tres aspectos: el comercial, el capital productivo y el capital financiero.

Luis Alberto Lucalle

Estados Unidos ha tenido oscilaciones muy fuertes en su política exterior, pasando de encerrarse en sí mismo y casi autárquico, a tener una visión de mayor injerencia mundial. La visión que se tiene en América Latina sobre Estados Unidos es muy diferente a la que se tiene en Europa. En esta región siempre se ha sentido esa presencia inercial de la política exterior de los Estados Unidos, la cual dura más de lo que dura un presidente. En América la presencia de Estados Unidos está lejos de ser democrática.

Las Naciones Unidas han durado mucho, ya que todas las instituciones tienen un ciclo. La ONU además ha sido disímil en algunas políticas de seguridad, por ejemplo no tuvo una política definida contra el terrorismo cuando en Uruguay el terrorismo hacía estragos y acabó con la llegada del golpe militar.

La guerra de los Estados Unidos contra el terrorismo ha sido muy fuerte, pero no sabemos si esta política exterior del actual gobierno se va a mantener. No sabemos si Bush o Blair serán reelectos, ni cómo cambiarían las cosas si hay otro atentado terrorista.

Lo que sucedió el 11 de septiembre y sus consecuencias son una instantánea en la historia de las relaciones internacionales, por eso no es conveniente sacar de esos hechos conclusiones sobre la vía que van a tomar las relaciones exteriores de los Estados Unidos, ni las relaciones internacionales en general. Hay que reconocer que aunque la coyuntura es muy dinámica, existen constantes y tendencias en la historia. Aun así, estoy de acuerdo en que instituciones

como la OEA y el TIARC deben revisarse a la luz de esta coyuntura sin olvidar las constantes históricas.

Miguel Ángel Rodríguez

En los últimos tres siglos las relaciones entre los Estados se habían caracterizado por el equilibrio de poderes. El gran cambio que estamos viviendo se refiere a la ruptura de dicho equilibrio y por lo tanto al dominio por un solo país, los Estados Unidos, de la política internacional. Esto hace que las relaciones entre las instituciones y el derecho internacional sean más inestables que nunca.

Otro elemento importante, es que esta gran potencia hegemónica es una democracia, por lo que sus decisiones en política internacional se ven influidas por los intereses locales representados por senadores y congresistas. Por esta razón nos encontramos con que algunas decisiones localistas en los Estados Unidos terminan afectando al mundo entero a través de su política exterior. Además hay que tener en cuenta que en Estados Unidos existe actualmente un sentimiento nacional fuerte reflejado en la sociedad civil, en las estaciones de radio, televisión y otros medios que apoyan y defienden la política exterior de ese país.

Existe un desfase entre la realidad política, las instituciones y principios vigentes en el derecho internacional. Se debe evitar caer en el romanticismo de añorar las instituciones y normas viejas y, por el contrario, se debe ser pragmático y buscar nuevas instituciones y normas de derecho internacional que conengan a los Estados Unidos y al mundo en general.

Leonel Fernández

La característica fundamental en el mundo de la "*real politic*" de hoy es la incertidumbre: la caída del muro de Berlín y la caída de la URSS fueron hechos impredecibles que marcaron las incertidumbres del mundo político actual.

Prueba de esta incertidumbre es que George W. Bush es un presidente accidental por la forma en que llegó al poder, pero con las guerras en Afganistán e

Irak su posición ha cambiado y ahora es un presidente victorioso. Sin embargo, los objetivos originales de estas guerras siguen sin cumplirse porque no se han desmantelado las redes terroristas.

En el ámbito académico dos son los elementos que describen la vida política de hoy: el fin de la historia de Fukuyama, y la tesis de Huntington sobre el choque de las civilizaciones. El fin de la historia entendida como la preeminencia del sistema económico basado en libre mercado y en la democracia liberal.

En la práctica lo que vemos son dos corrientes: en la guerra del golfo en que se comenzó a perfilar el poder de Estados Unidos lo que primaba era la economía, y la globalización es parte de esa estrategia económica. Sin embargo, después del 11 de septiembre la geopolítica prevalece sobre la geoeconomía (así se entiende que Estados Unidos prefiera subordinar el TLC con Chile a su apoyo político). Seguridad y defensa tienen prioridad sobre lo económico, como lo fue durante la guerra fría.

Jaime Paz Zamora

El problema de la sociedad internacional actual es el eterno problema del poder en el campo internacional. Tratando de simplificar se debe reconocer que actualmente se unen el fenómeno de la globalización con la dominación de Estados Unidos. Hoy la humanidad es una sola casa con un solo dueño.

Todo occidente luchó en la guerra fría contra la Unión Soviética pero sólo Estados Unidos ganó. Sin embargo, otro ganador fue China. Las relaciones entre China y la actual Rusia están en un muy buen nivel. Francia y Alemania, al oponerse a la guerra, buscaron crear una opción política y económica, pues sus intereses se centran en crear un bloque económico y político hacia Asia.

Se están creando nuevos anillos y se está yendo a la configuración de una nueva organización internacional distinta a las Naciones Unidas. Estados Unidos consulta para sus acciones al mundo anglosajón y esa consulta puede ser la

legitimidad de ese país para actuar a nivel internacional, ya que puede más el vínculo del origen anglosajón que las normas del derecho internacional.

Hay que tener en cuenta que es consustancial a los imperios tener enemigos, los cuales le dan una dinámica y una razón de ser. Si se derrota el terrorismo o el narcotráfico aparecerá otro enemigo, ya que un imperio siempre tiene un enemigo por definición.

La situación de América Latina es delicada al igual que la de Europa. Difícilmente es posible que hoy en América Latina se instale un gobierno en democracia sin la aprobación de los Estados Unidos. Hasta Lula tuvo que negociar su gobierno con los Estados Unidos.

Ernesto Pérez Balladares

Los panameños conocemos bien a los Estados Unidos porque los tuvimos en nuestras entrañas por un siglo, lo que nos ayudó a entender sus bondades y defectos. Esto nos hizo a los panameños más realistas e inclusive a veces cínicos sobre los valores de los Estados Unidos, ya que en ellos hay un doble discurso: uno es el interno que alimenta los valores democráticos, que hace al ciudadano no entender cómo un país puede rechazar la intervención en Irak y otro discurso que es el de la "*real politic*" donde se definen los objetivos estratégicos, políticos y económicos.

En este mundo unipolar se debe saber aprovechar las oportunidades para defender nuestros intereses y hacer evidente la falsedad de muchas de las acciones de Estados Unidos defendiendo a la democracia, por ejemplo, ¿dónde están las armas de destrucción masiva de Irak? ¿O se trata más bien de intereses estratégicos y de la necesidad de ganar el apoyo interno? ¿Qué derechos humanos tienen los prisioneros en Guantánamo? Los latinoamericanos y europeos debemos diseñar nuestras posiciones con más realismo y pragmatismo y no esperar que los Estados Unidos actúen movidos por sentimientos éticos. Debemos remitirnos a la historia que hemos sufrido y que caracterizó a las relaciones con los Estados Unidos.

Carlos Roberto Rema

No debemos salir con la idea de que no hay nada qué hacer. Que hay que aceptar el resultado belicista del mundo. Cuando fui presidente, sufrí las presiones para poner ministros y se me emplazó por las fuerzas armadas acusándome de quererlas destruir y de emplear comunistas. Sin embargo, pude hacerles frente. Limpié y detuve las desapariciones, y los convencí de que sólo se podía gobernar Honduras por la vía democrática. En los Estados Unidos no toda la política la hace Bush. Hay grandes demócratas que han cuestionado el papel de ese país y han señalado que lo del 11 de septiembre es producto de sus alianzas internacionales conflictivas.

El hombre deja de ser hombre el día que acepte lo que diga la fuerza de EE.UU. Por eso no creo que se acepte en el futuro dictados unilaterales. Un signo importante fue que dos de los aliados económicos de Estados Unidos en América Latina le dijeron que no lo apoyaban en la guerra. Hay que reformar a las Naciones Unidas para que responda a los retos de hoy. Porque las decisiones no se pueden tomar por la vía de la violencia. Yo me sumo al grupo que cree en la dignidad humana y que se opone a los crímenes.

Ernesto Samper

No creo que la ONU haya salido debilitada del conflicto con Irak porque propició el consenso. Hay que recordar que muchos defendieron los principios de las Naciones Unidas. El mismo Estados Unidos pagó su cuota a las Naciones Unidas, aunque luego tomara la vía del unilateralismo, pero no por eso podemos tomar con derrotismo estas acciones de Estados Unidos.

Juane Paz Zamora

El multilateralismo hoy en día se expresa en la ONU y esta institución no ha sido puesta en tela de juicio en el conflicto de Irak sino más bien el multilateralismo. Lo importante no es defender o debilitar a las Naciones Unidas, sino defender el multilateralismo, que hoy por hoy lo representa esta institución

pero puede tomar otra forma. Lo que hay que defender entonces es que el planeta se organice multilateralmente.

Miguel de la Madrid

Se debe revisar el orden mundial con el fin de reformar las instituciones multilaterales y hacerlas más efectivas y que puedan gobernar la globalización, la cual se desarrolló sirviendo a los intereses de los países más poderosos. América Latina debe estudiar esta situación y coordinar sus acciones para tener una acción real en este proceso.

Basados en excelentes documentos, hemos analizado las limitaciones que tienen nuestros países para elevar la competitividad, esencia de nuestros países, de nuestras economías, para insertarnos internacionalmente y mejorar las condiciones económicas y sociales de nuestros países. Para ello, es importante la inversión en capital humano: educación de calidad, así como capacitación para el trabajo. También una macroeconomía estable y una microeconomía más competitiva. Soporte clave: la ciencia y la tecnología. Elevar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, como fuentes de financiamiento. Y, con el mundo, participar en todos los foros internacionales y abrirnos al comercio, la tecnología y la cultura.

El Estado es, desde mi punto de vista, el promotor fundamental de la competitividad, porque es responsable de la conducción y regulación económica, también es responsable de la sociedad. Es el que puede garantizar el Estado de Derecho, régimen jurídico bajo el cual todos los individuos e instituciones se sujetan a normas jurídicas. Derechos de propiedad garantizados. Seguridad pública para los ciudadanos. Es el único que puede actuar con éxito en materia de educación, salud, seguridad social y protección medio ambiental, entre otros. También es el que tiene que realizar los consensos para las reformas estructurales que permitan darle viabilidad económica a las instituciones del mercado, aumentar la productividad y la eficiencia de las entidades públicas. Pero, cuidando que las reformas se hagan en contextos de calidad, tiempo y forma.

La competitividad, como hemos constatado en este encuentro, es una cuestión de gobierno. Significa consensos políticos alrededor de los retos y las formas para resolverlos.

Conclusiones

- 1.- La región latinoamericana se encuentra inmersa en el proceso de globalización, el cual muestra como uno de sus componentes la profundización del comercio mundial y la ampliación de las agendas en las negociaciones comerciales. Sin embargo la región sigue sufriendo de baja productividad de los factores de producción, especialmente del trabajo, y la poca penetración de los productos de la región en los mercados internacionales, lo que ha incrementado la brecha de productividad y competencia internacional entre nuestra región y el resto del mundo.
- 2.- Las economías de América Latina se caracterizan por una alta vulnerabilidad ante los cambios externos, una alta dependencia de la producción y exportación de recursos naturales, insuficiencia en el ahorro interno, su inserción asimétrica en las relaciones internacionales, así como por un limitado acceso a mercados internacionales, lo que se traduce en un aumento de la desigualdad, mayores niveles de pobreza y desempleo entre la población.
- 3.- Los principales factores que obstaculizan la competitividad de las empresas latinoamericanas se pueden dividir en dos grupos: los que afectan la productividad de las empresas en el ámbito de su producción y aquellos relacionados con sus costos de transacción fuera de ese ámbito, tales como la infraestructura, la inseguridad jurídica y el ambiente macroeconómico.
- 4.- El deterioro de la productividad del trabajo en América Latina es resultado de una baja calidad de la educación y la ausencia de incentivos a la capacitación laboral. La baja productividad del capital se debe al difícil acceso al crédito y sus altos costos, así como a la poca profundidad financiera de los mercados de capitales regionales. Y la baja productividad total de los factores se debe a un bajo nivel de tecnología y la aplicación de prácticas empresariales caducas.
- 5.- Los altos costos de transacción en la región son resultado de una infraestructura productiva deteriorada, dada una baja inversión pública y una limitada inversión privada; de la existencia de servicios logísticos caros y deficientes

como en el caso de los puertos, y de una regulación imperfecta, la cual provoca inseguridad jurídica e inestabilidad, imperfecciones en el mercado laboral y altos costos administrativos.

- 6.- Para mejorar la competitividad de la región se requiere de políticas para incrementar la calidad de la educación pública, dando énfasis a la rendición de cuentas de directores y maestros; fomentar la capacitación laboral removiendo los obstáculos a la formalización del trabajo y creando un fondo para programas de capacitación; fortalecer el capital tecnológico y destinar mayores recursos a la investigación y desarrollo; adoptar prácticas empresariales modernas; incrementar la inversión en infraestructura; reformar el sistema jurídico; mejorar la intermediación de recursos financieros, reducir los costos de transacción estatales, incrementar la integración regional e inserción internacional; y promover un ambiente de estabilidad macroeconómica.
- 7.- En los foros multilaterales de comercio, las materias que están siendo debatidas involucran importantes áreas de acción de los gobiernos, e inciden en la calidad de la inserción internacional y, en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe. En estos foros se abarcan temas de trascendencia para los países en desarrollo, entre los que se encuentran la profundización de la liberalización del comercio agrícola y de servicios, la ampliación del acceso a mercados para los productos no agrícolas, aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y en especial la relación entre los éstos y la salud pública, medidas *antidumping* y subvenciones, el funcionamiento del órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la relación entre comercio y medio ambiente, y la liberalización del comercio electrónico.
- 8.- Actualmente, los países de América Latina y el Caribe se distinguen de las demás regiones en desarrollo por la profusión de negociaciones comerciales en que está involucrado cada país. En contra de las expectativas generadas por las reformas económicas, la adopción de un modelo basado en las exportaciones, o la dinámica sobresaliente de los flujos de comercio e inversión extranjera directa en los años noventa, no ha conducido a los países de la región a un sendero de crecimiento rápido y sostenido, ni logró disminuir la vulnerabilidad externa de los mismos.

- 9.- En el marco de las conferencias y organismos multilaterales que se ocupan del comercio, los países en desarrollo como los latinoamericanos han visto revertirse el concepto de un derecho internacional compensatorio que debía favorecer a los países en desarrollo en la creación de oportunidades comerciales hacia otro concepto que establece un marco normativo jurídico homogéneo, en el que los países en desarrollo adoptan obligaciones contractuales vinculantes uniformes que desconocen las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores en la economía mundial.

10.- Los principales mercados externos inciden directamente en los flujos de comercio y en la especialización comercial internacional de América Latina. Después de varias rondas de liberalización comercial, el arancel promedio consolidado de los principales mercados externos de la región para productos no agrícolas se situó en un nivel muy bajo y no constituye, una importante barrera comercial. Sin embargo, ese bajo promedio esconde crestas arancelarias y una progresividad por grado de procesamiento de las materias primas, que resta eficacia a los esfuerzos de diversificación exportadora de los países latinoamericanos. Por otra parte, el arancel promedio agrícola es relativamente elevado. Ante una estructura arancelaria de protección poco transparente se sufre a menudo la introducción de aranceles discriminatorios, como resultado de procedimientos *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardias, los cuales son barreras al comercio que introducen inestabilidad y afectan el crecimiento regional.

- 11.- Las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) buscan, además de asegurar el acceso a mercados y aumentar las exportaciones, promover la inversión extranjera, lo que es de especial relevancia para las economías más pequeñas. Son además una oportunidad para disciplinar el uso de medidas de protección contingente, como el *antidumping* y los derechos compensatorios.

- 12.- El ALCA vincularía a los países más pequeños de América Latina y el Caribe con Canadá y Estados Unidos, por lo que uno de los elementos más importantes es el tratamiento a las asimetrías de tamaño y nivel de desarrollo entre los países participantes. El gran desafío de este proceso será que todos los países, sobre todo los más pequeños y menos desarrollados, puedan beneficiarse de la liberalización hemisférica del comercio.

13.- El éxito del ALCA y de las negociaciones multilaterales dependerá de que todos los países participantes en las negociaciones encaren las asimetrías. Ello requiere que los países conserven márgenes de flexibilidad para fomentar el desarrollo productivo, a fin de aumentar la competitividad y mejorar la cuenta de capitales como instrumentos de regulación macroeconómica. Para alcanzar una convergencia en los niveles de desarrollo de los países participantes son necesarias nuevas y ambiciosas iniciativas como la creación de fondos de cohesión o integración y aumentar la movilidad internacional de la mano de obra.

14.- En el sistema multilateral de comercio, las cuestiones relativas a los derechos y obligaciones de los países en desarrollo están estrechamente relacionadas al trato especial y diferenciado. Pero éste se limitó a una cierta flexibilidad en el cumplimiento de sus compromisos; períodos más amplios para la aplicación de los acuerdos y algunas flexibilidades para los países de ingreso medio; y exenciones especiales. El trato especial y diferenciado ha sufrido un cierto desplazamiento hacia el cumplimiento de las obligaciones en la OMC, y se ha concentrado de modo creciente en la capacitación técnica, olvidándose de la construcción de la institucionalidad apropiada para el desarrollo. A diferencia de las reducciones arancelarias, la instrumentación de las reglas de la OMC no es posible si no se cuenta con la debida infraestructura institucional.

15.- Las asimetrías en el desarrollo de las negociaciones se expresan en dos planos diferentes: el avance limitado en temas de interés de los países en desarrollo como la agricultura y las reglas —*antidumping*, subsidios—, que contrasta con el avance más rápido en la discusión sobre inversión, servicios, o sobre la profundización de la liberalización en productos industriales; por otra, en el casi nulo avance de las tareas específicas que se han definido dentro de la "dimensión del desarrollo".

16.- La CEPAL ha propuesto una agenda para sacar provecho de los procesos de liberalización comercial que requiere un trabajo en diversos ámbitos institucionales, global, regional y nacional, y orientada a tres objetivos básicos: a) la provisión de bienes públicos, b) la superación de las asimetrías y c) la incorporación de una agenda social basada en derechos económicos

y sociales. En el ámbito nacional, señala la importancia de la competitividad sistemática, que involucra un manejo activo en materia macroeconómica, esfuerzos de innovación, encadenamientos productivos y de infraestructura, promoción comercial y políticas de desarrollo social de carácter sectorial y estructural. En el ámbito regional, resaltan los esfuerzos orientados a una integración profunda, que cuente con herramientas para enfrentar la vulnerabilidad de las economías, incorporando la cooperación para el desarrollo sostenible, y una mayor integración física, productiva y social. Y en el ámbito global, hace énfasis en la estabilidad macroeconómica y financiera, la sostenibilidad ambiental, la necesidad de enfrentar las asimetrías financieras, productivas, tecnológicas y de movilidad de factores, y de desarrollar mecanismos de cooperación y regulación.

17.- También hay que tomar en cuenta que la competitividad actual está determinada en gran medida por el uso de la tecnología. La informática, la biotecnología y la tecnología genética son hoy en día la base de la ciencia global contemporánea y a su vez determinan la competitividad. El papel de los Estados nacionales de América Latina no debe quedar reducido a importar, reconocer y pagar la tecnología que producen los demás países. La disponibilidad de la tecnología, como materia prima, está relacionada con las posibilidades de innovar de cada país por lo que es importante definir políticas regionales que permitan el tránsito de la estrategia de explotación de recursos naturales no renovables al de bienes que lleven incorporado un componente de progreso técnico. Dichas políticas deberán tener en consideración nuestras claras ventajas competitivas en ciertas áreas de investigación como la biotecnología dirigida al aprovechamiento de la biodiversidad existente.

18.- La brecha tecnológica entre América Latina y los países desarrollados se ha profundizado con fenómenos como el de la desmaterialización, es decir, el menor uso de materias primas y combustible de las nuevas tecnologías por unidad de manufactura producida. A pesar de esto, la oportunidad que se abre a los países latinoamericanos se basa en que la creación de una nueva economía basada en la información no depende más de los niveles de inversión sino de nuevos métodos de producción del conocimiento.

- 19.- En el escenario de la globalización, el progreso tecnológico tiene que ver con la capacidad de producir la tecnología apropiada dentro de un esquema de producción competitiva internacional. Desarrollos tecnológicos recientes en América Latina, prueban que el continente ha venido encontrando algunos nichos tecnológicos en función de la competitividad de determinados procesos y productos. Nuestro principal reto es el desarrollo de tecnologías no productivas, como el mejoramiento de los procesos organizativos en las empresas a través de una mejor informatización de sus procesos administrativos.
- 20.- En la era global, la tecnología es un bien que se compra directamente o se recibe a través de alianzas estratégicas internacionales. Sin desconocer la importancia de la producción académica de conocimiento, se debe avanzar en acuerdos tecnológicos con los sectores empresariales, la exploración de nichos de productividad tecnológica, y la organización de pactos sectoriales de productividad que retomen el camino olvidado de la industrialización selectiva de nuestras economías.
- 21.- Es crucial que América Latina trace los lineamientos de una política tecnológica así como los fundamentos de un sistema regional de innovación y especialización tecnológica, el cual articule todos los esfuerzos de la región para asimilar, producir y difundir nuevas tecnologías. El desarrollo de instrumentos para estructurar una política de desarrollo empresarial en materia tecnológica incluye subvenciones públicas, incentivos tributarios, fondos de capital de riesgo, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, bancos de proyectos, corporaciones mixtas sectoriales, planes de reconversión y relocalización productivas.
- 22.- Hoy más que nunca, la competitividad está asociada con la creatividad y la ciencia con la tecnología. Por esta razón Latinoamérica debe dar un salto cualitativo en sus políticas de ciencia y tecnología. Convertirse en socio de esa nueva revolución del conocimiento que caracteriza la era global.

Declaración de los ex Presidentes Latinoamericanos

Ciudad de México, México, 20 de mayo de 2003

Nosotros, reunidos el 19 y 20 de mayo de 2003 en la Ciudad de México, en el marco del III Encuentro de ex Presidentes latinoamericanos, motivados por la búsqueda permanente de un mejor futuro y bienestar de nuestros pueblos y decididos a colaborar con el fortalecimiento de los tradicionales lazos de amistad, solidaridad y cooperación;

Conscientes de la relevancia de aportar elementos útiles que sirvan de inspiración a la sociedad latinoamericana para enfrentar los desafíos que nos son comunes, sobre todo el combate a la pobreza y el desarrollo económico justo y equitativo a través del mejoramiento de la productividad y de la competitividad;

Considerando que el mercado es el espacio para los consumidores, pero no el espacio natural para los ciudadanos, puesto que los consumidores cuentan por los recursos que tienen mientras que los ciudadanos lo hacen por los votos que emiten, y que, en consecuencia, es preciso recuperar un enfoque de desarrollo a largo plazo que privilegie el equilibrio social y la compensación efectiva que ofrece la economía mixta, condicionada por la prudencia que exige mantener una macroeconomía estable;

Tomando en cuenta que la globalización ha sido muy positiva para algunos países y que en muchos otros la pobreza y la desigualdad han aumentado, y considerando que una globalización que agrave aún más las asimetrías externas e internas, es muy peligrosa;

Convencidos de que la globalización es un proceso que requiere ser conducido de manera tal que produzca beneficios tangibles tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión, la divulgación del conocimiento y de la tecnología, y contribuya a la mejora de los niveles de bienestar social de forma sostenida y equitativa en cada una de nuestras sociedades;

Reconociendo que el marco internacional actual, caracterizado por mayor competencia, requiere de estrategias nacionales y regionales para mejorar la competitividad y así poder aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece para avanzar hacia el desarrollo;

Declaramos que:

- 1.- El crecimiento económico y la promoción del desarrollo, en nuestros países, dependen en buena medida de una agenda global para la competitividad. En la formación de la competitividad es indispensable el eficiente uso de los recursos con que cuentan nuestros países, la calidad de la mano de obra, la educación, el desarrollo tecnológico y la capacidad de innovación, la adopción de prácticas empresariales modernas, el incremento de la inversión en infraestructura, el buen funcionamiento de las instituciones, incentivos a la producción y a los encadenamientos productivos, así como una macroeconomía estable. Pero también se requiere el liderazgo, la concertación política, la calidad de los partidos políticos, y una democracia sólida.
- 2.- Es crucial que América Latina trace los lineamientos de una política tecnológica así como los fundamentos de un sistema regional de innovación y especialización tecnológica, el cual articule todos los esfuerzos de la región para asimilar, producir y difundir nuevas tecnologías.
- 3.- No basta con tener una macroeconomía estable y más acuerdos de liberalización comercial. Además de buscar el acceso a los mercados dinámicos, aumentar las exportaciones y promover la inversión extranjera, se debe establecer una agenda latinoamericana de negociaciones comerciales donde se incluyan temas prioritarios para la región tales como la apertura de los mercados agrícolas en el mundo desarrollado, la eliminación de los subsidios a productos agrícolas, la reducción de aranceles a manufacturas, la incorporación de los servicios de interés de los países en desarrollo en la agenda de la OMC, así como el fortalecimiento de las disciplinas multilaterales para el *antidumping* y otras barreras al comercio de bienes y servicios.
- 4.- Los beneficios que podría ofrecer el ALCA dependerán del tratamiento adecuado de las asimetrías entre los países miembros, del establecimiento de

fondos de cohesión e integración para reducir dichas asimetrías, de la disponibilidad de asistencia técnica y de acciones que fortalezcan la capacidad productiva, así como contemplar acuerdos complementarios de movilidad de la mano de obra.

- 5.- El esfuerzo debe ser interno. Nuestros países deben fortalecer la competitividad sistémica, que involucre políticas macroeconómicas anticíclicas, el fortalecimiento del ahorro interno y la seguridad jurídica, así como esfuerzos de innovación, promoción comercial y políticas de desarrollo social de carácter sectorial y estructural.
- 6.- El esfuerzo nacional precisa complementarse con iniciativas regionales, dentro del principio del "regionalismo abierto", puesto que la integración se ha convertido en uno de los puntales de la nueva agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Es necesaria una integración que vaya más allá del ámbito comercial y que involucre áreas como la infraestructura, la energía, conglomerados productivos regionales y la convergencia macroeconómica.
- 7.- Los organismos multilaterales deben contribuir efectivamente a mantener la estabilidad macroeconómica y financiera globales, la sostenibilidad ambiental, la necesidad de enfrentar las asimetrías financieras, productivas, tecnológicas y de movilidad de factores, y de desarrollar mecanismos de cooperación y regulación.
- 8.- Promovemos que se continúe con la celebración de reuniones a nivel de ex Presidentes latinoamericanos para aportar elementos de inspiración a la agenda del desarrollo de nuestros países.

Agradecemos profundamente la hospitalidad del pueblo mexicano por su acogida durante esta reunión, al presidente Vicente Fox, al Colegio de México, y al ex presidente Miguel de la Madrid, por haber sido excelentes anfitriones de la III Reunión de ex Presidentes Latinoamericanos. Así mismo, agradecemos a la CEPAL, a la CAF, a la Fundación Ortega y Gasset y a la OEI por su apoyo invaluable en este encuentro.

Suscriben esta declaración,

Alvaro Arzú

Ex presidente de Guatemala

Rodrigo Borja

Ex presidente del Ecuador

Miguel de la Madrid

Ex presidente de México

Leonel Fernández

Ex presidente de República Dominicana

Luis Alberto Lacalle

Ex presidente del Uruguay

Jaime Paz Zamora

Ex presidente de Bolivia

Ernesto Pérez Balladares

Ex presidente Panamá

Carlos Roberto Reina

Ex presidente de Honduras

Miguel Angel Rodríguez

Ex presidente de Costa Rica

Ernesto Samper

Ex presidente de Colombia

Enrique García

Presidente ejecutivo

Corporación Andina de Fomento

José Antonio Ocampo

Secretario ejecutivo

*Comisión Económica para América
Latina y El Caribe*

Antonio Garrigues Walker

Presidente

Fundación Ortega y Gasset

Orientaciones institucionales

Foro de ex Presidentes de América Latina y el Caribe

El foro de ex Presidentes de América Latina y el Caribe es un espacio de diálogo político e intercambio de experiencias entre líderes políticos que ejercieron el cargo de Presidente de la República por elección democrática y concluyeron su mandato en el plazo constitucional.

El foro tiene el objetivo de contribuir a la consolidación democrática en la región, mediante iniciativas en el escenario internacional, así como pronunciamientos políticos frente a acontecimientos que así lo requieran.

La preparación de los encuentros del Foro se realiza bajo la modalidad de una secretaría pro *tempore*, ejercida por el anfitrión de la próxima reunión.

La coordinación de las actividades e iniciativas del Foro se lleva a cabo mediante una *troika* compuesta por los respectivos anfitriones de los encuentros inmediatamente anterior, presente y próximo.

Los encuentros del Foro tienen una periodicidad anual.

El foro de ex Presidentes de América Latina y El Caribe cuenta con el respaldo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y la Fundación José Ortega Gasset, que se han constituido en las promotoras de esta iniciativa debido a que el Foro persigue objetivos coincidentes con sus respectivas misiones institucionales.

Las tres instituciones promotoras contribuyen proporcionalmente con recursos financieros y logísticos para su funcionamiento. Se encargan asimismo de preparar la documentación analítica y técnica de las reuniones.

La incorporación de otras instituciones promotoras se origina en una recomendación de los ex Presidentes que componen la *troika* y requiere de la unanimidad de las tres instituciones promotoras iniciales.

Documentos de Trabajo

La competitividad: un gran reto latinoamericano

Desafíos de la competitividad en América Latina

Globalización, ciencia y tecnología

*Los países en desarrollo y el sistema multilateral
del comercio: entre Doha y Cancún*

*Asimetrías y cooperación en el área de
Libre Comercio de las Américas*

*Relaciones Latinoamérica-Europa.
Los nuevos escenarios para la competitividad*

*Ciencia, tecnología en América Latina:
una posibilidad para el desarrollo*

La competitividad: un gran reto latinoamericano

Cecilia López Montaña

Sin haber logrado salir airoso de la primera fase de la globalización durante la década de los noventa, América Latina se enfrenta actualmente a lo que podría denominarse una segunda fase del proceso de apertura de sus economías, consistente ahora en incorporar una dimensión geopolítica en su inserción en el mundo global. La gran mayoría de países latinoamericanos parecen haber reducido sin embargo esta etapa a simples acuerdos de comercio multilaterales, tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y a los tratados comerciales bilaterales, ignorando la importancia de reconocer la geografía y la política internacional como elementos que inciden en las decisiones del Estado. Esta etapa se produce en un contexto diferente al que se dio al comienzo de la década anterior. En efecto, con muy pocas excepciones, los países de la región no sólo se enfrentan a grandes pérdidas, sino a la frustración por los resultados desalentadores de una década de reformas económicas y, para algunos, de grandes transformaciones políticas. Su producto *per cápita* real, en el 2001 es ligeramente menor al de hace 20 años (CAF, 2003) y la gobernabilidad, que se creyó alcanzar con la profundización de la democracia, se enfrenta a la insatisfacción y repetidas protestas de la ciudadanía.

“Estos no han sido los mejores tiempos de América Latina” reconoce John Williamson, a quien se le atribuye el término “consenso de Washington” con el que se identifica el paquete de medidas económicas aplicadas (Williamson, John, 2003). Más aún, Ffrench-Davis es más explícito al referirse a los resultados del modelo desarrollado al pie de la letra en los países latinoamericanos, al afirmar que «el consenso de Washington fracasó en lo fundamental: el crecimiento y la equidad» (Ffrench-Davis, 2003).

Probablemente el mayor cambio que se observa en América Latina se refiere a la nueva actitud de varios países frente al modelo económico vigente, a las instituciones de Bretton Woods, y a sus acreedores internacionales. Acosados por el peso de la deuda externa, por las crisis financieras externas e internas, por el bajo crecimiento de sus economías y por la aparición de nuevos problemas sociales que se unen a los viejos no resueltos, distintos comportamientos se identifican en la región. El proceso se inicia en Brasil cuyo nuevo Presidente empieza a utilizar los pocos grados de libertad de que dispone para responder a demandas internas, y es seguido con fuerza por el Presidente Kirchner de Argentina, quien toma las riendas de negociaciones que antes eran controladas por el Fondo Monetario y el Banco Mundial.

Esta dinámica en la cual los países pobres ganan espacio frente a los ricos, se ha trasladado al tema central del momento actual: el comercio mundial que involucra no sólo a América Latina sino a los países en desarrollo. Como lo señala el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, un nuevo paradigma en las relaciones financieras globales para el siglo XXI, que le confiere poderes a los países en desarrollo frente a los industrializados, ha surgido de la alianza de 22 países en Cancún, donde se realizó la Cumbre Ministerial de Comercio. El rencor entre naciones pobres y ricas —que llevó al rompimiento de las negociaciones globales de comercio— podría trasladarse a las reuniones de líderes financieros mundiales (Wolfensohn, 2003).

Las características fundamentales de estos debates son: primero, una recomposición de las prioridades nacionales frente a los compromisos con el capital financiero internacional y segundo, un gran reconocimiento de la necesidad de abordar la desigualdad social de manera prioritaria y novedosa.

Una manera de interpretar esta nueva fase es reconocerla como una “transición” del modelo económico anterior, a un nuevo esquema, aún no suficientemente definido, cuyas principales características ya empiezan sin embargo a perfilarse. Como marco general de esta “transición” existe un claro elemento político, la recuperación de la soberanía y dignidad nacionales, señaladas claramente por los dos Presidentes latinoamericanos que lideran este proceso. Puede afirmarse que la nueva fase de la globalización en que se halla comprometida la región, debe partir de reconocer que esta nueva etapa del desarrollo latinoamericano no se limita a lo económico y lo social, sino que invade los terrenos de la política y la geopolítica (López, Cecilia, 2003).

La idea de que la liberalización del comercio constituye la fuente de solución a los males que aquejan a la región, está sometida a un debate académico y político cada vez más intenso. Para la escuela neoliberal de pensamiento que ha dominado el campo del desarrollo en los últimos tiempos, esta inserción en los mercados mundiales es la gran posibilidad de formar parte de los ganadores de la globalización. Para otros sectores más objetivos, el tema es mucho más complejo. En efecto, no basta con reducir aranceles sino que se requieren políticas nacionales que se traduzcan en un esfuerzo interno que, junto con el externo, recuperen la posibilidad de generar riqueza y de distribuirla equitativamente. Asimismo, son imprescindibles estrategias que preparen a los países para competir con éxito, y que ofrezcan elementos de negociación para enfrentar las reglas vigentes en los países industrializados, que hacen que el libre comercio sea más un deseo que una realidad.

Frente a esta compleja agenda latinoamericana, probablemente en el único tema que existe acuerdo es en la necesidad de elevar los niveles de competitividad de la región para enfrentar exitosamente la competencia internacional, tanto en los mercados internacionales como en los internos. La competitividad constituye por tanto una de las variables clave para que la liberalización del comercio sea un éxito para los países, pero también se identifica como uno de los elementos sustantivos de la recuperación de la dinámica económica perdida en América Latina.

Las diversas concepciones que existen sobre lo que significa competitividad, su ubicación en el período llamado de transición y su contribución a esta segunda fase de la globalización, se constituyen en los fundamentos para identificar las áreas de acción que permitirían enfrentar en los próximos años el reto de la competitividad, tal como se ha desarrollado en este capítulo.

Competitividad: Un tema complejo

A diferencia de los conceptos de “eficiencia” y “productividad” que tienen un sentido claro, el término “competitividad” es más bien elusivo (Sachs, Jeffrey et al, 2000). Para algunos, productividad y competencia internacional son los elementos que se combinan para dar origen al concepto de competitividad (CAF, 2003). Asimismo, se ha avanzado en la comprensión de las interrelaciones políticas,

legales y macroeconómicas de la competitividad y el desarrollo (Porter, 2000). Pero, según los últimos avances teóricos y empíricos sobre este tema, para la competitividad son tan importantes los fundamentos macro, tales como una política económica sana, una infraestructura desarrollada y una institucionalidad adecuada, como las estrategias micro orientadas a garantizar un ambiente favorable a las prácticas operativas de las firmas (Porter, 2000).

Para Porter, quien defiende la importancia de los elementos micro en la competitividad, "la riqueza se crea a nivel micro y depende de la habilidad de las firmas para crear bienes y servicios valiosos que permitan altos salarios y elevados rendimientos del capital". Tal visión ha llevado a este autor al novedoso concepto de la competitividad microeconómica que reconoce la importancia de trabajar simultáneamente con las estrategias macro y en los fundamentos microeconómicos del desarrollo. Su aporte consiste en reconocer que, sin políticas que mejoren la acción de la firma, el impacto de las consabidas reformas económicas será limitado.

En esta misma dirección, en el caso específico de América Latina, se afirma en la Introducción de este libro, que los principales factores que obstaculizan la competitividad de las empresas de la región, se dividen en dos grupos: los que afectan la productividad de las empresas en el ámbito de su producción y aquellos relacionados con sus costos de transacción fuera de ese ámbito, como son la infraestructura insuficiente, la inseguridad jurídica y el ambiente macroeconómico, factores que erosionan la confianza, que es a su vez la base del ahorro y de la inversión.

Como se puede deducir, el concepto de la competitividad, tomado de la literatura de los negocios, es concebido de diversas maneras en los análisis económicos. Una de estas definiciones identifica la competitividad como la habilidad de un país de producir bienes y servicios que pasen la prueba de la competencia internacional, mientras los ciudadanos del país disfrutan de un nivel de vida creciente y sostenible (Tyson, 1992). Sachs hace un aporte al reconocer que la competitividad es un "insumo" en la función de producción que genera el bienestar de una nación (Sachs et al, 2000). Este mismo autor, que analiza las distintas definiciones, afirma que aquello que se desea destacar, es que la competitividad es mucho más que tener firmas eficientes y de bajo costo. Se busca identificar

por tanto las externalidades y la sinergia que la competitividad genera, así como también la importancia del gobierno, tanto en lo que atañe a sus instituciones como a sus leyes y políticas. Sachs agrega además la geografía, rebatida por Rodrik, y la cultura (Sachs, Jeffrey et al, 2000; Rodrik et al, 2002).

Dado el carácter comprehensivo de la competitividad que es afectada por un sin número de variables económicas, políticas y sociales tanto a nivel macro como micro, se corre el peligro de confundir su definición con la de desarrollo o de llegar al simplismo de que sólo un país avanzado que ha logrado eliminar todas las barreras para su evolución positiva, puede alcanzar los niveles adecuados de competitividad. En esta dirección se puede ubicar una de las concepciones de Sachs, quien afirma que la competitividad se define por el conjunto de instituciones y políticas públicas que permiten a un país alcanzar elevadas tasas de crecimiento en el mediano plazo y mejorar el bienestar de su población (Sachs et al, 1999). Esta concepción se refiere a una competitividad generalizada, propia de los países avanzados, pero desconoce la posibilidad de que naciones en desarrollo puedan ser competitivas en sectores específicos. Adicionalmente, bajo esta definición se pierde la posibilidad de emplear el concepto de la competitividad como impulsora del desarrollo.

La compleja naturaleza de la competitividad exige tomar en consideración algunos elementos. En primer lugar, por estar relacionado este concepto con la productividad, la cual depende a su vez del comportamiento de los factores de producción, con la inserción real en los mercados globales, la mayor competitividad no puede lograrse si se limitan las acciones al ámbito interno de los países. Las políticas comerciales del resto del mundo tienen también una gran incidencia en el logro de mayores niveles de competitividad y, por consiguiente, parte de las estrategias para lograr su incremento deben estar dirigidas a negociar eficientemente el acceso a los mercados internacionales.

En segundo lugar, para estar a tono con lo que sucede actualmente en América Latina, la competitividad debe enmarcarse dentro de la segunda fase de apertura externa que vive actualmente la región, la cual, como se ha mencionado antes, para muchos países se limita a los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. La competitividad, sumada a una sana política macroeconómica y a un mayor acceso a mercados, constituyen para muchos, los fundamentos para

hacer de la liberalización comercial, una política exitosa (Bouzas, Roberto and Saúl Keifman, 2003).

