

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

El sistema multilateral de comercio: ¿La bicicleta puede pararse? Los retos del comercio para el desarrollo de América Latina y el Caribe

Copyright © SELA, octubre 2011. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN	10
II. EL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS	12
1. Las tendencias de corto plazo: del gran colapso a la recuperación inestable	17
2. Las tendencias de largo plazo: los cambios estructurales en el comercio internacional	24
3. América Latina y el Caribe: cambios y continuidades	31
III. EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: ¿LA BICICLETA PUEDE PARARSE?	38
1. OMC: Logros y fracasos	40
2. Multilateralismo y regionalismo: la necesaria convivencia.	45
IV. EL COMERCIO Y EL CRECIMIENTO INCLUYENTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	48
1. Experiencias exitosas	50
2. La agenda de comercio para el desarrollo incluyente	51
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54
VI. BIBLIOGRAFIA	57

P R E S E N T A C I Ó N

El espectro del proteccionismo vuelve a ser invocado, en un contexto económico de elevada incertidumbre por la posible contracción de la actividad económica en las principales economías industrializadas. En octubre de 2011, las negociaciones comerciales conocidas como la Ronda Doha completan diez años sin que se vislumbre ninguna perspectiva de una conclusión exitosa. Son muchos los que temen que la credibilidad del sistema multilateral de comercio esté en juego.

En este documento de la Secretaría Permanente del SELA se analizan las principales tendencias del comercio internacional, la situación de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC y sus implicaciones para el sistema multilateral de comercio, así como los elementos más sobresalientes para el diseño de una agenda de comercio para el desarrollo con inclusión social en América Latina y el Caribe.

El documento está dividido en tres secciones sustantivas. En la sección II se revisan las tendencias de corto y de largo plazo en el comercio internacional, destacando la creciente importancia de las cadenas globales de valor. En la sección III, se presentan los problemas que enfrenta el sistema multilateral de comercio, ante la imposibilidad de completar la Ronda Doha. En la sección IV se discute la agenda del comercio para un desarrollo sostenible e incluyente en América Latina y el Caribe. El foco de la agenda está puesto en la integración productiva regional. Finalmente, en la sección V se presentan algunas conclusiones y recomendaciones, destacando el papel que pudiera desempeñar el SELA en el proceso de inserción de la región en las cadenas más dinámicas de comercio internacional.

La Secretaría Permanente del SELA expresa su reconocimiento a la Dra. Vivianne Ventura Días, por su dedicada labor como consultora para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

El espectro del proteccionismo vuelve a ser invocado, en un contexto económico de elevada incertidumbre por la posible contracción de la actividad económica en las principales economías industrializadas. En octubre de 2011, las negociaciones comerciales conocidas como la ronda Doha completan diez años sin que se vislumbre ninguna perspectiva de una conclusión exitosa. Son muchos los que temen que la credibilidad del sistema multilateral de comercio esté en juego. De acuerdo a los defensores del libre comercio, si se deja de pedalear la bicicleta de la liberalización del comercio, esta se puede caer. Es decir si no se sigue adelante con metas más ambiciosas de apertura comercial, se puede volver hacia atrás. No hay evidencias de cambios significativos en las políticas arancelarias de los países miembros de la OMC (Organización Mundial del Comercio). Sin embargo, se registran intervenciones más directas de los países para impedir la apreciación de sus monedas, que tornan sus exportaciones menos competitivas, y para reducir los efectos de las importaciones en el empleo.

La economía global sigue en aumento, movida principalmente por el incremento de la actividad económica de los países en desarrollo más avanzados, ampliándose la brecha entre las tasas de crecimiento de los países ricos y pobres. Según datos del FMI (Fondo Monetario Internacional), entre 2001 y 2007, el crecimiento de China explica más del 25 por ciento del crecimiento global, mientras que el de India explica aproximadamente un 5 por ciento.

Persisten así, las tensiones de la recuperación a dos velocidades, como la ha llamado el FMI. Dos velocidades entre los dos grupos, uno compuesto por países en desarrollo y otro, por los países industrializados; así como dos velocidades en el seno de los países en desarrollo. Entre los países en desarrollo, los de Asia han experimentado el más fuerte repunte. Asimismo, una recuperación que está marcada por una elevada incertidumbre, especialmente porque la continuidad de la expansión de las economías en desarrollo más avanzadas depende de la estabilidad de los flujos internacionales de capital, pero que se ve amenazada por los efectos cambiarios de la inmensa liquidez internacional, fruto ella misma de la manera en que la crisis financiera ha sido mal resuelta. Los mercados de los países en desarrollo más dinámicos y más grandes, como Brasil, China, India, Indonesia, México, Perú, entre otros, atraen flujos de capital alentados por el nivel relativamente elevado de los rendimientos en estos mercados. Son los flujos bancarios y de inversiones de cartera que lideran las entradas de capital hacia esas economías, mientras que se registra una disminución de las entradas en forma de inversión extranjera.

El ingreso de abundantes masas de capital promueve la valorización de las monedas locales, tornando las importaciones más baratas y las exportaciones más caras, principalmente las de productos manufacturados, lo que desarticula las cadenas productivas internas. Altos niveles de capacidad ociosa y políticas monetarias laxas en las economías más ricas mantienen el financiamiento barato a nivel mundial, y fomentan problemas de sobrecalentamiento en las economías de los países en desarrollo, principalmente en América Latina y el Caribe. El desafío para los gobiernos es manejar con prudencia las condiciones financieras favorables controlando los flujos de capital de corto plazo, los desequilibrios de balanza de pagos, procurando con ello, impedir que se formen burbujas en los activos financieros y no-financieros locales.

Las economías de América Latina y de parte del Caribe resistieron a los efectos de la crisis, con políticas macroeconómicas expansivas que amortiguaron los efectos de la contracción del comercio y del crédito, e impidieron que los efectos de los shocks

4

externos fueran catastróficos. Sin embargo, la actividad económica de los países de la región sufrió una contracción de un promedio de casi 2 por ciento, como resultado del desplome de las economías de México, Venezuela, y el Caribe. Todas las economías sufrieron contracción aunque la misma varió entre los extremos de México y Venezuela (10 puntos porcentuales) y Brasil, Chile y Colombia (cinco puntos porcentuales). Pero actualmente, no existen suficientes evidencias de la sostenibilidad del crecimiento de la región si persiste el deterioro de las condiciones externas. El ritmo de crecimiento de la demanda interna en los países grandes está aún condicionado por factores externos, entre los cuales se encuentra la emergente demanda de China por productos básicos.

Los efectos de la integración productiva y comercial, mediante la formación de cadenas de proveedores internacionales diseminados en un gran número de países, pero controladas por un número más reducido de empresas de bienes y servicios, se manifestaron en la transmisión instantánea de los movimientos de contracción y expansión de la demanda agregada a los flujos de comercio, entre el tercer trimestre de 2008 y el cuarto trimestre de 2009. Impulsada por grandes empresas multinacionales y gobiernos, que crearon las condiciones para la eliminación de las barreras al comercio y a la inversión en la mayoría de los países, y alentada por las innovaciones en las tecnologías de información, comunicaciones y transportes, que drásticamente redujeron los costos de transacción y de coordinación de la deslocalización de la producción, la construcción de cadenas globales de valor ha sido un proceso de largo plazo, cuyos rasgos más agregados recién empiezan a ser estudiados por los economistas del comercio, y que se tornó conocido por parte del gran público bajo la idea vaga de globalización.

Por una parte, la fragmentación internacional de la producción genera la oportunidad para que los países en desarrollo participen en transacciones comerciales de productos manufacturados o en servicios, que diversifican sus exportaciones y generan empleos afines con las calificaciones del trabajo en abundancia. Por otra parte, existen evidencias de que el proceso de estandarizar las actividades componentes de un proceso de producción complejo trae consecuencias para el empleo en los países industrializados y en los en desarrollo. Básicamente, la estandarización de las "tareas", independientemente del grado de sofisticación tecnológica contiene posibilidades de sustitución por trabajo más barato.

Según estimaciones de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en 2011, el comercio de la región crecerá un 27 por ciento en valores nominales, una tasa superior a la de las importaciones (23 por ciento), permitiendo reducir el déficit comercial regional. La región logró volver a un sendero de crecimiento tres meses antes que el mundo, en su conjunto. Las exportaciones de América Latina y el Caribe necesitaron 29 meses para lograr tasas positivas, mientras que las exportaciones mundiales precisaron de 32 meses. Para ese resultado, fue determinante el rol de la demanda de China y del resto de Asia, así como la de la propia región.

Siguen vigentes dos tendencias observadas en la segunda mitad de la década pasada, que impactaron los países de América Latina y el Caribe en distintas maneras: por una parte, el fuerte incremento en los precios de los productos básicos (*commodities*), incluyendo los alimentos, y por otra parte, el creciente rol de China como destino de las exportaciones y origen de las importaciones de la región. El futuro de las economías de la región va a depender mayormente de cómo se posicionen estratégicamente con relación a estos dos grandes temas: la utilización de las rentas derivadas del auge de los precios de los productos básicos, incluyendo el petróleo; y las relaciones de comercio e inversión con China.