En tercer lugar, la diversidad de ámbitos que la afectan, obliga a establecer algunas prioridades orientadas a incrementar el nivel de la competitividad. Se debe partir de las realidades específicas de cada país, pero dada la situación general de la región, la generación de riqueza constituye en todos los casos un área impostergable de acción. Lo anterior necesariamente conduce a asignarle prioridad a las políticas microeconómicas que proporcionan el ambiente adecuado en la firma, que es donde realmente se genera la riqueza. De manera paralela es fundamental manejar la agenda internacional para la apertura de mercados en la búsqueda de mayores oportunidades de inserción comercial.

Transición

No sólo se ha avanzado conceptualmente en la comprensión del significado e implicaciones de la competitividad, sino que se han elaborado complejos indicadores que permiten clasificar la posición relativa de los diversos países. La conclusión evidente es que América Latina ocupa lugares muy rezagados a nivel mundial, lo cual se asocia con su dificultad para insertarse positivamente en los mercados internacionales. El reto es evidente: mejorar los niveles de competitividad, lo cual implica, en promedio, ascensos desde el puesto 58 hasta el puesto 20 ocupado hoy exclusivamente por Chile. El esfuerzo es aún mayor debido a la asimetría que caracteriza a la región y que, en el caso de la competitividad, se traduce en que nueve países ocupan los últimos puestos en la escala mundial, siendo Haití el menos competitivo de todos (CAF, 2003). Dado lo anterior, el objetivo de impulsar la competitividad como estrategia que debe coadyuvar al desarrollo económico de la región, debe partir de reconocer las limitaciones que en el ámbito de la política económica enfrentan la mayoría de estos países.

El primer elemento que debe reconocerse es el escaso margen de maniobra con que cuentan muchos países para apartarse del "consenso de Washington" impulsado por los organismos internacionales, el cual ha demostrado su incapacidad para dinamizar el crecimiento y mejorar la equidad en América Latina.

Sin crecimiento económico, con altos niveles de endeudamiento, con reducido ahorro interno, el financiamiento externo se ha convertido en elemento crítico para el funcionamiento de sus economías. Los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional definen la posibilidad de acceder a los mercados financieros internacionales para lograr recursos frescos e incluso para pagar amortizaciones de su deuda externa vigente. De esta manera, para muchos gobiernos es difícil apartarse de las políticas de ajuste fiscal que estas instituciones demandan (López, Cecilia, 2003).

Crecen en la región, en especial en el Cono Sur, las críticas hacia el neoliberalismo y aunque un nuevo paradigma de desarrollo no está disponible, se empiezan a identificar políticas inspiradas en nuevas prioridades. Este proceso de apartarse del "consenso de Washington" aún si el próximo paso no es claro, se podría denominar como una fase de "transición". La mayor diferencia con la receta anterior aplicada en la década de los años 90, se refiere al objetivo de las decisiones macroeconómicas. Más que la sola estabilidad, la prioridad actual consiste en alcanzar niveles sostenibles de crecimiento económico nacional que permitan una respuesta positiva e inmediata a la crítica situación social que aqueja a la población. No se trata tan sólo de reposicionar la agenda social, postergada en el modelo anterior, sino de reconocer nuevas interrelaciones entre el crecimiento económico y su distribución, lo que implica considerarlas *ex ante* y *ex post*, con el propósito de identificar los cambios en las relaciones de poder que las políticas macro causan en la sociedad (Elson, Diane and Nilufer Cagatay, 2000).

Pero no solamente en el campo de las políticas económicas y sociales se empieza a percibir un cambio. Probablemente el más significativo se refiere a la esfera política que se refleja en el mayor compromiso directo de los Presidentes de la República en la negociación con los organismos internacionales, restándole protagonismo al carácter tecnocrático que los había caracterizado. Este llamado período de "transición" podría empezar a caracterizarse por una mayor autonomía y mayor dignidad en las negociaciones de los acuerdos con los organismos internacionales. Los países del Cono Sur parecen empezar a retomar el poder político que habían perdido en los últimos años para decidir sobre el futuro de sus naciones.

El concepto de "transición", más que un desarrollo teórico, es una posible interpretación de lo que sucede en algunos países latinoamericanos en términos

económicos y políticos, proceso que empezó, como ya se anotó, en Brasil con el presidente Lula da Silva y que se ha acentuado con las actitudes del presidente Kirchner en Argentina. Difícil prever los desarrollos futuros, pero ya se escuchan voces sobre la necesidad de que los países latinoamericanos negocien conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional. Asimismo, crece el rechazo a las políticas ortodoxas adoptadas por parte de algunos mandatarios que han asumido el poder en fecha reciente en la región. La prioridad de no frenar los primeros indicios de reactivación económica o de salir de la recesión, ha dado fuerza a las posturas de subordinar el pago de los compromisos de la deuda externa al cumplimiento en algún grado de las demandas nacionales en términos de crecimiento económico y políticas sociales.

La creciente necesidad de encontrar una nueva senda de crecimiento económico que además permita afrontar los innumerables retos sociales de una América Latina —considerada como la más desigual del planeta— le abre grandes oportunidades a las estrategias relacionadas con el incremento de la competitividad de las distintas economías de la región. Hoy más que nunca es fundamental identificar las acciones a nivel macro y micro que permitan a la región no sólo insertarse eficientemente en los mercados mundiales, sino crecer de manera sostenible y con las características necesarias para hacer de estos países sociedades progresistas, justas y solidarias.

Escenarios para la competitividad en América Latina

Para empezar a identificar las áreas de acción que eliminarían barreras para incrementar la competitividad, se debe partir del reconocimiento de las dos realidades mencionadas, que enmarcan el escenario económico actual de América Latina. La primera parte de reconocer que la región se encuentra inmersa en lo que se podría denominar una segunda fase de la globalización, que como se ha anotado, más que integración en el sentido geopolítico, se interpreta en la mayoría de los países, como el período de los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. El ALCA y los diversos TLCs bilaterales con Estados Unidos tales como el mexicano, el chileno y los que se discuten en Centroamérica y Colombia, ocupan gran parte de la agenda de política internacional y nacional. En tal contexto se examinan además la ampliación del Mercosur, el futuro de la Comunidad Andina y las interrelaciones entre ambos procesos.

El segundo escenario, que se ha identificado como la "transición", parte del agotamiento que la baja o nula dinámica económica está creando en la región y se caracteriza por la utilización de los pocos grados de libertad que le quedan a los gobiernos para darle prioridad al crecimiento y a la recuperación de la autonomía nacional. Difícil encontrar un marco más propicio para impulsar la competitividad que parte de la firma y se extiende al conjunto de la economía.

Los acuerdos comerciales y la competitividad

El gran debate que surge sobre la liberalización del comercio como motor del desarrollo, parte de la naturaleza del intercambio comercial que se ha dado en América Latina con el resto del mundo y en particular con Estados Unidos, socio principal del ALCA y de los TLCs. Pocas veces un debate sobre un tema tan importante tiene la posibilidad de constatar con hechos ciertos la validez de las premisas señaladas por sus impulsores, y por eso llama la atención que se siga llevando a cabo al margen de la experiencia reciente. Estas premisas son: el comercio internacional es la fuente actual de crecimiento económico de los países y las exportaciones implican necesariamente expansión económica. Ambas hipótesis pueden evaluarse después de 10 años de apertura de las economías en América Latina, con cifras generadas por países y organismos multilaterales. Aún más, el modelo implícito en el ALCA es, en sus grandes líneas, la extensión del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN) que ya completó diez años de aplicación.

La experiencia de la última década en América Latina demuestra que la apertura de las economías no ha bastado para mejorar el crecimiento de la región y menos aún su distribución de ingreso. La apertura comercial sí disparó las exportaciones en América Latina, especialmente en México gracias al TLCAN, con tasas de crecimiento promedio anual del 8,4%, cifra sólo superada por China y algunos países asiáticos. Pero, este dinamismo exportador no se tradujo en un crecimiento económico correspondiente. En efecto, durante los años 90, la tasa de crecimiento de América Latina fue del 2,6% promedio anual, equivalente a un tercio de la tasa de expansión de las exportaciones. La razón es simple, las exportaciones no han estado suficientemente encadenadas con la actividad productiva nacional y, por lo tanto, no se generó suficiente valor agregado al interior de los países (CEPAL, 2003a).

Aún más, el objetivo prioritario de los acuerdos entre países ricos y pobres, que es la convergencia definida como la reducción entre los países de las diferencias en ingreso *per cápita* y en el nivel de desarrollo de las economías, no se ha logrado en el TLCAN. Las más beneficiados han sido las economías de Estados Unidos y Canadá, cuyo PIB *per cápita* se duplicó, mientras en México las cifras no muestran prácticamente ningún aumento significativo durante el desarrollo del Tratado. Hasta el Banco Mundial, que insiste en que el Tratado ha ayudado a México en términos de comercio, inversión, transformación tecnológica e incluso crecimiento, acepta que el TLCAN no es suficiente para la convergencia. Y es el crecimiento del ingreso *per cápita* y su justa distribución el objetivo real de cualquier esfuerzo.

La naturaleza de las exportaciones de los países de América Latina tiene que cambiar radicalmente de manera que generen suficiente valor agregado dentro de los países. Se requiere entonces apartarse de la simple maquila y realizar una reconversión productiva que permita ganar espacios en los mercados internacionales gracias a una mayor competitividad. Si este objetivo no se cumple, tanto el ALCA como los diversos TLCs sólo reforzarán lo observado durante la década de los noventa, aperturas hacia adentro donde las importaciones crecen desmesuradamente mientras las exportaciones sólo lo hacen moderadamente. El resultado consiste en poco o nulo crecimiento económico, alto desempleo, pobreza, desigualdad y, lo más grave, grandes déficit comerciales y fiscales que obligan a mayores niveles de endeudamiento externo.

En resumen, la liberalización del comercio internacional sin incrementos de productividad alejará aún más a la región de su meta de acercarse a los niveles de desarrollo de los países industrializados. Por el contrario, se puede acercar peligrosamente a los países más pobres del mundo.

Transición y competitividad

El crecimiento económico se ha convertido en el gran desafío no sólo de los países en desarrollo sino del mundo en general. El aumento del ingreso *per cápita* en los países desarrollados descendió de 3,2% a 2,2% entre el período intervencionista 1960-1980 y el período neoliberal 1980-1999. En comparación, en los países en desarrollo estos indicadores se redujeron a la mitad, del 3% al

1,5% y, si se excluyen China y India que no siguieron esta última receta, la mencionada tasa del 1,5% se acerca al 1% (Chang Ho-Joo, 2003). Durante este período el crecimiento económico prácticamente se evaporó en América Latina, con una tasa de ingreso *per cápita* reduciéndose del 3,1% en el período 1960-1980 a 0,6% entre 1980-1999, para no mencionar los últimos tres años que son parte del quinquenio perdido como lo denomina la CEPAL (CEPAL, 2003).

Pero otras regiones del mundo han perdido aún más. El ingreso *per cápita* se ha venido encogiendo en el Medio Oriente y en el Norte de África a una tasa anual de -0,2% y el África Subsahariana a una tasa anual del -0,7% durante las dos últimas décadas cuando había crecido a tasas de 2,5% y 2,0% respectivamente durante 1960-1980. Más aún, los antiguos países comunistas han experimentado los mayores descensos en sus niveles de vida en la historia moderna desde el principio de su transición hacia el capitalismo. Muchos de ellos no han logrado recuperar ni la mitad del ingreso *per cápita* que tenían bajo el comunismo. No cabe duda que existe una crisis de desarrollo que en los países más pobres ha llegado a tal nivel que está amenazando el tejido social de sus colectividades (Chang, Ho-Joo, 2003).

No debe sorprender entonces que tanto los teóricos de la economía como los ejecutores de políticas públicas estén a la búsqueda de nuevas alternativas tanto en el plano conceptual como en el empírico. En el caso específico de América Latina, que ha visto descender su posición en la escala mundial del desarrollo del puesto segundo en los años cincuenta al quinto en los años noventa, por encima únicamente de los países pobres de Asia y África (CAF, 2003), es comprensible que se esté generando una nueva fase que se ha denominado "transición", en la cual la prioridad es encontrar la senda de un crecimiento con alto contenido social.

Probablemente una de las contribuciones más adecuadas para reposicionar la competitividad como dinamizador del desarrollo económico, puede encontrarse en la nueva teoría del crecimiento, que lleva un poco más de 15 años y fue planteada inicialmente por Paúl Romer (Sala-i-Martin, 2002). Esta teoría relativamente joven y poco explorada en América Latina, enfatiza que el crecimiento económico resulta de los rendimientos crecientes asociados con nuevos conocimientos más que en las oportunidades que ofrece el capital físico o el trabajo. A diferencia del pensamiento neoclásico, la nueva teoría de crecimiento parte de

aceptar que el progreso tecnológico es el producto de la actividad económica; es la teoría del crecimiento endógeno porque internaliza la tecnología que a su vez produce rendimientos crecientes que garantizan el progreso y la mayor dinámica de las economías. Enfatiza esta teoría que el proceso que genera nuevas ideas e innovaciones y no las tecnologías *per se*, constituye la fuerza que sostiene el crecimiento.

Los anteriores planteamientos, sin desconocer la necesidad de un contexto macroeconómico e institucional sólido, convergen en el nivel micro que es donde se genera la riqueza. La aplicación de la tecnología en los sistemas productivos aumenta la productividad de las firmas lo cual contribuye de manera significativa al aumento de la competitividad. El proceso de "transición" de las economías latinoamericanas, puede salir beneficiado de las nuevas concepciones que revalorizan los fundamentos microeconómicos del desarrollo y que reposicionan la aplicación de nuevas ideas como motor de una dinámica que se beneficia de rendimientos crecientes.

Dos elementos adicionales pueden entrar en consideración. Al revalorizarse el papel de la firma, surge con fuerza la importancia de generar riqueza a través del capitalismo nacional, de ese esfuerzo interno que debe acompañar el esfuerzo externo que tan pocos resultados ha producido. En varios sectores, tales como el rural, por ejemplo, implica abandonar definitivamente el feudalismo que aún predomina en muchas de sus actividades y propender por la creación de empresarios modernos¹. Como lo ha demostrado la historia reciente de la región, la inversión extranjera ni aún en sus mejores momentos, ha creado nueva riqueza, limitándose a comprar activos viejos y no siempre con los mejores resultados. Asimismo, dadas las limitaciones que ofrece el comercio internacional, el mercado interno, abandonado por los teóricos, es fundamental en este período de transición. Luego, la competitividad también juega un papel crucial para enfrentar la avalancha de importaciones a que se ve sometida la región gracias, entre otras, al "dumping" que practican los países desarrollados.

1. Las bases de ese capitalismo fueron expuestas en el primer libro de esta serie sobre la búsqueda de la Agenda Global para América Latina (CAF, 2000).

Elementos para una mayor competitividad

Los innumerables factores que intervienen en la competitividad, hacen particularmente difícil la elaboración de una agenda para elevar su nivel en América Latina, de manera que se pueda enfrentar con éxito la competencia internacional tanto en los mercados internos como en los mercados internacionales. Este esfuerzo terminaría convirtiéndose en un Plan de Desarrollo que carecería de utilidad individual dadas las grandes asimetrías y diferencias cualitativas de los países de la región. La mejor contribución consiste por tanto en identificar conceptos que generen un mejor ambiente a nivel macro y de la firma para mejorar los niveles de competitividad.

Con este propósito se han identificado en el contexto de la III Reunión de ex Presidentes de América Latina, tres dimensiones cuya consideración debe traducirse en nuevos insumos para orientar las acciones que incrementan la competitividad. Alrededor de dos de ellas existe consenso: la necesidad de un contexto macro adecuado y el entorno favorable para el desarrollo eficiente de las empresas. Sin embargo, el reto de acelerar la competitividad introduce nuevos elementos en los fundamentos macro y micro del entorno general. Adicionalmente, dados los nuevos escenarios que se identifican, se adicionan estrategias que pertenecen tanto al ámbito nacional como internacional y que obedecen a las demandas que genera la «transición» en que esta involucrada la región y a los requerimientos de la segunda fase de la globalización.

Un nuevo contexto macro

El entorno macro en que se ha desarrollado la actividad empresarial en América Latina durante las últimas décadas no ha sido el más adecuado "para el aumento sostenido de la productividad (...) ni para competir efectivamente en los mercados globalizados" (BID, 2001). Sin la menor duda, la estabilidad macroeconómica y de las reglas del juego es el punto de partida. El problema se presenta cuando la baja inflación y el tipo de cambio real estable no se traducen en mayor crecimiento económico y más equidad social, que son los verdaderos objetivos prioritarios de la política económica. Insistir por lo tanto en mantener las mismas prioridades que han prevalecido en la política macro durante la última década

en América Latina, traerá como resultado un entorno no adecuado para acelerar la competitividad.

La generación de riqueza y su distribución más justa deben constituirse en el objetivo prioritario de la política económica y es dentro de estos objetivos donde mejor se inserta la competitividad. Lo anterior es realmente un cambio radical con respecto a la situación actual, y un verdadero reto no sólo económico sino político, porque no se trata de caer en el populismo macroeconómico que tanto daño le hizo a la región en el pasado. Se sabe con certeza que una política macro sana es una condición necesaria pero no suficiente para crear ese contexto que se requiere. El reto consiste por tanto en identificar las fuentes de crecimiento basadas en incrementos de la productividad y las políticas que generen la dinámica productiva que se necesita. El requisito de implementar políticas macroeconómicas anti-cíclicas y no procíclicas, que caracterizan los ajustes macroeconómicos que se han venido imponiendo, se reconoce cada vez más como elemento fundamental para garantizar una senda de crecimiento.

No obstante, el incremento del gasto público en períodos de recesión para acelerar el crecimiento, vieja receta que hoy no se practica, conlleva a una mayor laxitud en los indicadores macro, lo que implica apartarse de la receta económica vigente. Sin embargo, la CEPAL reconoce que la autonomía para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, incluidas regulaciones sobre la cuenta de capitales, reduce la vulnerabilidad de las economías ante los flujos de capital, factor que se reconoce poco favorable para la competitividad (Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo, 2003). No puede olvidarse, sin embargo, que la estabilidad macro es sin la menor duda la gran ganancia de la década que se ha traducido en la desaparición de la hiperinflación y de los altos niveles de déficit fiscales que se observaron en décadas anteriores.

Los otros elementos del marco general que se consideran críticos para mejorar los niveles de competitividad, continúan vigentes. El desarrollo institucional adquiere cada vez mayor relevancia como factor que explica las debilidades en la inserción internacional y las limitaciones para acelerar el crecimiento. En un estudio reciente se identifica como el factor con mayor capacidad explicativa del desarrollo de los países, mucho más que la apertura comercial y la geografía (Rodrik, 2002). Independientemente de la importancia que se le conceda, el tema

institucional ha entrado con fuerza en los análisis económicos, y su fortalecimiento es hoy una clara preocupación de las sociedades en desarrollo. A su vez, la gobernabilidad entendida como la capacidad del Estado de orientar a la sociedad exitosamente hacia una meta definida de progreso, es una necesidad sentida en los países latinoamericanos, habida cuenta de la participación creciente de sus ciudadanos en las decisiones de política pública.

Un nuevo contexto micro

La revalorización de la dimensión microeconómica en el desarrollo y particularmente su contribución al incremento de la competitividad, debe ser uno de los nuevos elementos que deben considerarse en las estrategias dirigidas a mejorar la capacidad competitiva de los países latinoamericanos. La riqueza se genera a nivel de la firma y no es el resultado automático de las reformas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (Porter, 2000). Elementos microeconómicos y de habilidad para competir, deben ser parte de las reformas impulsadas por los gobiernos y los sectores privados para construir el contexto adecuado que mejore la inserción internacional de los países de la región. Porter afirma, en efecto, que puede haber una tendencia natural para que los factores microeconómicos mejoren cuando crece el producto nacional, pero esta relación no es automática. Insistir en esta postura implícita en las recetas del Fondo Monetario, sólo traerá frustraciones.

El tema central del desarrollo es cómo crear las condiciones para un crecimiento rápido y sostenido de la productividad. Acepta Porter que el contexto lo dan la macroeconomía y las instituciones políticas y legales, pero la prosperidad depende del mejoramiento de las capacidades de una nación a nivel microeconómico. Tales fundamentos microeconómicos de la productividad descansan en dos áreas interrelacionadas: el grado de sofisticación que conquistan las empresas y la calidad del ambiente microeconómico de las mismas.

En los países desarrollados que han logrado tener la política macroeconómica adecuada, afirma Porter, son las reformas micro las que ofrecen la clave para revertir los problemas del desempleo y traducir el crecimiento económico en mejoras del nivel de vida. Estrategias más sofisticadas por parte de las compañías exigen mejoras en la infraestructura, instituciones más desarrolladas, mano

de obra capacitada y mejores incentivos. Para lograr la prosperidad, las empresas deben cambiar su forma de competir. Se trata en consecuencia de sustituir la ventaja comparativa, basada en bajos salarios y reducidos precios de los recursos naturales, por la ventaja competitiva resultante de mejoras en los productos y los procesos. Uno de los elementos más importantes de este posicionamiento de lo micro es el papel activo que debe asumir el sector público que no debe ser solamente generador del buen ambiente empresarial sino que debe contribuir a él mejorando la infraestructura y ofreciendo mejoras en la calidad de la mano de obra.

Muchas de las reformas identificadas como necesarias para incentivar la innovación, los procesos de información, las leyes laborales, el sistema educativo, la capacitación laboral, la tecnología, las prácticas empresariales, la inversión en infraestructura, la seguridad y el financiamiento (CAF, 2003), deben realizarse teniendo presente su impacto sobre el clima de los negocios y no sólo sobre la estabilidad macro que no siempre se traduce en prosperidad. Esta concepción incorpora a los empresarios en calidad de nuevos actores, y supone asimismo cambios sustantivos en las estrategias económicas y sociales tradicionalmente recomendadas en las políticas de desarrollo con claro sesgo macroeconómico.

El contexto de la transición

Las características que se perciben en la "transición", tales como el reconocimiento del crecimiento económico como la gran prioridad del desarrollo y el mayor margen de maniobra para realizar políticas económicas que contribuyan a este propósito, generan un gran espacio para la competitividad.

Dos elementos complementarios a los señalados anteriormente se recomiendan para hacer un mejor uso de este cambio de escenario. El primero de ellos, ya mencionado, es la construcción de un capitalismo nacional socialmente eficiente, que se traduce en ese esfuerzo al interior de los países que debe interactuar y complementar el llamado esfuerzo externo (exportaciones e inversión extranjera) cuyo aporte se ha debilitado considerablemente. Esta propuesta combinada con la "nueva teoría del crecimiento", que se basa en el conocimiento y generación de ideas como variable endógena del desarrollo, fortalece la presencia del empresario al estilo *schumpeteriano*.

Los principios generales del capitalismo nacional socialmente eficiente, presentados y discutidos en el Primer Encuentro de ex Presidentes, se ajustan a las características de la fase de "transición" que se perfila en la región. En primer lugar, el énfasis en el crecimiento impulsado por la dinámica de la inversión nacional; un nuevo contrato social que parte de reconocer que son los empresarios y los trabajadores quienes generan riqueza, lo cual resulta perfectamente congruente con la relevancia de la firma como actor fundamental; la productividad como única forma real de ganar espacio en los mercados mundiales y una política macroeconómica con mayor autonomía, que respete la estabilidad y propenda por una política anticíclica que contribuya al crecimiento y reduzca la vulnerabilidad externa (CAF, 2003).

El segundo elemento a considerar es la importancia del mercado interno, especialmente cuando la inserción internacional da pruebas de dificultad. Se vuelve prioritario para esta etapa de transición, reconocer la relevancia de la demanda doméstica, mientras se mejoran las negociaciones internacionales y la competitividad de la oferta de la región. Este reconocimiento implica cambios en las políticas salariales y en las laborales en general, dado que el deterioro de los salarios e ingresos de la fuerza de trabajo se reconoce como un impedimento para la dinámica de la productividad, fundamento de la competitividad.

El contexto de la segunda fase de la globalización

El mayor reto para América Latina de esta segunda fase de apertura hacia la globalización consiste en lograr los resultados fundamentales del crecimiento y la equidad. Se trata de dejar de ser una región perdedora para formar parte de los ganadores, como lo son de hecho varios países asiáticos, particularmente China e India. Dada la dinámica que ha tomado esta etapa, se trata de reconocer la importancia que la geopolítica empieza a adquirir entre los países pobres como mecanismo de fuerza frente al mundo industrializado. Es en ese contexto donde teóricamente deberían diseñarse las estrategias de negociación de los diversos acuerdos comerciales en curso. El énfasis sin embargo continúa más en los tratados comerciales.

Además de reconocer la necesidad de desarrollar el Programa de Cooperación Hemisférica que refuerce la capacidad de los países para negociar, se identifican

otra serie de actividades para ajustarse a la integración aún en su concepción más reducida, la de los acuerdos. Dentro de ellas se destacan el fortalecimiento de la capacidad productiva, el fomento de la competitividad y la transferencia de tecnología. Pero como se mencionó anteriormente, para algunos autores, América Latina necesita el rápido y sostenido crecimiento de las exportaciones para reducir su dependencia del ahorro externo y para sentar las bases de un crecimiento económico rápido. Sin embargo, para lograr este objetivo se necesita más que la liberalización comercial que genera un mayor potencial de crecimiento pero que sólo se traduce en realidad si se da otro conjunto de políticas complementarias (Bouzas, Roberto and Saúl Keifman, 2003).

La competitividad es una de estas estrategias que, acompañada de un adecuado manejo macroeconómico y de tasa de cambio y mayor acceso a los mercados, permite que se traduzca en resultados positivos los acuerdos comerciales. Según Bouzas y Keifman, una estrategia comprehensiva de competitividad debe basarse en tres pilares: (i) construir una infraestructura adecuada, (ii) diversificar la estructura productiva y (iii) fortalecer un sistema de innovación nacional.

La carencia de una buena infraestructura es un elemento fundamental que frena el libre comercio. Los altos costos de transporte constituyen una barrera infranqueable. Este es uno de los factores limitantes en América Latina. Asimismo, dadas las fallas que existen en los mercados de tecnología, crédito y capital humano, las políticas orientadas a estimular la productividad son las mejores para garantizar el buen comportamiento de las exportaciones en el largo plazo. Cabe recordar que la proporción del producto nacional invertido en investigación y desarrollo en los países industrializados es cinco veces más que la proporción asignada en América Latina.

La demanda por una mayor competitividad se refuerza en momentos en que los países latinoamericanos entran en procesos más acelerados de liberalización comercial. Las exigencias que se generan en este contexto son similares a las que proviene del objetivo general de retomar la senda del crecimiento sostenible y de la equidad. Se refuerza, en la identificación de elementos para una agenda, la necesidad de abordar de manera inmediata estrategias que fortalezcan la infraestructura, que reivindiquen y apoyen el desarrollo de la firma, que es donde se genera la mayor productividad y además todo aquello que permita la asimilación productiva de los nuevos conocimientos.

Sólo queda por agregar la necesidad de luchar por un mayor acceso a los mercados, lo cual no siempre está determinado por una mayor capacidad de competir en los mercados internacionales. Esta es la dimensión internacional de la competitividad que hace que la negociación exitosa con los países que limitan el comercio mundial, termine siendo parte de la agenda sobre el tema. Por fortuna lo sucedido recientemente en Cancún en la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio abre ventanas de oportunidad.

Consideraciones finales

Nuevos vientos se empiezan a detectar en América Latina sumergida en uno de los más difíciles períodos de su historia reciente. El optimismo se basa más en los potenciales desarrollos que en realidades actuales. El crecimiento económico real es preocupante, la concentración de la poca riqueza que se genera aumenta y la gobernabilidad se ve seriamente amenazada en muchos países. Los nuevos liderazgos políticos, principalmente en Brasil y Argentina, y las alianzas con poderosos países del Tercer Mundo en los foros internacionales dan señales positivas. A su vez, en la academia mundial, el debate sobre el desarrollo empieza a ser más funcional para los países que aún no encuentran su camino hacia el progreso. Las teorías neoliberales están bajo escrutinio por parte sus mismos promotores y la no ortodoxia, marginada del debate por más de una década, empieza a salir a la luz con el apoyo de organismos internacionales del mundo desarrollado y con la recuperación de la historia y de la política como fuentes de conocimiento.

América Latina tiene necesariamente que participar del proceso de búsqueda de nuevas salidas a la desaceleración económica y a la injusticia social. No puede ni debe limitarse como hasta ahora a incentivar unas pocas islas de modernidad rodeadas de pobreza y desigualdad. Los latinoamericanos están asumiendo cada vez más su rol de ciudadanos y están haciendo uso de los canales de participación que las débiles democracias de América Latina les ofrecen.

Generar riqueza de una manera diferente es una necesidad sentida para lograr que el esperado milagro latinoamericano llegue más temprano que tarde. La competitividad en sus diversas concepciones se ha reconocido en todos los escenarios existentes, como el gran reto del presente y del futuro. Pero una

competitividad que permita construir sociedades más justas compatibles con modelos políticos modernos, exige desprenderse de muchas ideas que no han funcionado, tales como el efecto goteo, el esfuerzo externo como el único motor del desarrollo, la estabilidad macroeconómica como política suficiente para dinamizar las economías, y, por último, la liberalización comercial como fuente exclusiva de riqueza nacional.

Uno de los aspectos positivos en medio de tantas dificultades es que nadie y menos quienes han orientado el discurso de desarrollo durante las últimas décadas, tiene la fórmula mágica. Aceptar esta realidad tiene varias implicaciones. Se tiene que abrir el debate entre los economistas de distintas tendencias; es evidente que la política y la economía tienen que convivir e interactuar, entre sí y tomando en cuenta también los avances de todas las ciencias, especialmente aquellas del área social que estuvieron marginadas por años, y que ahora tienen la oportunidad pero también la responsabilidad de ayudar a buscar el camino para la globalización que se requiere, pluralista, dinámica y sostenible.

Algunas de las ideas que se recogen en este capítulo y que han formado parte de este nuevo encuentro de ex Presidentes latinoamericanos, esperan contribuir a generar la esperanza de que nuevos momentos y probablemente más positivos, le esperan a América Latina en un próximo futuro.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Competitividad: El Motor del Crecimiento*. Washington D.C.
- Bouzas, Roberto and Saúl Keifman. 2003. *Making Trade Liberalization Work in Kuczynski*, Pedro Pablo and John Williamson. 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Washington D. C.
- Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo. 2003. *Asimetrías y Cooperación en el área de Libre Comercio de las Américas*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Chang, Ho-Joon. 2003. *"The Market, The State and Institutions"* in *Economic Development in Rethinking Economics*. Anthen Press London.

CEPAL. *Panorama Latinoamericano*. 2003. Santiago de Chile. 2003.

CEPAL. 2003a. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. Santiago de Chile.

Corporación Andina de Fomento. 2003. *Desafíos a la Competitividad en América Latina*. Documento preparado por la CAF para la reunión de ex Presidentes de América Latina. México D.F.

Corporación Andina de Fomento. 2002. *Globalización: Hacia Una Agenda para América Latina*. Primer Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos. Norma Color. Caracas.

Elson, Diane and Nilufer Catagay. 2000. *The Social Content of Macro economic Policies*. *World Development*, vol. 28, number 7. July.

French-Davis, Ricardo. 2003. *Después del Consenso de Washington: Las reformas económicas para crecer con equidad*. Presentación en CEPAL del Libro *After the Washington Consensus*. Institute for International Economics. Washington. D.C.

López, Cecilia. 2003. *Effecting a Transition to a Socially Based Development Model*. En Imprenta. Bogotá.

Porter, Michel. 2000. *Macroeconomic Competitiveness: Findings from the 1999*. Executive Summary.

Rodrik, Dani. 2002. *Institutions Rule. The primacy of Institutions over geography and Integration in Economic Development*. Working Paper 9305. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.

Sala-i-Martin, Xavier. 2001. *15 Years of New Growth Economics: What Have we learnt?* Columbia University and University Pompeu. Fabra. New York.

Tyson, L. 1992. *Who's Bashing whom: Trade Conflict in High Technology Industries*. Institute for International Economics. Washington D.C.

Sachs, Jeffrey et al. 2000. *Benchmark Competitiveness in Transition Economies*. Discussion Paper. Harvard University. Boston.

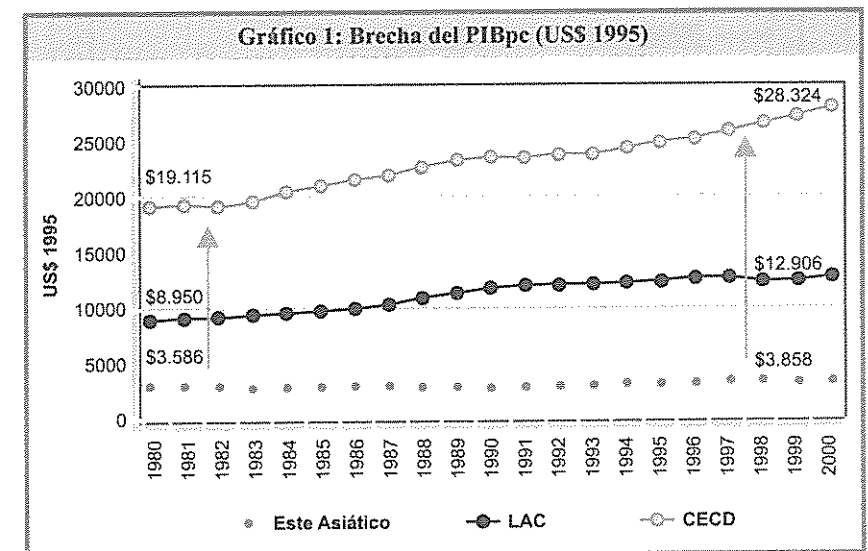
Williamson, John. 2003. "Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform" in. After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute For International Economics. Washington.D.C.

Wolfensohn, James. 2003. Pugna de Cancún Acecha Cita del Banco Mundial. Wall Street Journal Americas, September 18th.

Desafíos de la competitividad en América Latina

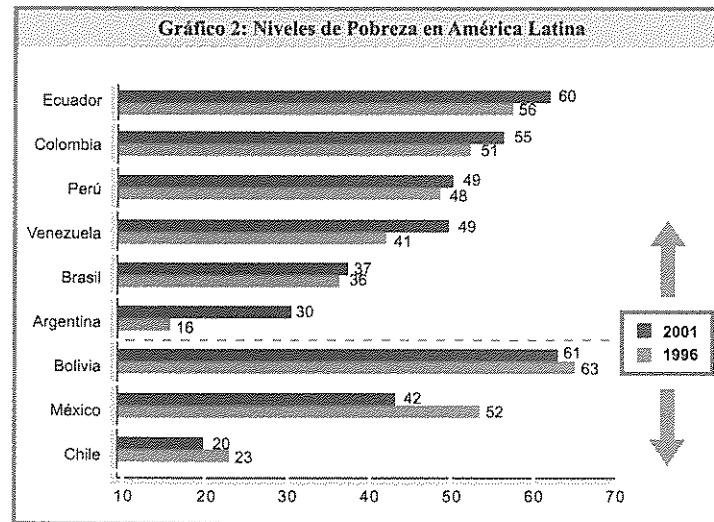
Corporación Andina de Fomento

América Latina ha mostrado un comportamiento económico inestable que ha originado que el ingreso *per cápita* real en el 2002 sea prácticamente igual, e incluso ligeramente menor en algunos casos, que hace veinte años (ver Gráfico 1). Al comparar el PIB *per cápita* real de América Latina con el de los países desarrollados, éste ha venido cayendo en las últimas décadas y, de mantenerse la actual tendencia, llegaría a representar solamente una quinta parte del ingreso *per cápita* de los países más ricos. Incluso si América Latina creciera a la tasa promedio registrada en la década de los noventa, le tomaría más de cien años obtener el nivel de desarrollo que actualmente poseen los países industrializados. El crecimiento en América Latina se ha estancado, quedando rezagada respecto a otras regiones del mundo.



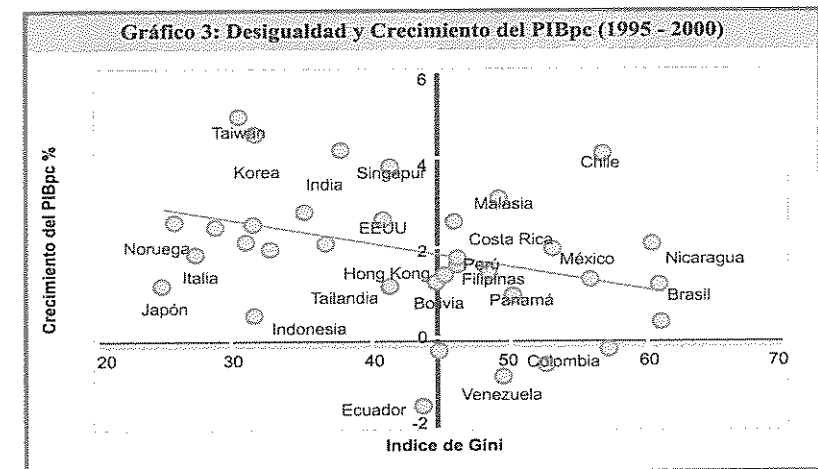
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial 2002

El escaso dinamismo económico observado ha generado que la situación social se deteriore en la mayoría de los países. El porcentaje de población que vivía en condiciones de pobreza hacia finales de los años noventa se incrementó en todos los países de Latinoamérica, con excepción de Bolivia, México y Chile (ver Gráfico 2). De hecho, según la CEPAL, casi 100 millones de latinoamericanos son considerados indigentes, mientras que otros 125 millones son considerados pobres (que en términos porcentuales representan 19,4% y 24,5% de la población, respectivamente, sumando un 43,9%). Este aumento de la pobreza está ligado al desempeño del mercado de trabajo. En este sentido, el desempleo se ha incrementado en la última década, pasando de estar en alrededor del 5,3% de la población para 1991, a un estimado de 8,8% en el 2003, con valores críticos en algunos países como Venezuela o Colombia. Adicionalmente, cerca de la mitad de la población vive en condiciones de subempleo o trabaja en la economía informal. Según cálculos de la CEPAL, para reducir la pobreza extrema a la mitad en el año 2015, el producto total debería crecer en promedio un 2,7% anual: 5,7% para los países con mayor pobreza, 2,7% para los con niveles medios y 2,5% para aquellos con menor pobreza. En consecuencia, una reducción sostenida de la pobreza significa alcanzar tasas de crecimiento que rebasen notablemente el desempeño histórico de la región.