Entre 1990 y 2000, los Estados Unidos expandieron su participación en las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, alcanzando un máximo de casi 60 por ciento en 1999, año en que también se observó un gran aumento de la participación de México en las exportaciones de América Latina y el Caribe. China y el resto de Asia, que sumados representaban poco más que 4 por ciento, en 2000, llegaron a cerca del 16 por ciento del valor de las exportaciones de la región en 2010. Entre 2000 y 2010, la participación estadounidense bajó a un 40 por ciento de las exportaciones regionales, volviendo a los niveles del inicio de los años 1990, antes de la creación del TLCAN, mientras que los mercados de la propia región volvieron a los niveles de mediados de la década anterior, cerca de 20 por ciento; y la Unión Europea permaneció en un promedio de 13 por ciento.

La reducción de la posición relativa de los Estados Unidos es aún más evidente cuando se analiza la composición de las importaciones regionales, aunque las importaciones de petróleo distorsionen las participaciones de los diferentes grupos de países. La posición relativa de China como proveedor básicamente de productos manufacturados aumentó de poco más de 1 por ciento en 1995-1996 para alcanzar el 14 por ciento en 2010. Si se excluyera el petróleo, la participación de China sería aún más destacada. Es decir que, si bien los Estados Unidos y Europa constituyen los principales mercados de la región consumiendo más de la mitad de los productos exportados, ha habido cambios significativos en su participación relativa.

Sin embargo, como ha argumentado la CEPAL en diversos de sus documentos publicados a lo largo de las últimas décadas, existe una correlación muy fuerte entre la composición por productos de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas y el destino exportador. Solamente los Estados Unidos y América Latina y el Caribe son destinos con predominancia de manufacturas, mientras que en las otras direcciones predominan los recursos naturales procesados y no procesados. Por ejemplo, se estima que en el periodo 2008-2010, las manufacturas representaron cerca de 60 por ciento de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia los Estados Unidos, y un 53 por ciento de las destinadas a la propia región. Sin embargo, las manufacturas constituyeron solamente un 24 por ciento de las exportaciones de la región hacia la Unión Europea; un 13 por ciento de las orientadas hacia la Asia y el Pacífico; y 16 por ciento de las exportaciones hacia el resto del mundo.

La presencia de manufacturas en el comercio con los Estados Unidos es consecuencia principalmente de las exportaciones intensivas en importaciones (*maquiladoras*) de México, América Central y parte del Caribe, que se beneficiaron de su proximidad con los Estados Unidos, para integrarse en algunas cadenas de proveedores, básicamente textiles y vestuario, y algunos electrónicos. Por otra parte, las manufacturas que representaban 53 por ciento de las exportaciones de la región hacia la propia región están constituidas por bienes, producidos en la región, en su mayoría, por empresas multinacionales. Según datos de la OMC, la proporción de las exportaciones de manufacturas por los países de América Latina (excluyendo México) que se destinaron a la propia región aumentó de 34 a más de 44 por ciento entre 2008 y 2009.

El talón de Aquiles de la región para crear cadenas de proveedores regionales o participar de cadenas globales es su infraestructura de transporte, seguridad y logística. Mientras la mayoría de los países más integrados a las cadenas globales han creado sistemas multimodales de transportes buscando maximizar las eficiencias relativas y diversificar riesgos, los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por ser mono modales: el comercio interno y entre países vecinos utiliza básicamente el transporte

6

terrestre por camiones, mientras que el comercio intrarregional y extra-regional ocurre básicamente por canales marítimos.

Históricamente, los gobiernos de los países industrializados utilizaron instrumentos de política comercial, y programas de producción compartida, para ayudar a sus empresas a reducir costos utilizando la mano de obra más barata de otros países, para las "tareas" más intensivas en trabajo de sus productos. La liberalización comercial de bienes, servicios y capitales, en los ámbitos unilateral, bilateral, plurilateral y multilateral jugó un rol significativo en los cambios en la estructura de la producción y del comercio. Iniciada por reducciones arancelarias y eliminación de medidas cuantitativas, en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), posteriormente, con los acuerdos de la ronda Uruguay, la liberalización multilateral fue extendida a la inversión, los servicios, y el derecho de establecimiento para las empresas, mientras que se reducía la acción de los gobiernos para la adopción de políticas industriales y se requerían más protección a los derechos de propiedad, *latu sensu*. Esas medidas crearon un ambiente de mayor seguridad jurídica para las empresas, que, junto con los beneficios de las innovaciones en tecnologías de información, comunicación, y transportes les permitió expandir la fragmentación del proceso productivo en bloques constitutivos de bienes y servicios, y a esparcir esos bloques entre países de costos laborales relativos más bajos.

Todos los 153 países miembros de la OMC (de los cuales 31 son países menos adelantados PMAs), y en particular los de América Latina y el Caribe, tienen un gran interés en defender un sistema de reglas que impida acciones arbitrarias de los más fuertes en contra de los más débiles. Para los países de la región, y para el desarrollo de un comercio más justo, es esencial el funcionamiento de un sistema de reglas que sea legítimo en la defensa de los derechos de todos y eficaz en la aplicación de normas y procedimientos. Asimismo, en garantizar un comercio más libre que favorezca la difusión de la innovación tecnológica, el intercambio de ideas, disemine el conocimiento, y amplíe los horizontes de viajeros y comerciantes. Sin embargo, los compromisos derivados de la Ronda Uruguay aún reflejan un gran desequilibrio en términos de concesiones otorgadas por los países en desarrollo y las recibidas por los países industrializados que la Ronda de Doha se proponía a rectificar.

Para diversos observadores, el aumento en el número de participantes en el proceso de decisión de la OMC, aliado a la diversidad de intereses y prioridades individuales en una agenda compleja de negociaciones resta eficiencia al enfoque multilateral de la liberalización, favoreciendo las vías bilaterales y plurilaterales.

En América Latina y el Caribe, el "regionalismo abierto", término tomado prestado de Asia, ha sido propuesto como una estrategia para la integración de la región en una economía internacional más abierta, pero en la cual los mercados se redefinen en función de los planes de las grandes empresas. El regionalismo abierto puede constituir un mecanismo de defensa ante los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extra-regionales. En un espacio económico sometido a las tendencias simultáneas de globalización y regionalización, y cargado de incertidumbres derivadas de la crisis económica y financiera, la integración regional funciona como un mecanismo para diversificar los riesgos, y para mejorar la capacidad productiva de la región, a partir de los mercados regionales.

En los diez años de la Ronda de Doha, la región aprovechó la bonanza de los precios elevados de los productos básicos para crecer a tasas elevadas y con la aplicación de activas políticas sociales, la mayor parte de los países pudieron ingresar en una etapa de crecimiento con más inclusión social. Empero, a pesar de evidencias de reducción

en los niveles de desigualdad, la deuda social sigue pendiente. La desigualdad en América Latina y el Caribe tiene tres características básicas: es elevada, persistente, y suele reproducirse en un contexto de baja movilidad socio-económica.

La reducción de la desigualdad registrada en el periodo reciente ha sido un producto secundario de las políticas de reducción de la pobreza, además de políticas de incremento del salario mínimo, en algunos países. Los programas de transferencia monetaria condicionada (TMC), como el Bolsa-Familia en Brasil, Progresía/Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Red de Protección Social en Nicaragua, Plan Familias en Argentina, entre otros, tuvieron un efecto positivo en el ingreso y en la capacidad de consumo de los estratos más pobres, reduciendo la pobreza y permitiendo un mayor acceso a bienes y servicios a segmentos de la población anteriormente excluidos. Sin embargo, la reducción permanente de las desigualdades en América Latina y el Caribe debe ser lograda por medio de políticas de transformación productiva, que promuevan el aumento de productividad por la introducción de innovación tecnológica extendida a sectores y empresas de diferentes tamaños. La creación sostenible de empleo de calidad y remuneración adecuada es parte de la agenda pendiente de la región.

La reflexión acerca de la agenda de comercio para el desarrollo en América Latina y el Caribe debe partir de los patrones de especialización e inserción comercial de los diferentes países para fundamentar una estrategia de largo plazo que permita a cada país transitar hacia un desarrollo que sea sostenible económica y socialmente. La sostenibilidad económica comprende también un manejo responsable del patrimonio natural una vez que la destrucción de sus activos más importantes es incompatible con economías basadas en la explotación de recursos naturales. Si bien existen contradicciones entre la racionalidad individual y la racionalidad social de la explotación de un recurso escaso, la protección del patrimonio natural de los países es condición necesaria para la preservación de la actividad productiva en América Latina y el Caribe en bienes y servicios.