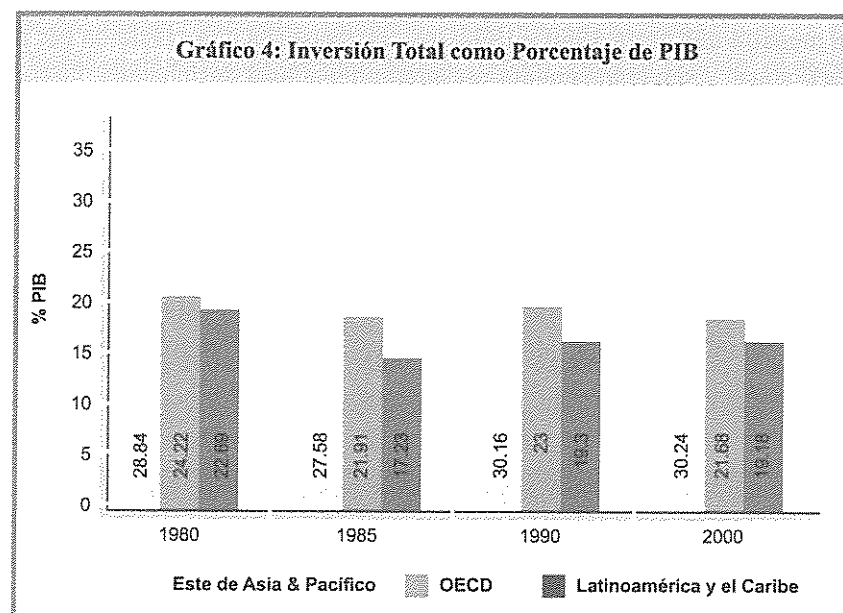
A lo anterior, sumamos el hecho que América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso. De hecho, el 5% más rico de la población

latinoamericana se apropia de más del 26% de los ingresos de la región, mientras que en países desarrollados la misma proporción de la población controla el 13% del total de los ingresos. Esta distribución inequitativa explica, en parte, la tensión social, los problemas de violencia, y el incremento considerable de los niveles de corrupción. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia de los países del sudeste asiático donde la distribución del ingreso mejoró notablemente y fue compatible con un rápido crecimiento económico. En un estudio reciente, el Banco Mundial muestra que entre 1960 y 1990, los únicos países que crecieron por encima del 4% anual, y simultáneamente presentaron una baja desigualdad, fueron las siete naciones del Sudeste Asiático. Así, para los países exitosos del Sudeste Asiático el rápido crecimiento y el descenso de los niveles de desigualdad han sido virtudes complementarias. En el Gráfico 3 tenemos en un eje el índice de Gini¹ y en el otro el crecimiento del PIB *per capita*; en éste se puede apreciar que los países asiáticos están en el cuadrante superior izquierdo (alto crecimiento y baja desigualdad), mientras la mayoría de los países de América Latina se encuentran entre los cuadrantes superior derecho e inferior derecho (heterogeneidad en los niveles de crecimiento pero elevados niveles de desigualdad).



¹ El índice de Gini es una medida de desigualdad que va de cero a cien, donde un mayor valor indica una distribución del ingreso más desigual, es decir, cuanto más próximo a cien mayor es la concentración de la riqueza, y cuanto más próximo a cero más equitativa la distribución de la renta en ese país o área determinada en estudio.

Al tratar de entender lo ocurrido en la región, podemos advertir que América Latina no ha tenido un desempeño satisfactorio con respecto a la acumulación de sus factores de producción, ni tampoco respecto a su productividad. La inversión en capital físico se ha mantenido en niveles bajos en las últimas dos décadas, en particular al compararlos con países del Este Asiático o la OECD (ver Gráfico 4).

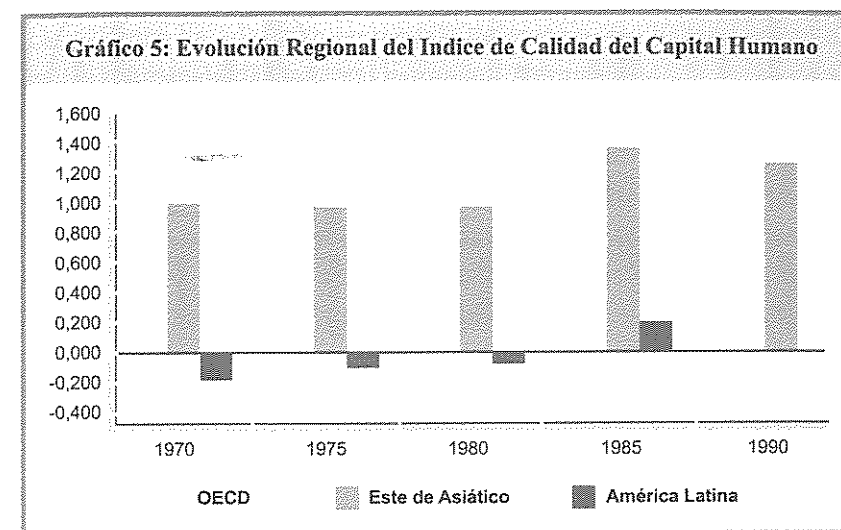


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial. Banco Mundial 2002

La baja inversión se atribuye, en parte, a la baja capacidad de generar ahorro interno. De hecho la región ha reducido su ahorro interno promedio como porcentaje del PIB de 22,8%, en la década de los ochenta, a apenas un promedio de 17,7% en el periodo 1998-2001. Esto contrasta marcadamente con los niveles de ahorro de países que han crecido de manera acelerada en las últimas décadas, como los países del Sudeste Asiático cuya tasa de ahorro en los noventas fue superior al 35% del PIB. Por otra parte, en materia de capital humano², aún cuando América Latina ha realizado importantes avances con respecto a la

2 El capital humano se refiere a la acumulación de habilidades, destrezas y conocimientos que contribuyen al desarrollo social y económico tanto de los individuos como de la comunidad. Este concepto puede incluso ir más allá e incluir cualidades como la lealtad, motivación y el trabajo en equipo.

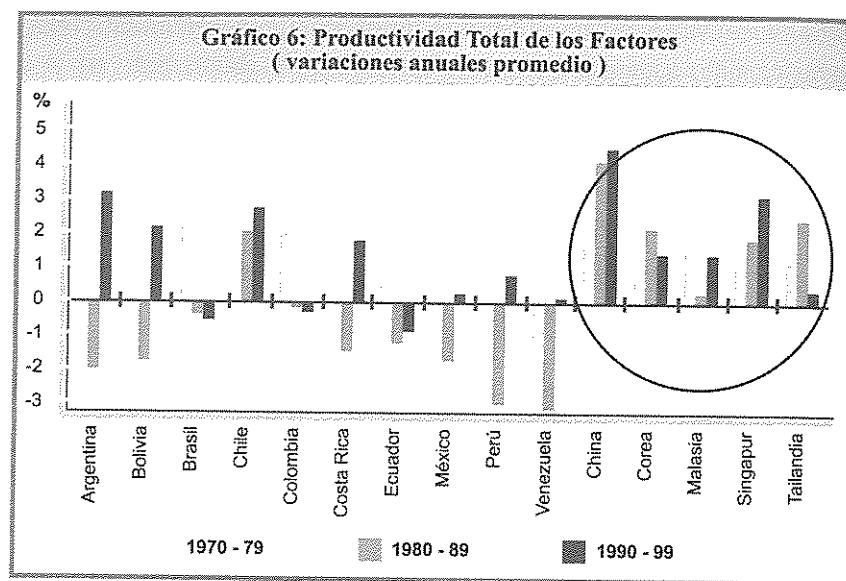
cobertura educativa en la población, el problema está principalmente relacionado con su calidad, aumentando la brecha respecto a países del Este Asiático sobretudo (ver Gráfico 5).



Fuente: DEE, CAF 2003, con datos de Barro y Lee 1995

Finalmente, las economías latinoamericanas no han podido crecer sostenidamente debido a la escasa productividad registrada. La tendencia en este aspecto ha sido negativa, con un pequeño repunte en los noventa, principalmente gracias a las reformas estructurales llevadas a cabo en la mayoría de los países de la región. Por lo tanto, la brecha en productividad respecto al resto del mundo ha ido aumentando. Si bien la productividad también disminuyó en otras regiones del mundo en desarrollo, continuó aumentando a un ritmo vigoroso en el mundo desarrollado y en la mayoría de los países asiáticos, en los que creció tanto en los ochenta como en los noventa (ver Gráfico 6).

Al tratar de explicar el mejor desempeño del Sudeste Asiático, la experiencia revela que su orientación exportadora ha sido clave para fomentar el crecimiento. Habiéndose observado en los últimos cincuenta años una transición de la sustitución de importaciones a la exportación de manufacturas con alto componente tecnológico, dicha región ha mostrado gran flexibilidad en la adaptación de su modelo de crecimiento en función de sus ventajas competitivas. Por el



Fuente: Banco Mundial, "Closing the Gap in Education and Technology", 2002.

contrario, América Latina continua dependiendo de manera importante de la producción y exportación de recursos naturales. En el año 2000, por ejemplo, 71,4% de las exportaciones totales de América Latina fueron exportaciones primarias o manufacturas genéricas basadas en recursos naturales. Únicamente un 28,6% de las exportaciones estuvieron conformadas por productos manufacturados con algún contenido tecnológico.

Simultáneamente, las empresas latinoamericanas no han sido capaces de competir efectivamente en los mercados globalizados. La globalización y las reformas estructurales, como la apertura económica, han generado una mayor competencia de empresas extranjeras en el mercado interno. Este mayor nivel de apertura, si bien trajo beneficios para los consumidores en términos de precios y diversificación de la oferta, también ocasionó el cierre de muchas empresas, cuya falta de eficiencia, producto principalmente de una economía protegida, quedó al descubierto. Asimismo, mientras que la región ha realizado importantes esfuerzos en términos de apertura comercial, los principales mercados en países desarrollados se encuentran prácticamente cerrados por barreras arancelarias y no arancelarias para gran parte de los productos de la región. Esto es así porque,

si bien existe un compromiso retórico por parte de los países desarrollados con relación a la apertura de mercados, esto no es practicado.

A pesar de lo anterior, existen casos exitosos de países que han logrado insertarse exitosamente en los mercados globales. Un caso interesante es el de Costa Rica, país que ha adoptado un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y la promoción de inversión extranjera, desarrollando un nicho de exportación de alta tecnología, y sacando provecho de ventajas competitivas como la estabilidad política, recursos humanos calificados y salarios relativamente bajos. Otro caso ampliamente estudiado es el chileno. En este caso, se rescata la importancia que ha tenido tanto la estabilidad macroeconómica, en particular los equilibrios fiscales y la estabilidad cambiaria, como las reglas de juego estables para impulsar el desarrollo del sector exportador.

Los países de la región enfrentan el desafío de transformar sus economías pasando del modelo actual, basado en ventajas comparativas —principalmente abundancia de recursos naturales y mano de obra no calificada— a uno sustentado en ventajas competitivas, fundamentalmente basado en el conocimiento y en el uso sostenible del capital natural. Los indicadores de competitividad muestran que los países de América Latina ocupan lugares muy rezagados a nivel mundial. De acuerdo a la última clasificación de competitividad del Foro Económico Mundial, los países latinoamericanos se ubicaron, en promedio, en la posición 58 dentro de una muestra de 80 países. Nueve países de la región se ubicaron entre los últimos 20 puestos de la muestra.

El crecimiento económico es una condición necesaria de carácter urgente para empezar a transformar la realidad latinoamericana. Sin embargo, no es suficiente para el desarrollo integral de la región. Es imperativo que las estrategias de mejoramiento de la competitividad, aumento de la productividad y generación de un crecimiento alto y sostenible, vengán acompañadas por políticas que aseguren la reducción de la pobreza y la eliminación de la exclusión social. En particular, es imprescindible que el crecimiento sostenible esté atado con mayores oportunidades de acceso al bienestar para la mayoría de la población. En el mediano plazo, el reto fundamental será establecer las bases para construir nuevas ventajas competitivas, basadas en el conocimiento como el eje vertebral de una estrategia de mejora continua y permanente de la competitividad y productividad

de la región. A continuación se presentan una serie de factores que históricamente han frenado la competitividad en la región latinoamericana.

Los obstáculos a la competitividad

Existe una variedad de elementos que afectan la competitividad, que van desde políticas públicas hasta aspectos culturales propios de la gestión empresarial, pasando por la efectividad y credibilidad de las instituciones. Entre los obstáculos que frenan la competitividad se encuentran, por un lado, aquellos relacionados directamente con la productividad de los factores de producción de la empresa, y por otro, los costos de transacción no directamente relacionados con estos factores, tales como la calidad de la infraestructura, la inseguridad jurídica o el ambiente macroeconómico, por ejemplo.

Calidad de la educación

Uno de los elementos esenciales en la acumulación de capital humano es la educación. La literatura reciente sobre capital humano ha puesto gran énfasis, ya no en los temas de cobertura, sino más bien en los temas de calidad de la educación. Esto se debe principalmente a que gran parte de la evidencia empírica señala que es la calidad y no la cantidad de educación, la que afecta, a través de varias vías, las tasas de crecimiento, y así el nivel de desarrollo de un país. Un trabajador bien capacitado y educado es más productivo, y es capaz de llevar a cabo sus labores dentro de una empresa de forma más eficiente, contribuyendo a la competitividad de la misma.

Al enfocarnos en el caso latinoamericano, la preparación de los estudiantes en las escuelas, sobretudo en las públicas, no parece la mejor. Investigaciones revelan que los alumnos de primaria en los países de la región, se ubican en puestos significativamente rezagados en pruebas estandarizadas de matemáticas y ciencias realizadas a nivel mundial (ver Cuadro 1). Datos del Banco Mundial señalan que las tasas de deserción y repetición en América Latina sobrepasan la media mundial, y siguen siendo mucho mayores que las de países del Este de Asia o la OECD. De hecho, mientras las tasas de repitencia a nivel de primaria en América Latina alcanzan el 9,8%, el promedio del Este de Asia se ubica en 4% y

el de la OECD en 3%, poniendo en evidencia que existen ciertos problemas educativos que van más allá de la cantidad de alumnos matriculados. El caso de deserción escolar es un poco más dramático, para el año 2000 en América Latina llegó a niveles del 43%, siendo la media mundial de 21%, y los casos de Asia del Este y la OECD 18% y 4,7%, respectivamente.

Cuadro 1: Resultados del TMSS
(Trends in Mathematics and Science Study)

	Promedio	
	Matemáticas	Ciencias
Colombia	385	411
Chile	392	420
Promedio 1995	513	516
Promedio 1999	487	488
Singapur 1995	643	607
Singapur 1999	604	568
España 1995	487	517
Gracia 1995	484	497
Portugal 1995	454	480
Sur África 1999	275	243
Sur África 1995	354	326

Fuente: <http://tmss.bc.edu>

Las deficiencias de la calidad educativa en los países latinoamericanos se atribuyen a una serie de factores. En primer lugar, la oferta es insuficiente (no existen suficientes recursos para atender todas las necesidades de forma adecuada), especialmente en el caso de la educación secundaria, con equipamiento limitado, maestros poco entrenados, programas curriculares inflexibles y métodos poco modernos.

En segundo lugar, el financiamiento es insuficiente, ya que el gasto público en educación en los países de la región representa cerca del 2% del PIB, considerablemente por debajo del promedio del Sudeste Asiático (3,5% del PIB). Además de ser insuficiente, el gasto público en educación es ineficiente, debido a la distribución del presupuesto en función del número de maestros y no de su calidad ni del número de alumnos. Por su parte, el gasto no es equitativo, especialmente en la educación superior, ya que la mayor parte del gasto público beneficia a los quintiles más ricos, generando que las desigualdades se acentúen en lugar de

aminorarse. Esto ocurre porque la educación pública superior (a nivel universitario sobretudo) queda reservada para los alumnos provenientes de las escuelas de mayor calidad, generalmente privadas, generando indirectamente transferencias a sectores de la población que no necesitan de ellas.

Con respecto a temas relacionados con la gestión de la educación, la organización del sector tiende a ser compleja, existe una escasa participación de los padres de familia y una reducida autonomía de las escuelas. La rendición de cuentas es limitada, ya que no existe un mecanismo de evaluación de docentes ni directores. Por último, existe una deficiente relación entre la educación superior y las necesidades de las empresas. El elevado subempleo en varios países evidencia este fenómeno.

Además de la baja calidad de la educación, la poca inversión empresarial en la capacitación y formación especializada de sus trabajadores es otro factor que entorpece la acumulación del capital humano. El tiempo de trabajo de los profesionales en las empresas es mayoritariamente eventual y de corta duración, lo que conspira en contra de adquirir las suficientes destrezas y habilidades en la práctica, tal como se mostrará más adelante. Un trabajo reciente del BID compara la probabilidad de ser capacitado dentro de la empresa en 8 países de la región, y sólo en Chile existe una probabilidad de recibir capacitación mayor a 50% para todo tipo de trabajador (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Probabilidad de recibir capacitación (%)

País	Trabajadores no calificados	Trabajadores calificados	Supervisores	Técnicos
Argentina	25	55	45	65
Bolivia	22	50	55	75
Brasil	29	35	65	77
Colombia	40	78	60	79
Chile	67	73	70	73
Ecuador	37	48	45	42
Perú	25	42	40	45
Venezuela	10	35	40	40

Fuente: BID, (2001)

Entre los factores que podrían explicar este fenómeno, en primer lugar se identifica una cultura empresarial poco moderna que no privilegia a la formación profesional. Por otra parte, también existen incentivos que inducen a las empresas a preferir la contratación temporal o informal de mano de obra³, lo cual no estimula la inversión empresarial en capacitación y formación, e impide acumular la experiencia que sólo se puede obtener con el aprendizaje práctico a lo largo del proceso de producción.

Base tecnológica y científica

La deficiente base tecnológica y científica de los países latinoamericanos no permite mayores avances en la productividad de las empresas, hecho que se ve reflejado en una serie de características. Primero, se observa poca capacidad de innovación tecnológica interna, en parte como resultado de una baja inversión pública y privada en investigación y desarrollo (I&D). Según las encuestas del Foro Económico Mundial, los países latinoamericanos ocupan en promedio el puesto 45 en materia de gasto de las firmas en I&D, para una muestra de 61 países. El resultado de la encuesta es consistente con las cifras, ya que el gasto en I&D en América Latina ha sido sólo 0,3% del PIB en las últimas décadas, comparado con niveles de 1,8% y 2,5% del PIB en los países desarrollados y del Este de Asia, respectivamente. Como se observa en el Cuadro 3, la inversión en I&D por trabajador en América Latina está considerablemente por debajo del promedio del Sudeste Asiático, tanto en el sector público como en el privado.

Estas cifras son el fruto de que los países de la región no cuentan con un sistema apropiado de incentivos para fomentar la investigación pública y privada, además de no existir una estructura eficiente que tome en cuenta el aspecto de bien público⁴ que tiene esta inversión. Los sistemas nacionales de innovación, es decir, los conjuntos de instituciones y prácticas sociales que hacen posible la innovación en las empresas, aún son débiles.

3 Uno de ellos es la carga extra-laboral que las empresas tienen que asumir al momento de contratar a un trabajador.

4 Esto significa que es un bien no excluyente ni rival, es decir, todos en una sociedad pueden beneficiarse por las inversiones en investigación y desarrollo.

Cuadro 3: Inversión en investigación y desarrollo (I&D)

	I&D privada por trabajador (1995\$)	I&D pública por trabajador (1995\$)
América Latina	13,6	33,7
Argentina	9,3	52,4
Brasil	19,9	41,8
Chile	16,6	37,2
Colombia	3,9	9,9
Costa Rica	2,1	23,8
Ecuador	3,0	6,7
Perú	4,1	18,6
Venezuela	n.d.	73,1*
Este de Asia	77,7	40,9
Corea	299,2	84,5
Filipinas	2,7	4,8
Singapur	106,7	61,2
Tailandia	4,6	13,0

Fuente: Banco Mundial. "Closing the Gap in Education and Technology" (2002).

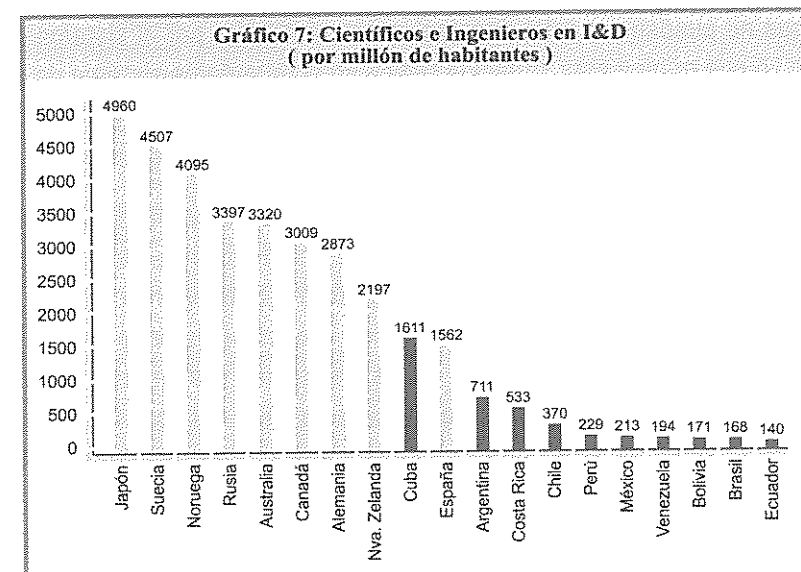
Nota: * Indica pública + privada

Otro de los factores que afecta negativamente la innovación tecnológica interna es el débil sistema de protección a la propiedad intelectual. Los índices que miden el nivel de respeto a la propiedad intelectual ubican a los países de la región en una posición modesta frente a otras regiones del mundo. Esta situación se refleja en el hecho de que los países de la región cuenten con un coeficiente de invención (número de registros de patentes por cada millón de habitantes) bajo: durante el período 1995-2000 éste alcanzó un valor de 2,07 en promedio para la región, sustancialmente por debajo del 65,5 en promedio para el Sudeste Asiático (Banco Mundial, 2002).

En tercer término, no se ha profundizado la transferencia tecnológica. El índice de adopción de nueva tecnología del último Reporte Global de Competitividad (GCR) sitúa a América Latina con un puntaje promedio de 4,3, por debajo del promedio de la muestra mundial (4,9) y con 14 países latinoamericanos ubicados entre los últimos 20 puestos (sólo países como Brasil, Costa Rica o Chile logran ubicarse en los primeros 35 puestos). Una de las causas puede encontrarse en los niveles de inversión extranjera. Aún cuando la inversión extranjera en la región ha colaborado con la modernización tecnológica de ciertos sectores, como el de telecomunicaciones por ejemplo, esta situación no se ha repetido en otros sectores, como el de la agricultura por ejemplo, que muestran un atraso tecnológico relativo.

Otro de los obstáculos que podría impedir que ocurran mayores progresos en materia de transferencias tecnológica está asociado con la baja calificación de la fuerza laboral, que impide la adopción generalizada de tecnología de punta. Existe abundante evidencia que señala que el cambio tecnológico se complementa con las capacidades humanas, de tal manera que las empresas requieren cada vez más trabajadores calificados⁵.

Por último, hay un escaso aprovechamiento de la base científica, no necesariamente porque ésta sea baja, sino porque no se cuenta con una adecuada articulación entre los avances científicos y la producción empresarial. Como puede verse en el Gráfico 7, el número de científicos e ingenieros dedicados a la I&D en algunos países de la región no es particularmente bajo si se compara con algunos países del Sudeste Asiático. Sin embargo, las cifras no son totalmente consistentes con los avances tecnológicos e indicadores presentados en los párrafos anteriores, lo que llevaría a avalar la hipótesis de la falta de articulación entre la oferta y la demanda por desarrollos científicos. En su defecto, otra hipótesis indicaría la baja productividad de esa base científica.



Fuente: Banco Mundial 2002

5 Véase Banco Mundial (2002), Capítulo 4. Al mismo tiempo, es necesario notar que ese patrón podría empeorar la distribución del ingreso si es que no se cuenta con un sistema educativo inclusivo, ya que se privilegiaría a los trabajadores con educación superior, quienes en la mayoría de los casos provienen de estratos económicos altos.

Acceso al financiamiento

Los obstáculos para que las empresas accedan al capital en los plazos y costos adecuados encarecen la producción y disminuyen la competitividad de las firmas. Cálculos propios indican que en América Latina el crédito al sector privado como porcentaje del PIB debería ser de 49,9%, en promedio, si se toma en cuenta su nivel de ingresos, sin embargo esa cifra alcanza actualmente el sólo el 38,5% del producto. Se identifican por lo menos tres factores interrelacionados que explican esto, muchos de los cuales tienen que ver con la falta de información y de un marco legal adecuado.

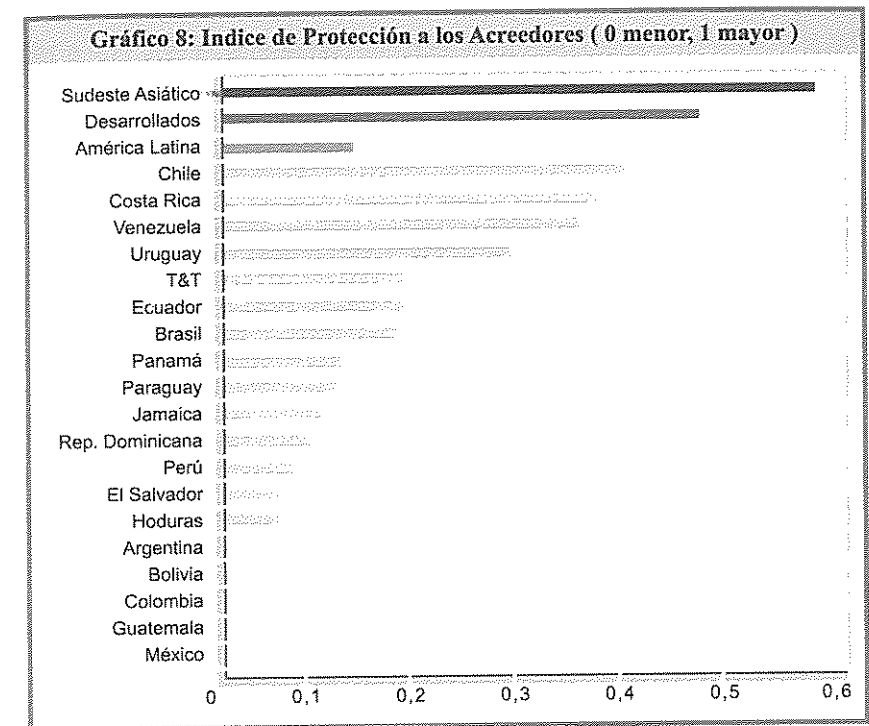
En primer lugar, existe un sistema legal complejo que dificulta la "formalización" de las empresas y el registro de las propiedades. Por ejemplo, De Soto (2000)⁶ calcula que el valor de las propiedades no legalizadas en el caso del Perú asciende a US\$74 millardos, capital desperdiciado que podría formar parte de los mercados financieros. Esto se traduce no sólo en "empresas informales" que ven restringido su acceso a los mercados financieros, sino también en "activos informales" que no pueden ser considerados como colaterales por el sistema crediticio legal. Lo que origina esta situación radica en la falta de un sistema de propiedad sencillo y eficiente, respaldado en un sistema judicial autónomo y creíble, que permita incorporar a los activos de los ciudadanos a la legalidad.

En segundo término, el sistema legal vigente en la mayoría de países de la región limita el crédito porque existe una protección deficiente a los derechos de los acreedores. Esto se atribuye principalmente a⁷: (i) interferencias en los contratos crediticios relacionadas con límites a los esquemas de pago de intereses y establecimientos de topes a las tasas de los préstamos y las moras; (ii) en caso de quiebra no existe suspensión automática sobre los activos, los acreedores asegurados no son los primeros en cobrar, la consulta a los acreedores sobre la reorganización es limitada y se permite que la misma administración continúe si se decide la reorganización; y (iii) el imperio de la ley es débil. El índice de protección efectiva de los acreedores, que va de cero a uno, ubica a la región por

6 "El Misterio del Capital".

7 Véase Galindo y Micco (2001).

debajo de los niveles registrados en los países industrializados y otras regiones en desarrollo, tal como se observa en el Gráfico 8. El BID (2001) demuestra la relación directa existente entre el crédito al sector privado y el índice de protección, así como la relación inversa entre dicho índice y la volatilidad del crédito al sector privado.



Fuente: Galindo y Micco (2001) y La Porta et al (2000).

Por último, existe un desarrollo limitado de los instrumentos de financiación de mediano y largo plazo, indispensables para cierto tipo de inversión, debido al escaso desarrollo de instrumentos de ahorro de largo plazo. El descalce entre plazos y entre monedas no es fácil de superar cuando no han sido desarrollados los instrumentos apropiados. En parte, ello se debe a que no existe un mercado desarrollado de deuda pública interna de distintos plazos que sirva de referencia para las emisiones privadas. Tampoco se ha desarrollado un mercado hipotecario secundario en los países de la región que respalde la emisión de valores de largo

plazo con garantías hipotecarias. A todo ello se suma el hecho de que un gran porcentaje de microempresas recurre al crédito informal, típicamente de corto plazo.

Adicionalmente al análisis anterior, uno de los factores que limita el acceso al crédito es su elevado costo. Esta última puede ser considerada como la causa principal que inhibe el crecimiento de la intermediación financiera en la mayoría de países de la región, tal como se observa en el Cuadro 4. Este elevado costo del crédito, y su volatilidad histórica, es el principal factor que afecta a la inversión.

Cuadro 4: Obstáculos financieros para el crecimiento

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela	Mediana AL
Tasas de interés elevadas	50%	55%	40%	49%	42%	40%	64%	43%
Garantías	5%	12%	11%	11%	12%	8%	7%	15%
Otros factores	20%	14%	35%	16%	10%	19%	19%	20%
Burocracia de la banca	5%	5%	4%	5%	4%	5%	6%	4%
Plazos demasiados cortos	19%	12%	7%	7%	11%	16%	2%	11%
Falta de liquidez de la banca	0%	1%	0%	9%	17%	7%	3%	4%
Falta de conexiones	1%	1%	3%	3%	5%	5%	0%	3%

Fuente: Encuesta Latinoamericana (1999) de la Organización Gallup en Holdem (2000)

Existen diversas causas que explican este elevado costo del crédito, que no se relacionan directamente con la falta de liquidez o de escasa oferta monetaria. Parte de la explicación se debe a que el margen entre las tasas activas y pasivas, o *spread*, es sumamente alto. En el caso de muchos países de la región, el alto costo surge debido a la importancia de los créditos de consumo, un mercado riesgoso especialmente después de un auge económico. Además, los costos no financieros explican parte importante del *spread*. La competencia que ayudaría a

reducir algunos de estos costos se ve afectada por la importante consolidación y concentración en los sistemas bancarios en varios países de la región.

Por último, es importante destacar que el costo del crédito varía de acuerdo al tipo de empresa. El costo de un crédito para una empresa pequeña, y hasta para una mediana, puede ser incluso más del doble que el de una empresa grande en términos de tasa de interés, con los correspondientes costos operacionales por tramitar el crédito, que terminan siendo sumamente altos con respecto al tamaño del crédito. Esta situación se debe al natural respaldo patrimonial del que gozan las empresas corporativas, gracias a su tamaño, sin descartarse la influencia que por lo general tienen las relaciones personales e intereses comunes. En todo caso, la morosidad en los créditos a las microempresas casi siempre está por encima del promedio.

La falta de fuentes alternativas de financiamiento también favorece a la concentración y formación de un poder oligopólico en la banca. Para explicar esta situación, existen factores que tienen que ver con la ausencia de un marco legal que propicie la búsqueda de financiamiento alternativo, la falta de información para muchos empresarios, el tamaño pequeño de gran parte de las empresas y la cultura empresarial poco moderna, que limitan la agresividad en la búsqueda de fuentes alternativas de capital. Es probable que el principal problema resida por el lado de las mismas empresas que, ante la falta de un manejo corporativo y abierto, no se constituyen en inversiones interesantes para los fondos de inversión. En general, en la mayoría de países el problema no es necesariamente de liquidez o de falta de capital, sino más bien de oportunidades de inversión rentables en empresas serias y transparentes.

En el mismo sentido, los mercados de valores no son profundos ni tienen espacios para expandirse. Si bien la oferta pública de valores (acciones, bonos, instrumentos de corto plazo) ha aumentado paulatinamente en los últimos años, los mercados de acciones son reducidos y poco líquidos, los de bonos son aún más pequeños y los mercados de futuros y de opciones son prácticamente inexistentes. La poca profundidad del mercado de valores es producto en parte de los elevados costos de transacción (costos de emisión, inscripción en el registro de valores, clasificación de riesgo, etc.). La alternativa a esta restricción son los fondos de capital de riesgo, especializados en la pequeña y mediana

empresa. Entre los factores que limitan el desarrollo de los fondos de inversión se identifican: (i) el hecho de que el gestor del fondo no participa con recursos propios en la conformación del mismo; (ii) la inversión se realiza sólo en empresas que recién empiezan; y (iii) la inexistencia de un mercado secundario para negociar los instrumentos.

Infraestructura

América Latina fue un importante receptor de inversión extranjera en el rubro de infraestructura durante la década de los noventa, incluso concentrando más recursos financieros que cualquier otra región emergente. Sin embargo, hoy en día la región sufre de una infraestructura deteriorada y deficiente que eleva los costos de transacción y dificulta las comunicaciones. Según el BID (2001), la infraestructura en la región continúa estando por debajo de los estándares internacionales. Incluso, en la mayoría de los países de la región el nivel existente es inferior al que correspondería de acuerdo a su nivel de ingresos. Si bien una mayor inversión en infraestructura básica reduce los costos de las empresas, aumentando consecuentemente su competitividad, existen obstáculos relacionados tanto con la inversión pública como la privada en infraestructura que merecen destacarse.

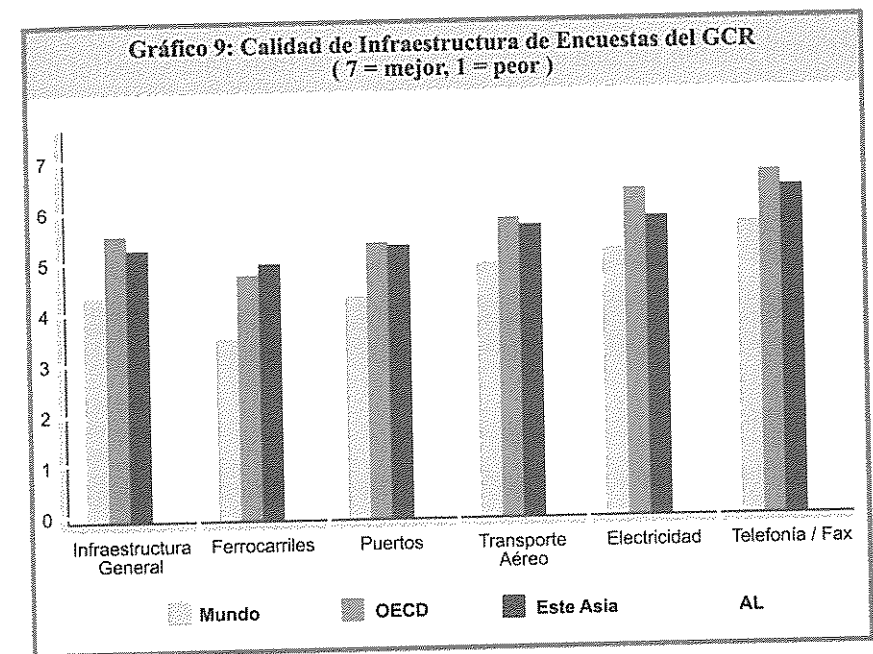
La inversión pública en infraestructura ha sido tradicionalmente baja y ello, causa fundamental del escaso desarrollo de puertos, aeropuertos, carreteras, infraestructura eléctrica y las telecomunicaciones, perjudica a las empresas dado que estas deficiencias impactan en la estructura de costos al momento de competir en los mercados internacionales. Existen diversas causas que explican este magro resultado en términos de inversión pública.

En primer lugar, la estructura presupuestaria en los países de la región refleja en un déficit fiscal tradicionalmente alto y un presupuesto que utiliza, en numerosas ocasiones, a la inversión pública como variable de ajuste. La presión tributaria es relativamente baja para los estándares internacionales y no llega a cubrir los gastos del aparato estatal, los cuales a su vez presenta rigideces e ineficiencias notables.

Asimismo, la inversión pública no ha sido materia de un planeamiento estratégico de mediano y largo plazo. El uso de bancos de proyectos es aún incipiente,

al igual que programaciones multi-anales que de alguna manera haga consistente la inversión pública sobre un lapso de tiempo prolongado y óptimo.

Finalmente, el mantenimiento de la inversión pública también ha sido deficiente, en parte como resultado de la estrechez presupuestaria. Esto se ha traducido naturalmente en una infraestructura de mala calidad, es decir, que genera costos adicionales para las empresas en términos principalmente de tiempo y pagos extras. El Informe de Competitividad señala que Latinoamérica en promedio se encuentra en el puesto 60 en la encuesta sobre la calidad de la infraestructura realizada en 80 países, con un puntaje (2,9) por debajo del promedio mundial de (4,2) y de países como Namibia, Túnez, Bostwana o Mauritania.



Fuente: Informe Global del Competitividad, Foro Económico Mundial 2002

A pesar de los esfuerzos durante la década pasada, la inversión privada en infraestructura no ha podido cubrir las limitaciones de la inversión pública en los países de la región. Además de las limitaciones para la financiación expuestas anteriormente, algunas privatizaciones no se han llevado a cabo (o se materializaron deficientemente), debido a la inestabilidad legal, mientras que otras no se concretaron por la falta de apoyo ciudadano y aceptación popular. Parte de esta

tendencia se debe a la creencia de que las privatizaciones causan un aumento en el desempleo y que los recursos captados han sido dudosamente utilizados. Las encuestas de Latinobarómetro en el 2002 revelan que sólo el 28% de la opinión pública latinoamericana opina que las privatizaciones han sido beneficiosas para su país. Esto es particularmente revelador si se considera que en 1998 el 46% de la opinión pública tenía una opinión favorable.

Otro factor que inhibe la inversión privada en infraestructura es la escasa autonomía de los organismos reguladores de los servicios públicos. También la inseguridad jurídica es otro elemento que no permite mayores inversiones en infraestructura. Ambos temas se discuten por separado más adelante.

También es evidente que, como resultado de la escala de los proyectos, muchos de ellos pueden ser financieramente poco atractivos para el sector privado. Por ejemplo, el uso esporádico de ciertas rutas no justifica la concesión de carreteras que basan sus ingresos en el cobro de peajes. La alternativa de concesionar por grupos, mezclando dentro de ellos proyectos muy rentables con otros menos rentables, no se ha materializado debido a presiones políticas o a la estrechez presupuestaria que restringe la contrapartida estatal, por lo que es probable que aquellos proyectos poco rentables nunca se concesionen y se continúe con una infraestructura deteriorada ante la escasez de recursos públicos.

Servicios logísticos

La brecha de infraestructura no sólo dificulta la integración eficiente con los mercados mundiales, sino que además se traduce en servicios logísticos caros y deficientes. Por ejemplo, de acuerdo al Banco Mundial, los costos logísticos en el Perú representan aproximadamente 31% de los ingresos, comparado con 15% de Chile o 9% de los países de la OECD.

Los puertos latinoamericanos están entre los más caros e ineficientes del mundo, estimándose que el costo de movilizar bienes representa un 20% del costo total del producto. Investigaciones realizadas indican que en la mayoría de los países latinoamericanos los costos de transporte son un barrera icluso más importante que los aranceles de importación para los mercados norteamericanos. Así mismo, según encuestas realizadas por el Banco Mundial, en promedio, la demora en puerto de las mercancías importadas en la región latinoamericana

es de 7 días, mientras el estándar internacional para países industrializados es de aproximadamente 3.5 días. Esta ineficiencia es producto de la falta de reformas en el sector portuario avalado por su monopolio histórico, y de la inversión necesaria para mejorar sus servicios.

Los aeropuertos latinoamericanos no cuentan con las condiciones para mantener estándares adecuados en períodos de congestión. Por su parte, las carreteras en los países de la región representan costos operativos cercanos a los del promedio de la región andina, tal como se aprecia en el Cuadro 5. Según datos del Banco Mundial, a pesar de los avances durante la década pasada, sólo 29,4% de la red nacional está asfaltada, comparado con 92,9% en los países industrializados o 39,5% en los países del sur de Asia. Entre las causas que impiden mejoras en la provisión de servicios de carreteras que abarate los costos de las empresas cabe mencionar una inversión insuficiente y debilidades institucionales (escasa planificación, descoordinación inter e intra-sectorial), entre otras.