Empero, la integración en la economía mundial es fuente de oportunidades, pero también de fuerte competencia, de inestabilidad de precios y de volatilidad financiera. La agenda comercial de la región debe buscar maximizar los beneficios de la inserción internacional para las empresas y la economía del país mientras busca reducir los riesgos, diversificando la canasta exportadora, y buscando ventajas competitivas más permanentes. El término ventaja competitiva se diferencia de las ventajas comparativas porque mientras estas son generales, por estar basadas en la disponibilidad amplia de factores; o heredadas, es decir, basadas en la disponibilidad de recursos naturales, las ventajas competitivas son creadas por la empresa con habilidades particulares, por ejemplo, por medio de innovación tecnológica, definición de marca, construcción de equipos de trabajo, etc.

Los esfuerzos de los gobiernos de América Latina y el Caribe deben centrarse en la creación de redes (*networking*) entre gobiernos, instituciones, empresas y organizaciones privadas de desarrollo con el propósito de crear las condiciones regionales de una producción de bienes y servicios sostenida y de mayor competitividad. Esto implica la creación de un entorno de apoyo a proveedores de bienes y servicios regionales que tengan condiciones de competir en los mercados internacionales.

Como fue señalado en documentos anteriores del SELA, en el actual escenario de bajo crecimiento de las economías industrializadas, las fuentes extra-regionales de crecimiento deben ser reemplazadas por fuentes internas a la región. Por ejemplo, la

8

utilización del poder de compra de grandes empresas latinoamericanas y caribeñas puede resultar en prácticas eficientes de integración productiva, que busquen la complementación productiva entre los países, aprovechando las capacidades existentes, transfiriendo conocimiento y experiencias, y reduciendo las asimetrías entre ellos.

La integración productiva regional y la formación de cadenas globales de valor regionales es un proceso de largo plazo. Además de la construcción de instituciones e incentivos, demanda fuertes inversiones privadas y públicas en la creación de la infraestructura de transportes y comunicaciones. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica constituyen excelentes marcos para la cooperación regional y subregional en infraestructura, que deben ser respaldado con acciones concretas. Los ejes de integración y desarrollo, ya identificados, contienen un potencial de integración y formación de cadenas productivas desde que se establezcan las conexiones entre producción de materias primas, procesamiento, industrialización, y suministro de los servicios de apoyo.

Nunca está demás hacer hincapié en que no obstante sus imperfecciones, todas las sociedades latinoamericanas y caribeñas son sociedades democráticas, en las cuales, los ciudadanos y ciudadanas pueden hacer oír su voz, y transmitir sus demandas. Si bien con grandes variaciones entre los países en los mecanismos institucionales para la participación ciudadana, cada vez más, las agendas de gobierno deben ser negociadas y consensuadas con la ciudadanía antes de transformarse en plataformas políticas. El debate democrático introduce una diferencia muy fuerte entre América Latina y el Caribe y las economías exitosas de Asia.

El actual escenario de elevada incertidumbre, con la virtual paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha, y fuertes aprehensiones ante las acciones de los gobiernos nacionales para la defensa de los efectos cambiarios en la competitividad de las empresas y el empleo, suscita nuevas demandas para la cooperación internacional para el desarrollo, y en particular, requiere el respaldo del SELA en su labor sistemática de consulta y coordinación para concertar estrategias comunes de América Latina y el Caribe en foros negociadores como la OMC, y promover la integración regional y subregional.

Algunos temas inmediatos pueden contar con la larga experiencia que el SELA ha acumulado en su historia:

1. Realizar estudios sistemáticos acerca de iniciativas en la región con vistas a crear mecanismos de financiamiento para proyectos conjuntos de largo plazo, en el ámbito regional y subregional.
2. Avanzar en el establecimiento de un sistema de información sobre redes de apoyo a las cadenas regionales de proveedores y contribuir al intercambio de oportunidades de cooperación en cuanto a competitividad sistémica en industrias regionales específicas. En particular, analizar el rol de China y de otros países como escollos o facilitadores de la integración productiva regional.
3. Promover análisis sistemáticos sobre políticas e iniciativas de coordinación regional de programas de innovación, así como la consolidación de los sistemas nacionales de innovación en los diferentes países. Asimismo, identificar las acciones de coordinación y concertación complementarias para generar sinergias entre los países participantes.
4. Sistematizar y difundir información sobre los casos exitosos en la región.

5. Profundizar y divulgar los estudios de la infraestructura física e instrumentos de facilitación de comercio para la integración en América Latina y el Caribe. Analizar el papel que están cumpliendo los mecanismos de integración regional y subregional en los avances de iniciativas como el Proyecto Mesoamérica e IIRSA.
6. Definir acciones regionales y subregionales para el fortalecimiento de la productividad de las PYMES, principalmente en la producción de servicios de apoyo en redes regionales de proveedores.
7. Seguir con sus estudios para impulsar las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con países y regiones, que contribuyan a diversificar el comercio y las relaciones económicas externas de la región.

10

I. INTRODUCCIÓN

La economía internacional vuelve a enfrentar los riesgos de una recesión que pone a prueba la cooperación entre las naciones del mundo industrializado y en desarrollo.

Después de una solución errática a la crisis bancaria de 2007-2008 que socializó las pérdidas y privatizó los beneficios, sin sancionar el comportamiento de los grandes bancos de inversión responsables de la peor crisis financiera desde 1930, la ciudadanía boquiabierta asiste a los mismos bancos y banqueros transformados en avalistas de las políticas macroeconómicas de gobiernos europeos y de Estados Unidos. El público se pregunta ¿cuál fue el aprendizaje de la crisis causada por fallas en los mercados financieros? ¿Porqué los gobiernos aceptan que las mismas instituciones, que fracasaron en prevenir a los inversionistas acerca de los títulos de bancos con préstamos dudosos, pueden ser confiables para evaluar la gestión macroeconómica de los gobiernos y la solidez de las finanzas públicas? Políticas fiscales restrictivas son exigidas a gobiernos que acumularon deudas con decisiones equivocadas de salvar sus bancos, pero que presentan elevado desempleo, y caída de los sueldos reales, mientras las empresas tienen liquidez pero son renuentes a invertir y crear empleos. Los gobiernos de los países industrializados no tienen instrumentos, o no quieren utilizarlos, para forzar a las empresas a direccionar sus activos financieros para inversiones productivas.

Los gobiernos de los países en desarrollo, en particular las de América Latina y el Caribe, lograron soslayar los peores efectos de la crisis de 2008-2009, pero, como los demás, necesitan más tiempo para contener los impactos negativos de las políticas contracíclicas aplicadas.

Asimismo, el espectro del proteccionismo vuelve a ser invocado, en un contexto económico de elevada incertidumbre por la posible contracción de la actividad económica en las principales economías industrializadas. En octubre de 2011, las negociaciones comerciales conocidas como la Ronda Doha completan diez años sin que se vislumbre ninguna perspectiva de una conclusión exitosa. Son muchos los que temen que la credibilidad del sistema multilateral de comercio esté en juego. De acuerdo a los defensores del libre comercio, si se deja de pedalear la bicicleta de la liberalización del comercio, esta se puede caer. Es decir si no se sigue adelante con metas más ambiciosas de apertura comercial, se puede volver hacia atrás.¹ No hay evidencias de cambios significativos en las políticas arancelarias de los países miembros de la OMC (Organización Mundial del Comercio). Sin embargo, se registran intervenciones más directas de los países para impedir la apreciación de sus monedas, que tornan sus exportaciones menos competitivas, y para reducir los efectos de las importaciones en el empleo.²

Es innegable que la reducción de barreras al comercio y a la inversión favoreció la expansión de cadenas globales de proveedores. Algunos especialistas piensan que, a

¹ La llamada "teoría de la bicicleta" es atribuida a Fred Bergsten del Instituto Peterson para la Economía Internacional.

² Para detener una masiva depreciación de su moneda, en septiembre de 2011, el gobierno y el Banco Nacional de Suiza decidieron establecer un cambio mínimo de 1,20 francos suizos por euro en los mercados de divisas (Suiza tomó una medida radical: debilitó su moneda y la ató al euro", *El Carin*, 7 de septiembre de 2011 disponible en http://www.ieco.clarin.com/economia/Suiza-medida-radical-debilito-moneda_0_550145054.html). Asimismo, a mediados de septiembre, el gobierno de Brasil elevó el impuesto sobre productos industrializados (IPI) para diversos productos nacionales o importados con un mínimo de 65 por ciento de piezas y servicios nacionales ("Governo eleva IPI para proteger carro nacional", *Valor Económico*, 16 de septiembre de 2011 disponible en <http://www.valor.com.br/empresas/1008704/governo-eleva-ipi-para-protger-carro-nacional>).

diferencia del comercio esencialmente interindustrial que predominaba durante otras rondas negociadoras, la actual estructura del comercio suele generar intereses nacionales que favorecen el *status quo* de economías abiertas. La verdad es que la estructura de comercio basada en la fragmentación de la producción se caracteriza por la opacidad. No existen datos completos sobre la nueva estructura del comercio, en el cual parte de los mercados es interno a las grandes empresas manufactureras o de servicios. El comercio pasó a evidenciar que "lo que se ve, no es lo que recoge la realidad". Los datos indican que China produce los iPhones de Apple, pero solamente 3 por ciento del valor del aparato es producido allá; parece que México exporta productos de alta tecnología, pero solamente las "tareas" intensivas en trabajo son realizadas en el país. ¿Cuál es el tamaño de este comercio? Existen estimaciones, se puede utilizar el rubro "partes y componentes", se puede utilizar una matriz de insumo-producto y acoplar con los datos de comercio, se puede utilizar informaciones anecdóticas de empresas e intentar armar un cuadro más general. Pero, en realidad, como muestra la iniciativa de la OMC "Hecho en el mundo", no se sabe cuánto del valor comercial que es atribuido al último país de origen es falso o verdadero, a menos en los casos mencionados de países en los cuales el comercio de procesamiento de exportaciones es importante.

La aceptación de la transformación radical en la naturaleza del comercio, por la OMC, tiene implicaciones profundas para las interpretaciones normativas del comercio. En un contexto de intercambios impulsados por la fragmentación de la producción coordinados por grandes empresas multinacionales, el comercio sigue siendo importante pero no se puede predecir las consecuencias del mismo para la producción, precios de los factores y empleo. El marco teórico creado para el comercio de productos acabados no sirve para el comercio con base en economías de escala, alcance y de aglomeración, ventajas absolutas, y de movimientos estratégicos por empresas y gobiernos.

Entre octubre de 2001, cuando empieza la Ronda de Doha, y octubre de 2011 ocurrieron cambios notables en la posición relativa de los principales actores internacionales, con el creciente protagonismo de China, India y Brasil en el escenario mundial. La relevancia del G-20 en la resolución de la crisis de 2008-2009 señaló las importantes mudanzas en la estructura de poder. Establecido en septiembre de 1999 por los ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales de los países del Grupo de los Siete, el G20 incluye las 20 economías más significativas desde el punto de vista "sistémico". Empero, no lograron trascender las diferencias entre los más y menos industrializados, en los temas más importantes como regulación financiera, y la reforma del sistema financiero internacional.

El comercio es un importante sector de las economías América Latina y el Caribe que, con pocas excepciones, como Argentina y Brasil, han escogido un modelo de crecimiento en cierta medida basado en exportaciones. Con sus exportaciones aún muy dependientes de recursos naturales, ya sea como productos o, como servicios, la integración de algunos países en las cadenas globales de valor sigue limitada a actividades intensivas en trabajo no calificado, relativamente barato y en abundancia en todos los países de la región. La recuperación de los precios de los productos básicos ha permitido el crecimiento de las exportaciones de la región pero sigue habiendo un fuerte componente especulativo en la elevación de los precios, por lo que se mantiene la volatilidad implícita de los mismos. Fuertes problemas en la infraestructura física, humana e institucional impiden la creación de cadenas regionales de valor.

12

Más allá de los problemas de corto plazo, América Latina y el Caribe necesita volver hacia la elaboración de proyectos de desarrollo que logren rescatar la deuda social que la región ha acumulado a lo largo de los dos siglos de independencia, con raíces en la historia colonial. La región detiene la triste marca de tener el mayor nivel de desigualdad de oportunidades y de resultados de todas las regiones en desarrollo. En los últimos años, políticas sociales efectivas contribuyeron a reducir los grados de desigualdad, pero a un ritmo inferior al de las otras regiones. Los gobiernos y las sociedades latinoamericanas y caribeñas deben enfrentar los desafíos de largo plazo, y definir una agenda de comercio que sostenga una mayor inclusión social, mediante políticas que fomenten la difusión tecnológica a las PyMEs (Pequeñas y Medianas Empresas), que son las empresas que generan empleos, para que sean empleos de calidad, con mejores salarios. Para que esos planes de largo plazo sean formulados y aplicados, es fundamental que los gobiernos sean firmes en contener los efectos de la crisis de los países industrializados en el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas. Las políticas de corto plazo no pueden eludir el proceso de desarrollo incluyente, como objetivo estratégico, para el cual se necesitan políticas de largo plazo.

En lo que sigue, el documento está dividido en tres secciones sustantivas. En la sección II se revisan las tendencias de corto y de largo plazo en el comercio internacional, destacando la creciente importancia de las cadenas globales de valor, las oportunidades y los desafíos que esos cambios plantean para los países de la región. En la sección III, se presentan los problemas que enfrenta el sistema multilateral de comercio, ante la imposibilidad de completar la Ronda Doha. En la sección IV se discute la agenda del comercio para un desarrollo sostenible e incluyente en América Latina y el Caribe. El foco de la agenda está puesto en la integración productiva regional. La construcción de cadenas regionales de valor depende del aumento de la inversión pública para mejorar la infraestructura viaria, portuaria, y de comunicaciones regional. Finalmente, en la sección V se presentan algunas conclusiones y recomendaciones, destacando el papel que pudiera desempeñar el SELA en el proceso de inserción de la región en las cadenas más dinámicas de comercio.

II. EL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS

Existe un consenso generalizado en que el ritmo de la recuperación global iniciada en el tercer trimestre de 2009 empezó a tambalear a partir del segundo trimestre de 2011 debido a las secuelas de la crisis de 2008-2009 en las economías más ricas (FMI 2011a; UNCTAD 2011a). Empero, no hay consenso acerca de las implicaciones del freno en el crecimiento de los países ricos para la economía mundial. No existen evidencias de una inminente recaída de la recesión en los Estados Unidos, aunque los indicadores de confianza de consumidores y empresas en el país hayan alcanzado mínimos históricos.³ Los datos indican que el producto agregado de los Estados Unidos todavía no ha alcanzado los niveles anteriores a la crisis.⁴ A fines de septiembre, el crecimiento

³ Entre marzo y agosto de 2011 el indicador que mide el sentimiento del consumidor estadounidense cayó 25 por ciento, representando el desplome más elevado en tres meses de los registros que la Universidad de Michigan colecta sobre los consumidores de Estados Unidos desde 1946 (véase la página web de las encuestas de consumidores de Reuters/Universidad de Michigan (http://thomsonreuters.com/products_services/financial_products/a-z/michigan_surveys_of_consumers/#tab1)). Asimismo, el Índice de actividad nacional de la Reserva Federal de Chicago de agosto de 2011 sugirió un crecimiento de la actividad nacional en los Estados Unidos por debajo de su tendencia histórica. Cuarenta y cuatro de los 85 indicadores individuales presentaron contribución negativa al indicador ("Index shows economic activity weakened in August", *Chicago Fed National Activity Index*, disponible en http://www.chicagofed.org/digital_assets/publications/cfnai/2011/cfnai_september2011.pdf).

⁴ Bern S. Bernanke, "The US economic Outlook", 8 de septiembre de 2011, (disponible en <http://www.bis.org/review/r110909b.pdf?frames=0>).

anualizado de la economía estadounidense para 2011 fue estimado en cerca de 1.3 por ciento. Problemas de la deuda soberana y las secuelas de la crisis en los países de la Unión Europea resultaron en un anémico crecimiento de 0,7 y 0,2 por ciento, respectivamente en el primero y segundo trimestres de 2011.⁵ Desastres naturales, como el trágico terremoto en Japón, se sumaron a las dificultades crónicas que el país enfrenta desde el inicio de la década de 1990, resultando en una contracción de la economía japonesa en 0,9 y 0,2 en los dos primeros trimestres de 2011. Además, la magnitud del *tsunami* que siguió al terremoto afectó las cadenas globales de valor y la producción internacional de manufacturas, contribuyendo así al deterioro de la recuperación económica global.

En particular, el debilitamiento de la economía de Estados Unidos y de los países europeos se refleja en una baja capacidad de creación de empleos. El número de desempleados en aquél país permanece en torno de 14,5 millones desde agosto de 2009. A ellos se suman el contingente de personas subempleadas (trabajo a tiempo parcial involuntario) que supera 8,8 millones, y 2,6 millones de personas que no entraron en el número de desempleados porque no buscaron empleo en las cuatro semanas que antecedieron la encuesta, según datos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.⁶ Es decir, la tasa de desempleo, en un promedio de 9,1 por ciento (8,9 por ciento para varones y 8,0 por ciento para mujeres) no refleja el real problema del desempleo en el país. En los Estados Unidos, las evidencias son de empeoramiento del ingreso medio real, un aumento de la pobreza junto con una concentración brutal del ingreso y de la riqueza.⁷

El promedio de la tasa de desempleo en la Unión Europea es un poco superior a la de Estados Unidos (9,5 por ciento), pero varios países como Bulgaria (11,4 por ciento); Croacia (14,7 por ciento); España (21,2 por ciento); Estonia (12,8 por ciento); Eslovaquia (13,4 por ciento); Grecia (15 por ciento); Irlanda (14,5 por ciento); Letonia (16,2 por ciento); Lituania (15,6 por ciento); Portugal (12,5 por ciento) conviven con tasas de dos dígitos. En julio de 2011, Eurostat estimaba que 22, 7 millones de hombres y mujeres de la Europa de 27 estaban desempleados.⁸

Los economistas están muy divididos en lo que se refiere a las prioridades para las políticas macroeconómicas en Estados Unidos y Europa, así como a los instrumentos que deberían ser utilizados. A los economistas de corte keynesiano les parece excesiva la preocupación de los gobiernos de Estados Unidos, y Europa con el equilibrio fiscal, olvidándose que los problemas fiscales son en gran parte consecuencias de las acciones

⁵ Eurostat news release. Euroindicators 127/2011, 6 de septiembre de 2011 (disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>).