Cuadro 5: Indicadores de infraestructura de carreteras

Países	Area(por 1,000 km2)	Sistema de caminos pavimentados / 1.000 km (%)	Costo operativo (US\$ per km.)
Argentina	2.718	21,0	n.d.
Bolivia	1.099	2,7	0,97
Brasil	8.261	18,0	n.d.
CAN	4.714	13,1	0,64
Colombia	1.142	11,9	0,55
Ecuador	271	19,2	0,36
España	504	323,8	0,34
Perú	1.285	7,8	0,62
Venezuela	917	32,7	0,69

Fuente: Latin American Competitiveness Report (LACR), 2001

Regulación

Si bien las reformas en materia de privatizaciones y concesiones durante la década pasada han generado inversión extranjera fresca, también es cierto que la calidad de la regulación es un factor decisivo para sostener este tipo de inversión. En la región, esta regulación de los servicios está sujeta a mejoras. La base

institucional y la autonomía de estas agencias es frágil, ya que gozan de limitada independencia presupuestal y administrativa, además que sus ejecutivos pueden ser removidos con relativa facilidad por el gobierno. Tampoco existen restricciones fuertes sobre la contratación del personal de las reguladoras por parte de las empresas reguladas. Además, las economías de escala, por ejemplo para realizar estudios, se desaprovechan ya que se cuenta con distintas instituciones que no coordinan ni comparten esfuerzos.

Esta problemática es común en varios países de la región, donde las reformas relacionadas con las privatizaciones y concesiones no fueron acompañadas por reformas hacia un Estado regulador, tema que requiere más tiempo y esfuerzos que el asignado. En suma, el marco legal es inadecuado y entorpece el atraer mayores inversiones en sectores clave, cuyo desempeño se traduce en la estructura de costos de las empresas y por lo tanto afecta sus capacidades de competir en los mercados internacionales.

Seguridad jurídica y estabilidad en las reglas del juego

La inseguridad jurídica no sólo afecta la inversión privada, sino que además resta competitividad a las empresas al constituirse muchas veces en un costo de transacción que implica un uso ineficiente de recursos. Según el último Informe Global de Competitividad, los empresarios encuestados consideran que en América Latina no existe una plena seguridad jurídica, medida a través del nivel de protección sobre los derechos de propiedad. En este sentido, los países latinoamericanos tienen un índice de respeto a los derechos de propiedad con un valor promedio de 3,8, por debajo del promedio mundial (4,7) y once países latinoamericanos se ubican entre los últimos veinte puestos en la muestra de 80 países.

La inseguridad jurídica que enfrentan los inversionistas en América Latina surge de al menos dos hechos principales. Por un lado, la protección jurídica de los acreedores y los deudores es deficiente. En un gran número de países de la región, cualquier entidad acreedora puede acceder a los registros públicos y demandar la venta de cualquier inmueble de un deudor, lo que muchas veces se termina en atropellos. Paradójicamente y como se explicó anteriormente, existe una deficiente protección de los derechos de los acreedores. Ambos elementos aumentan los costos de transacción, reflejados en mayores tasas de interés,

plazos cortos y, en general, en una desconfianza mutua y sobre el sistema, situación agravada por la ausencia generalizada de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Por otra parte, la autonomía y la eficiencia del poder judicial en un gran número de países latinoamericanos están en tela de juicio. El Informe Global de Competitividad califica América Latina como la región con el sistema judicial menos independiente de la muestra de países reseñados, con un valor promedio de 2,9, por debajo de la media mundial (4,2). Incluso 13 países latinoamericanos se ubican entre los veinte países con menor autonomía judicial. Asimismo, la última encuesta de Latinobarómetro revela que sólo 25% de la opinión pública latinoamericana tiene una opinión favorable de su poder judicial, desconfianza que se ha venido agudizando en el tiempo (la opinión favorable era de 36% hace cinco años). En general, existe una percepción desfavorable con respecto al cumplimiento de las leyes (ver Cuadro 6).

Cuadro 6: Eficiencia de las instituciones públicas
(7 = mejor, 1 = peor)

Eficiencia del Sistema Legal Respeto a los Derechos de Propiedad		
Promedio Mundial	4,0	4,7
OECD	5,0	5,7
Este Asiático	4,3	5,1
América Latina	2,8	3,7
Bolivia	2,3	3,1
Colombia	3,4	4,3
Chile	4,2	5,4
Ecuador	1,8	2,8
México	3,1	4,0
Perú	2,8	3,8
Venezuela	1,5	2,6

Fuente: Informe de Competitividad, WEF 2001

Las causas que explican estos fenómenos son complejas, y tienen que ver con la histórica predominancia del Poder Ejecutivo, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas y la poca tradición democrática, entre otras. En los países de la región se producen grandes reformas del sector cada década, lo cual no hace más que aumentar la inestabilidad. Hay también problemas organizativos, ya que los juzgados no cuentan con las herramientas necesarias (número de jueces

inapropiado, tecnología atrasada) para procesar y culminar rápidamente las peticiones, lo cual se ve agravado por la poca utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, que servirían para aliviar la carga procesal y brindar un mejor servicio al público. Uno de los elementos que perjudica la celeridad en los procesos e interfiere en el funcionamiento de las empresas es la presencia obligada del poder judicial en todos los conflictos derivados de transacciones comerciales.

Históricamente, las políticas económicas en América Latina no han sido estables, ni siquiera dentro de un mismo período de gobierno o, en ciertas ocasiones, bajo el mandato de un mismo ministro. La ausencia de políticas de Estado, acordadas conjuntamente con los empresarios y la sociedad en general, ha originado la volatilidad que daña las perspectivas de inversión. Esto ha generado la denominada inestabilidad jurídica, es decir, la falta de permanencia en el tiempo de las normas legales y reglas existentes en un momento determinado. Dicha inestabilidad se ha registrado en materia de políticas laborales, tributarias y arancelarias. El Poder Ejecutivo cuenta con una excesiva discrecionalidad para alterar la política tributaria. La política arancelaria, por su parte, ha variado en repetidas veces afectando la estructura de costos de las empresas.

Imperfecciones en el mercado laboral

Existe una estrecha relación entre el crecimiento del mercado de trabajo formal y el crecimiento de la productividad de la fuerza laboral. Ello porque, en esta forma de organización productiva a diferencia del sector estatal, del sector campesino y del sector autónomo, se utiliza la fuerza de trabajo sólo cuando su productividad sirve para cubrir los costos y las utilidades, de modo tal que la productividad asegura el funcionamiento de la unidad económica privada y de la economía de mercado en general. Así, una mayor participación de asalariados es compatible con un aumento en la competitividad de las empresas. En la mayoría de países de la región, el trabajo asalariado como proporción de la población económicamente activa ha venido disminuyendo en los últimos 50 años, lo cual es consistente con la caída en la productividad laboral mencionada anteriormente. Adicionalmente, el empleo cada vez está más concentrado en sectores de bajos salarios. Según el BID (2001), 45% del empleo en una muestra de cinco

países latinoamericanos estuvo concentrado en sectores de salario bajo en 1998 comparado con 28% en 1986.

Asimismo, durante la década pasada se ha observado una tendencia a la contratación de empleos temporales, afectando negativamente el empleo permanente. De acuerdo a las encuestas nacional de hogares, mientras que en 1990 la proporción de empleos permanentes era mayor que la de temporales, la situación se revirtió en 1997 cuando la proporción de eventuales pasó a superar al empleo permanente. Esto revela cierta flexibilización del mercado laboral, pero al mismo tiempo denota menos incentivos para capacitar a los trabajadores.

Uno de los factores que impide el crecimiento del trabajo asalariado formal es la presencia de sobrecostos laborales. En efecto, el mercado laboral latinoamericano se caracteriza por importantes costos extra, además del salario, como beneficios u otros potenciales o eventuales para el empleador, que no han hecho más que añadir un impuesto al uso del factor trabajo y promover la informalidad y la excesiva rotación de personal. Según el BID (2001), los costos de despido (tanto de pre-aviso como de indemnización) en América Latina suman tres salarios mensuales, cerca del doble de los costos observados en los países de la OECD. Esto repercute negativamente en la competitividad de las empresas, e inhibe la capacitación y formación dentro de las mismas. De este modo, los sobrecostos no sólo afectan directamente la productividad laboral, sino que además encarecen los costos empresariales restándole competitividad a las firmas nacionales.

Costos administrativos de transacción

Los procesos administrativos en América Latina implican un desperdicio de recursos en términos de tiempo, debido a la cantidad de trámites administrativos que hay que cumplir. Esto ha llevado a que, en la mayoría de los casos, se opte por la informalidad o se aliente la corrupción de funcionarios. De acuerdo al último Informe Global de Competitividad, en los países latinoamericanos se requieren, en promedio, 13 procedimientos administrativos para empezar un negocio nuevo, se requieren 87 días en cumplirlos y significan un costo de 53% del PIB *per capita*. En otras palabras, los costos de empezar un nuevo negocio en América Latina son elevados, comparados con los que se observan en otras

regiones en desarrollo, así como en los países industrializados (ver Cuadro 7). Estos elementos constituyen costos de transacción que restan competitividad a las empresas nacionales y promueven la informalidad.

Cuadro 7: Indicadores de burocracia para las nuevas empresas

	América Latina y Caribe	Asia	OECD
Número de procedimientos para empezar un negocio nuevo	13	10	7
Tiempo para completar procedimientos (días)	87	56	35
Gasto como porcentaje del PIB per capita de empezar un negocio nuevo	52,7	15,8	9,5

Fuente: Informe Global de Competitividad, 2002.

Estos datos son consistentes con la percepción del público respecto a los trámites administrativos con el sector público. La falta de decisión política para emprender una reforma del Estado a nivel microeconómico, unida a la débil voz ciudadana y a la falta de mecanismos de rendición de cuentas, han impedido controlar la natural propensión a formar un Estado grande, lento y poco eficiente. Tampoco se descarta la existencia de intereses particulares dentro de las instituciones públicas que conforman ese Estado inoperante.

Conclusiones

Ciertamente, el crecimiento económico es una condición necesaria y urgente para empezar a transformar la realidad latinoamericana. Sin embargo, no es suficiente para el desarrollo integral de la región. Es imperativo que las estrategias de mejoramiento de la competitividad, aumento de la productividad y generación de un crecimiento alto y sostenible, estén acompañada por políticas que aseguren la reducción de la pobreza y la eliminación de la exclusión social. En particular, es imprescindible que el crecimiento sostenible venga acompañado por mayores oportunidades de acceso al bienestar a la mayoría de la población.

Veamos a continuación las bases de una propuesta para mejorar la competitividad en la región. Si bien la mayor parte de las recomendaciones requieren acciones por parte del Estado, éstas deben complementarse con un sector empresarial pujante y moderno, capaz de aprovechar las oportunidades que se le presenten. Las recomendaciones que se ofrecen se han agrupado en nueve grandes temas, y predominan las que se desprenden directamente del diagnóstico. Vale la pena señalar que la remoción de los obstáculos para aumentar la competitividad requiere de una visión integral, en la que se ataquen todos los temas de una manera coordinada. En otras palabras, la solución de sólo uno o dos de ellos difícilmente tendrá un impacto significativo y permanente sobre la competitividad de las empresas.

Calidad de la educación

Ante las deficiencias en la calidad de la educación, los países latinoamericanos deberían diseñar políticas dirigidas a aumentar la calidad de la educación pública con el fin de aumentar la productividad de la economía. Algunas acciones puntuales incluyen la creación de organizaciones privadas, debidamente acreditadas, especializadas en evaluar la calidad de la educación pública, capacitación y evaluación a los docentes.

Asimismo, énfasis deberá ser puesto en la rendición de cuentas de los directores y maestros, procurando una mayor participación de los padres de familia en el entorno estudiantil. Se requiere también adoptar una revisión y reformulación de programas curriculares y metodologías de enseñanza. Por último, se deberá promover el establecimiento de un sistema de financiación dirigido más a la demanda, con la implantación de *vouchers* que generen competencia entre las escuelas públicas cuya aplicación ha resultado en una mejora tanto en la cobertura como en la calidad de los servicios educativos (tomar como ejemplo el exitoso caso chileno).

Capacitación laboral

Se debe buscar fomentar la capacitación laboral para adaptar la mano de obra a nuevas tecnologías y hacerla más productiva. Las recomendaciones están dirigidas a remover las trabas para la "formalización" del trabajador y promover la incorporación de jóvenes adecuadamente capacitados al mercado laboral. En ese

sentido, las propuestas también están encaminadas a reducir los sobrecostos laborales, ya que ellos no sólo representan un costo de transacción adicional sino que también inhiben la capacitación laboral.

Entre las posibles medidas para fomentar una mayor capacitación laboral, recomendamos crear incentivos tributarios para las empresas que capaciten a sus empleados. Las áreas y condiciones de la capacitación tendrían que detallarse con anticipación, y los certificados de capacitación, dentro o fuera de la empresa, servirían como crédito tributario. Se propone también crear un fondo para programas de capacitación, donde las empresas competirían entre ellas bajo criterios de retorno a la inversión y atención a grupos desfavorecidos. Se plantea reformar las entidades de aprendizaje y capacitación a fin que se conviertan en instituciones de segundo piso, es decir que subcontraten y supervisen a empresas privadas que brinden capacitación técnica. Esa demanda promovería la creación de centros de formación patrocinados por los gremios, en colaboración con las universidades.

Por último, se propone eliminar los impuestos anti-técnicos que existan y reducir los sobrecostos laborales con el objetivo de eliminar el sesgo a favor de la contratación de trabajadores temporales. Ello implica, entre otras cosas, revisar la legislación correspondiente a las vacaciones, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones e indemnizaciones.

El financiamiento

La mayoría de empresas domésticas, especialmente las pequeñas y medianas, presentan problemas de acceso al crédito, particularmente el de largo plazo. Ante esta situación, es necesario incentivar el ahorro interno y profundizar el capital financiero, es decir mejorar la disponibilidad y acceso a recursos financieros de mediano plazo en forma estable y a tasas de interés compatibles con los objetivos de desarrollo. Para ello, ciertamente es muy importante crear las condiciones para la expansión, fortalecimiento y canalización eficiente del ahorro interno.

Adicionalmente, es imprescindible mejorar la eficiencia en la intermediación de recursos en los mercados financieros, para lo cual es clave fortalecer los sistemas bancarios y los mercados de capital de largo plazo. El ahorro doméstico debe ser complementado con flujos de capital externo. En este sentido, el papel

de entidades regionales y sub-regionales de crédito han sido clave como fuente de financiamiento de mediano y largo plazo, como factor contracíclico y catalítico para atraer recursos externos hacia la región y financiar la inversión privada.

Entre las acciones conducentes a la ampliación del acceso al financiamiento en condiciones adecuadas, cabe destacar la creación de entidades especializadas en nichos no cubiertos por la banca formal mediante un marco legal apropiado. Asimismo, se requiere facilitar la legalización de propiedades, para lo que se tendría que reducir los costos administrativos, así como actualizar los sistemas catastrales y atarlos con el registro de propiedades. Es imperativo reformar el marco legal relacionado a la protección a los acreedores y el esquema de garantías.

Adicionalmente, el desarrollo de instrumentos financieros de mediano y largo plazo podría reforzarse con la creación de intermediarios, públicos o privados, para el financiamiento de bienes raíces. Por último, se deberá promover las prácticas de buen gobierno corporativo que incentiven la profundización del mercado de capitales.

La tecnología

La deficiente base tecnológica y científica en los países de la región no permite mayores avances en la productividad de las empresas.

Ante la baja capacidad de innovación tecnológica en la región, los países deberían tratar de fortalecer el capital tecnológico, en particular los sistemas nacionales y regionales de innovación. Se deben destinar recursos a la investigación y al desarrollo tecnológico. Asimismo, es fundamental estrechar los vínculos entre empresa e instituciones académicas como un mecanismo para viabilizar la adaptación de tecnología en los procesos productivos.

Se requiere mejorar la capacidad de innovación, asimilación y uso de nuevas tecnologías en los sectores productivos, fomentando además la investigación sobre los principales problemas sociales y ambientales que enfrenta la región. Para ello es necesario fortalecer los vínculos entre los centros generadores de conocimientos y los usuarios potenciales de los mismos, así como promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología.

Algunas acciones puntuales de la agenda futura incluyen la necesidad de incrementar el presupuesto público y crear fondos concursables de apoyo a la investigación científica y tecnológica para financiar proyectos, programas e instituciones de investigación. Se deberá también implantar mecanismos de crédito fiscal, y de depreciación acelerada o contrapartidas públicas para promover la investigación científica y tecnológica.

Se recomienda también la creación de parques tecnológicos que articulen los sistemas de innovación, así como incubadoras de negocios tecnológicos, que brinden servicios de asistencia técnica y apoyo para la gestión empresarial. Por último, es necesario aumentar el control del Estado sobre el mal uso de la propiedad intelectual, en términos de patentes, derechos de autor y propiedad de marcas. Se requiere mejorar la capacidad de innovación, asimilación y uso de nuevas tecnologías en los sectores productivos, fomentando además la investigación sobre los principales problemas sociales y ambientales que enfrenta el país. Para ello es necesario fortalecer los vínculos entre los centros generadores de conocimientos y los usuarios potenciales de los mismos, así como en promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología.

La inversión en infraestructura

Consolidar, ampliar y conectar el capital físico o infraestructura de la región es la plataforma para mejorar la productividad y competitividad de la región. Ello implica, por una parte, enfocarse en la eliminación de cuellos de botella y la provisión de eslabones faltantes para articular la infraestructura existente, así como enfocarse en las mejores del proceso logístico complementario. Cabe destacar que la brecha de infraestructura no sólo dificulta la integración eficiente con los mercados mundiales, sino que además se traduce en servicios logísticos caros y deficientes.

Por otra parte, se deberá desarrollar una infraestructura que sea coherente con la estrategia de corto plazo de impulsar los sectores que actualmente tienen ventajas comparativas y planificar el desarrollo de aquella que sea consistente con la estrategia de mediano plazo de transformación productiva antes mencionada.

A pesar de los avances durante la década pasada en materia de privatización y concesiones, la inversión privada en infraestructura no ha podido cubrir las limitaciones de la inversión pública en la región. Recientemente, la falta de apoyo ciudadano y aceptación popular a las privatizaciones frenó la inversión privada en infraestructura. En este sentido, con el fin de aumentar los recursos para la inversión en infraestructura se requiere promover con mayor agresividad el proceso de concesiones y replantear la estrategia de privatizaciones.

Otro factor que ha inhibido la inversión privada en infraestructura ha sido la escasa autonomía de los organismos reguladores de los servicios públicos y vacíos en el marco regulatorio. La regulación de los servicios está sujeta a mejoras. La literatura en este campo recomienda que la entidad regulatoria deberá regirse mediante premisas que favorezcan la introducción de competencia en el sector, como por ejemplo, estructuras de propiedad que limiten la integración vertical u horizontal.

Asimismo, se deberán introducir mecanismos que faciliten el acceso a la información, el establecimiento de un marco regulatorio que cubra aspectos asociados a la calidad, precios y cobertura, y salvaguardas que garanticen su autonomía del poder político. Se deberá asegurar una adecuada capacidad técnica del regulador, así como un esquema de vigilancia sobre el mismo, que privilegie la rendición de cuentas.

Diversos estudios han mostrado que la reforma regulatoria centrada en atender problemas de información asimétrica, la fijación eficiente de los precios y un órgano supervisor autónomo y creíble, presenta un nivel de comparación para los países en desarrollo que se embarquen en reformar los sectores de infraestructura de servicios públicos. Privilegiar estos aspectos constituye un importante desafío en varios países de la región. Específicamente, recomendamos: (i) aumentar la autonomía presupuestaria y administrativa de las agencias regulatorias, eliminando las interferencias políticas en el nombramiento o remoción de directivos; (ii) prohibir la contratación del personal de las reguladoras por parte de las empresas reguladas, al menos por un período de dos años; (iii) evaluar la posibilidad de fusionar a las reguladoras, o por lo menos algunas funciones específicas como la de estudios económicos o el área legal.

La inseguridad jurídica

La ausencia de seguridad y confianza en el sistema jurídico es un impedimento para la inversión privada y además genera sobrecostos directos para las empresas en materia de tiempo y dinero. La existencia de mínimas garantías para la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, el cumplimiento de las reglas del juego para facilitar las actividades y transacciones de los agentes económicos, el control de la corrupción y mecanismos apropiados para la resolución de conflictos son piezas fundamentales para la realización de inversiones que sustenten el crecimiento económico de una sociedad.

Los sistemas judiciales en América Latina sufren de muchas de las limitaciones típicas de la judicatura de un país en desarrollo. Es decir, los recursos financieros para sostener a las cortes y los jueces son limitados, los procedimientos de resolución de disputas son complejos, la politización de los procesos de nombramiento y remoción de magistrados es elevada. Estos factores han redundado en sistemas judiciales deficientes y con una muy baja aprobación de la opinión pública.

Una agenda de reforma judicial integral deberá contemplar una serie de aspectos entre los que destaca la reforma de los procesos de capacitación de los jueces a fin de mejorar su calidad académica y profesional. Asimismo, es necesario el establecimiento de sistemas de nombramiento y destitución de jueces que garanticen su independencia e idoneidad, que mantengan un mínimo de estabilidad en sus cargos y reduzca la provisionalidad de los jueces. Por su parte, se deberán promover el desarrollo de medios alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje y sistemas de conciliación. Por último, se deberán crear incentivos adecuados para combatir la corrupción, el tráfico de influencias y la vulnerabilidad del sistema judicial a presiones privadas y políticas.

La estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego

La estabilidad económica es una condición necesaria para impulsar la inversión que se requiere para competir exitosamente en los mercados globalizados. Dicha estabilidad no se circunscribe únicamente al mantenimiento de una inflación baja y un tipo de cambio real estable, sino también a la predictibilidad y conveniencia de las reglas del juego. Si bien puede avanzarse paralelamente en "mejorar" las políticas económicas, es importante garantizar de alguna manera que las reglas establecidas se mantendrán básicamente inalteradas.

La discrecionalidad en términos de la política económica puede reducirse implantando leyes o reglas transparentes que obliguen a cumplir ciertas metas. Para evitar inflexibilidades y poder responder adecuadamente a los choques externos, dichas reglas deben contemplar rangos más que cifras absolutas, así como anticipar las fechas en las que se revisarían las metas y los mecanismos de justificación en caso de incumplimiento por razones exógenas. Asimismo, deben incluirse mecanismos de control y penalidades para el incumplimiento de las mismas con la finalidad de aumentar su credibilidad.

Un marco institucional sólido en el campo fiscal deberá ser transparente, eficiente, estable, responsable y equitativo. La transparencia implica desarrollar sistemas que generalicen y hagan pública la información respecto de la evolución de la gestión pública, constituyendo éste un seguro en contra de la corrupción. La eficiencia alude al uso apropiado de los recursos públicos, tanto humanos como materiales, para lograr determinados objetivos.

Por su parte, la estabilidad implica que el gobierno maneje las finanzas públicas de una manera predecible y consistente con los objetivos explícitos de la política fiscal. La responsabilidad se refiere a la rendición de cuentas de los funcionarios en sus respectivos niveles funcionales. La equidad implica que el gobierno tome en cuenta los efectos de la política sobre la distribución del ingreso y la riqueza, por una parte, y los efectos de sus decisiones financieras sobre las futuras generaciones, por otra. La región deberá diseñar y orientar su política fiscal en torno a los principios antes mencionados.

Por otro lado, tanto en las economías desarrolladas como en los países en desarrollo, han asignado una mayor autonomía a sus bancos centrales. Consolidar y preservar la autonomía, incluyendo la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto del banco central, es fundamental. La mayor independencia en la fijación de políticas para conseguir sus objetivos deberá ser acompañada también de mecanismos explícitos de responsabilidad o rendición de cuentas.

Los costos administrativos de transacción

La reducción de los costos de transacción derivados de la ineficiencia del Estado requieren de un plan integral de reforma del sector público. En particular, se recomienda crear servicios de atención al ciudadano centralizados, de tal manera

que la totalidad de trámites que tienen que ver con el sector público se realicen en un solo sitio físico. Esta idea se basa en la experiencia exitosa de Curitiba y que ha sido rápidamente tomada por la mayoría de ciudades brasileñas.

El éxito de los centros donde se brinden servicios de atención dependerá de la simplificación de trámites administrativos y de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, ya que algunos requisitos corresponden a las provincias o distritos y otros al gobierno nacional. Para facilitar esta simplificación, se puede establecer que el vencimiento de los plazos relacionados con otorgamientos de licencias, autorizaciones, permisos, etc. actúa como silencio administrativo positivo para el inversionista.

Adicionalmente, se propone automatizar al gobierno (*e-government*), es decir la realización de trámites administrativos a través de mecanismos automatizados, como Internet. Para ello se requiere (i) institucionalizar la organización, políticas y normas de gobierno electrónico; (ii) desarrollar e implantar servicios en línea; (iii) desarrollar e implantar la Intranet del Estado, incorporando en la medida de lo posible a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, estas iniciativas pueden estar acompañadas de la automatización de los procesos de compras y adquisiciones del Estado (*e-procurement*).

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Competitividad: El Motor del Crecimiento. Progreso Económico y Social en América Latina. 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría General de la Comunidad Andina. Los Seguros de Depósitos en los Países Andinos, Propuestas para un Régimen Común. 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo. Seminario Internacional: Los Mercados Laborales en el Perú y en el Área Andina, Problemas y Perspectivas. 2000.

Banco Mundial. *World Development Report 2002*.

Banco Mundial. *Closing The Gap in Education and Technology*. 2002.

Banco Mundial. *The Economics of the Informal Sector*. 1997.

Banco Mundial. *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*. World Bank Policy Research Report. 1993.

Bonifaz, J., F. Gonzalez-Virgil y R. Urrunaga. *Logistics and Markets: Overcoming the Challenges of a Difficult Geography*. En el Latin American Competitiveness Report. 2001.

Burki, S. y Guillermo P. *Institutions Matter*. World Bank Latin American and the Caribbean Studies. 1998.

CID at Harvard University. Competitividad y Crecimiento Económico en los Países Andinos y en América Latina. 2002.

Clark, Ximena, David Dollar y Alejandro Micco. 2004. *"Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade"*. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 10353. Cambridge, MA.

Cornelius, P. y J. Vial (Editores). *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*. World Economic Forum. 2002.

De Soto, Hernando. El Misterio del Capital. El Comercio. Primera Edición. Lima. 2000.

Encuesta Latinoamericana de la Organización Gallup en Holdem. 2000.

Galindo, A. y A. Micco. *Creditor Protection and Financial Cycles*. Banco Interamericano de Desarrollo. Papel de Trabajo N° 443. 2001.

International Standard Organization. *The ISO survey of ISO 9000 and ISO 14000 certificates*. 2002.

Katz, Jorge. Cambios Estructurales y Productividad en la Industria Latinoamericana, 1970-1996. CEPAL. 2000.

La Porta, R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny. *Law and Finance*. Journal of Political Economy. 1998.

Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI). Forjando Industria: La Política de la Competitividad. 2001.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano. 1999.

Porter, M., *Harvard Business Review*. Noviembre-Diciembre, 1998.

Saavedra, J. y E. Muruyama. "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985-1997", en Pobreza y Economía Social: análisis de una encuesta (ENNIV 1997). Instituto Cuanto. Agosto, 1999.

Globalización, ciencia y tecnología

Ernesto Samper Pizano

Del reloj al computador

El reloj fue símbolo de la lucha del hombre por dominar y organizar la naturaleza durante más de trescientos años; el tiempo religioso que medía los intervalos entre distintos momentos de oración a lo largo de cada día o el tiempo cósmico que dividía arbitrariamente la noche del día, sin tener en cuentas las diferencias equinocciales que producían días más o menos largos, fue reemplazado por el tiempo preciso y mecánico de los relojes producidos por relojeros protestantes de Francia y Baviera que buscaban organizar la producción y la vida social en horas y minutos y todo ajustado, por supuesto, a unos precisos cánones éticos.

El reloj se convirtió así en el mejor emblema del determinismo científico hasta el punto tal de que fue definido como "la teoría que afirma que todo lo que acontece en el mundo transcurre de manera análoga a un mecanismo de relojería"¹. Laplace, creyéndose tal vez Dios, buscó condensar en una sola fórmula universal la explicación de todos los fenómenos naturales.

Los filósofos aplicaron toda su capacidad analítica a explicar la naturaleza del tiempo, sus alcances, sus diferencias ostensibles entre lo que pasó y lo que nos espera. La Iglesia vio en el reloj un enemigo del fervor y el misticismo, de las actitudes contemplativas que son atemporales por antonomasia; al Emperador de la China el primer reloj que le trajeron los ingleses le pareció una simple ocurrencia occidental, como un juguete².

Muchos años habrían de transcurrir antes de que llegara al mundo otra máquina autorregulada y autónoma, como el reloj pero llamada a producir transformaciones de magnitudes tan parecidas y tan paradójales como éste: el computador.

1 Sociedad abierta, universo abierto. Conversación de Karl Popper con Franz Kreuzer. Tecnos. p. 130.

2 Discurso de Saramago en la Universidad de Salamanca, al recibir el Honoris Causa.

Si el concepto de tiempo fue el entorno del reloj, el conocimiento lo fue del computador. Gracias a esta máquina prodigiosa y mágica, la ciencia, como pocas veces en la historia, comenzó a determinar la tecnología; la teoría de la relatividad, las leyes de la cuántica, los misterios escrutados de la genética, nutrieron las innovaciones tecnológicas. Para la muestra, un botón: los experimentos científicos sobre el comportamiento físico en bajas temperaturas dieron origen a los superconductores, esos cordones nerviosos de la red de computadores, programas de software autopistas informáticas y canales de Internet³.

Gracias al computador accedimos al maravilloso mundo del genoma humano, ese manual básico de instrucciones que cada uno de nosotros trae al mundo escrito en sus células; gracias al computador supimos que de los 100.000 genes que componen nuestro mapa genético, solamente 1% son diferentes de los que definen genéticamente a los orangutanes. El computador amplió el espacio de la inteligencia humana lo suficiente para construir un mundo totalmente nuevo o para destruirlo en unos pocos segundos.

Los descubrimientos científicos alrededor del genoma humano nos enseñaron que lo importante en la construcción de la sociedad de información que caracteriza la globalización no son las partes en sí mismas, individualmente consideradas como el patrón de organización que las reúne en un todo coherente que funciona como una red parecida al sistema nervioso de los animales, autoorganizado pero inestable, predecible sólo en su impredecibilidad. Los propios microbiólogos (Margullis) comienzan a revisar el viejo concepto darwinista de la evolución por competencia para la supervivencia, para defender la idea de una coevolución por alianzas estratégicas para la convivencia de células.

El conocimiento producido por los ordenadores tiene hoy dividido el mundo entre los que saben y los que no saben, una brecha más profunda todavía que la que separa a los que nada tienen de los que tienen todo. Por ello ha sido considerado como un cuarto factor de producción como lo demuestra el que, al terminar el siglo XX, hubiera más de cuarenta millones de hectáreas sembradas de alimentos transgénicos, esos "alimentos Frankenstein" de que hablan los antiglobalizadores europeos sin dejar de reconocer que con esas semillas mani-

puladas genéticamente —así muchas de ellas por ser inmunes a las plagas pueden producir un descalabro ambiental de proporciones mayúsculas— se puede llegar a alimentar el mundo sin problemas.

Los riesgos ecológicos que tiene la masificación de los productos transgénicos no están claramente establecidos. Precisamente, para cubrir el riesgo de una eventual polución genética, el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, suscrito por más de 130 países, determinó que toda importación de este tipo de productos debe ir precedida de un permiso por parte del país que los recibe.

Como sucedió con la revolución verde que en los años 60 y 70 disparó la productividad agrícola al introducir nuevas y distintas variedades de semillas, herbicidas y pesticidas, el problema de la revolución contemporánea de los transgénicos es que los 800 millones de seres humanos que los necesitan desesperadamente para sobrevivir no tienen recursos económicos para adquirirlos. Poco o nada le sirve a este ejército de hambrientos que la ingeniería genética descubre distintas variedades de maíz, soya o frijol ambientalmente resistentes y ricos precisamente en proteínas y vitaminas, si las reglas del capitalismo de mercado les niega cualquier acceso al nuevo granero genético. A menos de que exista una voluntad clara por parte de los países productores de los mismos para constituir un fondo global de alimentos que canalice de manera gratuita, por lo menos subsidiada, los excedentes alimenticios que hoy se tiran al cesto de la basura para contribuir a la estabilidad de sus precios.

El computador reemplazó el determinismo científico que trabajaba sobre cosas y fenómenos tangibles, por la ciencia y la tecnología que versa sobre elementos y procesos invisibles. Pasamos del mundo de los engranajes, las ruedas dentadas y las poleas, al de los átomos, los genes, las ondas electromagnéticas y los microorganismos. De las ecuaciones lineales a los fractales como medidas del caos y el desorden del universo. Del enfriamiento térmico predecible como punto de partida racional del universo a la teoría de la explosión cósmica (el *big bang*) de Hawkins para explicar su nacimiento y también su muerte.

Como bien señaló Karl Popper en una bellísima conferencia sobre "las nubes y los relojes", si en el pasado estos últimos representaban la certidumbre y las nubes lo incierto, el desarrollo de los ordenadores nos ayudó a entender que

3 Hobsbawn, Eric. Historia del Siglo XXI. Grijalbo Mondadori – Barcelona, 2001.

existen relojes que se comportan como nubes —como los relojes blandos de Dalí— y nubes cuyo discurrir es predecible con la precisión de un reloj y utilizando ecuaciones de resultados múltiples.

La tecnología informática, la biotecnología y la tecnología genética pueden considerarse como las ramas de la nueva ciencia global contemporánea y el punto de partida de una nueva reflexión moral como la hubo en un momento alrededor del tiempo. Francis Fukuyama, por ejemplo, que ya nos había pronosticado el fin de las ideologías a raíz de la terminación de la Guerra Fría, nos sentencia a muerte en su último libro sobre la historia post-humana: "la biotecnología —dice— nos aportará en las dos generaciones próximas las herramientas que nos van a permitir alcanzar lo que no consiguieron los ingenieros sociales del pasado. En esta parte habremos concluido definitivamente la historia humana porque habremos abolido los seres humanos como tales"⁴.

Fukuyama se equivoca nuevamente. Contra sus predicciones apocalípticas, en la medida en que logremos colocar estas nuevas ciencias globales al servicio de la humanidad y no en contra de ella, podremos contribuir a disminuir el riesgo y la injusticia que son los dos grandes nubarrones que se atraviesan en el firmamento de la globalización.

En algo no se equivoca el profesor nipón-gringo: nunca habíamos tenido tanto poder de creación o de destrucción en nuestras manos. En la famosa metáfora de las 24 horas, si redujéramos la historia del universo a un solo día, lo que llamamos la civilización propiamente dicha se habría demorado en formarse sólo cuatro horas de ese día, los descubrimientos más importantes habrían tardado 35 minutos y en los dos últimos minutos habrían ocurrido las dos guerras más violentas y sanguinarias que ha conocido el mundo. La idea de colocar el progreso tecnológico al servicio del mal como se hizo con los experimentos genéticos nazis o la fabricación de la bomba atómica, no pueden volver a presentarse jamás. Los nuevos avances tendrán que llevar al surgimiento de una nueva ética global, inspirada en los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario, en la solidaridad antes que en los escrúpulos individuales de predicadores apocalípticos de desastres.

4 Citado en The Economist.

El avance incontenible de las ciencias globales no puede desbordarnos. Con la misma firmeza que conseguimos en el pasado liberar la ciencia de los amarres religiosos que la ataron durante muchos años, debemos construir hoy una ideología explicativa de sus avances. La teoría del caos ayuda mucho para este cometido. La historia de la teoría del caos comenzó con el principio de incertidumbre de Heisenberg según el cual lo que había dentro de un átomo no era una "partícula física" sino un "estado cuántico"; el universo puede estar gobernado por una lógica distinta, la lógica de la incertidumbre, de lo impredecible.

La información y el conocimiento como materias primas

La información, esa materia prima "costosa de producir pero barata de reproducir" también está sirviendo de base para la creación de una nueva economía. Cincuenta empresas en el mundo, 34 de ellas norteamericanas, nueve japonesas y cuatro europeas son las encargadas hoy de producir el conocimiento para convertirlo en bien público acumulable. Los nuevos métodos de producción ya no dependen de los niveles de inversión sino del conocimiento aplicable que impliquen.

El caso más relevante vuelve a ser, por supuesto, el del proyecto del genoma humano; con un costo superior a los US\$ 3000 millones, llevó a la identificación de los cien mil genes que componen el mapa genético humano; las tres millones posibilidades de combinaciones de estos genes básicos constituyen el más importante desafío de experimentación de la historia científica reciente; se estima que el conocimiento genético aplicado puede llevar en el inmediato futuro al descubrimiento de más de 10.000 medicinas nuevas que atenderán de manera individual y personalizada las dolencias de cada ser humano, uno por uno, atendiendo su idiosincrasia genética y las características particulares de su organismo, tal y como lo hacían los viejos boticarios combinando magistralmente, para cada paciente, los líquidos de sus frascos.

La disponibilidad de la tecnología como materia prima está relacionada con las posibilidades que tengan los países para acceder a nuevos hallazgos internacionales y con la posibilidad de desarrollar, a nivel nacional, innovaciones productivas y científicas. La "brecha tecnológica" es la distancia que separa el equipamiento científico de los países centrales de los periféricos. El caso de América latina es relevante a este respecto.

Con 8% de la población del mundo, la región sólo produce 3% de los bienes de capital e invierte 2% de todos los gastos en investigación para el desarrollo; la inversión en ciencia y tecnología por cada latinoamericano es de US\$ 23 por año mientras que para los países industrializados se acerca a US\$ 448 por persona al año⁵. El 2,5% de los cinco millones ingenieros y científicos del mundo residen en América Latina; muchos de ellos están emigrando hacia los países industrializados que han encontrado en esta forma de "importación de servicios" una posibilidad muy rentable de hacerse a una mano de obra calificada con un bajo costo.

La brecha tecnológica se ha venido profundizando con el surgimiento de fenómenos como el de la desmaterialización, "el proceso por el cual las nuevas tecnologías utilizan cada vez menos materias primas y menos combustible por unidad de manufactura producida". El fenómeno, que tiene antecedentes cercanos en la sustitución de la quina y el caucho naturales por sustitutos sintéticos, se ha acelerado con nuevos procesos como el reemplazo de minerales de alto poder conductor de electricidad como el cobre por fibra óptica (cuarenta kilos de fibra óptica son suficientes para reemplazar una tonelada de cobre); el de fibras naturales por fibras sintéticas (un kilómetro de fibras artificiales pesa apenas un gramo); edulcorantes químicos por azúcares naturales y vainillas artificiales por las vainillas nativas que eran fundamentales para la economía de exportación de muchos países africanos.

Pero el verdadero escenario del duelo global por la competencia tecnológica está en la producción de medicinas. El interés de los gigantes farmacéuticos está ostensiblemente concentrado en los mercados desarrollados: de 1.220 nuevos registros de drogas entre 1975 y 1995, apenas trece correspondían a drogas dirigidas a la atención de enfermedades tropicales que afectan a la mayoría de la población del mundo. De los 70.000 billones de dólares que invirtieron los laboratorios en investigación científica durante este mismo periodo, sólo US\$ 300 millones atendieron la investigación de vacunas contra el SIDA.

Aunque pueda resultar cierta la afirmación del juez norteamericano Oliver Wendell para quien "si todas las medicinas del mundo fueran ahogadas en el

océano le iría mejor a la humanidad y peor a los pescados", la nueva agenda global deberá contemplar mecanismos que garanticen el acceso democrático a precios subsidiados de las poblaciones más necesitadas de productos críticos como vacunas, antibióticos y rehidratantes orales. La propuesta de Jeffrey Sachs para la creación de un fondo con recursos multilaterales que financie estas adquisiciones humanitarias, financiado con un impuesto que podrían pagar los consumidores de drogas de los países industrializados, debe ser considerada porque conseguiría el doble propósito de no desestimular la investigación privada de nuevas drogas y, simultáneamente, facilitar su disponibilidad en el mercado.

La propiedad intelectual

El acceso a la tecnología tiene que ver además con el debate sobre el reconocimiento de la propiedad intelectual y la posibilidad de apropiación del conocimiento como fuente de mercado. Hace muchos años Shumper afirmó: "es porque tienen freno por lo que los automóviles pueden correr más rápido"⁶. Pues bien, esos frenos y esos automóviles, como parte de procesos tecnológicos, son costosos y lo que se invierte en ellos, para que no se rompa el ciclo de producción tecnológica, debe ser reembolsado a los empresarios por los consumidores y los gobiernos. El problema central, para el tema que nos ocupa, tiene que ver con saber quién, en qué proporción y a qué costo paga el esfuerzo creativo.