⁶ Véase el Sumario de la Situación del Empleo en agosto de 2011 (<http://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>).

⁷ Datos del Censo de 2010 indican que más del 50 por ciento de los hogares estadounidenses tenían un ingreso real anual de menos de 50 mil dólares, con una reducción de 2,3 por ciento en relación con 2009, y de 6,4 por ciento comparado con 2007, el año antes de la Gran Recesión. La tasa de pobreza en 2010 fue estimada en 14,3 por ciento (46,2 millones de personas), un aumento de 0,8 puntos porcentuales en comparación con 2009 y de 2,6 puntos porcentuales con relación a 2007. El nivel de pobreza es definido en función de la composición familiar: desde un ingreso de 11,1 mil dólares para un hogar de una persona hasta 45,2 mil dólares para un hogar de nueve personas o más. El promedio del ingreso familiar para un hogar de cuatro personas es 22,3 mil dólares. Véase DeNavas-Walt et alia 2011). Los estudios de los economistas Thomas Piketty y Emmanuel Saez muestran que el uno por ciento más rico de los Estados Unidos se apropió de más del 80 por ciento del crecimiento entre 1980 y 2005 (disponibles en <http://elsa.berkeley.edu/~saez/> y <http://piketty.pse.ens.fr/index.php>).

⁸ Datos del Eurostat (Oficina de Estadísticas de la Comisión Europea) (disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>).

14

de los estados para impedir los efectos catastróficos de la crisis financiera de 2008-2009.⁹ Las políticas monetarias y fiscales que fueron adoptadas por los gobiernos para estabilizar el sistema financiero de los países ricos convirtieron la deuda privada en pública, salvaron a los bancos, los banqueros y los inversionistas, pero las tímidas medidas de estímulo (reducciones de impuestos) no fueron eficaces para crear empleos productivos, mejorar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas, ayudar a los propietarios de inmuebles a pagar sus deudas, y promover una recuperación sostenible de la economía en estos países.

Por otra parte, los programas de austeridad fiscal propuestos por los gobiernos europeos y de Estados Unidos como solución para la crisis fiscal traen recuerdos amargos mezclados a sentimientos de *schadenfreude* en América Latina y Asia, que la interdependencia económica no permite olvidar. Para los que creyeron que la crisis financiera reciente había educado a académicos, políticos y a la sociedad en general en la necesidad de un mayor equilibrio entre mercado y gobierno, y de regulaciones más estrictas para la operación de los mercados financieros, causa un gran disgusto presenciar gobiernos que aceptan que los mercados, que fallaron repetidamente, y en gran escala, en 2007-2008, sean los que determinen cuáles son las políticas macroeconómicas más adecuadas para sus economías.¹⁰ Son los trabajadores, los pensionistas, los agricultores, los estudiantes, que no participaron de la fiesta financiera los que son llamados a pagar la cuenta, por la vía de la reducción de los servicios públicos, reducción de sus salarios y el desempleo. En Estados Unidos no hay evidencia de que el sector privado esté dispuesto a reemplazar al sector público, en los ámbitos federal, estadual y municipal en impulsar la demanda agregada. El debilitamiento de los gastos públicos resulta en menos empleos, menos consumo privado y consecuentemente una baja y lenta recuperación económica en los países industrializados.¹¹

La economía global sigue en expansión, movida principalmente por el crecimiento de los países en desarrollo más avanzados, ampliándose la brecha entre las tasas de crecimiento de los países ricos y pobres. Según datos del FMI (Fondo Monetario Internacional), entre 2001 y 2007, el crecimiento de China explica más del 25 por ciento del crecimiento global, mientras que el de India explica aproximadamente un 5 por ciento.

En 2010, el producto mundial creció 5 por ciento, con una expansión de 3 por ciento de las economías de la OCDE y 7,3 por ciento de las demás. Para 2011, el FMI inicialmente estimaba el crecimiento mundial en 4,4 por ciento, con una tasa de 2,4 por ciento para las economías industrializadas y 6,5 para las demás. Sin embargo, se estimaba un crecimiento de 2,8 por ciento para los Estados Unidos, que en junio fue rebajado a 2,5 por ciento, y en septiembre, a 1,6 por ciento. El crecimiento de la zona del euro que estaba estimado en 1.8 por ciento fue revisado a la baja a 1.6 por ciento (FMI 2011b).

Persisten así, las tensiones de la recuperación a dos velocidades, como la ha llamado el FMI (FMI 2011c). Dos velocidades entre los dos grupos, uno compuesto por países en desarrollo y otro, por los países industrializados; así como dos velocidades en el seno de

⁹ Véanse Krugman, Paul "An impeccable disaster", en *The New York Times*. 11 de septiembre de 2011; "The Fatal Distraction", *The New York Times*, 5 de septiembre de 2011.

¹⁰ Stiglitz, Joseph E. "The ideological crisis of Western Capitalism", *Project Syndicate. A World of Ideas*, 6 de Julio de 2011 (disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz140/English>).

¹¹ Los datos de empleo en los Estados Unidos muestran que el desempleo es el resultado de baja generación de empleos y no del corte de empleos (David Greenlaw y Ted Wieseman, "US forecast update: more fiscal gridlock ahead?", 09 de septiembre de 2011 (disponible en <http://www.morganstanley.com/views/gef/#anchorbba69eee-dacb-11e0-ae21-476a1cd0f3d7>)).

los países en desarrollo y en el de los industrializados. Entre los países en desarrollo, los de Asia han experimentado el más fuerte repunte. Asimismo, una recuperación cercada por una elevada incertidumbre, especialmente porque la continuidad de la expansión de las economías en desarrollo más avanzadas depende de la estabilidad de los flujos internacionales de capital, pero esta se ve amenazada por los efectos cambiarios de la inmensa liquidez internacional, fruto ella misma de la manera en la cual la crisis financiera ha sido mal resuelta. Los mercados de los países en desarrollo más dinámicos y más grandes, como Brasil, China, India, Indonesia, México, Perú, entre otros, atraen flujos de capital alentados por el nivel relativamente elevado de los rendimientos en estos mercados. Son los flujos bancarios y de inversiones de cartera que lideran dichos flujos de capital hacia esas economías, mientras que se registra una disminución de las entradas en forma de inversión extranjera (IMF 2001c: 4).

Los desajustes cambiarios son algunos de los riesgos y desafíos que las economías en desarrollo más dinámicas enfrentan, en una economía mundial dividida en grupos que crecen a ritmos distintos (FMI 2011c). Los riesgos son aún mayores en un contexto en el cual la economía de solamente uno de los grupos se expande mientras que en el otro, empresas e inversionistas (físicos e institucionales) con alta liquidez no se interesan por la creación de inversiones productivas en sus países de origen, si no que buscan oportunidades globales de ganancias elevadas de corto plazo. La revaloración del riesgo global a favor de los activos de los mercados de las economías en desarrollo más avanzadas con fundamentos más sólidos y rendimientos más altos, atrae inversionistas físicos e institucionales.

El ingreso de abundantes masas de capital promueve la valorización de las monedas locales, tomando las importaciones más baratas y las exportaciones más caras, principalmente las de productos manufacturados, desarticulando las cadenas productivas internas. Altos niveles de capacidad ociosa y políticas monetarias laxas en las economías más ricas mantienen el financiamiento barato a nivel mundial, y fomentan problemas de sobrecalentamiento en las economías de los países en desarrollo, principalmente en América Latina y el Caribe. El desafío para los gobiernos es manejar con prudencia las condiciones financieras favorables, controlando los flujos de capital de corto plazo, los desequilibrios de balanza de pagos, y procurando impedir que se formen burbujas en los activos financieros y no-financieros locales.

Entre las herramientas que los gobiernos tienen a su disposición para la gestión de los flujos deseables e indeseables de recursos financieros se encuentran los controles administrativos de capital. Ellos se suman a los instrumentos tradicionales de política monetaria, política fiscal, la intervención cambiaria y los instrumentos prudenciales. Los costos humanos y sociales de la crisis, en términos de desempleo y caída del salario real, incentivan la utilización de instrumentos no tradicionales para impedir que los shocks externos promuevan el desarreglo de las economías en los países en desarrollo.

En particular, la selección de instrumentos no tradicionales para la gestión de los flujos de capital ganó legitimidad con la adopción de la Declaración de Seúl del G20 en noviembre de 2010, que destacó la necesidad de fortalecer las redes de seguridad financieras globales para ayudar a los países a manejar la volatilidad financiera otorgándoles instrumentos prácticos para superar súbitos cambios de los flujos internacionales de capital".¹² Asimismo, se hizo hincapié en que "en circunstancias en las que los países enfrenten ajustes severos indebidos, las respuestas de políticas en economías de mercados emergentes con reservas adecuadas y tasas de cambio

¹² "The G20 Seoul Summit Leader's Declaration", November 11-12, 2010 (disponible en http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf).

16

flexibles crecientemente sobre-valoradas pueden también incluir medidas macro-prudenciales cuidadosamente formuladas.”¹³ Por iniciativa de los países en desarrollo, la discusión técnica sobre los costos y beneficios de los flujos de capital, y un enfoque estructurado para manejar shocks de naturaleza sistémica fueron incluidos en la agenda de trabajo del FMI.¹⁴

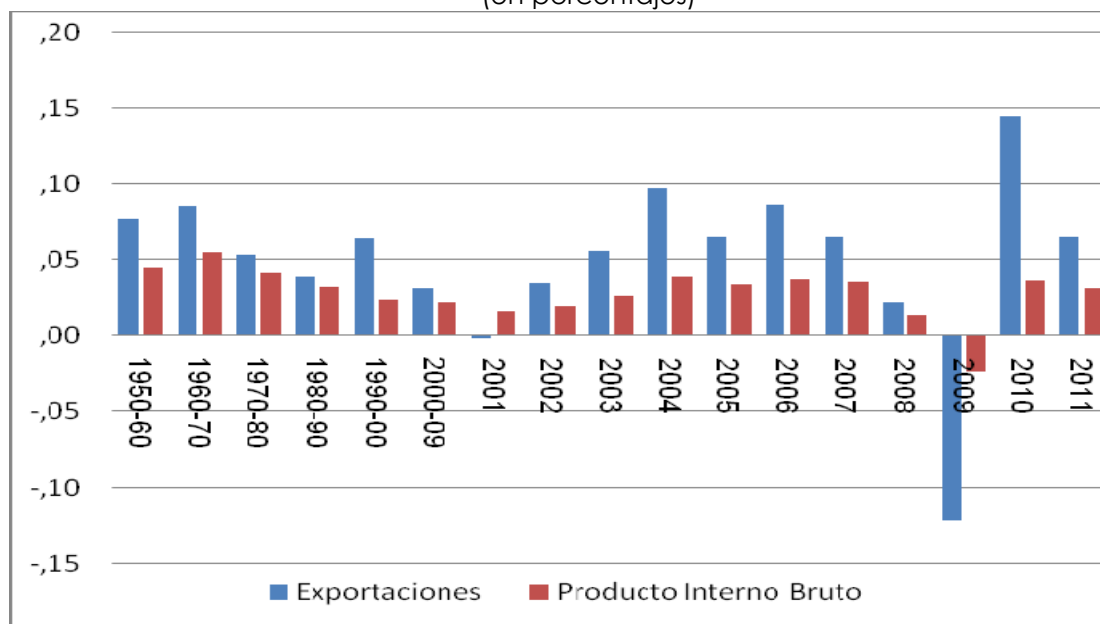
Por otra parte, parece haber consenso también en el rol del comercio internacional para la recuperación económica en 2010. Según la OMC (Organización Mundial del Comercio), la expansión de 14,5 por ciento del volumen de las exportaciones mundiales en 2010 más que compensó la violenta caída de 12 por ciento en 2009, si bien los dos movimientos opuestos siguen sin ser totalmente comprendidos por los economistas del comercio (véase el Gráfico 1). Los cambios en la estructura y naturaleza del comercio empiezan a ser crecientemente invocados para explicar la intensidad desproporcionada tanto en el derrumbe del comercio como en su alza, como se revisa más adelante.

Dos tendencias observadas en la segunda mitad de la década pasada, que impactaron a los países de América Latina y el Caribe en distintas maneras, siguen vigentes: por una parte, el fuerte incremento en los precios de los productos básicos (*commodities*), incluyendo los alimentos, y por otra parte, el creciente rol de China como destino de las exportaciones y origen de las importaciones de la región. El futuro de las economías de la región va a depender mayormente de cómo se posicionen estratégicamente con relación a estos dos grandes temas: la utilización de las rentas derivadas del auge de los precios de los productos básicos, incluyendo el petróleo, y las relaciones de comercio e inversión con China.

¹³ Mismo documento que el mencionado en la nota anterior, Cabe destacar que la República de Corea, que auspició la reunión de los líderes del G20 había adoptado mecanismos de controles de capital (derivados cambiarios) algunos meses antes de la cumbre del G20 (“Capital controls in South Korea”, *The Economist* 17 de junio de 2010, (disponible en <http://www.economist.com/node/16381310>).

¹⁴ En julio de 2011, el gobierno de Brasil definió varias medidas para reducir el flujo de capitales especulativos, entre las cuales está un impuesto sobre operaciones de derivados cambiarios (“Derivativos de câmbio são alvo de pesado pacote de medidas”, *Valor Econômico*, 28 de julio de 2011).

Gráfico 1
Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales y del PIB mundial
(en porcentajes)



Fuente: OMC (2010), *Estadísticas del Comercio Internacional 2010*, Gráfico 1 (disponible en http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_toc_e.htm). OMC (2011), "El Comercio Mundial en 2010 y Perspectivas para 2011", PRESS/628, 7 de abril (disponible en http://www.wto.org/spanish/news_s/pres11_s/pr628_s.pdf).

1. Las tendencias de corto plazo: del gran colapso a la incierta recuperación a dos velocidades

Los efectos del "gran colapso del comercio", ocurrido entre mediados del tercer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009 aún se hacen sentir en 2011. El desplome de las exportaciones fue repentino, intenso y altamente sincronizado: ninguna región o país logró escapar de la fuerte contracción de la demanda mundial, que siguió a la quiebra del banco de inversión Lehmann Brothers, hace tres años, el 15 de septiembre de 2008.¹⁵ El gráfico 2 expresa con nitidez la velocidad con la que la contracción de la demanda global se transmitió a los mercados de bienes finales, primarios e intermedios en el periodo mencionado. Asia fue la región con la menor caída en el valor de sus exportaciones y con un repunte más rápido (véase el gráfico 3).

Según la OMC (2010:20), el volumen del comercio mundial se contrajo en tres ocasiones desde 1965, siendo la más fuerte en 1975, cuando el valor real de las exportaciones se redujo un 7 por ciento. En 1982, después de la moratoria decretada por México, el volumen de las exportaciones disminuyó 2 por ciento, y en 2001, cuando estalló la burbuja de las empresas de internet, se observó una merma de 0,2 por ciento. Esas tres contracciones del comercio derivadas de crisis económicas de distintas naturalezas no se comparan con la caída de más del 12 por ciento en el volumen del comercio y de 22 por ciento en valor, observada en 2009.¹⁶ Esos datos muestran que la respuesta del

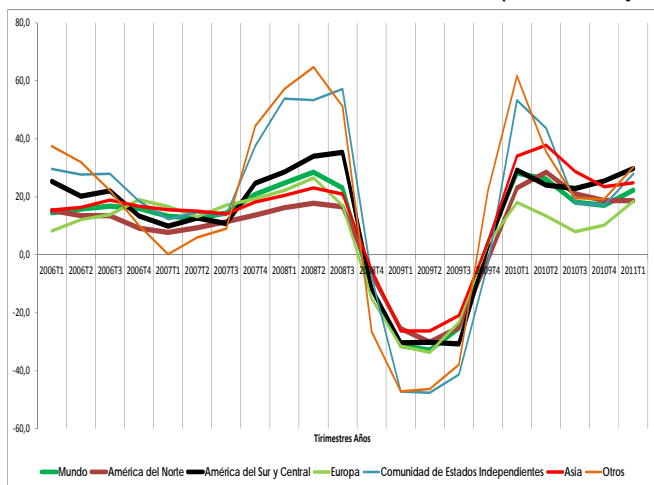
¹⁵ Para más informaciones véanse SELA 2009, 2010.

¹⁶ El comercio global de manufacturas se redujo 15,5 por ciento en 2009, cerca de tres veces más que la merma en el volumen de las exportaciones de productos mineros y el petróleo. El comercio agrícola se contrajo tres por ciento en volumen (OMC 2010: 36).

18

comercio a la reducción de la actividad económica fue más elevada en la crisis de 2008-2009 que en crisis anteriores. En los Estados Unidos, el volumen de las importaciones se redujo en 24 por ciento desde el tercer trimestre de 2007 hasta el segundo trimestre de 2009, para una caída del producto (3,8 por ciento) similar a la que fuera observada en la recesión de 1973-1975. Es esa ocasión el desplome del valor real de las importaciones fue de 15,2 por ciento (Bridgman 2010).