Las patentes, licencias, derechos de autor, marcas, y secretos comerciales forman parte de la caja de herramientas legales a través de las cuales inventores e innovadores han buscado la protección de su legítimo derecho de mantener la propiedad de sus hallazgos. En el marco de una mayor competencia global, resulta igualmente relevante la posición que adoptemos sobre las negociaciones que actualmente se llevan a cabo para que los países acepten y reconozcan la denominada propiedad intelectual; el legítimo interés de los países industrializados por conseguir un reconocimiento absoluto, excluyente y retroactivo sobre sus innovaciones, no puede llegar hasta el extremo de crear una especie de "*apartheid* tecnológico" que aisle del progreso científico a los países

5 Desarrollo industrial y cambio tecnológico. Políticas para América Latina y el Caribe en los 90. Sistema Económico Latinoamericano -SELA- 1991.

6 Estefanía, Joaquín. La nueva economía, la globalización Temas de Debate, 1996. p. 34.

en desarrollo, obligándolos a pagar de por vida el costo de los progresos técnicos incorporados en bienes o servicios de los cuales somos generalmente los mayores compradores. Esta circunstancia de ser los financiadores de la tecnología que luego adquirimos incorporada en bienes y servicios, reviste caracteres dramáticos cuando se trata de productos socialmente sensibles como vacunas, drogas o alimentos.

En rigor, la propiedad intelectual es un instrumento esencial para lograr la transferencia de tecnología y conocimientos entre las naciones, así como promover la inventiva y la innovación. Desde mediados de la década de los 80, se han suscitado cambios que han modificado sustancialmente el sistema internacional de propiedad intelectual, sobre todo a través de las negociaciones de carácter multilateral para consensuar los marcos jurídicos de la OMPI y del GATT.

En el fondo de esas negociaciones se han perfilado dos tendencias claramente delimitadas.

En los países altamente industrializados, por lo general, existe una marcada tendencia a reforzar las modalidades de protección de los derechos de manera irrestricta, intensificando los mecanismos coercitivos para su aplicación multilateral.

Por su parte, la generalidad de los países en desarrollo, encabezados por América Latina, sostienen que la propiedad intelectual, especialmente en relación con las invenciones, debe constituir un elemento del proceso de transferencia de tecnología y contribuir al logro de nuevos progresos en el campo tecnológico para todos, mediante la industrialización.

La situación de la propiedad intelectual en América Latina es lamentable; en la región coexisten distintos regímenes jurídicos —según el sistema que se aplique sea anglosajón o latino— y una vasta gama de oficinas que asumen independientemente o de manera concurrente, la función de registro e información de nuevas tecnologías.

Si bien los derechos de propiedad intelectual se conciben como derechos de utilización exclusiva que se otorgan a su titular para que explote el objeto de su creación, ellos también están llamados a cumplir una función de tipo social. Para

garantizar que la patente cumpla su función social existen los servicios de información tecnológica (banco de patentes) por medio de los cuales científicos, inventores, empresarios, estudiantes, pueden servirse de la regla técnica que contienen estos inventos.

Desde la firma de la Convención de París (1883) hasta el reciente Acuerdo de Derechos de Autor relacionados con el Comercio (ADPIC), pasando por valiosos instrumentos regionales, como la Decisión 486 de la Comunidad Andina, pionera en las materias reguladas, la regulación protectora ha girado alrededor de los intereses de los países industrializados. En esa carrera muchas regiones, como la nuestra, ha quedado rezagada.

Con excepción del mercado de patentes de plantas híbridas donde tenemos 10% de las especies aseguradas, en el resto de licencias la participación de innovaciones latinoamericanas es poco significativa. En el año de 1998, para sólo citar un ejemplo, el número de patentes latinoamericanas concedidas por los Estados Unidos no llegó a cien, mientras que las coreanas pasaban de 3.000; por lo demás, 90% de las patentes son generadas en los países de la OECD donde vive apenas 20% de la población.

El debate sobre la propiedad intelectual en foros como el de la Organización Mundial del Comercio se ha concentrado en temas como el de las garantías de acceso por razones de interés nacional de algunos países a medicinas de interés humanitario, el reconocimiento del llamado "conocimiento tradicional" —folclor, artesanías, prácticas de comunidades indígenas y aprovechamiento de la biodiversidad según la declaración de la UNCTAD en Bangkok en el año 2000— que interesa a los países en desarrollo, y las condiciones y términos dentro de los cuales sería razonable el reconocimiento de ciertas innovaciones directamente relacionadas con las posibilidades de informatización global como el software y los nuevos circuitos.

En abril del año 2001, Sudáfrica, después de una larga batalla internacional, consiguió que se declararan de utilidad pública todas las patentes para producción de vacunas relacionadas con la prevención del SIDA cuyo efecto sobre la población africana ha sido devastador en pocos años, como lo prueba el hecho de que la expectativa haya caído en muchos de estos países entre 15 y

20 años. El logro emblemático de los sudafricanos señala claramente un camino para conseguir, en desarrollo de la Agenda Global, que ciertos bienes globales, como medicinas, alimentos y descubrimientos genéticos, sean declarados como patrimonio de la humanidad.

Entonces y sólo entonces se empezaría a desvirtuar la paradoja dramática de que sea la gente pobre del mundo la que deba comprar las medicinas occidentales que enriquecen a las grandes fábricas multinacionales. El caso de Celera Genomics, dedicada a la identificación del genoma humano y la declaratoria del mismo, por parte de los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón, como patrocinadores de la investigación, como proyecto de "utilidad humanitaria manifiesta" que impide su comercialización privada, es un antecedente histórico para ser muy tenido en cuenta en el futuro.

Muchos países consideran, con sobrada razón, que la fecha del 2006, acordada como fecha límite para el cumplimiento de los compromisos relacionados con materias como el momento de agotamiento del derecho, la caducidad de las patentes por no explotación comercial de las mismas, el tratamiento diferencial para bienes relacionados con la salud, la educación o la alimentación humana, es demasiado corta. Diez años más serían necesarios mientras se ponen en marcha los nuevos sistemas administrativos necesarios para conseguir dicho reconocimiento. Amarrar estos compromisos, como se está pretendiendo hacer con los famosos *TRIPS* —acuerdos de comercio relacionados con la propiedad intelectual— mientras no se defina el tema relacionado con el acceso, no deja de ser, simple y sencillamente, un atropello.

Políticas tecnológicas y capacidad de innovación

El papel de los Estados, por supuesto, no puede quedar reducido a importar, reconocer y pagar la tecnología que producen los otros países. Deben intentar producirla lo cual sólo será posible en la medida en que se definan unas políticas regionales en materia tecnológica, que permitan hacer el tránsito de la estrategia de explotación de recursos naturales no renovables al de bienes que lleven incorporado un componente de progreso técnico. Dichas políticas deberán tener en consideración nuestras claras ventajas comparativas en ciertas áreas de investigación como la biotecnología dirigida al aprovechamiento de la biodiversidad existente especialmente en la amazonía latinoamericana.

"La tecnología —afirma la ley de Krantzberg— no es buena ni mala ni tampoco es neutral". Trazar los lineamientos de una política tecnológica latinoamericana supone una decisión política. El mejoramiento de las posibilidades productivas no puede predicarse respecto a las empresas individualmente consideradas porque tiene un referente obligado en el modelo de desarrollo económico, en la sociedad y en la propia cultura, que la condicionan, la limitan y a la vez la definen. Algunos interrogantes nos ayudan a entender este aspecto.

¿Queremos una investigación concentrada exclusivamente en el mejoramiento de las condiciones productivas de los agentes económicos privados?

¿Qué prioridad le concedemos a la investigación científica o investigación pura, en nuestra agenda de prioridades?

¿Cuál es el papel que atribuimos a la universidad pública en nuestra política, y al Estado, en general, dentro de ella?

¿Qué importancia otorgamos a las investigaciones tecnológicas relacionadas con la producción y distribución de bienes sociales como la salud, la educación y la alimentación?

¿Cuáles son los sectores prioritarios para concentrar los recursos disponibles para el progreso científico? ¿El biotecnológico? ¿El de producción de bienes de capital? ¿El micro electrónico? ¿El de procesamiento de recursos naturales? ¿El agroindustrial?

¿Cómo presentar una posición unificada frente a las negociaciones internacionales sobre propiedad intelectual? ¿En qué condiciones y términos estamos dispuestos a respetarla?

¿Cuáles son las reglas que necesitamos definir para asegurar que el aporte tecnológico de las empresas extranjeras en la región ingrese a nuestro acervo de conocimientos?

¿Cuál es el peso que atribuimos al progreso tecnológico dentro de nuestros proyectos nacionales de desarrollo?

¿Cuáles son las pautas homogéneas que nos identifican en lo relacionado con el control de calidad, la normalización y la metrología como políticas generales de la estandarización global?

¿Cuáles son las directrices de la política de cooperación técnica internacional que se ajustan a las exigencias de una mayor especialización tecnológica de la región?

¿Qué metas y pautas trazamos para el equipamiento informático de la región como infraestructura fundamental para el progreso tecnológico en términos mundiales?

¿Cómo nos conectamos a la Red Global?

De las respuestas que encontremos a estos interrogantes debe surgir una idea compartida sobre el "patrón productivo" de la región para el Siglo XXI y las directrices que fundamenten la construcción de un sistema regional de innovación y especialización tecnológicas. En el escenario de la globalización, el progreso tecnológico tiene que ver con la capacidad de producir la tecnología apropiada dentro de un esquema de producción competitiva internacionalmente. Desarrollos tecnológicos recientes en América Latina, como el de la producción de camarón en Ecuador, las flores en Colombia, el salmón en Chile, la industria petroquímica en México, material informático en Costa Rica o la industria aeronáutica en Brasil, prueban que, aun sin existir una política regional en la materia, el continente ha venido encontrando unos "nichos tecnológicos" en función de la competitividad en determinados procesos y productos. Nuestro principal rezago se ubica, sin embargo, en el desarrollo de tecnologías no productivas, como el mejoramiento de los procesos organizativos en las empresas a través de una mayor informatización de sus procesos administrativos.

La capacidad de innovar es el alma del progreso de una economía. La definición de innovación aportada por Shumpeter hace varios años sigue teniendo una sorprendente vigencia: "La innovación es la introducción de nuevos bienes o servicios o de nuevas calidades de ellos; la introducción de nuevos métodos de producción o nuevos sistemas de comercializar productos; la conquista de nuevos mercados; la conquista de nuevas fuentes e materias primas y el establecimiento de nuevas estructuras de mercados en un sector, tales como la creación de mayor poder de mercado por parte de unas empresas o la ruptura de posiciones dominantes por parte de otras"⁷.

7 Informe para México. CEPAL, 1999.

El sistema regional de innovación tecnológica

Las innovaciones deben ser integradas mediante un sistema regional de innovación que de manera coherente articule todos los esfuerzos que realice la región para asimilar, producir y difundir nuevas tecnologías. Como insumo productivo, el conocimiento obedece a unas reglas sistémicas de oferta y demanda. Su producción está a cargo, principalmente, de centros tecnológicos, universidades y empresas nacionales y extranjeras. Los conocimientos nacionales se "incorporan", los extranjeros se "transfieren" y unos y otros se difunden a través del sistema educativo, la red de información y los canales de asistencia técnica.

La CEPAL, consistente con esta apreciación, ha definido el Sistema Regional de Innovación Tecnológica como "la red de instituciones públicas y privadas dentro de una economía, que financian y llevan a cabo la investigación para el desarrollo, convirtiendo sus resultados en innovaciones comerciales y afectando la difusión de nuevas tecnologías"⁸.

En el pasado, el equipamiento tecnológico internacional estaba asociado con la importación de bienes de capital; en la era global, la tecnología es un bien que se compra directamente o se recibe a través de alianzas estratégicas internacionales. Sin desconocer la importancia de la producción académica de conocimientos a través de las universidades de la cual depende 78% de su generación en América Latina —frente a 46,5% en Europa y 35% en el Asia—, es importante avanzar en acuerdos tecnológicos con los sectores empresariales, la exploración de nichos de productividad tecnológica y la organización de pactos sectoriales de productividad que retomen el camino olvidado de la industrialización selectiva de nuestras economías. El arsenal de instrumentos para estructurar una política de desarrollo empresarial en materia tecnológica incluye subvenciones públicas, incentivos tributarios, fondos de capital de riesgo, capitales semillas, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, clusters de tecnología de información, agrotecnología y logísticos como los incluidos en el estudio de competitividad propuesto por la Universidad de Harvard a la CAF, programas de desagregación tecnológica, bancos de proyectos e iniciativas, corporaciones mixtas sectoriales, planes de reconversión y relocalización productivas.

8 Transformación productiva con equidad (Globalización y subdesarrollo – El caso de América Latina) CEPAL, 1996.

La aplicación de estos programas depende, como ya se dijo, de las condiciones particulares de competitividad de cada economía y del perfil del propio empresario y su disposición *shumpeteriana* a innovar. El nuevo empresario latinoamericano, para estar a la altura de las exigencias de la globalización, tendrá que aprender a tomar riesgos, a conectarse con la Red, a ser más agresivo en materias comerciales, innovar y pensar mucho más en el largo plazo.

Esta nueva actitud tiene que ir de la mano de una nueva concepción de las relaciones del Estado con el sector empresarial; el fortalecimiento tecnológico de redes regionales para la competitividad, como las contenidas en la propuesta de la Universidad de Harvard antes referida, y la concertación de acuerdos de productividad que organicen la aplicación de los instrumentos arriba mencionados en función de unas metas precisas en materia de competitividad internacional, son inquietudes válidas que aparecen en este proceso.

El sistema regional de innovación convocaría a los centros de investigación científica; las entidades certificadoras de calidad, metrología y normalización; las redes de información técnica; los centros de capacitación, difusión y transmisión de tecnología; las corporaciones mixtas sectoriales; las incubadoras de empresas; los proyectos de desagregación tecnológica y los centros experimentales, especialmente los agrícolas en esta formidable tarea de organizar el conocimiento productivo de la región a partir del concepto de lo que Shumpeter llamaba "procesos de destrucción creativa"; hasta encontrar nuestro espacio tecnológico, como lo encontraron los japoneses aprendiendo con humildad, mirando y preguntando, grabando y tomando fotografías hasta alcanzar unos altísimos niveles de productividad en el campo del ensamblaje. O como lo ha encontrado la India en la producción masiva de *software*. Hoy más que nunca la competitividad está asociada con la creatividad y la ciencia con la tecnología.

América Latina tiene que dar un salto cualitativo en sus políticas de ciencia y tecnología; necesitamos una "restauración Meiji" como la que inició Japón en el año de 1868 concentrando esfuerzos sistemáticos en el apoyo de la ciencia, la educación y la tecnología o una "revolución utilitaria" como la que hizo Pedro el Grande en Rusia cuando importó la mejor mano de obra calificada en oficios varios de Europa y exportó los jóvenes rusos para prepararlos en las ciencias y las artes de moda. Tenemos que convertirnos en socios de esa nueva revolución del conocimiento que caracteriza la era global.

Los países en desarrollo y el sistema multilateral del comercio: entre Doha y Cancún

CEPAL

La IV Conferencia Ministerial de la Organización Multilateral de Comercio (OMC), que tuvo lugar en Doha en noviembre de 2001, dio paso a una nueva ronda de negociaciones. Las materias que están siendo debatidas involucran importantes áreas de acción de los gobiernos, e inciden en la calidad de la inserción internacional y, en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe. En efecto, esta ronda abarca temas de gran trascendencia para los países en desarrollo, entre los que se encuentran la profundización de la liberalización del comercio agrícola y de servicios, la ampliación del acceso a mercados para los productos no agrícolas, aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), y en especial la relación entre los ADPIC y la salud pública, medidas *antidumping* y subvenciones, el funcionamiento del órgano de solución de diferencias de la OMC, la relación entre comercio y medio ambiente, y la liberalización del comercio electrónico¹. A ellos se agregan los denominados "temas de Singapur"², fuertemente impulsados por los países industrializados —la relación entre comercio e inversiones, la interacción entre comercio y política de competencia, la transparencia de la contratación pública y las formas de facilitación del comercio—, sobre los cuales los miembros de la OMC deben decidir si se incluyen finalmente en la agenda de negociaciones de la Organización, y bajo qué modalidades.

Los países en desarrollo tuvieron un papel clave en la definición del programa de trabajo futuro de la OMC, que se plasmó en Doha, en el cual consideraron

1 OMC (2002a).

2 Dicho nombre se explica porque el trabajo sistemático sobre ellos se inició en la I Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Singapur.

prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones derivadas de la Ronda Uruguay. Ya desde la preparación para la reunión ministerial de Seattle, estos países habían expresado su disconformidad con los desequilibrios emanados de la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Además, se identificaron un conjunto de temas que deberían ser analizados por la comunidad internacional, ya que de ellos depende la promoción de los vínculos entre liberalización comercial y desarrollo. Son ellos: la vulnerabilidad de las pequeñas economías; el trato especial y diferenciado en derechos y obligaciones para los países en desarrollo, incluidos los de desarrollo medio; la relación entre comercio, deuda y finanzas; la relación entre el comercio y la transferencia de tecnología, y la relación entre cooperación técnica y creación de capacidad institucional. En las negociaciones, esas cuestiones de interés de los países en desarrollo deberían recibir la misma atención que la elaboración de disciplinas para la liberalización de los mercados, que favorecen el comercio de los países más industrializados.

Estas preocupaciones de los países en desarrollo muestran la necesidad de un sistema multilateral de comercio más solidario, cuyos principios, reglas y procedimientos contribuyan a la superación de las asimetrías económicas e institucionales, y a una mejor inserción de sus economías en los flujos de comercio e inversión. En contra de estos principios, desde la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio se ha orientado hacia el establecimiento de un marco normativo jurídico homogéneo, que desconoce las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores en la economía mundial (CEPAL, 2002a). En otras palabras, la adopción de obligaciones contractuales vinculantes uniformes, características de los acuerdos de la Ronda Uruguay, revirtió el concepto de un derecho internacional compensatorio que debía favorecer a los países en desarrollo en la creación de oportunidades comerciales, para así reducir las desigualdades económicas internacionales. Más aún, las reglas emanadas de la Ronda mantuvieron asimetrías en el trato que favorecen sectores y temas de interés de los países industrializados, en detrimento de los de los países en desarrollo, que se expresan, por ejemplo, en las modalidades de liberalización del comercio agrícola, de textiles y confecciones, y en la atención que se otorga a los movimientos de capital, en relación a los de la mano de obra no calificada. Esta tendencia se ha trasladado además a los acuerdos preferenciales de libre comercio, que se han expandido en la región.

Cabe resaltar que, pese a la gran heterogeneidad de situaciones nacionales, el sector externo de América Latina y el Caribe ha presentado algunas regularidades, que son importantes para el análisis de estos temas. En particular, en contra de las expectativas generadas por las reformas económicas, adoptadas en forma generalizada desde mediados de la década de los ochenta, la adopción de un modelo basado en las exportaciones no ha conducido a los países de la región a un sendero de crecimiento rápido y sostenido. Asimismo, la dinámica sobresaliente de los flujos de comercio e inversión extranjera directa (IED) en los años noventa, que fue alterada en años recientes por la fuerte desaceleración de la economía mundial, no logró disminuir la vulnerabilidad externa de los países. A pesar de la diversificación de productos y mercados, sus exportaciones, con algunas excepciones, se mantienen concentradas en pocos productos y/o mercados, generalmente de bajo dinamismo y elevada competencia por precios. Por otra parte, si bien el desempeño del comercio y las inversiones intra-regionales fueron dinámicos hasta fines de la década pasada, no han sido ajenos a la vulnerabilidad cíclica de las economías de la región, acentuada por las modalidades de política macroeconómica prevalecientes.

América Latina y el Caribe se distingue de las demás regiones en desarrollo, por la profusión de negociaciones comerciales en que está involucrado cada país. En efecto, los países asiáticos han mostrado una clara preferencia por el foro multilateral, en relación con negociaciones bilaterales o regionales, y por reglas informales y relaciones contractuales entre empresas, por sobre reglas contractuales intergubernamentales, mientras que los africanos han procurado preservar sus accesos preferenciales tradicionales, sin otorgar reciprocidad. En América Latina y el Caribe, los países han preferido, por distintas razones, concesiones recíprocas, con reglas vinculantes y mecanismos jurídicos de solución de diferencias, que crecientemente protegen los intereses de los inversionistas privados contra acciones de los Estados.

Este documento está organizado en cuatro secciones, incluyendo esta introducción. En la próxima sección se presentan las principales características de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, en términos de productos y mercados, y se describen algunos de los problemas que la región enfrenta en el acceso a los mercados internacionales. En la tercera sección se abordan las actuales negociaciones multilaterales de comercio, y se hace hincapié

en la ausencia de cumplimiento de los plazos acordados en la conferencia de Doha. La última sección resume los principales componentes de la agenda propuesta por la CEPAL para enfrentar la tarea de mejorar la inserción de las economías latinoamericanas y caribeñas.

América Latina y El Caribe:

Los temas pendientes de su comercio internacional

El drástico cambio en el régimen comercial de América Latina hacia una estructura de protección con un arancel promedio bajo, facilitó un rápido crecimiento del comercio exterior, pero no se tradujo en un crecimiento económico dinámico. En efecto, aún durante los años de mayor expansión de la década de los noventa, el período 1990-1997, la economía latinoamericana creció a un ritmo del 3,7% anual, muy inferior a aquel que caracterizó las tres décadas previas a la crisis de la deuda (5,5% anual). Este período fue sucedido, además, en los últimos años, por lo que la CEPAL ha denominado la "media década perdida". Estos resultados reflejan, en el plano productivo-comercial, las características de la especialización exportadora latinoamericana, y los limitados encadenamientos productivos entre la actividad exportadora y el resto de la economía (CEPAL, 2003; Ocampo, 2003).

De forma simplificada, se puede decir que los procesos de apertura en los países de la región han conformado tres estilos de inserción internacional. México y algunos países de América Central y el Caribe, se caracterizan por hacer parte de los sistemas internacionales de producción integrada de manufacturas y, por ende, su estructura exportadora está caracterizada, cada vez más, por productos industriales con un alto componente de insumos importados (en el caso extremo, maquila), dirigidos principalmente a los Estados Unidos. Por su parte, las exportaciones sudamericanas se caracterizan por el peso de las materias primas y las manufacturas basadas en ellas, con una composición geográfica más diversificada que la de los países del Norte. Dentro de este patrón, cabe destacar, sin embargo, la mayor diversificación de las exportaciones brasileñas, así como el peso que tiene el comercio intrarregional, fuertemente diversificado, que tiene lugar en el marco de los dos acuerdos de integración sudamericanos, Mercosur y la Comunidad Andina. Finalmente, algunas economías del Caribe y

Panamá constituyen verdaderas economías de servicios, dado que sus ingresos de exportación se derivan del turismo y de otros servicios, especialmente financieros y de transporte. En su conjunto, el dinamismo de las exportaciones ha permitido que la región aumente su participación en el comercio mundial, especialmente de bienes agropecuarios y manufacturas, entre los que se destacan las confecciones y los productos de la industria automotriz (ver Cuadro 1) (CEPAL, 2003, cap. III).

Cuadro 1: América Latina y el Caribe: Participación en las exportaciones mundiales según categorías seleccionadas OMC*

(1990 - 2001) (en porcentaje)

Categorías*	En el total mundial		En el total regional
	1990	2001	2001
Agropecuarios	9,6	11,5	18,1
Industrias Extractivas	10,0	9,4	21,5
Manufacturas	2,3	4,6	59,9
<i>Industria automotriz</i>	2,3	7	11,3
<i>Prendas de vestir</i>	3,3	10,3	5,8
Total	4,3	5,8	100,0

Fuente: OMC, 2002b Cuadro III 23

Nota: * De acuerdo a clasificación utilizada por la OMC

La composición de productos y mercados de los dos mayores exportadores, México y Brasil, afecta en sentidos diferentes los promedios regionales, dada la elevada participación de los Estados Unidos en el comercio de México y la mayor diversificación de mercados del comercio de Brasil. México ha experimentado un crecimiento exportador muy dinámico y representa, en años recientes, cerca de la mitad de las exportaciones regionales, que se destinan casi en 90% a los Estados Unidos. Por lo tanto, al incluir México, la participación de los Estados Unidos en las exportaciones regionales aumenta en forma marcada entre 1990 y 2001, a costa tanto de Europa como de Asia (incluido Japón), al tiempo que las exportaciones intrarregionales aumentan ligeramente su participación.

Cuando se excluye México, resalta la importancia creciente del comercio intrarregional, que duplica su participación en las exportaciones regionales a lo largo de la última década, llegando a 29% en 2001, a costa fundamentalmente

de la Unión Europea, que disminuye de un 27% al 17%, en tanto que la participación, tanto de los Estados Unidos como de los países de Asia (incluyendo Japón), se mantiene en torno al 30 y 10%, respectivamente. Los países de África, Europa oriental y el Oriente Medio representan el restante 14% (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: América Latina y el Caribe: Destino de las exportaciones según categorías seleccionadas, 1990 - 2001*

(en billones de dólares y porcentaje)

Categorías de bienes **	Región		Estados Unidos		Unión Europea		Asia		Mundo (valor)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Primarios	10,8	17,4	38,6	35,8	26,8	18,7	9,2	13,4	39,8	58,3
Agrícolas	10,7	15	24,7	24,1	41,5	29,2	10,9	16,2	15,7	24,8
Industrializados	20	35,8	25,2	26,9	27,6	15,9	13,4	8,6	54,5	111,2
Alimentos/Beb./Tab	14,6	25,2	18,9	8,4	40,4	28,3	7,2	11,9	11,8	21,8
Commodities	17,8	33,4	21,2	29,8	25,2	14	21,2	9,8	25,3	44,9
Duraderos	33,9	68,3	29,5	17,4	25,5	14	3,1	2,4	2,6	9,1
Total sin México	16,1	29,2	30,7	29,6	27,1	16,7	11,5	10,1	95	171,7
Total con México	13,9	16,8	39,3	58	24	10,2	10,5	4,1	121,2	330,3

Fuente: CEPAL (2003: Anexo estadístico, Cuadros B, según clasificación OCDE/I)

Notas: * Con excepción de la última fila, los restantes datos no incluyen las exportaciones de México

** Los productos considerados en las categorías se describen en la fuente señalada

Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea constituyen así considerables mercados para la región. Es importante señalar que, mediante el manejo de barreras arancelarias y no arancelarias, así como a través del acceso preferencial negociado, los gobiernos de los países industrializados inciden directamente en los flujos de comercio y, por ende, en la especialización comercial internacional de los países exportadores. Después de varias rondas de liberalización comercial, el arancel promedio consolidado de la Unión Europea y de Estados Unidos, para productos *no* agrícolas se situó en un nivel muy bajo y no constituye, en general, una importante barrera comercial. Sin embargo, ese bajo promedio esconde crestas arancelarias y una progresividad por grado de procesamiento de las materias primas, que resta eficacia a los esfuerzos de diversificación exportadora de los países latinoamericanos. Por otra parte, el arancel promedio agrícola es aún relativamente elevado, con una alta desviación típica. Además, a diferencia de los países latinoamericanos, que aplican a las importaciones derechos arancelarios *ad valorem* en función de su valor fob en el

punto de exportación, la estructura arancelaria de Estados Unidos y la Comunidad Europea es muy heterogénea, debido a que contempla aranceles específicos por unidad de peso/volumen o de número de piezas, compuestos y estacionales, además de la fijación de contingentes arancelarios, y regímenes especiales para varios productos. A una estructura arancelaria de protección poco transparente se añade la posibilidad de introducir aranceles discriminatorios, como resultado de procedimientos *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardias.

La presencia de esas barreras introduce inestabilidad en las condiciones de acceso a estos mercados lo que, asociado a los escasos resultados de las negociaciones multilaterales, justifica el interés que han mostrado los países de la región en participar en negociaciones comerciales bilaterales, interregionales, hemisféricas y multilaterales, desde la Ronda Uruguay.

El programa de Doha para el desarrollo, desde la experiencia de la Ronda Uruguay

La actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales es la primera ronda de negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC y la novena desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que la precedió. La Declaración Ministerial de Doha contiene el mandato y el programa de trabajo para las negociaciones. En la Declaración Ministerial se estableció que las negociaciones deben regirse, para los principales temas de negociación, por el principio del "compromiso único", en virtud del cual las negociaciones no terminan hasta que se logren acuerdos en todos los temas. En otras palabras, los temas de escasa controversia dependen de los éxitos o fracasos de otros en los que existen fuertes discrepancias entre las posiciones negociadoras de los países participantes. Se realizará un primer balance durante la Quinta Conferencia Ministerial, que se celebrará en septiembre de 2003 en Cancún, México. En dicha Conferencia se podría, además, dar inicio a las negociaciones de los temas de Singapur, que han enfrentado una fuerte reticencia de los países en desarrollo.

La agenda para el desarrollo establecida en Doha

La mencionada declaración de la Conferencia Ministerial de Doha, establece el mandato para las negociaciones sobre un total de 21 temas, que incluyen las

cuestiones planteadas por los países en desarrollo, relativas a la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. La agenda negociadora incluye ocho conjuntos de temas, seis de los cuales son parte del compromiso único: i) cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación; ii) agricultura; iii) servicios; iv) acceso a los mercados para los productos no agrícolas; v) aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; vi) normas de la OMC (incluye las disciplinas sobre *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios y los acuerdos regionales); vii) entendimiento sobre solución de diferencias; y viii) comercio y medio ambiente. Estas negociaciones deberán finalizar a más tardar el 1 de enero de 2005, aunque las relativas a introducir mejoras y aclaraciones en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias tienen un plazo más corto (mayo de 2003), al igual que las dedicadas al registro multilateral de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, que deberán concluirse en la reunión de Cancún, en septiembre de 2003.

Los textos emanados de Doha recogen las preocupaciones planteadas por los países en desarrollo, generando lo que se ha denominado un "programa de desarrollo". En primer lugar, la Declaración Ministerial destaca la orientación hacia el desarrollo, a lo largo de todas sus decisiones, aborda las preocupaciones sobre aplicación y reafirma que el trato especial y diferenciado es parte integrante de los acuerdos de la OMC. Además, la Declaración contiene compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo, y en especial en los países menos adelantados (PMA)³. Asimismo, los ministros expresaron su decisión de conformar tres grupos de trabajo sobre temas de interés de los países en desarrollo: i) pequeñas economías, que propende a una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables, al sistema multilateral del comercio; ii) comercio, deuda y finanzas, para contribuir a una solución al problema de endeudamiento de los países de menor desarrollo relativo y reforzar la coherencia entre políticas comerciales y financieras internacionales; y iii) comercio y transferencia de tecnología, para evaluar recomendaciones a fin de incrementar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo.

3 En la OMC no existe una definición de países en desarrollo, de modo que su condición se adquiere por autoselección. De los casi 140 miembros de la OMC a fines del 2000, más de 100 se encontraban en esta categoría, lo que incluye alrededor de 30 países menos adelantados (PMA). Por otra parte, la designación de los PMA sigue los criterios definidos por las Naciones Unidas. Actualmente hay 49 países en la lista de las Naciones Unidas, 30 de los cuales han pasado a ser Miembros de la OMC; de ellos sólo un país de la región -Haití- pertenece a este grupo.

Complementariamente, a través de una Decisión especial los gobiernos se comprometieron a abordar "... las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación...". Esta decisión aborda más de 10 acuerdos de la Ronda Uruguay e incluye disposiciones especiales sobre trato especial y diferenciado, que se articulan con lo que ha sido definido en la Declaración Ministerial. Varias tareas que derivan de esta decisión constituyen el perfeccionamiento y operacionalización del trato especial y diferenciado.

Otras decisiones de interés para los países en desarrollo, en áreas más específicas y que otorgan en términos globales una mayor flexibilidad a estos países para algunas decisiones de política, fueron las siguientes: i) Una declaración sobre propiedad intelectual y salud pública, que propende a flexibilizar el uso del ADPIC, a fin de enfrentar problemas de salud pública y deja la tarea de buscar soluciones a las limitaciones que enfrentan países con menor capacidad productiva, en este campo; ii) La prórroga del período de transición a ciertos países respecto de la prohibición de subsidios a la exportación (crítica para los países que dependen en gran medida de zonas francas para su desarrollo exportador); y iii) La autorización del Acuerdo de Cotonou, acuerdo preferencial no recíproco firmado entre las Comunidades Europeas y el ACP (OMC, 2001b).

La aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y los países en desarrollo

La aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay se convirtió en un tema de negociaciones durante los preparativos para la Conferencia de Seattle. Para el sistema multilateral de comercio, el año 2000 representaba el final del período de cinco años de transición para que los países en desarrollo hicieran los cambios legislativos, normativos e institucionales para cumplir con sus obligaciones. En particular, estos países aceptaron reducir sus barreras comerciales, al tiempo que se comprometían a establecer normas e instituciones, sin estimar previamente los costos implícitos en la instrumentación de acuerdos, tales como los de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, o en la puesta en práctica de una ley de protección de la propiedad intelectual (Finger y Schuler, 1999).

A diferencia de las reducciones arancelarias, la instrumentación de las reglas de la OMC no es posible si no se cuenta con la debida infraestructura institucional

y si no se realiza, por lo tanto, una inversión significativa en el establecimiento de regímenes jurídicos o mecanismos legales, en capacitación del personal y en equipos. Aunque en muchos casos los compromisos asumidos se tradujeron en cuerpos legales que fueron aprobados internamente, aún así la capacidad institucional de los países resultó ser insuficiente para su plena instrumentación. En resumidas cuentas, la habilidad de las sociedades para proponer, redactar, y ejecutar acuerdos en forma efectiva, y a un costo razonable, es un componente inherente de un desarrollo económico y social avanzado y, por ende, ausente en muchos países en desarrollo. Para que los compromisos se cumplan en forma adecuada, estos países deberían contar, no sólo con un cuerpo legal coherente y consistente, sino con organizaciones dotadas de recursos humanos y físicos adecuados.

Al mismo tiempo existen expresiones de creciente "neoproteccionismo" en los países industrializados, que se expresan por medio de medidas contingentes y estándares diversos, así como en las incertidumbres y condicionalidades del SGP. Aparte de esto, los antecedentes sobre los compromisos asumidos por los países industrializados en la OMC y las revisiones de sus políticas comerciales indican que la apertura de los sectores de interés exportador para los países de la región no solamente avanza con lentitud, sino que va acompañada de la aplicación de medidas que socavan obligaciones anteriores, entre ellas nuevas formas de proteccionismo (medidas antidumping, limitaciones "voluntarias" a la exportación), que en conjunto determinan que los beneficios de los Acuerdos de la Ronda Uruguay no hayan respondido a las expectativas de los países de la región. La superación de las limitaciones expuestas constituye buena parte del trabajo de aplicación que han demandado activamente los países en desarrollo en la OMC⁴. Los avances en estas materias pasaron a ser una fuerte condicionante para arribar a un acuerdo sobre una agenda amplia de negociación en Seattle y Doha, y siguen siendo una restricción importante para las negociaciones multilaterales⁵.

4 Más del 50% de las propuestas a la Conferencia de Seattle provenía de países en desarrollo. En el ámbito del trato especial y diferenciado, sus propuestas consideraban cuestiones de plazos para la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, de operacionalización del trato especial y diferenciados, como de temas relativos a la oferta, el espacio de políticas o la transferencia tecnológica (Silva y Heirman, 1999).

5 Véanse Silva (2001) y CEPAL (2003).

A su vez, las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay están estrechamente relacionadas al trato especial y diferenciado, para temas, derechos y obligaciones de los países en desarrollo.

El trato especial y diferenciado

La Ronda Uruguay significó una "graduación" de hecho de los países en desarrollo de ingreso medio que, como ya hemos mencionado, pasaron a asumir compromisos muy similares a los de los países industrializados, mientras se mantuvieron excepciones permanentes y un trato especial en otros ámbitos, para los PMA. En América Latina y el Caribe, el único país con un ingreso *per capita* inferior a mil dólares, y que se califica como PMA es Haití. Todos los demás se describen como países en desarrollo de ingresos medios. Para estos países, el trato especial y diferenciado se redujo a plazos más extensos para cumplir las obligaciones asumidas, así como en mayores márgenes en ciertos ámbitos (subsidios a las exportaciones, por ejemplo). Por otra parte, los países industrializados no consolidaron las preferencias otorgadas dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), al tiempo que se producía una erosión de las mismas, producto del propio proceso generalizado de rebajas arancelarias.

De este modo, el trato especial y diferenciado en el sistema multilateral se limitó a una cierta flexibilidad en el cumplimiento de sus compromisos; períodos más amplios para la aplicación de los acuerdos y algunas flexibilidades para los países de ingreso medio; y exenciones especiales para los PMA. El desplazamiento inducido por los resultados de la Ronda Uruguay, respecto del trato especial y diferenciado, hacia el cumplimiento de las obligaciones en la OMC, se ha dirigido de un modo creciente hacia la capacitación técnica, olvidándose de que la construcción de la institucionalidad apropiada es un proceso de largo plazo y parte del propio proceso de desarrollo. El objetivo perseguido por los organismos oficiales es la integración gradual, pero efectiva, de estos países a una normativa e institucionalidad específica, representada por los acuerdos administrados por la OMC, y no la de la adecuación de la institucionalidad multilateral a las necesidades del proceso de desarrollo de los países.

Frente a este panorama, los países en desarrollo buscan hacer más efectivas, eficaces y operativas las disposiciones específicas sobre trato especial y

diferenciado contenidas en los acuerdos de la Ronda Uruguay ⁶. Los temas que se plantean en este contexto se agrupan en tres categorías: i) posibilidad de dar carácter obligatorio a las normas sobre trato especial y diferenciado; ii) posibles formas de incorporar el trato especial y diferenciado en la estructura normativa de la OMC, ya sea mediante la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay o la adopción de un acuerdo marco sobre la materia; y iii) consideración del nivel de desarrollo de los países para la aplicación del trato especial y diferenciado.

Las tareas de la "Agenda Incorporada"

El fracaso de la reunión de Seattle no resultó en la postergación indefinida de las negociaciones, dado que la creación de la OMC convirtió las negociaciones comerciales multilaterales en un proceso continuo y permanente. En efecto, existía un proceso negociador en marcha, cuya agenda estaba contenida en los Acuerdos y Decisiones Ministeriales de la Ronda Uruguay y en las Declaraciones emanadas de las reuniones ministeriales anteriores. En las reuniones periódicas, los representantes de los países miembros evalúan la instrumentación de los Acuerdos Multilaterales, y la ejecución del programa de trabajo implícito, con arreglo a un calendario previamente convenido, y analizan, además, otros temas sobre los cuales exista consenso.

Los temas que la Ronda Uruguay contempló para negociaciones posteriores – la "agenda incorporada" – abarcaron la profundización del proceso de reforma de la agricultura y la liberalización del comercio de servicios. La ampliación de la reforma en el sector agrícola contemplaba continuar con la liberalización de los mercados y la reducción de ayudas en el sector. Para el sector de servicios, existía el propósito de ampliar y profundizar los compromisos de liberalización, con especial referencia a algunos subsectores, y desarrollar normativas sobre disciplinas y reglamentación nacional. En ambas áreas, el trabajo comprometido en la Ronda Uruguay se inició en los primeros meses de 2000.

6 La revisión exhaustiva de estos mecanismos se encuentra en OMC (1999) y una evaluación de su aplicación en OMC (2001a). Una evaluación de los desplazamientos y sus resultados se encuentra en UNCTAD (1999), Whalley (1999), Laird (2000), Michalopoulos (2000), CEPAL (2001), CEPAL (2001) y Tórtora (2002). De acuerdo a esta última, el trato especial y diferenciado evolucionó de un instrumento de "desarrollo" a uno de "ajuste" a las normas.