Gráfico 2
 Evolución del valor de las exportaciones: mundo y regiones
 Tasas de Crecimiento 2006-2011 (Trimestrales
 (Porcentajes)

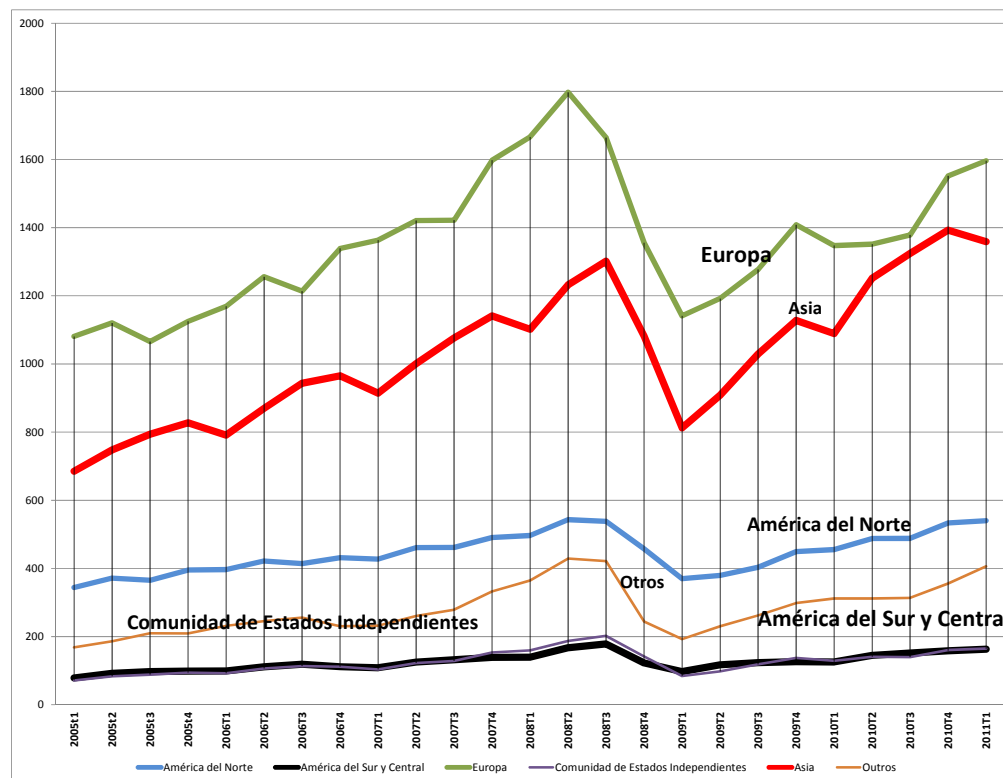


Fuente: Elaboración basada en datos del FMI (Directions of Trade); Eurostat, Comext Database, Estadísticas nacionales; Global Trade Atlas disponibles en la página de la OMC (http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/quarterly_world_exp_e.htm).

Estudios recientes muestran que la caída de la demanda agregada estuvo asociada a factores del lado de la oferta, tales como restricciones al crédito para el comercio, y desajustes en las cadenas globales de proveedores. La contracción del comercio resultó tanto de una disminución de las cantidades exportadas como de los precios, siendo más evidente la reducción de las cantidades en las manufacturas y de los precios en los productos básicos. Si bien esos efectos promedios esconden enormes diferencias entre grupos de productos, existen fuertes evidencias de que el colapso en el comercio fue el resultado de postergación sincronizada de compras, especialmente de bienes de consumo duraderos y de máquinas y equipos (Haddad, Harrison y Hausman 2010).

Como se propone más adelante, los especialistas se preguntan si la creciente subcontratación (tercerización) internacional puede explicar el aparente crecimiento de la volatilidad del comercio en los ciclos económicos.¹⁷

Gráfico 3
 Evolución del valor de las exportaciones: mundo y regiones
 Valor en billones de dólares corrientes
 2005-2011 (valores trimestrales)



Fuente: Elaboración con base en datos de OMC, 2011, *Short-Term Merchandise Trade Statistics* (disponible en http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/quarterly_world_exp_e.htm).

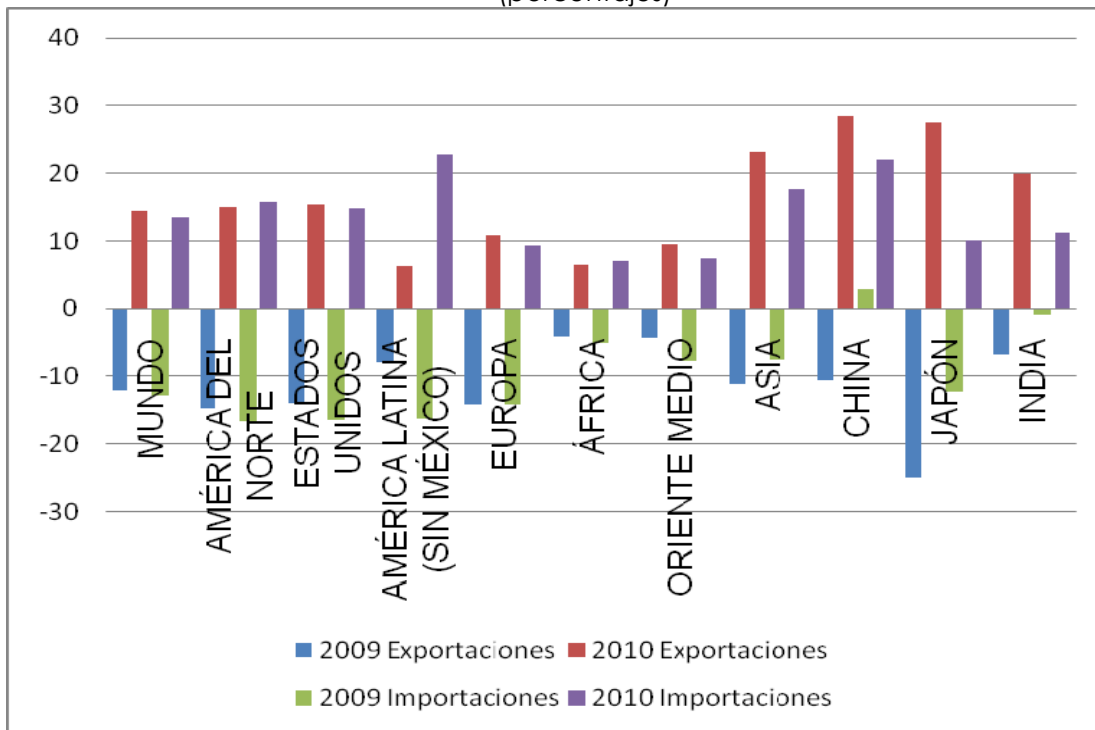
En 2010, el comercio volvió a crecer, debido principalmente a la expansión del comercio Sur-Sur, con el fuerte protagonismo de las importaciones de China, que crecieron más del 22 por ciento, y fueron cruciales para el desempeño de los países exportadores de materias primas, incluidos los de América Latina y el Caribe. Como se puede verificar en el Gráfico 4, en 2010, China se distinguió de los demás, como un país que presentó crecimiento real de sus importaciones, además de la mayor expansión de sus exportaciones, entre los grandes actores del comercio mundial. En gran medida debido al comercio entre países en desarrollo de Asia, el comercio Sur-Sur fue equivalente a más de un 20 por ciento del comercio mundial en 2010 (CEPAL 2011).

El crecimiento del volumen (valor real) de las exportaciones en cerca de 14,5 por ciento y de 22 por ciento en valor (dólares corrientes) fue excepcional, y el más alto observado en las series de datos procesados por la OMC, desde 1950 (véase el Gráfico 1). Las

¹⁷ Según los datos de los Estados Unidos, la respuesta de las importaciones a los shocks de la actividad económica aumentaron en los últimos 40 años. Entre 1967 y 1989, un por ciento de desviación del PIB de la tendencia histórica (PIB potencial) resultaba en una desviación promedio de 2,4 por ciento de las importaciones. Entre 1990 y 2009, la respuesta aumentó hasta un 3,2 por ciento (Bridgman 2010).

previsiones para 2011 son de una tasa de crecimiento del valor real de las exportaciones de un máximo de 5,8 por ciento.¹⁸ En dólares corrientes, las exportaciones de bienes totalizaron 15,2 billones en 2010 volviendo prácticamente a los valores del auge de 2008 (15,7 billones de dólares) (OMC 2011).¹⁹

Gráfico 4
Crecimiento en el volumen (valor real) de las exportaciones e importaciones
2009-2010
(porcentajes)