La gran heterogeneidad de intereses entre los países industrializados y en desarrollo ha permitido la formación de coaliciones de "geometría variable" respecto de temas específicos de negociación, con participación de ambas categorías de países. Esa configuración se encuentra por ejemplo, en el Grupo de Cairns, del cual hacen parte Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay, que están interesados, con el apoyo parcial de los Estados Unidos, para agilizar la liberalización de los mercados agrícolas. Otros grupos se forman para limitar el uso de los subsidios a la pesca por sus efectos sobre el medio ambiente, para avanzar la negociación sobre facilitación del comercio, o para aclarar y definir mejor los mecanismos de aplicación de la normativa antidumping ⁷.

El estado actual de las negociaciones en la OMC: de Doha a Cancún ⁸

Los trabajos emanados del programa de Doha, en términos generales, y en materia de desarrollo han tenido una evolución muy distante de lo que eran sus propósitos iniciales. Efectivamente, los avances fueron muy limitados durante 2002, sobre todo en los temas de interés de los países en desarrollo, en los que básicamente no se cumplió ninguna de las fechas propuestas. El propio director de la OMC ha manifestado su decepción ante el Consejo General del organismo por "la incapacidad de los gobiernos para cumplir las fechas acordadas para las negociaciones sobre trato especial y diferenciado, y acceso a las medicinas esenciales para los países sin capacidad de fabricación local". En asuntos relacionados con la aplicación de acuerdos, y en especial de aquellos vinculados con espacios de política, como los subsidios o las medidas de inversión relacionadas con el comercio, prevalecieron las amplias diferencias entre las posiciones de los países industrializados y los países en desarrollo ⁹.

7 Se trata de grupos denominados Grupo de Cairns, Amigos de los peces, Colorado y Amigos de la negociación sobre Antidumping. En todos ellos participan países de la región y estos son un componente mayoritario en el Grupo de Cairns.

8 Este punto aprovecha los elementos básicos presentados en CEPAL (2003), capítulo VII. Véanse también: DIRECON (2003), ICTSD (2003) y diversos documentos de la OMC (www.wto.org).

9 Los documentos de trabajo de los órganos negociadores y Comunicados de prensa al respecto se encuentran en la web de la OMC.

Respecto de la agenda incorporada, se cumplió parcialmente el calendario para el inicio de las negociaciones bilaterales de acceso a los mercados de servicios, con la presentación de las listas de peticiones de cada país a sus socios comerciales, las que ingresaron a una etapa de análisis de carácter bilateral y confidencial. Este proceso ha hecho evidente, sin embargo, los intereses diferenciados entre países desarrollados y en desarrollo, respecto de los sectores y modos de prestación prioritarios para cada uno de ellos. En particular, los países en desarrollo se muestran particularmente interesados en avanzar en la liberalización de los sectores de turismo y transporte marítimo y en el modo 4 de prestación (movimiento de personas naturales). En agricultura, se constatan aproximaciones respecto de la administración de contingentes arancelarios, pero no se logró convenir en modalidades de negociación —metas o parámetros de liberalización para alcanzar los objetivos de la negociación— antes del plazo previsto (31 de marzo de 2003), y en el proceso se apreció una escasa flexibilidad de las posiciones negociadoras.

En cuanto a los asuntos de aplicación, no se cumplieron las fechas establecidas para hacer recomendaciones (julio 2002), como tampoco respecto de las recomendaciones sobre el trato especial y diferenciado, en aspectos como la conversión de medidas en disposiciones obligatorias, las formas adicionales para que las disposiciones sean más eficaces y las formas de ayudar a los países en desarrollo a hacer el mejor uso de sus disposiciones¹⁰. Tampoco ha habido convergencia en el marco del acuerdo sobre propiedad intelectual, sobre el tema de registro multilateral de indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, ni en la extensión de indicaciones geográficas a otros productos. Subsisten, además, diferencias importantes en torno al contenido de los acuerdos sobre salud pública de Doha, debido a las restricciones adicionales que quieren imponer los Estados Unidos a los países miembros con insuficiente capacidad de fabricación en el sector farmacéutico, para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias y proporcionar las medicinas necesarias para atender pandemias¹¹.

10 Estas recomendaciones debían hacerse por el Comité de Comercio y Desarrollo presentando un informe al Consejo General. La fecha de julio fue ampliada a diciembre, y, nuevamente a febrero de 2003, porque los países necesitaban más tiempo para dirimir los puntos conflictivos entre sus posiciones negociadoras.

11 Las tareas pendientes incluían los criterios de selección de países importadores, salvaguardias contra la desviación de las medicinas hacia mercados de ingresos más elevados y la definición de las enfermedades cubiertas por el acuerdo.

Respecto de los temas nuevos o de Singapur —relación entre comercio e inversión, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación de comercio—, empujados especialmente por los países industrializados, particularmente la Unión Europea, existe una reticencia amplia de los países en desarrollo a incluirlos dentro de la normativa de la OMC, en la medida en que consideran que sus capacidades técnicas e institucionales son limitadas para desarrollar internamente las normas asociadas a tales temas y sus espacios de políticas podrían reducirse sensiblemente, por encima de las limitaciones que ya impuso la Ronda Uruguay. En cualquier caso, en este campo, tiende a haber un relativo consenso en cuanto a que la modalidad de negociación tendría que incluir excepciones y compromisos diferenciados, inspirados en el modelo progresivo del acuerdo general del comercio de servicios.

En términos globales, las asimetrías en el desarrollo de las negociaciones se expresan en dos planos diferentes: por una parte, en el avance limitado en temas de interés de los países en desarrollo como la agricultura y las reglas —antidumping, subsidios—, que contrasta con el avance más rápido en la discusión sobre inversión¹², servicios, o sobre la profundización de la liberalización en productos industriales; por otra, en el casi nulo avance de las tareas específicas que se han definido dentro de la “dimensión del desarrollo”. Efectivamente, sobre este último ámbito, cabe señalar que los plazos determinados en Doha para llegar a recomendaciones en las áreas de aplicación, trato especial y diferenciado, y propiedad intelectual y salud pública han debido ser postergados dos y tres veces, y en algunos casos se debate aún el alcance y metodología de trabajo emanado de Doha. En los grupos nuevos, en su mayoría de interés de los países en desarrollo, también existen diversas interpretaciones sobre el alcance que debiera darse al trabajo y el lugar adecuado para el debate.

Probablemente la evolución de este proceso dependa, no sólo de las dinámicas internas entre países negociadores y las interdependencias entre los temas tratados, sino también del conjunto de otras negociaciones en que están involucrados estos mismos países. En particular, la evolución del ALCA está

12 El apoyo de Estados Unidos a los principales proponentes de las negociaciones sobre inversiones —Unión Europea y Japón— podría explicar el avance en este tema.

estrechamente relacionada con lo que ocurre en el ámbito multilateral. La coincidencia de plazos en ambos procesos, en particular respecto de las ofertas en bienes y servicios, puede acelerar o entorpecer los avances en cada uno de ellos. La incidencia del ALCA puede ser mayor en aquellos temas en que la normativa o el trabajo multilateral es más incipiente —como las inversiones, la política de competencia o las economías pequeñas— pero probablemente en materias como los subsidios y antidumping, el debate deba darse en el ámbito multilateral. Esto dependerá en buena medida de las estrategias seguidas por los grandes países participantes del ALCA, en cuanto a sus temas prioritarios y, así como de las modalidades de liberalización propuestas en los foros respectivos.

Los plazos definidos para las principales negociaciones en curso —ALCA y OMC— tienden a coincidir y se estrechan entre 2003 y 2005, por lo que los gobiernos están abocados a tareas de gran urgencia y complejidad en este plano. Por otra parte, el conjunto de normas establecidas a través de estas negociaciones impone a los participantes tareas de ajuste de sus estructuras productivas y compromisos de ajuste de sus instituciones, que normalmente presentan altas heterogeneidades entre países. La forma de tratar los rezagos y asimetrías existentes representa un desafío más en estos procesos y pueden ser determinantes del buen término de las negociaciones y del carácter de los compromisos que se establezcan. A los ámbitos multilaterales y hemisféricos se suman la profundización de los esquemas de integración subregional, que también representan un ámbito de compromisos normativos y de acceso a mercados. Por esta razón, tales esquemas constituyen también un espacio de acción para enfrentar algunas tareas en conjunto, incluidas las propias negociaciones en ámbitos más amplios.

La inserción de América Latina y El Caribe en un sistema institucional de múltiples niveles

Durante la Conferencia Ministerial de Doha, los países de la región plantearon sus intereses en torno a tres grandes áreas de negociación comercial: acceso a los mercados (cambio en las condiciones de demanda), espacios para la formulación y ejecución de políticas (cambio en las condiciones de la oferta exportable) y la efectividad y operatividad de la dimensión del desarrollo. Respecto de la primera, tienen un sitio privilegiado la demanda de profundización de la liberalización

de los mercados agrícolas, las inquietudes con la protección contingente (reglas *antidumping*), la reducción de las crestas arancelarias y de la progresividad a lo largo de la cadena de valor. En cuanto a las políticas que inciden en la oferta exportable, varios países puntualizaron la necesidad de redefinir los espacios para políticas de transformación productiva —y de evitar que se vean limitadas adicionalmente por la inclusión de los temas de Singapur en la normativa de la OMC—, y la flexibilidad en el uso del acuerdo de propiedad intelectual frente a las necesidades de salud pública. En cuanto a la dimensión del desarrollo, la mayoría de los países dejó planteada su preocupación por los problemas de aplicación y de operacionalización del trato especial y diferenciado. Asimismo, los países del Caribe han promovido de manera persuasiva las preocupaciones de las economías vulnerables. Debe subrayarse, además, que la mayoría de los países expresó su voluntad de hacer negociaciones en el ámbito multilateral, mostrando su confianza en esta institucionalidad, para enfrentar las tareas pendientes en materia de inserción y desarrollo.

Como ha sido mencionado, durante los años noventa, varios países de la región han profundizado su participación en esquemas subregionales de integración y, en años recientes, se han sumado una serie de negociaciones bilaterales o plurilaterales intra e interregionales¹³. Ese conjunto de negociaciones y acuerdos actuales resume la estrategia de regionalismo abierto que han adoptado los países de la región. El proceso de profundización de la integración regional ha tenido que enfrentar, sin embargo, las limitaciones de los sistemas institucionales incipientes al interior de los esquemas subregionales. Estas limitaciones se han encontrado en áreas críticas para la estabilidad y calidad de las relaciones comerciales, como son la coordinación macroeconómica, el desarrollo de infraestructura o la coordinación de instrumentos laborales. Además, quedan muchas tareas pendientes para que los países involucrados logren desarrollar conjuntamente instrumentos que les permitan abordar mejor la competencia creciente en mercados externos e internos. Entre esas tareas potencialmente cooperativas pueden mencionarse el fomento productivo-tecnológico, la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones.

13 El ejercicio más reciente está constituido por las negociaciones entre América Central y los Estados Unidos. El proceso de mayor dimensión en la región es el ALCA, el que coexiste con aproximaciones entre bloques y variados esfuerzos y acuerdos con otras áreas como la Unión Europea o el Asia-Pacífico. Heirman (2001) ilustra una diversidad de estos acuerdos. Para los acuerdos dentro del hemisferio véanse BID (2002) y CEPAL (2002a).

En este cuadro, la CEPAL ha propuesto una agenda que requeriría un trabajo en diversos ámbitos institucionales, global, regional y nacional, y orientada a tres objetivos básicos: la provisión de bienes públicos, la superación de las asimetrías y la incorporación de una agenda social basada en derechos económicos y sociales. Esta agenda reconoce el papel complementario que pueden desempeñar las instituciones en varios ámbitos para asegurar la estabilidad macroeconómica y el desarrollo, los esfuerzos cooperativos para superar las asimetrías financieras y productivas, y los mecanismos explícitos para asegurar la integración social y el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Reconoce, además, las ventajas comparativas de cada ámbito para enfrentar tales desafíos. En el plano nacional, señala la importancia de la competitividad sistémica, que involucra un manejo activo en materia macroeconómica, esfuerzos de innovación, encadenamientos productivos e infraestructura, promoción comercial y políticas de desarrollo social de carácter sectorial y estructural. En el ámbito regional, resalta los esfuerzos orientados a una integración profunda, que cuente con herramientas para enfrentar la vulnerabilidad de las economías, incorporando la cooperación para el desarrollo sostenible, y una mayor integración física, productiva y social. Y en el ámbito global hace énfasis en: la provisión de estabilidad macroeconómica y financiera; la sostenibilidad ambiental; la necesidad de enfrentar las asimetrías financieras, productivas, tecnológicas y de movilidad de factores; y de desarrollar mecanismos de cooperación y de regulación en distintos planos (CEPAL, 2002b, cap. IV).

El marco institucional del comercio y sus negociaciones actuales contienen varios componentes que pueden contribuir a los objetivos de la agenda. Pueden distinguirse los siguientes:

- En materia de provisión de bienes públicos, el sistema multilateral expresado en la OMC dispone de un conjunto de normas que permiten potencialmente otorgar mayor estabilidad, predecibilidad y transparencia a los flujos e instrumentos del comercio. Respecto de la sostenibilidad ambiental se han establecido compromisos de trabajo y negociación para hacer más compatibles los acuerdos ambientales —incluido los convenios sobre biodiversidad— y los acuerdos de la OMC. Por otra parte, el acuerdo sobre propiedad intelectual tiene incidencia sobre la creación de conocimiento, aunque hay menos claridad sobre su capacidad para estimular la transferencia de éste.

En cuanto a la superación de asimetrías, existe un campo más amplio de potencial contribución a las distintas dimensiones identificadas:

- En el ámbito productivo y tecnológico a través de impulsos comerciales y de conocimiento desde los países industrializados hacia los países en desarrollo, con espacio para la realización de políticas activas orientadas a aumentar la competitividad. Es un área en que los diversos acuerdos y negociaciones en el sistema multilateral tienen gran incidencia, por un lado a través de la propia liberalización y, por otro, a través de los mecanismos disponibles para mejorar su oferta exportadora. La creación de un grupo que aborde específicamente la transferencia de tecnología constituye una posibilidad adicional de desarrollo en este sentido. Asimismo, los países deberían explorar las oportunidades y riesgos que represente el desarrollo de la discusión sobre el comercio electrónico en el sistema multilateral. Pero también son muchas las tareas pendientes en este ámbito, por la persistencia de barreras —arancelarias, medidas contingentes, estándares— que afectan la competitividad de las exportaciones regionales.
- Respecto de las asimetrías financieras, pueden identificarse dos ámbitos de referencia en la OMC: el grupo recién creado sobre deuda, comercio y finanzas, en el que se prevé abordar los problemas de sobreendeudamiento; y la normativa de servicios que permita preservar el campo de maniobra para regular las operaciones financieras. Este tema también estará presente en las negociaciones potenciales sobre comercio e inversiones a las que los países de la región deberían prestar atención especial.
- La movilidad internacional de la mano de obra, más allá del trabajo calificado, es un ámbito que ha tenido poco desarrollo en el marco del acuerdo de servicios desde la Ronda Uruguay y resulta de interés para los países en desarrollo.

Las negociaciones hemisféricas y subregionales tienen incidencias adicionales sobre los espacios de acción, tanto de las políticas nacionales, como de los acuerdos de integración de carácter regional.

Estas tareas se tornan más complejas en la medida en que los países están involucrados en procesos de negociación de alcance amplio en términos temáticos, con interdependencias entre niveles y con plazos reducidos para evaluar la

conveniencia de distintos cursos alternativos y formular las propuestas acordes a sus intereses. Ellas también ponen un desafío institucional en el ámbito nacional para dar cabida a la participación de diferentes agentes económicos afectados o responsables de la puesta en práctica de las diversas estrategias.

Como se ha indicado, las conversaciones en el ámbito multilateral han avanzado lentamente en áreas de interés para los países en desarrollo, lo que demanda esfuerzos aún mayores y creativos para las propuestas que pudieran conducir a acuerdos y decisiones. Pero ofrece una oportunidad para incidir sobre las reglas del juego que operarán en un plazo cercano. Un hito próximo en este esfuerzo es la V Conferencia Ministerial a desarrollarse dentro de cuatro meses. En ella, no sólo se evaluarán los avances en cada uno de los temas de trabajo y negociación, sino también se tomarán decisiones importantes respecto de iniciar nuevas negociaciones en los temas de Singapur, que pueden ser sensibles para la región y acotar sus espacios de política. Pero también podría ser una instancia para acelerar los trabajos en temas de preocupación como la relación entre comercio y deuda, la situación de pequeñas economías o la transferencia tecnológica. Finalmente, queda un amplio campo de discusión respecto de la atención a las asimetrías, las nuevas formas que puede adoptar el trato especial y diferenciado, y la definición de políticas activas de desarrollo.

Bibliografía

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Edición 2001-2002, Santiago, [web DCII-CEPAL: www.eclac.org/comercio]

(2002a), "Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes", CEPAL-DCII, Serie de Comercio Internacional No. 25. Santiago, septiembre.

(2002b), *Globalización y desarrollo*, Santiago, abril, [web CEPAL]

(2001), "La asimetría en las relaciones comerciales, sus efectos en el desempeño económico", Subsele de México, Documento LC/MEX/L.507, diciembre.

DIRECON (2003), *Las negociaciones de la Ronda Doha de Desarrollo*, Departamento de Estudios-DIRECON, Santiago. www.direcon.cl

Finger, Michael y Philip Schuler (1999), *Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge*, documento presentado en la Conferencia OMC/BM sobre "Países en desarrollo en una Ronda del Milenio", OMC-Ginebra, 20-21 septiembre.

Heirman, Johannes (2001), "Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)", Santiago, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

Laird, Sam (2000), *The WTO Agenda and the Developing Countries*, Credit Research Paper, University of Nottingham, UK.

ICTSD-IISD (2003), *Developments since the Fourth WTO Ministerial Conference*, Doha Round Briefing Series. <http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/index.htm>

Michalopoulos, Constantine (2000), *Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries*, http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers_2000

Ocampo, José Antonio (2003), *Lights and Shadows in Latin American Structural Reforms*, CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales, No. 14, mayo.

OMC/WTO (2002a), Programa de Doha para el Desarrollo www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

(2002b), *Estadísticas de comercio internacional*, 2002, Ginebra.

(2001a), *El comercio hacia el futuro*, segunda edición, revisada, Ginebra

(2001b), *Declaraciones y decisiones finales de la OMC en la IV Conferencia: i) "Declaración ministerial" (WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14.11.2001); ii) "Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública" (WT/MIN(01)/DEC/W/2,*

14.11.2001); iii) "Decisión sobre cuestiones relativas a la aplicación" (WT/MIN(01)/W/10, 14.11.2001); y iv) "Procedimiento propuesto para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27 a determinados países en desarrollo miembros" (G/SCM/W/471/Rev.1, 13.11.2001).

(1999), Simposio de Alto nivel sobre Comercio y Desarrollo, Documento de Base, División de Desarrollo, Ginebra, 17-18 marzo.

Silva, Verónica (2001), "El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha)", CEPAL-DCII, Serie Comercio Internacional No. 23, Santiago, diciembre.

y Johannes Heirman (1999), "Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes", Santiago, CEPAL, Unidad de Comercio Internacional.

Tórtora, Manuela (2002), *"Special and Differential Treatment in the Multilateral Trade Negotiations: The Skeleton in the Closet"*, Ginebra, (versión preliminar), diciembre.

UNCTAD (1999), "Preparación de las futuras negociaciones comerciales multilaterales: asuntos e investigaciones necesarias desde una perspectiva del desarrollo", Documento UNCTAD/ITCD/TSB/6, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

Whalley, John (1999), *"Special and Differential Treatment in the Millenium Round"*, CSGR Working Paper No. 30/99, United Kingdom, University of Warwick, www.csgr.org

Asimetrías y cooperación en el área de Libre Comercio de las Américas

Inés Bustillo
José Antonio Ocampo

En 1994, los países de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba) se embarcaron con Canadá y los Estados Unidos en la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que constituiría la mayor área de libre comercio del mundo, con una población total de 800 millones de personas y un producto interno bruto (PIB) de unos 11 billones de dólares. Se trata de un ambicioso proyecto y un monumental desafío, dadas las enormes asimetrías en términos de tamaño y desarrollo económico de los países participantes.

Un cúmulo de factores distintos, entre ellos los acontecimientos registrados en los mercados globales, las condiciones específicas de cada país y las políticas económicas, determinarán en qué medida los países se beneficiarán de la liberalización hemisférica del comercio. En el presente trabajo se sostiene que la forma en que se encaren las asimetrías repercutirá en la capacidad de los países, sobre todo los más pequeños y menos desarrollados, de aprovechar las mayores oportunidades comerciales. En particular, se argumenta que, en aras del desarrollo, será vital que los países miembros mantengan márgenes de flexibilidad dentro de las disciplinas del ALCA para adoptar políticas activas de desarrollo productivo a fin de aumentar la competitividad y para manejar la cuenta de capitales como instrumento de regulación macroeconómica. Además, se señala que, para alcanzar una convergencia en los niveles de desarrollo entre los países del hemisferio, quizá sea preciso emprender nuevas y ambiciosas iniciativas, en especial la creación de fondos de cohesión o integración, y aumentar la movilidad laboral. Junto con el acuerdo del ALCA, la cooperación hemisférica en estas áreas contribuirá eficazmente a lograr un equilibrio entre países con tales disparidades de tamaño y nivel de desarrollo.

En la primera sección se analiza el ALCA en el contexto de las políticas y acuerdos comerciales actuales. Posteriormente se estudia el tratamiento de las asimetrías en los acuerdos comerciales y se señala que la actual manera de abordar tales asimetrías podría imponer restricciones severas a los países en desarrollo. En el siguiente análisis se considera la importancia de conservar la autonomía para fomentar el desarrollo productivo y manejar los flujos de capital. Después se examinan las perspectivas de convergencia en materia de ingresos y se destaca la experiencia de Puerto Rico en el período de posguerra. Por último se proponen ámbitos en que podría ampliarse la cooperación.

El contexto del ALCA

En un esfuerzo por hacer frente a los desafíos planteados por la globalización, desde mediados de los años ochenta (antes en algunos casos), los países de América Latina y el Caribe abrieron sus regímenes comerciales y procuraron redefinir su inserción en la economía global. Las medidas adoptadas para abrir el comercio fueron extensas. Junto con la liberalización unilateral, se alentaron los procesos de integración y se firmó una amplia gama de acuerdos de libre comercio. La CEPAL caracterizó esta combinación de políticas comerciales como "regionalismo abierto" (CEPAL, 1994a)¹.

También se buscó estrechar vínculos con países de fuera de la región, especialmente los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea². El primero de estos acuerdos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fue el primer acuerdo recíproco entre países desarrollados y en desarrollo. México, que anteriormente había sido beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos y Canadá, pasó a formar parte de un acuerdo caracterizado por obligaciones similares a las de los países desarrollados. En cierta medida, muchos

1 El renacimiento de la integración en la región, marcado por la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, estuvo acompañado de un nuevo impulso en los antiguos acuerdos subregionales de la región, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), y de una proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio.

2 En 1985, cuando el Presidente Reagan dio instrucciones a los negociadores comerciales para que exploraran los acuerdos regionales y bilaterales, la política comercial estadounidense pasó del multilateralismo a un enfoque de niveles múltiples. Dicho cambio fue clave para el resurgimiento de las iniciativas regionales en todo el mundo.

de los acuerdos concretados después del TLCAN han seguido un modelo similar en términos de estructura, alcance y tratamiento de las asimetrías.

El TLCAN marcó un punto de inflexión en las relaciones económicas entre los países de América Latina y el Caribe y los Estados Unidos y sentó un precedente para las negociaciones tendientes a crear un área de libre comercio hemisférica. Dos años después de firmado el TLCAN, en 1994, se inició el proceso para construir el ALCA, en el contexto de la Cumbre de las Américas.

Uno de los beneficios potenciales de la liberalización comercial hemisférica es mejorar el acceso a los mercados, entre los cuales el estadounidense es el más atractivo. La importancia relativa del mercado de los Estados Unidos en términos del comercio exterior de cada país varía considerablemente en la región. Sin embargo, aun en los países en que el comercio con los Estados Unidos es relativamente menos importante, este mercado puede constituir un destino destacado para algunas manufacturas; el mejor acceso a dicho mercado ofrece, así, la oportunidad de diversificar las exportaciones. Por otra parte, en el ámbito de la agricultura se espera que la eliminación de barreras de acceso al mercado y de los subsidios de exportación, junto con menores medidas de apoyo interno, constituyan ventajas para los países participantes³.

Para los países que son beneficiarios de las preferencias unilaterales de los Estados Unidos, la participación en el ALCA implica una reducción de la incertidumbre; es decir, un seguro contra la discrecionalidad en el otorgamiento de preferencias⁴. Obviamente, el costo de este seguro es la reducción de la protección y una menor autonomía en materia de políticas económicas. Independientemente de asegurarse acceso al mercado, mantenerse al margen de un área de libre comercio hemisférica no parece una alternativa viable, sobre todo para las economías más pequeñas, si se ha de preservar el acceso al mercado más grande del hemisferio. Esto se aplica sobre todo a los países de la Cuenca del Caribe, que perdieron participación de mercado e inversión cuando México ganó acceso al mercado estadounidense con el TLCAN. Además, la participación en las ne-

3 Véase, por ejemplo, Monteagudo y Watanaki (2002).

4 Entre los arreglos preferenciales unilaterales de los Estados Unidos se incluyen la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1983, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas de 1991 y, más recientemente, la Ley de Asociación entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe, de 2000.

gociaciones del ALCA es uno de los requisitos que deben cumplir los países que desean aprovechar los esquemas preferenciales existentes.

Más allá de los incentivos tradicionales de asegurar el acceso y aumentar las exportaciones, el ALCA atraería inversión extranjera, lo que podría tener especial relevancia para las economías más pequeñas, deseosas de participar más activamente en la subcontratación internacional. Además, el ALCA representa una oportunidad de disciplinar el uso de las medidas de protección contingente, como el antidumping y los derechos compensatorios, que crean barreras injustificadas. La aplicación de estas medidas ha afectado a importantes exportaciones de la región: acero de Brasil y Argentina, flores de Colombia, uvas y salmón de Chile, petróleo crudo y acero de Venezuela, entre otros (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Investigaciones antidumping iniciadas por los Estados Unidos, 1980-2001

País	Investigaciones antidumping iniciadas			Ordenes antidumping emitidas			Porcentaje restrictivo		
	1980-1989	1990-2001	Total	1980-1989	1990-2001	Total	1980-1989	1990-2001	Total
Todos los países	383	527	910	174	225	399	45	43	44
América Latina y el Caribe	59	82	141	22	26	48	37	32	34
Argentina	6	11	17	3	5	8	50	45	47
Brasil	24	22	46	10	10	20	42	45	43
Chile	2	5	7	2	2	4	100	40	57
Colombia	4	1	5	1	0	1	25	0	20
Costa Rica	1	4	5	0	0	0	0	0	0
Ecuador	1	1	2	1	0	1	100	0	50
El Salvador	1	0	1	0	0	0	0	0	0
México	8	23	31	2	7	9	25	30	29
Perú	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Trinidad y Tabago	1	3	4	1	0	1	100	0	25
Venezuela	10	12	22	2	2	4	20	17	18

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC), International Trade Administration, Washington, D.C., julio de 2002.

Del trato especial y diferenciado al "campo de juego nivelado"

El alcance del ALCA es vasto y refleja el consenso de negociar una amplia y diversa gama de temas con el fin de expandir y profundizar los compromisos

recíprocos hacia nuevas áreas, más allá de la reducción de aranceles y demás barreras fronterizas. En su agenda figuran las tradicionales disciplinas relativas al acceso al mercado para el comercio en bienes, así como temas nuevos como los servicios y la propiedad intelectual, incluidos ámbitos –inversión y política de competencia– que no han sido objeto de negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC). También se procura mejorar las normas y disciplinas de la OMC, siempre que sea posible y procedente.

Además, el objetivo del ALCA es constituir un compromiso único de derechos y obligaciones mutuos. Será un acuerdo recíproco en el que todos los países, independientemente de su tamaño y nivel de desarrollo, deberán en última instancia asumir todo el conjunto de obligaciones. Del mismo modo, en los acuerdos de libre comercio entre Canadá y Chile, así como el de México y la Unión Europea y México y la Asociación Europea de Libre Comercio, entre otros, las relaciones comerciales están regidas por la reciprocidad. Se prevé que las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo que, como lo indica el Cuadro 2, son

Cuadro 2: Disparidades en los niveles de desarrollo y tamaño

A. PIB per cápita (dólares constantes de 1995)	1960	1980	1999
Coefficiente de variación			
Unión Europea (UE)	0,46	0,36	0,37
UE y candidatos	0,52	0,65	0,78
ALCA	1,16	1,16	1,26
Mayor/menor			
UE	6,0	3,7	4,3
UE y candidatos	10,8	20,6	41,5
ALCA	25,9	34,6	83,2
B. PIB per cápita, PPA (dólares internacionales corrientes)	1960	1980	1999
Coefficiente de variación			
Unión Europea (UE)		0,22	0,26
UE y candidatos		0,38	0,49
ALCA		0,79	0,85
Mayor/menor			
UE		2,0	2,8
UE y candidatos		4,5	8,4
ALCA		9,0	21,8
C. Población total	1960	1980	1999
Coefficiente de variación			
Unión Europea (UE)	1,09	1,07	1,07
UE y candidatos	1,19	1,16	1,18
ALCA	2,81	2,55	2,42
Mayor/menor			
UE	231	215	190
UE y candidatos	231	215	190
ALCA	3.543	5.118	6.806

Fuente: Cepal, estimaciones sobre la base de información del Banco Mundial, World Development Indicators, 2001, Washington, D.C., 2001.

varias veces mayores que las características de la Unión Europea, se aborden con la creación de programas de cooperación técnica y con períodos más largos para el cumplimiento de las obligaciones, entre otras alternativas.

Como en el TLCAN, el tratamiento de las asimetrías será consecuencia del proceso de negociación. De hecho, las medidas de transición incluidas en el Tratado, que permiten un trato diferencial, fueron el resultado del proceso de negociación y no una concesión otorgada a priori a México debido a su nivel de desarrollo. Este acuerdo, así como otros acuerdos comerciales recientes entre países en desarrollo y desarrollados, han tendido a encarar las asimetrías mediante disposiciones específicas, transitorias y negociadas, más que con exenciones a las reglas y disciplinas generales, otorgando, en particular, mayor flexibilidad y tiempo para la instrumentación de los compromisos. En el acuerdo entre Canadá y Costa Rica, por ejemplo, las asimetrías quedaron reflejadas en las diferencias de los calendarios de eliminación de aranceles y en una mayor flexibilidad en la puesta en vigor de las normas de origen para algunos productos. También se crearon programas de cooperación técnica en el área de las barreras técnicas y la facilitación del comercio.

En la actualidad, la manera de encarar las asimetrías obedece a un cambio de pensamiento respecto del desarrollo y las políticas comerciales. Es más, el énfasis en los calendarios de transición y en la prestación de asistencia técnica, ha tendido a reducir las alternativas, en comparación con cómo se había abordado este tema en otros procesos de negociación⁵. Hasta alrededor de mediados de los años ochenta, predominaba la visión de que la dinámica del desarrollo era diferente en los países en desarrollo. En particular, se consideraba que los patrones de especialización económica —el alto nivel de dependencia de productos básicos con baja elasticidad ingreso de la demanda— y la consiguiente vulnerabilidad de la balanza de pagos constituían obstáculos para la convergencia en ma-

5 Tradicionalmente el trato diferencial dentro de los acuerdos comerciales para abordar las asimetrías en los niveles de desarrollo y tamaño ha incluido cinco tipos de disposiciones: exenciones de duración limitada del cumplimiento de obligaciones y períodos más prolongados para llevarlas a cabo; umbrales más favorables para asumir ciertos compromisos; flexibilidad en obligaciones y procedimientos; cláusulas de máximo empeño y otros compromisos, y asesoramiento y asistencia técnica. Véase UNCTAD (1994).

teria de ingresos⁶. Para corregir las asimetrías era preciso hacer cambios en el orden económico internacional y esfuerzos para promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones. En el sistema comercial multilateral estos cambios se tradujeron en demandas de acceso preferencial de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, flexibilidad en la aplicación de disciplinas y, de manera más general, relaciones comerciales no recíprocas entre países desarrollados y en desarrollo. El trato asimétrico de los países en desarrollo se aplicó a través de exenciones a las normas y disciplinas generales, de una forma que permitiera proteger los mercados y otorgar subsidios a las industrias, a fin de fortalecer y diversificar la base industrial. La discrecionalidad en las políticas incluía el derecho de mantener barreras comerciales para hacer frente a los problemas de balanza de pagos y proteger a las industrias nacientes, aplicando medidas de política comercial e industrial que de otra manera serían inconsistentes con las obligaciones multilaterales (Gibbs, 1998). Al mismo tiempo, se otorgó un acceso más favorable y no recíproco a los mercados de los países desarrollados mediante el SGP y demás arreglos preferenciales determinados unilateralmente por los países desarrollados⁷.

A partir de mediados de la década de 1980, el énfasis en la liberalización unilateral llevó a reconsiderar la manera en que debían encararse las asimetrías y la utilidad del trato diferencial, tal como había sido concebido. El concepto cambió y, de concentrarse en el acceso preferencial y las disposiciones diferenciales, pasó a hacerse hincapié en las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo al intentar cumplir las obligaciones contraídas en la OMC. Surgió así un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico de las relaciones comerciales era brindar “un campo de juego nivelado” para el eficiente y libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

La práctica de nivelar el campo de juego ha llevado a la adopción de obligaciones comunes (normas y disciplinas). El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, ha sido interpretado como una serie de concesiones hechas por Canadá, el socio menor, a cambio de garantías contra una política comercial futura por parte del socio mayor (McLaren, 1997). Whalley (1996)

6 Véanse, por ejemplo, Ocampo (2001) y Whalley (1999).

7 Entre ellos se incluyen los arreglos mencionados en la nota 4, así como el Convenio de Lomé (ahora Acuerdo de Cotonou).

llega a una conclusión similar respecto de México en las negociaciones tendientes al TLCAN. El objetivo de México de fortalecer la reforma de la política interna a través de la adopción de normas y disciplinas comunes explicaría la unilateralidad de las concesiones.

La adopción de normas y disciplinas comunes del ALCA no es en sí inconveniente, como quedaría claro de la experiencia de México (López Córdova, 2001). Sin embargo, pueden surgir disyuntivas importantes. Como veremos en la sección III, la mayor liberalización de las inversiones y, particularmente, la falta de instrumentos adecuados para manejar la volatilidad de la cuenta de capitales pueden dar lugar a conflictos. Como se desprende de la experiencia de la región en los años noventa, la flexibilidad para imponer restricciones sobre los flujos de capitales a fin de facilitar la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas puede ser necesaria para reducir la vulnerabilidad de los países a las fluctuaciones cíclicas del financiamiento externo. En este caso, si se aplicara el enfoque del campo de juego nivelado, imponiendo obligaciones comunes, se generaría una falsa igualdad. Así pues, la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países de la región a las conmociones externas subraya la necesidad de lograr un equilibrio en las negociaciones entre estos intereses contrapuestos.

La práctica de nivelar el campo de juego puede también empeorar las asimetrías. Si en virtud de las normas acordadas se elimina la autonomía para adoptar estrategias activas de desarrollo productivo, se debilitarán los encadenamientos entre la exportación y el crecimiento del PIB, y podría llevar además a los países a especializarse en sectores de ventajas comparativas estáticas pero de poco dinamismo en el comercio mundial. Tal sería el caso si se impusieran restricciones a las políticas que fomentan la innovación y el desarrollo tecnológico y fortalecen la base exportadora. Además, las disciplinas relativas a la propiedad intelectual, tales como las disposiciones sobre protección de patentes, podrían aumentar los costos de las tecnologías extranjeras, inhibir el desarrollo de nuevas tecnologías y desacelerar los procesos nacionales de aprendizaje y el cierre de la brecha tecnológica con las economías más avanzadas⁸. Contrariamente a las tendencias registradas en

8 Véase Primo Braga, Fink y Sepúlveda (2000). Además, como ocurrió en la Argentina con la aplicación de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), no hay garantía de que se obtendrán beneficios, y los costos pueden ser muy altos. Nogués (1993) estimó que la transferencia de los consumidores argentinos a los productores extranjeros rondaría los 425 millones de dólares al año (17% del valor de los productos farmacéuticos con patente vendidos en Argentina en 1999).

materia de patentes en las economías desarrolladas y en los países de reciente industrialización de Asia sudoriental, el número de patentes solicitadas por no residentes en América Latina ha aumentado mucho más rápido que las solicitadas por residentes. Esta tendencia obedece al uso de patentes por parte de empresas extranjeras, lo que en algunos casos podría obstaculizar el desarrollo de la producción local y las capacidades tecnológicas (Aboites y Cimoli, 2001).

De esta manera, a menos que se tome debida cuenta de las asimetrías, las normas comunes pueden terminar por limitar la promoción de nuevas ventajas comparativas, lo que, como veremos a continuación, es de vital importancia para los países de América Latina y el Caribe a fin de fortalecer la relación entre las exportaciones y el crecimiento económico.

Autonomía para fomentar el desarrollo productivo y hacer frente a la volatilidad

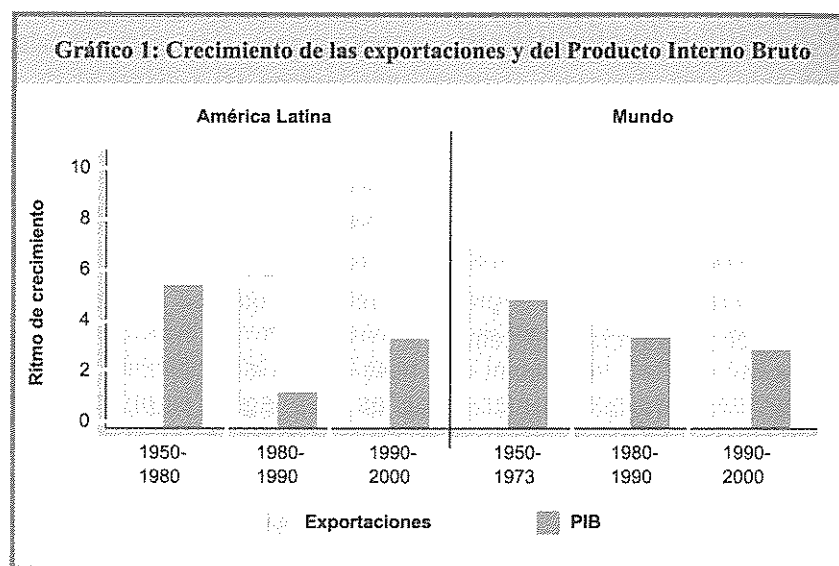
La reasignación de los patrones de producción y consumo, resultado que se espera obtener con la liberalización hemisférica del comercio, dependerá de la naturaleza final del acuerdo —la profundidad y el alcance de las disciplinas— pero también de un cúmulo de factores. Entre estos últimos, la capacidad de los países de promover la competitividad y hacer frente a la volatilidad de la cuenta de capitales influirá en el grado de beneficio que los países deriven de la liberalización hemisférica del comercio.

En el caso de las economías más pequeñas de la región, se plantean restricciones adicionales debido a su tamaño y vulnerabilidad. De acuerdo con la reciente evolución de las teorías sobre el comercio y el crecimiento, el comercio entre países asimétricos también puede llevar a un aumento de la brecha de ingresos, ya que las ventajas tecnológicas pueden ser acumulativas (Ros, 2000; CEPAL, 2000, cap. 11)⁹.

9 En cambio, según los postulados de la teoría neoclásica del comercio, cuando un país pequeño liberaliza el comercio con uno grande, los beneficios que obtiene el primero serán desproporcionados, ya que el país pequeño sufrirá cambios relativamente mayores en su estructura de precios y se beneficiará más debido a la reasignación de la producción y el consumo.

Encadenamientos entre la exportación y la producción¹⁰

Pese a los avances globales registrados en algunos países, la apertura de la economía no ha bastado para mejorar el crecimiento de la región. En los años noventa, América Latina y el Caribe exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. El promedio anual de las exportaciones de bienes creció un 8,4% en volumen, tasa sólo superada por China y algunas economías de Asia. Sin embargo, el dinamismo de las exportaciones no se manifestó en el comportamiento de la economía; el vigoroso desempeño exportador de la región resultó poco dinámico en términos del crecimiento económico (ver Gráfico 1). A partir de 1990, el crecimiento económico de la región aumentó a una tasa media anual de 2,6%, es decir, un tercio de la expansión de las exportaciones reales.



Fuente: CEPAL

Este resultado puede verse, en primer lugar, como el efecto neto de los impactos contrapuestos sobre la demanda agregada de la expansión exportadora y

del fuerte aumento en el coeficiente de importaciones, asociado a la reducción de los niveles de protección, a la tendencia a la revaluación del tipo de cambio y al alto contenido de insumos importados de muchos de los sectores de exportación más dinámicos, especialmente el manufacturero (Moreno Brid, 2002). Por otra parte, las ventajas comparativas estáticas llevaron a las economías a especializarse en sectores de menor dinamismo en el comercio mundial. En términos estructurales, aunque la penetración de las importaciones contribuyó a modernizar el aparato productivo y a facilitar la expansión de nuevos sectores de exportación basados en la mayor incorporación de insumos importados, provocó al mismo tiempo un debilitamiento de los encadenamientos entre la actividad exportadora conjunta de la actividad productiva.

La participación de la región en el comercio internacional aumentó de 4,5% a 5,5% durante la década, sobre todo en México. En su conjunto, este repunte obedeció en gran medida a los aumentos de competitividad en rubros no dinámicos, más que a la inserción en las corrientes más dinámicas del comercio mundial. De esta manera, el análisis de la especialización exportadora de la región, medida en términos de la ponderación relativa de los rubros de demanda mundial dinámica dentro de la canasta exportadora, revela que su calidad sigue siendo deficiente (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: América Latina y el Caribe: Evolución de las cuotas de mercado e índice de especialización relativa en rubros dinámicos

	Cuota de mercado (en porcentaje)				Índice de especialización relativa en rubros dinámicos ^a		
	1990	1993	1996	1999	1990-1993	1993-1996	1996-1999
México	1,292	1,446	1,911	2,441	0,515	0,844	0,679
Mercosur ^b	1,552	1,528	1,545	1,499	0,645	0,828	0,655
Comunidad Andina	0,888	0,822	0,913	0,822	0,298	0,622	0,369
MCCA ^c	0,190	0,230	0,274	0,350	1,550	0,975	1,323
Caricom ^d	0,182	0,163	0,145	0,131	0,787	0,711	0,348

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información obtenida del programa computacional Análisis de la competitividad de los países (versión 2002)

Notas:

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

^b Mercado Común del Sur

^c Mercado Común Centroamericano

^d Comunidad del Caribe

¹⁰ Esta sección se basa en CEPAL (2002).

La especialización exportadora regional en la última década siguió tres patrones básicos. El primero, vigente principalmente en México, pero también en algunos países de Centroamérica y del Caribe, se caracteriza por la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, centrados fundamentalmente en el mercado de Estados Unidos. Este patrón de especialización permitió que estos países aprovecharan algunos mercados manufactureros dinámicos —y, curiosa-mente, más en el caso de los mercados centroamericanos que en México, como se observa en el Cuadro 3—, pero a costa de reducir los encadenamientos internos, dado el alto contenido de insumos importados de dichas manufacturas (maquila en el caso extremo).

En el segundo patrón, que corresponde esencialmente a Sudamérica, los países se han integrado a redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de materias primas y manufacturas basadas en el procesamiento de recursos naturales. Este patrón permitió mayores encadenamientos internos (incluidos adelantos tecnológicos) pero en general llevó a los países a especializarse en bienes que perdían participación en el mercado mundial; esta característica fue particularmente problemática en el caso de los países andinos (ver Cuadro 3). Curiosamente, el comercio intrarregional fue un elemento importante en el comercio de América del Sur durante la expansión registrada entre 1990 y 1997, con un gran contenido de manufacturas con eslabonamientos internos, pero dichos flujos se vieron sumamente afectados por la amplia pérdida de dinamismo que experimentó la región desde la crisis asiática.

Por último, los países del Caribe y Panamá revelan un tercer patrón, con gran predominio de exportación de servicios, sobre todo turísticos, pero también financieros y de transporte. El más importante de todos, el turismo, es un componente dinámico del comercio mundial, pero también ha estado caracterizado por un alto contenido de insumos importados, en particular en las economías más pequeñas.

Así pues, el desempeño exportador de América Latina y el Caribe en los años noventa sugiere que los fuertes encadenamientos entre el crecimiento del PIB y las exportaciones y el aumento de la competitividad, sobre todo en los segmentos dinámicos del comercio mundial, no se obtienen automáticamente con una mayor apertura. Ello implica que, a menos que los países emprendan

un esfuerzo coherente para estimular los encadenamientos entre los sectores exportadores y las actividades económicas internas, aumentando así el valor agregado (es decir, el PIB) de las exportaciones, y fomentar las ventajas comparativas dinámicas, basadas en los conocimientos, los encadenamientos entre exportaciones y PIB serán débiles y las exportaciones tenderán a concentrarse en productos para los cuales la demanda es menos dinámica y más vulnerable en el comercio mundial.

En este sentido, es posible extraer enseñanzas valiosas de la experiencia de las economías de Asia oriental. Según se señala en investigaciones recientes, parte importante del éxito de la integración de los países de Asia oriental a los flujos de comercio mundiales estribó en el poder discrecional para usar una gama de medidas de política e incentivos dirigidos a sectores e industrias específicos en que se logró formar una capacidad de oferta exportadora competitiva. La integración estratégica no sólo estuvo limitada al comercio sino que también incluyó políticas para promover la transferencia de tecnología¹¹. Una enseñanza importante que se deriva de la experiencia de Asia oriental es que, si bien un enfoque deliberado y activo hacia la integración, mediante la aplicación de un conjunto de políticas de comercio e inversión medidas y con una secuencia adecuada, no garantiza el éxito económico, el éxito sin dicho enfoque parece ser la excepción más que la regla.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, la participación activa en un mercado hemisférico exige acelerar el ritmo de innovación, incluida la transferencia de tecnología, desarrollar nuevos sectores productivos y apoyar los procesos de aprendizaje. Ello exige formular estrategias para promover nuevas empresas y actividades, reestructurar sectores que no son competitivos y apoyar a las pequeñas y medianas empresas para ayudar a fortalecer los vínculos entre las exportaciones y los sectores productivos y así participar en nuevos flujos de comercio de manera competitiva. Para formar una capacidad de oferta exportadora competitiva es preciso crear encadenamientos entre las actividades que tienen éxito en los mercados internacionales y el resto del sistema productivo. Una orientación exportadora más fuerte, sobre todo basada en la promoción de las

11 Véanse Amsden (2001), Akyüz, Chang y Kozul-Wright (1998) y Chang (2001).

exportaciones con alta densidad de conocimientos o que suponen un alto nivel de valor agregado, es crucial para que la capacidad exportadora se traduzca en mayor crecimiento económico.

Aunque las disciplinas de la OMC (y el ALCA procura ir más allá de la OMC) han reducido el margen para utilizar las intervenciones de política más generalizadas del enfoque de Asia oriental, una estrategia de este tipo exigirá flexibilidad en la manera en que los países se comprometen a cumplir las obligaciones comunes en el marco del ALCA. En particular, es necesario mantener los márgenes de autonomía en el ALCA para adoptar políticas orientadas hacia una economía abierta, a fin de mejorar la competitividad. Ello incluye esquemas relativos a la propiedad intelectual que promuevan la transferencia de tecnología, el uso de incentivos para apoyar la diversificación de la oferta exportadora y mecanismos para aumentar el contenido nacional de las exportaciones.

Vulnerabilidad externa

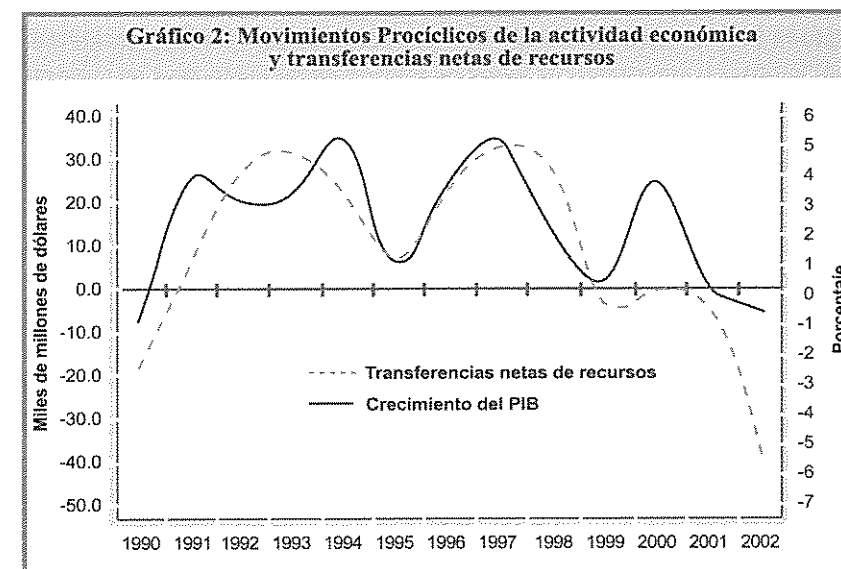
La autonomía en materia de políticas es esencial también en el uso de instrumentos para hacer frente a las conmociones externas. En este sentido, la política cambiaria no debiera estar sujeta a restricciones, aunque debieran permitirse arreglos de convergencia macroeconómica en los acuerdos subregionales, y también debería mantenerse la autonomía para aplicar restricciones en la cuenta de capitales con propósitos macroeconómicos, en particular para reducir la volatilidad de la cuenta de capitales.

Para que la liberalización del comercio hemisférico tenga éxito y contribuya a una eficiente asignación de recursos, es esencial lograr un tipo de cambio real competitivo y una estabilidad de las variables macroeconómicas reales (PIB y empleo, en particular). Para estimular la producción de bienes comercializables, es preciso mantener un tipo de cambio real favorable y estable, es decir, un tipo de cambio que fluctúe de acuerdo con factores de largo plazo y que no esté excesivamente correlacionado con los movimientos de capital de corto plazo.

Los acontecimientos registrados en la década de 1990 subrayan las dificultades con que tropezaron los países de América Latina para mantener un tipo de cambio competitivo consistente con su compromiso con la liberalización del

comercio, en una situación marcada por flujos de capital cuantiosos y volátiles. Así pues, la vulnerabilidad de la región a las fluctuaciones cíclicas del financiamiento externo resultó una restricción especialmente seria para los flujos comerciales sostenibles.

Como se indica en el Gráfico 2, el patrón de crecimiento de América Latina y el Caribe en los noventa fue muy inestable y altamente dependiente de los flujos externos de capital. Las variaciones de los flujos de capital fueron el factor principal que marcó los pronunciados ciclos económicos. Tras breves períodos de crecimiento económico siguieron severas desaceleraciones o francas recesiones. Los auges del crédito externo facilitaron el crecimiento rápido en 1991-1994 y 1996-1997, y una recuperación en 2000, pero tras estos períodos sobrevinieron profundos ajustes en 1995, 1998-1999 y 2001-2002. El resultado fue un crecimiento regional inestable y mediocre, cuyo promedio alcanzó un 2,6% entre 1990 y 2002.



Fuente: CEPAL

El hecho de que los países dependieran tanto de flujos de financiamiento altamente volátiles, en particular flujos de cartera y líneas de crédito de corto plazo, fue un elemento determinante de la vulnerabilidad a las fluctuaciones del financiamiento externo. El impacto de los profundos vaivenes del financiamiento internacional se acentuó por un patrón procíclico de manejo macroeconómico.

Los auges de las entradas de capital estuvieron acompañados de expansiones excesivas de la liquidez y el crédito interno, y de la apreciación del tipo de cambio que llevó al deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Cuando la tendencia de las entradas de capitales externos se revirtió, la liquidez se contrajo, el temor a la depreciación aceleró la pérdida de reservas y se produjo un severo ajuste en la cuenta corriente. Los auges del financiamiento externo, que se registraron en un contexto de liberalización financiera y débil regulación y supervisión prudenciales, terminaron en crisis financieras internas.

Para hacer frente a los efectos desestabilizadores de los ciclos de auge y caída asociados a flujos volátiles de capital se hace necesario adoptar una estrategia consistente de crecimiento con estabilidad. Por consiguiente, la estabilidad macroeconómica debe considerarse en un sentido amplio, lo que significa que no sólo se refiera al control del déficit fiscal y la reducción de la inflación, sino que también suponga metas de crecimiento económico y de su estabilidad. Como ha propuesto la CEPAL, esta estrategia debería comprender la adopción de medidas con tres objetivos generales: el fortalecimiento de la capacidad del sistema financiero internacional para evitar y manejar las crisis y de la capacidad de los países para formular políticas macroeconómicas preventivas; la aceleración del desarrollo de las exportaciones y el perfeccionamiento del acceso de la región a los mercados financieros internacionales; y el incremento del ahorro nacional y el fomento del desarrollo financiero nacional, con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos y canalizarlos adecuadamente hacia la inversión (CEPAL, 2001).

Dentro de este marco, es esencial formular políticas que protejan de las crisis y que respondan a la situación de los países en desarrollo. En este sentido, la regulación de la cuenta de capitales es un complemento importante de políticas macroeconómicas bien formuladas, porque da una mayor libertad para evitar el endeudamiento excesivo y la apreciación insostenible del tipo de cambio. Los mecanismos de regulación de la cuenta de capitales adoptados por Chile y Colombia en los años noventa son un ejemplo de manejo exitoso de un auge en los flujos financieros a través de la imposición de encajes no remunerados aplicables a las entradas de capital¹².

12 Véanse Ffrench-Davis y Tapia (2001), Ocampo (2003) y Ocampo y Tovar (1998, 1999), en los que se analiza el manejo de auges en las entradas de capitales.

Por lo tanto, la preservación, en el ALCA, de la autonomía en el uso de mecanismos que faciliten el manejo prudencial de las corrientes de capital es imprescindible para hacer frente al impacto de las crisis desestabilizadoras y la alteración del comercio.

Tamaño y vulnerabilidad

Las economías más pequeñas de la región se ven afectadas además por otros problemas. De hecho, las limitaciones de tamaño representan una desventaja¹³. En primer término, no permiten mayores economías de escala y de alcance, lo que eleva el costo de producción y los coloca en una posición desfavorable en términos de competitividad. Las desventajas afectan tanto al sector público como al privado. Entre otras cosas, los servicios públicos suelen tener un costo más alto en las economías pequeñas, dado que la mayoría de los bienes públicos y los servicios de infraestructura son indivisibles. Las actividades del sector privado también se ven afectadas, porque el reducido mercado interno dificulta la adecuada explotación de las economías de escala y las externalidades.

Los mayores costos unitarios directos afectan al sector de bienes comercializables, pero tienen un impacto aún mayor en los demás sectores. En el caso de la producción de bienes comercializables, los mercados externos ofrecen la oportunidad de explotar las economías de escala y de alcance, pero a expensas de una mayor especialización en una reducida gama de sectores y productos, lo que acentúa la vulnerabilidad, como se explica más adelante. Por otra parte, las economías de escala son esenciales en los sectores de bienes no comercializables, cuyo mercado es interno por definición. En la medida en que los bienes y servicios no comercializables son insumos para la producción de bienes comercializables, incluidas actividades como los servicios nacionales de financiamiento y comercialización, la falta de economías de escala en la Producción de los primeros tiene un efecto de rebalse que influye en la competitividad de estos últimos (CEPAL, 2000, cap. 11).

13 Las limitaciones de tamaño también tienen ventajas, entre otras el facilitar una mayor cohesión social. En Ocampo (2002) se examinan las ventajas y desventajas del tamaño de un país, fundamentalmente de las economías del Caribe.

Además de estas limitaciones, los países de menor tamaño son más vulnerables, en el sentido de que están más expuestos a las conmociones de origen externo. La vulnerabilidad obedece a factores geográficos (tamaño y ubicación del país), demográficos y económicos que dejan más expuestas a los riesgos a las economías más pequeñas, cuyas exportaciones suelen estar muy concentradas en escasos productos y mercados. Asimismo, las economías están más expuestas a variaciones en la demanda externa, y por lo general se ven más afectadas por la volatilidad de los términos de intercambio que los países más grandes, lo que eleva el costo del ajuste que supone la liberalización del comercio. A esto se suma la mayor limitación de la autonomía en materia de política macroeconómica, sobre todo de la capacidad para modificar los precios relativos mediante la política cambiaria y para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico a través de una política autónoma sobre tasas de interés.

Además, la mayor dependencia fiscal del comercio exterior que presentan varios de los países pequeños de la región eleva la carga del ajuste derivado de la pérdida de ingresos tributarios derivada de las reducciones de aranceles en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas. En algunos casos (Bahamas, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis y Saint Lucia), los impuestos sobre el comercio internacional representan más del 50% de los ingresos públicos (Escaith e Inoue, 2001). La pérdida de ingresos podría ser más problemática para los países que, además de depender de los impuestos sobre estas actividades económicas, presentan un déficit fiscal relativamente alto (ver Cuadro 4).

Al parecer, hay consenso en las limitaciones que enfrentan las economías de menor tamaño de la región para beneficiarse de la liberalización del comercio en el continente, y sobre la necesidad de cooperación técnica y de desarrollo de capacidades (VII Reunión Ministerial sobre Comercio, Quito, Ecuador, noviembre del 2002). Sin embargo, serán necesarias medidas de mayor alcance, en términos de libertad para adoptar estrategias destinadas a realzar la competitividad. Más aún, tal como se indica en la siguiente sección, incluso si se cuenta con estas disposiciones especiales, es posible que el libre comercio sea insuficiente para facilitar la convergencia en los niveles de ingreso.

Cuadro 4: América Latina y El Caribe: Saldo fiscal y dependencia de los impuestos sobre el comercio. (Promedios de 1995 a 1999)

Dependencia de ingresos derivados del comercio	Superávit o déficit ^a reducido	Déficit moderado	Déficit elevado
Baja	Trinidad y Tobago	El Salvador México	Bolivia Brasil Costa Rica Uruguay
Moderada	Chile	Argentina Bárbados Guatemala Panamá Paraguay Perú	Ecuador Guyana
Alta	República Dominicana	Antillas Neerlandesas Sant Kitts y Nevis Santa Lucía San Vicente y las Granadinas Venezuela	Antigua y Barbuda Bahamas Belice Colombia Dominica Grenada Haití Honduras Nicaragua Jamaica

Fuente: Escaith e Inoue (2001)

Nota: ^a El concepto de déficit se utiliza únicamente con fines comparativos y no se refiere a una fragilidad fiscal. Su cálculo se basa en el déficit promedio en el periodo 1995-1999. Los países del extremo superior de la muestra registraron un déficit promedio superior al 2% del PIB o presentan variaciones volátiles del déficit; el grupo intermedio corresponde a países con un déficit de 1% a 2% del PIB, en tanto que el tercer grupo muestra un superávit o un déficit inferior al 1%.

Liberalización del comercio y convergencia

Cabe preguntarse si el ALCA, que presenta grandes asimetrías en cuanto al tamaño y el nivel de desarrollo de sus países miembros, contribuirá a lograr una mayor convergencia de ingresos entre los países que la integran. Las respuestas que dan los estudios empíricos sobre liberalización del comercio y convergencia de ingresos son más bien ambiguas: mientras algunos sugieren que la liberalización del comercio tiene una función importante o que incluso podría ser el factor determinante de la convergencia de ingresos, hay otros cuyas conclusiones destacan la importancia de otros factores. El estudio realizado por Barro y Sala-i-Martin (1991) indica que en las regiones entre las que se da una apertura comercial los países pobres muestran un crecimiento más rápido que el promedio. Los

autores demuestran que tanto en Estados Unidos como en Europa los estados o las regiones más pobres se acercaron a los de mayores ingresos a un ritmo de un 2% anual entre 1960 y 1985. Los autores sostienen que en estos casos se produce una convergencia, pero que ésta es lenta. En cambio, Ben-David (1993, 1996) llega a la conclusión de que, después de la eliminación de las barreras arancelarias entre los principales miembros de la Comunidad Económica Europea, se produjo una marcada convergencia de ingresos. Estos estudios indican, por lo tanto, que la convergencia, sin ser ciertamente un fenómeno generalizado, podría materializarse entre países que tienen estrechos vínculos comerciales.

Rodríguez y Rodrik (2001) y Slaughter (2001) han cuestionado esta evidencia empírica por varias razones, entre ellas, por la medición del grado de apertura y el período considerado en el análisis y, a partir de esto, han puesto en duda la conclusión según la cual la liberalización del comercio se traduce automáticamente en una convergencia más rápida. Incluso si se produce la convergencia, hay muchos otros factores que entran en juego, además del comercio, entre otros la existencia de leyes e instituciones similares, la movilidad de la mano de obra y las transferencias de ingresos.

El mejor ejemplo de este fenómeno en nuestro continente es lo sucedido en Puerto Rico. Efectivamente, el desarrollo de la isla desde el fin de la segunda guerra mundial no sólo ilustra la relación existente entre apertura comercial y convergencia de ingreso, sino también los efectos de otros factores paralelos a la liberalización del comercio, sobre todo de los incentivos industriales, las transferencias y la movilidad de la mano de obra.

Cuadro 5: Puerto Rico: Crecimiento anual promedio del PIB per cápita real

Período	Crecimiento anual promedio del PIB per cápita real
1950-1960	5,3
1960-1970	6,4
1970-1980	2,6
1980-1990	2,6
1990-2000	3,3
1950-2000	4,1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de las Cuentas Nacionales de Puerto Rico y Baumol y Wolff (1996)

Cuadro 6: Puerto Rico: Exportaciones como porcentaje del PIB

1950	33,7
1960	37,2
1970	34,8
1980	56,8
1990	67,5
2000	65,7

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Informe Económico al Gobernador, San Juan de Puerto Rico, varios años

La estrategia de desarrollo que comenzó a aplicar Puerto Rico en los años cuarenta, conocida como "Operación Manos a la Obra" (*Operation Bootstrap*), condujo a un notable crecimiento basado en la atracción de inversiones de los Estados Unidos, transformando a la isla, que hasta entonces mostraba un predominio del sector agrícola, en una economía impulsada por las manufacturas y los servicios. En los años cincuenta y sesenta, el crecimiento anual promedio del PIB real *per cápita* ascendió a un 5,3% y un 6,4%, respectivamente. La diferencia entre ingreso *per cápita* en Estados Unidos y en Puerto Rico se redujo rápidamente, de un factor cercano a seis en 1950 a un factor de cuatro en 1960 y 2,7 en 1970 (Dietz, 2001). Después de 1970, la reducción de la diferencia de ingresos entre las dos economías se detuvo y recién se reanudó en los años noventa, aunque con más lentitud, por lo que en 2001 alcanzaba apenas a un factor de dos.

El principal componente de la estrategia aplicada por Puerto Rico consistió en atraer capital de los Estados Unidos con fines de inversión en industrias de exportación al mercado estadounidense, en un contexto de desgravación casi absoluta. La movilidad de la mano de obra, caracterizada por una emigración irrestricta de puertorriqueños a Estados Unidos y la cuantiosa entrada de transferencias procedentes de dicho país fueron también pilares fundamentales de dicha estrategia.

Los incentivos adoptados consistían, entre otras cosas, en exenciones de impuestos al sector industrial y una serie de otros incentivos consagrados en la legislación de Puerto Rico y de los Estados Unidos. Desde el comienzo de la "Operación *Bootstrap*" hasta la promulgación de la ley de incentivos industriales

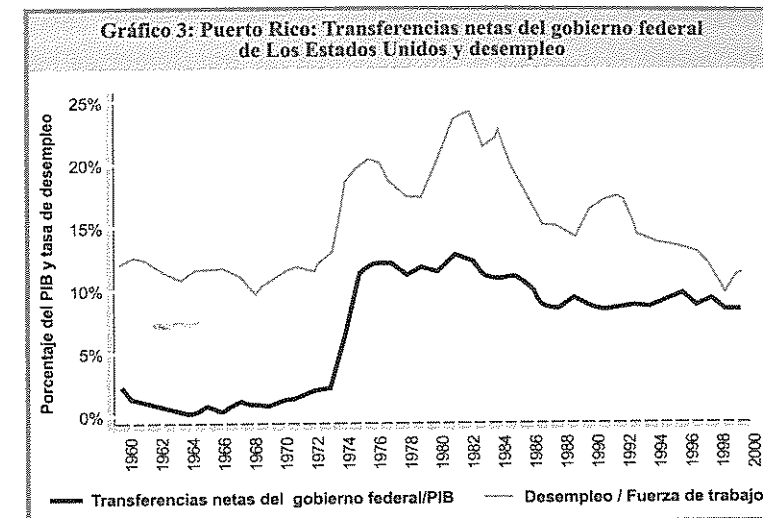
en 1978, Puerto Rico ofrecía exención absoluta de impuestos nacionales y de otros derechos y una serie de subsidios aplicables a las rentas y la mano de obra. Además de esos incentivos, se otorgó exención tributaria del impuesto sobre las utilidades a las empresas estadounidenses con operaciones en Puerto Rico. De acuerdo a lo dispuesto en la sección 936 del código fiscal de los Estados Unidos (sección 931 hasta 1976), se otorgó a las empresas estadounidenses el derecho a recibir créditos tributarios contra el pago de impuestos federales sobre los ingresos percibidos por concepto de actividades empresariales y financieras realizadas en la isla. Estas disposiciones estimularon las inversiones con fines de exportación, en su mayor parte de capital proveniente de los Estados Unidos.

Los incentivos a la inversión ofrecidos por Puerto Rico y los contemplados en la sección 936 estructuraron el sector manufacturero, que se expandió y dejó de basarse en el uso intensivo de mano de obra para centrarse en actividades con gran concentración de capital. Las "empresas 936", como se las conoce, se convirtieron en el eje del sector manufacturero de Puerto Rico, cuya participación en el producto aumentó de 22% en 1950 a 39% en 1990; de hecho, la isla llegó a ocupar el primer lugar entre los estados de los Estados Unidos en cuanto a participación de los productos manufacturados en el PIB. Las manufacturas fueron el factor propulsor de la expansión del comercio, sobre todo de productos químicos (medicamentos y productos farmacéuticos, entre otros)¹⁴.

Por otra parte, en los Gráficos 3 y 4 se ilustra el importante papel anticíclico desempeñado por las transferencias del Gobierno Federal de Estados Unidos hacia la economía puertorriqueña, sobre todo a partir de los años setenta, cuando la disminución del ritmo de crecimiento económico de la isla condujo a un estancamiento de la brecha de ingresos con respecto a Estados Unidos entre 1970 y 1990. Las transferencias del gobierno federal, que desde mediados de los años setenta constituyen el 10% del PIB puertorriqueño, están estrechamente relacionadas con el ciclo económico¹⁵. Como se observa en el Gráfico 3, hay una marcada correlación positiva entre las transferencias del Gobierno Federal y el desempleo, lo que pone en evidencia el carácter contracíclico de las primeras.

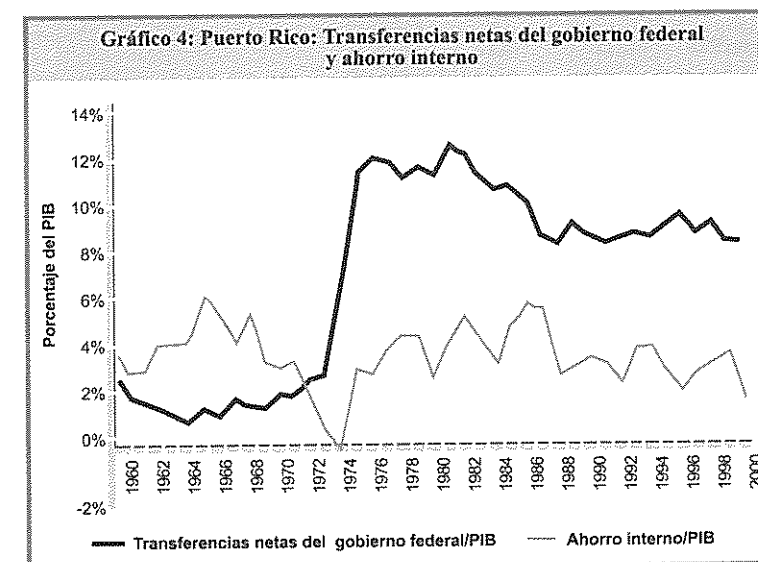
14 En los años noventa, los productos farmacéuticos de origen puertorriqueño representaban el 50% de las importaciones de éstos por parte de Estados Unidos y cubrían cerca del 25% de la demanda mundial de medicamentos.

15 Véase Hausmann (1995), quien se refiere a la estrecha relación existente entre las transferencias federales netas y el ciclo económico desde 1960 a 1993.



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de Junta de Planificación de Puerto Rico, Informe Económico al Gobernador, San Juan de Puerto Rico, varios años.

Además, la corriente neta de transferencias oficiales compensó la baja tasa de ahorro en ese período, gracias a lo cual contribuyó a mantener el nivel de consumo cuando el ingreso y el empleo descendían. A partir de 1974, las transferencias del Gobierno Federal han sido, como porcentaje del PIB, mucho más altas que el ahorro interno (ver Gráfico 4). A lo largo de todo el



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de Cuentas Nacionales de Puerto Rico.

período considerado (1960-2001), el ahorro interno, expresado como porcentaje del PIB, ascendió a un 3,7%, en tanto que las transferencias netas a los individuos superaban el 10%.

Además, en vista del limitado ahorro interno, el influjo constante de un gran volumen de capital extranjero fue fundamental para financiar las inversiones realizadas por Puerto Rico en el período considerado. Las entradas de capital ascendieron en promedio al 16% del PIB en dicho período, lo que contribuye a explicar la tasa de inversión cercana al 21% (ver Cuadro 7).

Cuadro 7: Puerto Rico: Matriz de correlaciones, 1960-2001

	Inversión interna bruta/PIB	Entradas netas de capital extranjero ajustadas/PIB	Ahorro interno /PIB	Transferencias netas a individuos/PIB	Transferencias netas del gobierno federal/PIB	Desempleo /fuerza de trabajo
Porcentaje promedio, 1960-2001	20,67	15,66	3,66	10,28 ^a	7,12	14,87
Inversión interna bruta/PIB	1					
Entradas netas de capital extranjero ajustadas/PIB	0,39	1				
Ahorro interno/PIB	-0,12	-0,22	1			
Transferencias netas a individuos/PIB	-0,88	-0,22	0,00	1		
Transferencias netas del gobierno federal/PIB	-0,92	-0,29	0,05	0,99	1	
Desempleo/fuerza de trabajo	-0,76	0,01	0,05	0,8	0,78	1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Nota: ^a Según la información disponible, este porcentaje corresponde al período 1963-2001.

En el período 1960-2001, las transferencias del Gobierno Federal muestran una marcada correlación negativa con la tasa de inversión expresada como porcentaje del PIB y una acentuada correlación positiva con el desempleo expresado como porcentaje de la fuerza de trabajo. La correlación entre el coeficiente de

inversión y la tasa de desempleo también fue marcadamente negativa, por lo que las transferencias del Gobierno Federal muestran una estrecha correlación con el ciclo económico y ejercen un efecto contracíclico fundamental.

Fuera del efecto que ejercen las transferencias en la economía, la migración masiva de puertorriqueños a los Estados Unidos también actuó como factor atenuante. El sector industrial de la isla fue incapaz de absorber la cantidad de mano de obra necesaria, lo que se tradujo en una alta tasa de desempleo desde fines de la segunda guerra mundial¹⁶. A partir de los años cincuenta, más del 10% de la fuerza laboral estuvo afectada por el desempleo. El nivel de desempleo llegó a su punto más bajo, de un 10,3% de la fuerza laboral, en los años setenta, y a su nivel máximo, de un 23,5%, en 1983. La tasa de desempleo disminuyó en los años noventa, pero siguió siendo superior al mínimo registrado en 1970.

Es difícil imaginar cómo podría haberse manejado el elevado nivel de desempleo registrado por Puerto Rico desde fines de la segunda guerra mundial sin la emigración irrestricta y las considerables transferencias del Gobierno Federal de Estados Unidos. La emigración neta ascendió a cerca de un millón de personas en el período comprendido entre 1950 y 1990; después de llegar a un máximo de 42.200 personas por año en la década de 1950, descendió a 15.700 en los años sesenta y a 9.200 en los setenta, pero se elevó nuevamente en los años ochenta, a un promedio anual de 27.600 (ver Cuadro 8). Según la Junta de Planificación de Puerto Rico, la emigración neta ascendió a 62.169 personas en el período 1990-2000, cifra que equivale a cerca de un 2% de la población de la isla en el año 2000.

La contribución de los incentivos tributarios, las transferencias y la emigración al crecimiento económico de Puerto Rico ha sido objeto de debate en la literatura económica sobre la isla¹⁷. Por ejemplo, Baumol y Wolff (1996) opinan que en el período 1950-1990 el crecimiento anual del PIB *per cápita* de Puerto Rico

16 En Santiago (1992) se presenta un análisis de la insuficiente creación de empleo en Puerto Rico. La aplicación de una política salarial más adecuada a la dotación de factores de la isla y la canalización de una mayor proporción de capital puertorriqueño a inversiones en el sector privado se habrían traducido en una economía más equilibrada y capaz de absorber un porcentaje más alto de mano de obra.

17 En relación con esta controversia, véanse Baumol y Wolff (1996) y Dietz (2001). Uno de los temas más controversiales que se plantean en este debate es la sustentabilidad de la estrategia de desarrollo de Puerto Rico.

habría sido muy alto (3,8%) incluso sin esos incentivos; este porcentaje es sólo alrededor de un 10% inferior a la tasa efectiva. Sin embargo, estas cifras también indican que, mientras los efectos de los incentivos especiales fueron muy limitados en los años cincuenta y sesenta, se convirtieron en un importante factor de crecimiento en las décadas de 1970 y 1980.

Cuadro 8: Emigración neta desde Puerto Rico, 1950-2000

Período	Promedio anual de emigración neta(en miles)
1950-1960	42.2
1960-1970	15.7
1970-1980	9.2
1980-1990	27.6
1950-1990	23.7

Fuente: Baumol y Wolff (1996)

Baumol y Wolff sostienen que las transferencias del Gobierno Federal en los años setenta, que llegaron a representar más del 20% del ingreso personal de los puertorriqueños (entre 1975 y el 2001, las transferencias individuales ascendieron en promedio a un 15% del PIB, en comparación con un promedio de sólo un 5% entre 1960 y 1975), podrían haber sumado un punto porcentual al crecimiento del PIB *per cápita*. En los años ochenta, las transferencias del Gobierno Federal añadieron cerca de medio punto porcentual al crecimiento de ese indicador.

Estos autores también estimaron que la emigración había agregado un cuarto de punto porcentual al crecimiento del PIB *per cápita* en los años ochenta. Otros autores consideran que la contribución de este fenómeno fue aun mayor. A pesar de la controversia sobre el efecto de la emigración, es indudable que la tasa de desempleo habría sido más alta sin ésta, que actuó como válvula de escape, protegió el nivel de ingresos y elevó el ritmo de crecimiento del Ingreso *per cápita*.

Hacia una mayor cooperación

Los beneficios que podría ofrecer el ALCA dependerán, en primer término, de la disponibilidad de asistencia técnica. La necesidad de reforzar la capacidad de los países para cumplir con las disciplinas pertinentes y participar plenamente en el ALCA ha sido reconocida en el Programa de Cooperación Hemisférica adoptado

por los ministros encargados del comercio en la reunión celebrada el 1° de noviembre del 2002 en Quito (Ecuador). En este programa se prevé la prestación de asistencia técnica, con el fin de superar las limitaciones institucionales que podrían dificultar el cumplimiento de los compromisos asumidos como parte del acuerdo.

En el programa también se reconoce que la superación de los problemas que plantea la liberalización del comercio en el marco del ALCA no depende exclusivamente de la prestación de asistencia técnica para el cumplimiento de los compromisos comunes. Entre otras cosas, se contemplan actividades de cooperación para "adaptarse a la integración", lo que incluye el fortalecimiento de la capacidad productiva, el fomento de la competitividad, y el estímulo de las innovaciones y la transferencia de tecnología. Siempre que se lo desarrolle y aplique en forma satisfactoria, el programa podría hacer una valiosa contribución a la superación de los problemas que afectan a las economías más pequeñas y menos desarrolladas.

Sin embargo, para que el proceso de consolidación del ALCA facilite la convergencia de ingresos dentro del hemisferio tiene que cumplir otros requisitos. Como se ha señalado, el tratamiento a las asimetrías dentro del ALCA será un determinante esencial de la capacidad de los países en desarrollo signatarios del acuerdo, sobre todo de los más pequeños, para aprovechar las ventajas que ofrece un mercado continental más amplio. En el caso de muchos países, los beneficios que podría aportar dependen de su capacidad de modificar la estructura productiva, y de reforzar los vínculos entre las exportaciones y el crecimiento del PIB. Para ello es necesario aplicar políticas capaces de estimular y diversificar las exportaciones, junto con acelerar el proceso de modernización y de desarrollo tecnológico. El progreso que se logre en este campo dependerá de la posibilidad de adaptar la práctica de "nivelar el campo de juego" a la situación de los países de la región, lo que implica preservar flexibilidad en las disposiciones del ALCA para adoptar políticas activas de desarrollo productivo destinadas a mejorar la competitividad.

Además, los beneficios dependerán de la reducción de la vulnerabilidad de las economías ante los flujos de capital, lo que a su vez implica disponer de autonomía para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, incluidas regulaciones sobre la cuenta de capitales. Como se indicó anteriormente, estas regulaciones otorgan una mayor libertad para moderar las fases cíclicas de expansión y evitar la apreciación insostenible del tipo de cambio, por lo que

actúan como mecanismo complementario de políticas macroeconómicas adecuadas. Por los efectos en el tipo de cambio real y su estabilidad, también podrían contribuir a una transformación sostenible de las estructuras productivas en un contexto de mayor liberalización del comercio.

Por último, incluso con disposiciones especiales para tomar en consideración las asimetrías existentes, es posible que el libre comercio no baste para producir una convergencia de ingresos entre países. Los fondos de cohesión e integración y la mayor movilidad de la mano de obra son dos complementos fundamentales. Los fondos pueden contribuir notablemente a acelerar el proceso de convergencia a nivel hemisférico; como ha quedado demostrado en el caso de Puerto Rico, las transferencias pueden ser esenciales para reducir el costo del ajuste económico y social en las áreas menos desarrolladas y tener valiosos efectos anticíclicos.

La Unión Europea es el mejor ejemplo de aplicación estricta de este principio. El hecho de que el fortalecimiento de la integración económica en la última década del siglo XX haya ido acompañado de políticas explícitas de cohesión es sintomático de la filosofía política en que se basa el proceso de integración europea (Marín, 1999). Aun más, estas políticas se han extendido a los países de Europa central y oriental que aspiran a incorporarse a la Unión Europea. La creación de un fondo de cohesión o integración que dé el respaldo necesario al acuerdo hemisférico fue propuesta por varios Jefes de Gobierno en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en abril del 2001, por lo que debería prestársele especial atención¹⁸.

La migración de mano de obra también puede hacer un importante aporte a la distribución más equitativa de los beneficios del ALCA. Al igual que la liberalización del comercio y las inversiones, la incorporación de la movilidad laboral en la agenda hemisférica podría tener efectos estabilizadores. Como lo ha demostrado Rodrik (1997), la escasa movilidad de la mano de obra en comparación con la movilidad del capital, distorsiona la distribución del ingreso en contra del factor con menor movilidad, en particular, la mano de obra menos calificada existente en las economías en desarrollo.

18 En esa reunión, el Presidente de México se refirió a un fondo de cohesión, en tanto que varios primeros ministros de países del Caribe destacaron la importancia de los fondos de integración. El Gobierno de Ecuador, que tuvo a su cargo la coordinación de las negociaciones hasta noviembre del 2002, propuso posteriormente la creación de un fondo de fomento de la competitividad.

Por lo tanto, para que la movilidad de la fuerza laboral contribuya a la equidad, es imprescindible que incluya no sólo a los trabajadores calificados sino también a los no calificados¹⁹. Winters (2002) calcula que los efectos positivos de la emigración de trabajadores de países en desarrollo a países industrializados por períodos limitados podrían ser mucho mayores que los derivados de la plena liberalización del comercio de bienes²⁰. Estos cálculos indicarían que, a nivel mundial, la movilidad de mano de obra no calificada aportaría más beneficios que la movilidad de trabajadores calificados.

No cabe duda que la movilidad de la mano de obra es un tema controversial. La teoría económica indica que la inmigración de trabajadores poco calificados procedentes de países en desarrollo podría conducir a una baja de los salarios de los trabajadores no calificados en los países industrializados. En este sentido, la evidencia empírica sugiere que la inmigración de mano de obra no calificada en Estados Unidos ha contribuido a reducir los salarios de esa categoría de trabajadores, lo que ha acentuado el sesgo del cambio tecnológico a favor de los trabajadores calificados (Borjas, Freeman y Katz, 1997).

Se ha sugerido que un factor atenuante podría ser que las tendencias demográficas de Estados Unidos (y de otros países industrializados) conllevarían a un alza de los salarios de los trabajadores no calificados. Por consiguiente, habría posibilidades de que aumentara la migración de este tipo de trabajadores en un contexto de salarios relativamente estables (Banco Mundial, 2001). Además, los inmigrantes pueden desempeñar un papel importante, en el sentido de satisfacer la creciente demanda de mano de obra de un país. Como se demuestra en investigaciones recientes, en los años noventa la economía estadounidense fue extremadamente dependiente de los trabajadores inmigrantes desde el punto de vista de crecimiento del empleo (Sum, Fogg y Harrington, 2002).

19 En el contexto del TLCAN, el desplazamiento de personas naturales está limitado a integrantes del sector empresarial.

20 El aumento de los permisos que se otorguen a trabajadores temporeros en los países industrializados, equivalente al 3% de sus trabajadores calificados y no calificados, podría tener beneficios económicos superiores a 150 000 millones de dólares por año, lo que se compara con 66 000 millones en el caso de la absoluta liberalización del comercio de bienes, cifra que se reparte entre países desarrollados y en desarrollo.

Por otra parte, la aplicación de una política selectiva de inmigración que favorezca la movilidad laboral acentúa las diferencias de ingresos en los países de origen. Asimismo, produce una pérdida de capital humano, que suele ser un factor de producción escaso, por lo que, junto con otros factores, también puede provocar una divergencia de ingresos. Además, es posible que los trabajadores calificados terminen trabajando en actividades que requieran una menor reparación de la que tienen en los países receptores, por el hecho de tener otras desventajas (desconocimiento del idioma y del mercado laboral e inexistencia de validación de certificados de estudios, entre otros). Por estos motivos, para los países de origen es claramente preferible que los países receptores apliquen una política más equilibrada de inmigración e incluso que muestren una preferencia por los trabajadores no calificados.

El proceso de Cumbres de las Américas, que sirve de marco al ALCA, podría fomentar una mayor colaboración entre los países en esta área tan delicada desde el punto de vista económico y político. Las Cumbres han abierto nuevas posibilidades de colaboración y en sus agendas se incluyen temas sobre migración, derechos humanos y equidad, haciéndose un llamado a fortalecer la cooperación entre los países en todas estas áreas.

Bibliografía

Aboites, Jaime y Mario Cimoli (2001), *"Intellectual Property Rights and National Innovation Systems. Some Lesson from the Mexican Experience"*, documento presentado en la Conferencia del DRUID Nelson and Winter (Aalborg, 12 al 15 de junio) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).

Akyüz, Yilmaz, Ha-Joon Chang y Richard Kozul-Wright (1998), *"New perspectives on East Asian development"*, *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 6.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, September.

Banco Mundial (2001), *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Washington, D.C., Oxford University Press.

Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1991), *"Convergence Across States and Regions"*, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institutions.

Baumol, William y Edward Wolff (1996), *"Catching up in the postwar period. Puerto Rico as the fifth tiger"*, *World Development*, vol. 24.

Ben-David, Dan (1996), *"Trade and convergence among countries"*, *Journal of International Economics*, vol. 40.

(1993), *"Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence"*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108.

Borjas, G.J., R.B. Freeman y L.F. Katz (1997), *"How Much do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes"*, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institutions.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), documento preparado para el vigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL (Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo), Santiago de Chile.

(2001), *Crece con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.

(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.

(1996), *Economic Survey of Puerto Rico, 1995* (LC/WAS/L.38), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

(1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.

(1994b), *Economic Survey of Puerto Rico, 1993* (LC/WAS/L.24/Rev.1), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

(1992), *Economic Survey of Puerto Rico, 1991* (LC/WAS/L.16), Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

Chang, Ha-Joon (2001), *"Infant Industry Promotion in Historical Perspective: A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?"*, documento presentado en el Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto.

Dietz, James L. (2001), *"Puerto Rico: the 'three-legged' economy"*, Integration and Trade Journal, vol. 5, N° 15, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID/INTAL), septiembre-diciembre.

Escaith, Hubert y Keiji Inoue (2001), *"Small Economies Tariffs and Subsidies Policies in the Face of Trade Liberalization in the Americas"*, documento preparado para el tercer Seminario regional sobre política fiscal, Santiago de Chile, 22 al 25 de enero.

Ffrench-Davis, Ricardo y Heriberto Tapia (2001), *"Three varieties of capital surge management in Chile"*, Financial Crises in "Successful" Emerging Economies, R. Ffrench-Davis (comp.), Washington, D.C., Brookings Institution Press/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gibbs, Murray (1998), *"Special and Differential Treatment in the Context of Globalization"*, nota presentada en el Simposio del G-15 sobre trato especial y diferenciado en los Acuerdos de la OMC, Nueva Delhi, 10 de diciembre.

Hausmann, Ricardo (1995), "En camino hacia una mayor integración con el Norte", Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional, Mónica Aparicio y William Easterly (comps.), Bogotá, D.C., Banco de la República/Banco Mundial.

Junta de Planificación de Puerto Rico, Informe Económico al Gobernador, San Juan de Puerto Rico, varios años.

López Córdova, J. Ernesto (2001), *"NAFTA and The Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA"*, Occasional Paper, N° 9, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID/INTAL).

Marín, Manuel (1999), "Integración y cohesión: la experiencia europea", documento preparado para la sexta Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, 12 y 13 noviembre.

McLaren, John (1997), *"Size, sunk costs, and judge Bowker's objection to free trade"*, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 3, junio.

Monteagudo, Josefina y Masakazu Watanuki (2002), *"Evaluating Agricultural Reform Under the FTAA and MERCOSUR-EU FTA for Latin America: A Quantitative CGE Assessment"*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.

Moreno-Brid, Juan Carlos (2002), "Por qué fue tan bajo el crecimiento económico de América Latina en los noventa? (una interpretación estructuralista)", mimeo, CEPAL, México.

Nogués, Julio J. (1993), *"Social costs and benefits of introducing patent protection for pharmaceutical drugs in developing countries"*, *The Developing Economies*, N° 31.

Ocampo, José Antonio (2003), *"Capital account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries"*, From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), CEPAL/WIDER, Londres, Palgrave/Macmillan, en prensa.

(2002), *"Small economies in the phase of globalization"*, Third William G. Demas Memorial Lecture, Georgetown, Banco de Desarrollo del Caribe, mayo.

(2001), "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", Revista de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.

Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1999), *Price-based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.II.G.41.

(1998), *"Capital flows, savings and investment in Colombia, 1960-96"*, *Capital Flows and Investment Performance: Lessons from Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Primo Braga, Carlos, Carsten Fink y Claudia Paz Sepúlveda (2000), *"Intellectual Property Rights and Economic Development"*, World Bank Discussion Paper, N° 412, Washington, D.C., Banco Mundial.

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), *"Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence"*, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Rodrik, Dani (2001), *"The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered"*, informe preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.

(1997) *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

Ros, Jaime (2000) *Development Theory and The Economics of Growth*, Michigan, The University of Michigan Press, septiembre.

Santiago, Carlos E. (1992), *Labor in the Puerto Rican Economy*, Nueva York, Praeger Publishers.

Slaughter, Matthew J. (2001), *"Trade Liberalization and Per Capita Income Convergence: A Difference-in-Differences Analysis"*, Journal of International Economics, vol. 55, October.

Sum, Andrew, Neeta Fogg y Paul Harrington (2002), *"Immigrant Workers and the Great American Job achine: The Contributions of New Foreign Immigration to National and Regional Labor Force Growth n the 1990s"*, documento preparado para la National Business Roundtable, Washington D.C., noviembre.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994), *The Outcome of the Uruguay Round: An Initial Assessment: Supporting Papers to the Trade and Development Report, 1994*. Report by the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD/TDR/14 (Supplement)), Nueva York.

Whalley, John (1999), *"Special and differential treatment in the Millennium Round"*, *The World Economy*, vol. 22, N° 8, noviembre.

(1996), *"Why do Countries Seek Regional Trade Agreements?"*, NBER Working Paper series, N° 5552, Cambridge, Massachusetts.

Winters, L. Alan (2002) *"Doha and the World Poverty Targets"*, documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo del Banco Mundial, Washington, D.C., abril.

Relaciones Latinoamérica-Europa. Los nuevos escenarios para la competitividad

Antonio Garrigues Walker

La situación que ha generado la guerra de Iraq obliga a todos los países y a todas las agrupaciones de países a revisar sus coordenadas geopolíticas, sus prioridades en política exterior e incluso, sus objetivos económicos. Se ha creado una nueva realidad, todavía imprecisa en algunos aspectos, en la que en todo caso el factor decisivo va a ser el que representa USA, un país que acumula la mayoría de los poderes de la tierra y que por primera vez en la historia parece dispuesto a pasar de un simple sentimiento de superioridad a ejercer, de manera clara e inequívoca, su poder hegemónico con el mínimo posible de interferencias de otros países o de organizaciones multilaterales. "Nosotros sabemos y decidimos lo que hay que hacer y así mismo cuándo y cómo hay que hacerlo y quienes no estén de una forma clara e inequívoca con nosotros, estarán contra nosotros y tendrán que afrontar las consecuencias. Aquellos países que nos apoyen recibirán la recompensa adecuada". Esto es, a efectos prácticos, el mensaje de un gobierno estadounidense influido, desde dentro y desde fuera, por hombres y mujeres (los "ncocons") que al igual que su Presidente representan un nuevo pensamiento conservador cuya característica básica es el conservadurismo en grado profundo y el americanismo en su versión más nítida y radical que ha desembocado en la convicción absoluta de que ellos y sólo ellos pueden arreglar este peligroso y caótico mundo sobre todo para erradicar el terrorismo su único enemigo exterior de la faz del mundo.

Las relaciones políticas y económicas entre Latinoamérica y Europa van a estar condicionadas, al menos a corto plazo, por el juego de una serie de factores que pueden resumirse así:

- Latinoamérica se ha opuesto en su conjunto a la intervención militar americana.
- Las únicas excepciones se limitan a Colombia —que al igual que España tiene

graves problemas de terrorismo y los países Centroamericanos, países que ya han recibido el reconocimiento y las promesas de apoyo previstas mientras que los países opositores y en concreto Chile y México— ya han sufrido la reacción negativa americana.

- En lo que respecta a Europa el eje franco-alemán —un eje decisivo hasta ahora— con el apoyo de Rusia, está sintiendo también los efectos de su oposición mientras que el eje anglo-español, con el seguimiento de Italia, Portugal y de todos los diez nuevos países de la ampliación, gozan de una amistad llena de posibilidades y expectativas.
- Estados Unidos y España son —y lógicamente lo deberían seguir siendo— los mayores inversores en Latinoamérica. El mantenimiento de las tensiones con Estados Unidos y, en su caso, con España, podría generar un retroceso serio en los proyectos de colaboración, económica, proyectos que en el supuesto contrario podrían verse reforzados por la buena amistad y la sinergia entre Estados Unidos y España.
- España se encuentra actualmente en una situación estratégica especialmente complicada. La conexión anglosajona nos va a ser favorable y nos podría ser especialmente positiva, pero si esa conexión —aún contra nuestro deseo e intención— llegara a provocar conflictos graves con el eje franco-alemán y con Latinoamérica, nuestra situación podría negativizarse en todos los terrenos y debería obligarnos a las rectificaciones oportunas. Nuestra situación no es comparable a la de Gran Bretaña, que cuenta con un poder militar serio, su propia moneda y unas relaciones privilegiadas con Estados Unidos.
- México va a ser un país especialmente clave en esta situación. Está en juego su capacidad de liderazgo en el mundo latino. Sus márgenes de acción no son quizás muy amplios, pero puede llevar a cabo labores de conciliación y arbitraje muy positivas y además siempre ha sabido salir airoso de sus conflictos con su vecino del norte con el que mantiene un juego de dependencias inevitables y recíprocas en muchas áreas políticas y económicas.

¿Qué puede hacer Europa ante estas nuevas y duras realidades? ¿qué puede hacer la vieja y sabia Europa con una natalidad en decadencia vertiginosa, dato grave que no debe olvidarse; con pocos recursos y aún menor voluntad de

construir un poder militar; con un proceso de unificación cada vez más lento que puede complicarse hasta el absurdo con la inexorable y necesaria ampliación; con enfrentamiento entre el eje anglo-español, no tan artificial ni coyuntural como algunos piensan y el eje tradicional europeo que es el franco-alemán, que si quiere sobrevivir tendrá que revisar a fondo sus planteamientos; con una crisis económica que tiende a agravarse peligrosamente, con un cansancio histórico profundo, y con un grave descenso de los niveles éticos y del vigor moral?

Con todo eso a cuestas tenemos dos opciones: aceptar un largo periodo de decadencia, eso sí, lleno de encanto, de romanticismo y de calidad estética ó generar un cambio radical de actitudes. Esta es la única opción asumible. Europa tiene que estar presente. Sin Europa no hay solución civilizada y por lo tanto no hay solución posible. Europa tendrá que aceptar y apoyar de forma inequívoca el liderazgo americano como el único válido y también como el más conveniente desde todos los puntos de vista, pero al propio tiempo tendrá que dejar muy claro que ese liderazgo sólo podrá ejercerse con respeto a los principios de legitimidad y legalidad internacional y demás con buenas formas, con buenos modales, con *"good manners"*. Habrá que crear, sin duda un nuevo orden capaz de dirigir esta era de la globalización y en ese nuevo orden los Estados Unidos ejercerán una influencia decisiva pero por el bien del mundo y por su propio bien, tendrán que renunciar, entre otras cosas, a la guerra preventiva, a la venganza directa y en resumen a la ley del más fuerte. En otro caso deberíamos decir, como hizo en el año 280 a.C el general griego Pirro, "otra victoria como ésta y estaremos perdidos".

Latinoamérica tendrá que hacer algo similar a lo de Europa y en este sentido sería especialmente positivo que se llegaran a coordinar nuestras políticas. Vivimos en un mundo en donde el tema más importante y el más peligroso es el de oponer al inevitable —y probablemente positivo— liderazgo americano una respuesta que llegue a ser al mismo tiempo pragmática, realista y digna. Latinoamérica tiene que acelerar todos sus "tempos" si no quiere verse abocada —como podría pasarle a Europa— a situaciones de dolorosa dependencia política, económica, tecnológica, cultural y social. La aceleración de todos los procesos de integración regional es, sin duda la tarea más urgente y más indispensable. Sin esta integración los procesos de estabilidad política y modernización económica pueden quedar gravemente dañados.

Ciencia y tecnología en América Latina: una posibilidad para el desarrollo

Francisco Piñón

Junto con expresiones tales como "desarrollo sostenible" o "globalización", hoy es muy común hablar de la "sociedad del conocimiento". Sin embargo, a la luz de la actual situación internacional y de nuestros países, parecería adecuado que también podamos hablar de la sociedad del "desconocimiento".

Para bien o para mal, el conocimiento es hoy generalmente reconocido como un mecanismo crucial de estructuración y dinámica social, un factor que está transformando incluso los mecanismos clásicos de la propiedad y el trabajo. Autores como Daniel Bell, Nico Stehr, Manuel Castells y muchos otros, han destacado el papel central del conocimiento en el mundo actual. Esto es particularmente cierto en el mundo desarrollado, pero también lo es en el nivel global, con la creciente internacionalización de las redes del comercio y la comunicación.

Es evidente que en todas las sociedades humanas algún tipo de conocimiento ha jugado siempre el papel relevante de principio organizador y base de la autoridad. Así lo señala un siglo y medio de investigaciones antropológicas, en un arco tan amplio que incluye a grupos muy simples como al antiguo Egipto y a la antigua sociedad Maya, en las que el avanzado conocimiento astronómico, agrícola y religioso desempeñaron un rol relevante.

Sin embargo, hoy, como nunca, es el conocimiento de base científica y tecnológica el que ha adquirido ese protagonismo; y lo ha hecho además en una medida nunca antes alcanzada, como factor crucial de la productividad, el poder e incluso la experiencia personal.

En el ámbito económico, el conocimiento es fuente crucial de valor añadido en la producción de bienes y servicios. Fenómenos tan variados como la extraordinaria productividad de los vegetales transgénicos, la efectividad de los medicamentos, o el rápido envejecimiento de los teléfonos móviles, el *software*, junto con el asesoramiento especializado muestran ese papel central del conocimiento en el mundo productivo.

También en la política pública el conocimiento juega un rol decisivo con la creciente institucionalización del consejo científico en los ámbitos más diversos, ya sea salud pública, obras públicas, agricultura, educación, cultura o deporte.

Y, por último, en nivel personal, cada vez más, la satisfacción de las necesidades individuales (e incluso, del ejercicio pleno de la ciudadanía) dependen de la disponibilidad y constricciones del conocimiento científico y los productos de la acción tecnológica. Desde tomar una decisión en el supermercado sobre la base de nuestro conocimiento de calorías y aditivos hasta ver la televisión, desplazarnos en la red de transportes de una ciudad o realizar una conveniente gestión bancaria.

En este marco, dos de los grandes desafíos de la sociedad del conocimiento son, por un lado, la apropiación de ese conocimiento por el sistema productivo y, por otro, su apropiación por la sociedad civil. Estos son los pilares sobre los que en la OEI estamos trabajando desde hace algo más de cuatro años.

Las actividades científicas y tecnológicas van de la mano con la evolución de las sociedades, que fijan límites o facilitan tanto el proceso de creación de conocimiento científico tecnológico como su uso social o económico. Siguiendo este hilo conductor, la producción de tecnología y la industria, inicialmente poco intensivas en ciencia, cambian de signo y hoy en día son más "cerebro-intensivas", introduciendo profundas y radicales transformaciones en la manipulación de la materia y de la vida.

La ciencia y la tecnología transforman de modo excepcional el aparato productivo, incentivado éste a su vez por la dinámica de los mercados globales. En estas condiciones, cada vez más la ciencia y la tecnología son objeto de políticas públicas y de estrategias concertadas entre estados y empresas.

También asistimos al crecimiento de una forma inusitada de profundización del impacto de la ciencia y la tecnología en la sociedad y en la economía: me refiero a la adopción de innovaciones tecnológicas radicales que cambian la fisonomía del aparato productivo, y los modos de interacción social.

Estas innovaciones son particularmente hijas de la microelectrónica, y hoy conocidas como las *TICS* (tecnologías de la información y la comunicación).

Una nueva revolución industrial se ha abierto camino en nuestros días, comparable con la iniciada en Inglaterra 250 años atrás. El destino de nuestras sociedades está ineludiblemente ligado a las decisiones políticas que se tomen. No estamos ante un incremento del modelo industrial de posguerra, sino ante una nueva realidad. No es fácil acceder a posiciones mejores, pero tenemos una oportunidad. Los cambios generan nuevas posibilidades. Al decir de Carlota Pérez, "cada revolución tecnológica es un "huracán de destrucción creativa" que transforma, destruye y renueva el aparato productivo mundial".

Por eso, según Alvin Toffler y otros autores, estamos ante una revolución que ha llevado al nacimiento de las industrias de alta tecnología, y con ellas a novedosos procesos de producción basados en la microelectrónica. Así se ha renovado la fabricación de automóviles, textiles e incluso del acero, y permitido la fusión entre computadoras y telecomunicaciones que produjeron nuevas infraestructuras como el Internet, con un impacto comparable al que en su momento produjeron el telégrafo, los sistemas de autopistas o las líneas de navegación a vapor.

Las tecnologías de la información y las telecomunicaciones están provocando un profundo impacto en todos los sectores de la actividad humana, desde la producción, hasta la educación y los servicios para la salud. La convergencia de tres áreas tecnológicas anteriormente diferenciadas, como la informática (las computadoras), las telecomunicaciones, y la transferencia y procesamiento de datos e imágenes, ha llevado a profundos cambios en la producción de bienes y servicios en las sociedades contemporáneas. Emergen con base en todo ello las llamadas sociedades de la información y la terciarización de la economía.

Cómo convertir información en conocimiento útil, y cómo inducir procesos de aprendizaje social del conocimiento, son nuestros retos como habitantes de la aldea global, posicionados en América Latina.

Podríamos completar brevemente este panorama de las nuevas tecnologías con las biotecnologías y su asombrosa capacidad para hacer o modificar productos, para provocar mutaciones en plantas y animales o para desarrollar microorganismos de uso específico mediante el estudio y la manipulación de los organismos vivos en el ámbito celular y molecular.

O la revolución de los nuevos materiales para las nuevas tecnologías, la búsqueda de propiedades específicas, el diseño de nuevos materiales a voluntad que revoluciona incluso el concepto de investigación científica haciéndola parecida a la tecnología y la ingeniería y que permiten mejorar la eficiencia universal de los procesos, la resistencia a altas temperaturas, a los esfuerzos mecánicos, a la corrosión, a la mayor eficiencia energética y a la menor densidad. Los nuevos materiales extienden su uso a áreas distintas de las que provocaron su desarrollo. Pero, para el asombro de todos, vemos cómo van emergiendo tecnologías hasta ahora propias de la ciencia-ficción, como la de miniaturización encarnadas en la nanotecnología.

La situación en los países en desarrollo

La gran mayoría de países del llamado Tercer Mundo no transitaron un camino similar al de Europa, Estados Unidos y Japón. Este fue el último en llegar, y por ello mismo, ejemplo señero y notable en la adopción de la ciencia y la tecnología como base del desarrollo y creador de esperanzas en el mundo en desarrollo de entonces. De hecho, algunas sociedades asiáticas lo adoptaron y permitió el renacer de un "optimismo histórico": sí era posible entrar al círculo privilegiado.

Hasta hace pocas décadas estaba por fuera del horizonte de los países del Tercer Mundo alentar estas actividades para propulsar el desarrollo económico. De modo similar a como se tenían políticas educativas, de comercio exterior y agrícolas o industriales, nacieron en los años sesenta políticas de ciencia y tecnología, para trazar pautas de fomento y organización de esta compleja actividad.

Según la observación de Francisco Sagasti, fue justo el éxito de la industrialización japonesa el que despertó grandes inquietudes sobre el papel que jugaron la tecnología y la educación en dicho proceso; y sirvió de inspiración en la medida en que los japoneses habían hecho su desarrollo prestando y transfiriendo tecnología más que desarrollándola originalmente.

Anota también Sagasti, que la atracción de los países en desarrollo hacia los problemas de la política científica y tecnológica se deben en buena medida al fracaso relativo que han tenido los procesos de industrialización en la postguerra. La importancia que tomaron la ciencia y la tecnología en el mundo industrializado

(fenómeno que registró e impulsó la OCDE) fue un factor que interesó a los países en desarrollo. La difusión realizada por los organismos internacionales de esta nueva perspectiva del crecimiento contribuyó a la adopción de medidas públicas relacionadas con el fomento de la ciencia y la tecnología.

En un primer momento, esta preocupación se orientó tanto a identificar instituciones, capacidades y recursos de ciencia y tecnología presentes en los países industrializados y ausentes en los subdesarrollados, junto con obtener información sobre cómo lo hacían. Se trató de ver como funcionaban allí la I+D, las instituciones de educación superior y los organismos de apoyo a la ciencia.

Ciertos documentos aportaron sus luces en el escenario latinoamericano y sientan las bases conceptuales para orientar las políticas en estos dominios. En 1969, Jorge Sábato y Natalio Botana publican un documento de gran influencia: *La Ciencia y la Tecnología en el desarrollo de la América Latina*. Examinan con profundidad las tareas que corresponden al Estado, a la comunidad científica y al sector empresarial, y las relaciones coherentes que estos deben construir para incorporar al desarrollo de los países latinoamericanos esta poderosa variable.

Sin ciencia y tecnología, advertían Sábato y Botana de manera premonitrice, las naciones latinoamericanas se quedarían sin soberanía, sólo con sus símbolos, las banderas y los himnos, pero sin viabilidad histórica.

El modelo latinoamericano de industrialización de tipo proteccionista y por sustitución de importaciones, engendró su propio estilo tecnológico y esto determinó implícitamente, entre otras, el uso de insumos tecnológicos importados en detrimento de los locales. Otros países, en particular los asiáticos, siguieron políticas de exportaciones y de conexión con los mercados mundiales, lo que condujo a otro tipo de perfil tecnológico mucho más fuerte, que ya por lo conocida y citada no es noticia.

Es importante, para cerrar esta parte, anotar la influencia del BID con sus políticas de financiamiento de la ciencia y la tecnología en América Latina. Debemos a Román Mayorga un documento llamado "Cerrando la Brecha", de 1997, donde se analiza, en un período de unos veinte años, la actividad de esta entidad concentrada en actividades e inversiones con un propósito básico: la creación de capacidad en investigación y desarrollo en universidades y centros

públicos de investigación, mediante instrumentos como las becas de estudios de postgrado en el extranjero, con miras a la capacitación y especialización de los investigadores de dichas instituciones, y la construcción y dotación de una infraestructura física para la I+D como laboratorios, bibliotecas y centros de cómputo.

A fines de los ochenta se reveló un segundo objetivo estratégico de la política de ciencia y tecnología del banco: la estimulación directa de la demanda, a través de la empresa privada y el vínculo entre productores y usuarios de conocimientos y técnicas.

Esta adición la ve Mayorga como una consecuencia natural de la creciente atención que se está prestando en el marco de las políticas económicas de los países miembros a los asuntos relacionados con la productividad y la competitividad en el nivel internacional. Recientes políticas formales del BID indican la concentración de su atención en el apoyo a la construcción de sistemas nacionales de innovación. Resulta evidente que estas políticas corren paralelas con la importancia creciente que se atribuye a la innovación tecnológica en el mundo actual. Junto con esto se presentan las urgencias de competitividad que desatan los procesos de apertura comercial en prácticamente todos los países de la región.

La necesidad de nuevos enfoques para un modelo productivo en la región

Llevamos más de diez años de apertura comercial en nuestros países y de ensayar mecanismos e instrumentos relativamente nuevos. En este marco, se vienen produciendo avances tecnológicos, productivos e, incluso, institucionales. Considero que es hora de hacer ciertos balances, con una visión de futuro, que nos ayude a buscar los adecuados modelos productivos en la región que permitan aprovechar sus recursos humanos y físicos, y evitar caer en la sociedad del desconocimiento, al que hacía referencia al comienzo de esta intervención.

Considero que este es el sentido profundo de la Agenda que trata de construir este foro de ex Presidentes. El seminario de Lima tuvo lugar bajo la perspectiva de ser útil a esta orientación.

Todo indica, en síntesis, que las tecnologías que mencionábamos en la primera parte de esta intervención, han profundizado la división en el mundo

globalizado no solamente entre quienes tienen y no tienen, sino entre los que saben y los que no saben, entre los tienen y no tienen acceso al conocimiento científico y tecnológico, entre quienes están conectados o desconectados de la red. Así, somos testigos privilegiados de cómo el conocimiento ha pasado a convertirse en la materia prima fundamental de los procesos productivos contemporáneos, tal como lo anticipara Daniel Bell hace tres décadas.

Existe, de hecho, una nueva "brecha tecnológica" en la globalización que divide las economías según su capacidad para la generación, asimilación y difusión del conocimiento. Esta capacidad tiene que ver con el tipo de sociedad, con sus posibilidades de especialización para la competencia internacional y con la flexibilidad de sus ordenamientos normativos.

La Corporación Escenarios y la OEI invitaron a la reflexión y a la discusión sobre los interrogantes anotados, con la expectativa de ver surgir una idea compartida sobre el "patrón productivo" de la región para el siglo XXI y las directrices que fundamenten la construcción de un sistema regional de innovación y especialización tecnológicas.

En consonancia con todo lo anterior, el seminario de Lima trabajó sobre el objetivo previsto en la convocatoria: presentar las principales experiencias de varios países iberoamericanos en el diseño y aplicación de políticas nacionales en este campo y la revisión de algunos de los impactos logrados por los principales mecanismos e instrumentos de política que se han utilizado en la región.

La panorámica resultante, nos presenta un cuadro de gran debilidad según los indicadores que aparecen en la Relatoría del Seminario y en un completo estudio de Mario Albornoz aportado al mismo. A juicio de Albornoz, director de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), "la brecha es de tal dimensión que hace inviable cualquier estrategia basada en el supuesto de poder repetir lo que otros países con mayores recursos realizan y obliga a buscar caminos propios para afrontar los desafíos que surgen del contexto actual".

El diagnóstico de la región muestra ciertas debilidades estructurales que afectan gravemente al desarrollo de la ciencia y la tecnología. La población universitaria es menos del 20% del grupo de edad correspondiente, cuando en los países desarrollados ronda el 50%.

Asimismo, el porcentaje del PIB dedicado a I+D en Latinoamérica es de poco más del 0,3% y en algunos países no alcanza el 0,1%; dos terceras partes del presupuesto de I+D procede de fondos públicos cuando en los países desarrollados pertenece a la empresa privada, y lo mismo sucede con la ejecución.

Los científicos en activo en el conjunto de América Latina apenas sobrepasan las 126.000 personas, mayoritariamente hombres, a jornada completa. A pesar de la exigua cantidad de investigadores y de recursos disponibles, es notable como muchos de ellos son de un nivel de excelencia mundial en sus respectivas ramas. Igualmente existen muchos científicos y tecnólogos latinoamericanos que se encuentran trabajando en los países desarrollados.

Adelantaré algunas de las consideraciones planteadas por el seminario de Lima y que estimo útiles para la tarea del presente foro, en las grandes áreas en que se sistematizó y recogió la reflexión del grupo de expertos liderados por el presidente Samper. Ellas son: políticas de ciencia, tecnología e innovación, sobre la gestión tecnológica, La formación de recursos humanos y el papel de la universidad, pensamiento y visión latinoamericana y hacia un ética de la gestión de la tecnología.

De la relatoría que Uds. tienen en su poder me permito subrayar algunos puntos que considero muy destacables:

- Sobre políticas de ciencia y tecnología: que hay una evidente dificultad administrativa de acercamiento del sector público a las empresas. Igualmente, las empresas deben asumir otra aproximación al sector público. Una sabia actitud es la de pensar lo micro desde lo macro y viceversa.

El verdadero cambio de mentalidad se registrará cuando los gobiernos comiencen a pensar más en términos micro y los empresarios en función macro, esto es, que los gobiernos se interesen en la productividad y los empresarios en la competitividad. Este es un criterio muy útil al promover sistemas nacionales de innovación.

- Respecto a la gestión de la tecnología: destaco que los participantes en el seminario de Lima señalaron que en nuestras universidades todavía predomina la idea de un "modelo lineal de desarrollo": se cree que primero hay que invertir en ciencia y ella derramará sus beneficios, que luego se convertirán

automáticamente en innovación. Esta posición todavía ejerce mucha influencia en el "lobby" frente a los organismos nacionales de ciencia y tecnología de la región. Como metafóricamente planteó uno de los participantes en el seminario de Lima: "la música de fondo no cambió en la comunidad científica". Las comunidades científicas están viviendo el cambio de época como una especie de "paraíso perdido".

Los espacios de oportunidad que en mi opinión deberían señalar nuestros sistemas de ciencia y tecnología, pueden concretarse en dos líneas maestras, sobre las que la OEI está concentrando su labor de cooperación en este campo. Me refiero a, por un lado, fomentar el apoyo público a la ciencia y tecnología, haciendo ver la importancia de éstas para el desarrollo económico y social, creando sensibilización y espacios de participación de la ciudadanía y, por el otro, a trabajar en el desarrollo y consolidación de sistemas nacionales de innovación orientados hacia las necesidades de nuestros pueblos que aprovechen las amplias potencialidades de algunos sectores productivos por medio de la especial atención a los siguientes aspectos:

- Una política dirigida a las PyME's (generadoras de empleo de nuestros países).
 - Un trabajo de preservación de los recursos naturales.
 - Atención a las industrias tradicionales y aprovechar las nuevas tecnologías para generar nuevos espacios productivos, sobre los cuales el trabajo integrador de muchos actores sociales (empresas, gobiernos, universidades, etc.) permita lograr crear industrias competitivas en torno a la riqueza natural que tienen nuestros países (por ejemplo, tal como ha ocurrido en Chile con la introducción del salmón y su explotación).
 - Un tema particularmente importante es la formación de recursos humanos y el papel de la universidad en la innovación tecnológica. La educación, hoy más que nunca, es una de las fuentes más críticas del desarrollo científico y tecnológico para la región. Igualmente, se debe resaltar que no realizar una adecuada gestión de talentos en nuestro medio latinoamericano es desperdiciar el capital intelectual de la sociedad y con ello exponerse a perder el conocimiento y las competencias adquiridas con costos elevados.
- Al enfocar los costos de la migración de talentos en términos de pérdida de competencias para un país, los costos seguramente aumentarán. Me permito

señalar que desde la OEI estamos tratando de apoyar a redes de intercambio y capacitación de recursos humanos en los avances de la gestión en la educación superior, en la educación técnica, en la cultura y en la ciencia y la tecnología y en la innovación tecnológica, involucrando directamente a los actores, recobrando buenas prácticas que se intercambian en redes. Esto es algo que puede aportar a la renovación de las modalidades de la gestión de los recursos humanos, tema clave para el futuro de Iberoamérica. Como ilustración señalo dos ejemplos:

Los Programas PIMA (Intercambio y Movilidad Académica) que en sus tres años de andadura ha permitido fortalecer redes de conocimiento en base a la movilidad de estudiantes de pregrado, al estilo de un Erasmus Iberoamericano, que debemos seguir apoyando y fortaleciendo; y, asimismo, las Cátedras CTS+I que nos han permitido ir creando espacios de trabajo académico sobre las temática de Ciencia, Tecnología e Innovación en el seno de nuestras universidades en un formato de red de cooperación.

La cultura Ciencia –Tecnología – Sociedad +Innovación (CTS+I) empieza a ser considerada como un campo de estudio en los países iberoamericanos, en los que se espera que la innovación mejore la calidad de vida de los ciudadanos y favorezca el crecimiento económico, promoviendo al mismo tiempo la sensibilidad y la implicación ciudadana en ese proceso, junto con la comprensión pública de sus incertidumbres, desafíos, riesgos y beneficios. Todo ello permitirá aumentar la cultura científica de los ciudadanos y promover una cultura emprendedora y creativa en los ámbitos empresarial y productivo.

- * Finalmente destacaré lo que hemos venido a denominar la ética de la gestión tecnológica: dos desafíos sociales de la región son enormes: el crecimiento con equidad y erradicar la pobreza. Este problema es clave, porque al fin de cuentas el problema fundamental de América Latina es que aunque no somos la región más pobre del mundo si somos la de mayor desigualdad relativa (o inequidad) y la de mayores niveles recientes de empobrecimiento. Esto no sólo nos lo dicen las estadísticas, sino que es visible a lo largo del continente. Todos estos son aspectos que podríamos englobar dentro de un capítulo “La ética tecnológica o la ética de la gestión de la tecnología”.

Las Políticas de Ciencia ,Tecnología e Innovación deben cubrir dos campos: la modernización tecnológica de las empresas y la disminución de la pobreza.

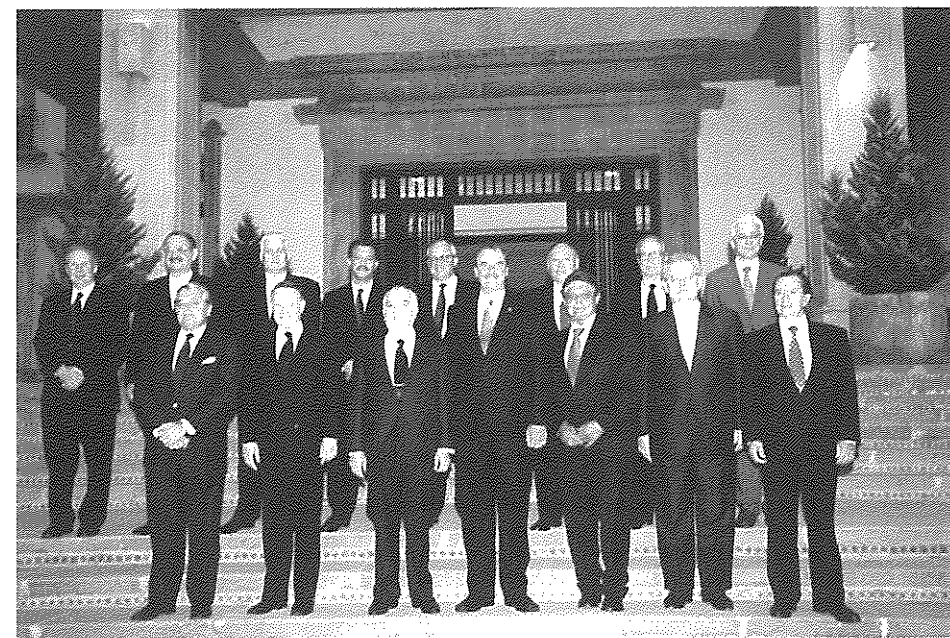
En ese sentido tiene una especial importancia que nuestra política de ciencia y tecnología tenga a nuestras PyME´s como destinatario esencial. Sabemos que ellas son las que mayor número de empleos formales generan y mantienen.

Los recursos humanos de nuestra región son muy valiosos. Desde la perspectiva del desarrollo de la sociedad del conocimiento, muchas veces son olvidados o simplemente caracterizados desde la carencia. Un gran reto que se nos presenta, es el conjugar políticas inteligentes, decididas y oportunas en materia científico-tecnológica con la revalorización de los conocimientos acumulados y expresados en la diversidad cultural iberoamericana.

En la cultura podemos encontrar un valiosísimo aporte de experiencias, valores y conocimientos sistematizados que podrían ayudar a dar el salto que esperamos, y a cumplir el objetivo de modernización y equidad. A modo de ejemplo: por un lado, las microempresas, que son las grandes generadoras de empleo informal, y que con escaso apoyo (generalmente brindado a partir de iniciativas de la sociedad civil) brindan sustento cotidiano a buena parte de nuestros pueblos; por otro lado pienso en el extenso, sofisticado y complejo conocimiento sobre la flora de nuestro continente que puede ser la base de numerosas actividades económicas en el campo de la salud e, incluso, en procesos de transformación de materias primas.

En esta visión ética, que incluye a lo social y lo cultural, es esencial que cuidemos cubrir la brecha en la relación entre tecnología y sustentabilidad del medio ambiente como otro tema crítico, e impostergable, de las nuevas políticas de Ciencia y Tecnología del futuro.

Finalizo recordando unas palabras de Federico Mayor Zaragoza: “sólo nos queda un patrimonio intacto: el futuro: Ahí está nuestra esperanza. Preservemos las tierras vírgenes del futuro. Sembremos ya los valores del porvenir. Cultivémoslos. Confiémoslos a nuestros sucesores. Así legaremos a nuestros hijos una herencia abierta viva, una herencia sin testamentos”.



*Asistentes al Tercer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos
Ciudad de México, 19 y 20 de mayo de 2003*

Este libro se terminó
de imprimir en junio de 2004
en Caracas-Venezuela
La presente edición consta
de 1.000 ejemplares