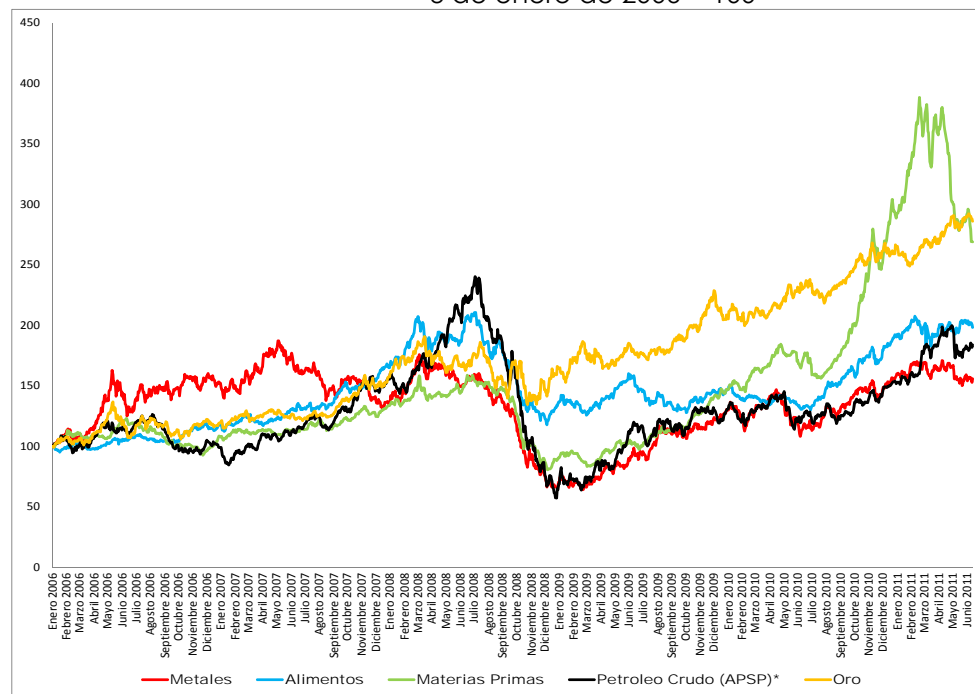
Fuente: Elaboración con base en datos de OMC (Organización Mundial del Comercio) 2011, PRESS/628, Ginebra, OMC, cuadro 1, pág. 5 (disponible en <http://www.wto.org>).

En 2009, China se convirtió en el primer exportador mundial de mercancías (y el quinto mayor exportador de servicios comerciales), representando 9,6 por ciento del total, y aumentando la proporción hasta más del 10 por ciento de las exportaciones mundiales, en 2010. América Latina y el Caribe (incluyendo México) se mantiene con poco más de un 5,5 por ciento de las exportaciones mundiales; con el aumento en la participación individual de Brasil siendo compensado por una caída en la de México. Es importante destacar además, que los datos procesados por la OMC muestran que América Latina y el Caribe (excluyendo México) presentó el más débil crecimiento en el volumen de sus exportaciones y una de las más elevadas tasas de las importaciones, en 2010 (véase el Gráfico 4). El crecimiento de las exportaciones de la región en valor nominal, en gran medida, ha sido consecuencia del aumento de los precios de los productos exportados.

¹⁸ El 22 de abril, la OMC estimaba un crecimiento de 6,5 por ciento en el volumen de exportaciones en abril de 2011, pero la redujo a un 5,8 por ciento en septiembre ("Frente al creciente riesgo de deterioro, la OMC reduce a 5,8 por ciento sus previsiones de crecimiento comercial", Press/641, 23 de septiembre de 2011 (disponible en http://www.wto.org/spanish/news_s/pres11_s/pr641_s.htm)).

¹⁹ Las exportaciones de servicios comerciales sumaron poco más del 3,6 billones de dólares en 2010. Es decir que el valor total del comercio de bienes y servicios alcanzó 18,9 billones de dólares

Gráfico 5
Evolución de los precios de productos básicos
2006-2011 (junio)
3 de enero de 2006 = 100



Nota: * APSP (*average three month spot price*): promedio de tres meses de precio de plaza.

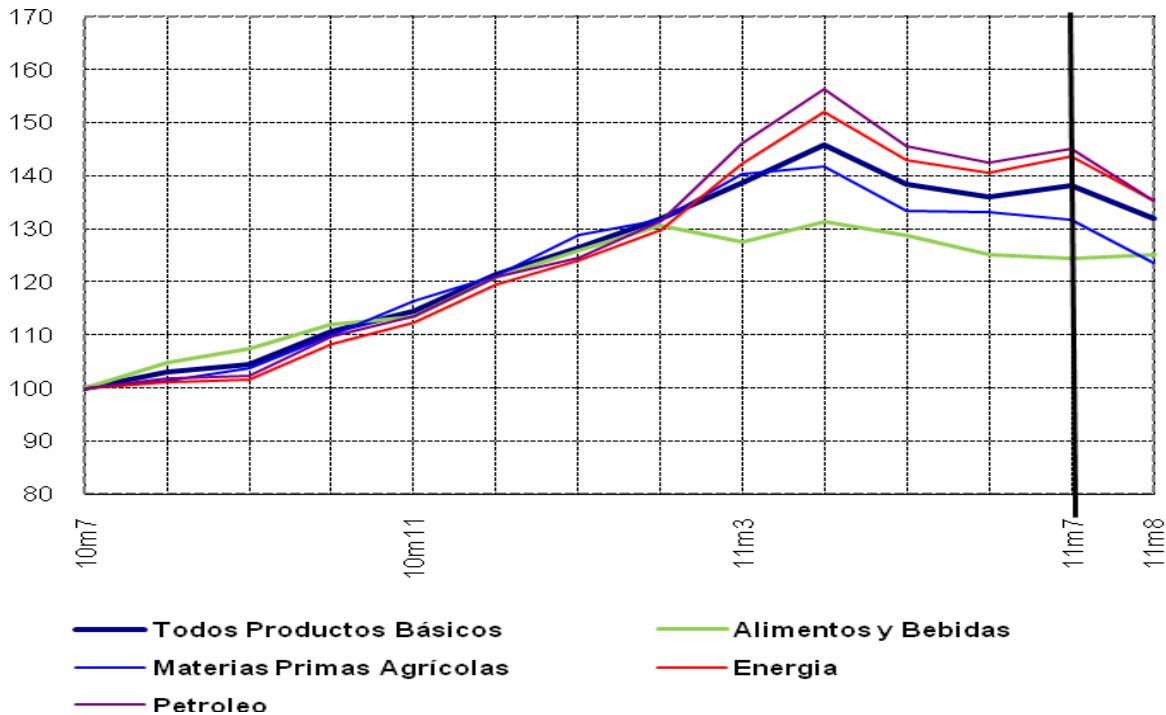
Fuente: Elaboración basada en datos del FMI (Fondo Monetario Internacional) 2011, junio, *Perspectivas de la economía mundial Al Día*. Actualización de las proyecciones centrales, Gráfico 6 (disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/update/02/pdf/0611s.pdf>).

Después de alcanzar niveles mínimos entre octubre de 2008 y marzo de 2009, los precios de los productos primarios volvieron a crecer, principalmente desde el verano europeo de 2010, presentando sin embargo, elevada volatilidad (véanse los Gráficos 5 y 6). En realidad, antes de la eclosión de la crisis global, los precios de esos productos ya presentaban una reducción con relación al auge de mediados de julio de 2008. Según el FMI, los precios de los alimentos se estabilizaron a partir de los primeros meses de 2011 resultando en una situación de seguridad alimentaria menos crítica cuando se compara con el alza de precios de 2007-2008, a pesar de la hambruna en África Oriental (FMI 2011a).

Sin embargo, el índice utilizado por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) para los precios de los alimentos marcó 232 puntos en mayo de 2011, sólo 6 puntos menos que el récord registrado en febrero. La causa principal fueron condiciones atmosféricas desfavorables, pero también incidieron otros factores como la catástrofe de Japón, los movimientos políticos en África del Norte y el Oriente Medio, un incremento fuerte de los precios del petróleo, y la incertidumbre prolongada en los mercados financieros y la economía mundial.²⁰ Datos de CEPAL (2011) muestran que las economías caribeñas y centroamericanas son más vulnerables a la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos.

²⁰ FAO, junio de 2011, *Perspectivas Alimentarias. Análisis de los mercados mundiales*, (disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/al978s/al978s00.pdf>).

Gráfico 6
 Evolución de los precios de productos básicos seleccionados
 Julio de 2010 – agosto 2011
 (julio 2010 = 100)



Fuente: Elaboración de la OMC (Organización Mundial del Comercio) con base en datos del FMI (Fondo Monetario Internacional) (disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/quarterly_world_exp_s.htm).

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (2011a) llama la atención acerca del impacto de la creciente participación de determinantes, mercados y actores financieros en la operación de los mercados de los productos básicos – un fenómeno llamado de “financiarización de las transacciones de los productos básicos”. Es decir, que por detrás del fuerte incremento y volatilidad de los precios de productos básicos se encuentran actividades de especulación financiera en mercados futuros que, a su vez, gravitan en otros mercados financieros.

Si bien tradicionalmente, los mercados de los productos básicos estuvieron sujetos a la acción de inversionistas financieros, en los años recientes, un conjunto de factores confirió a los productos básicos características de un activo que puede ser utilizado como protección para defender posiciones en otros mercados de activos (UNCTAD 2011a:115). Asimismo, aunque la volatilidad de precios sea un rasgo de los mercados de productos básicos, la activa participación de los inversionistas en el contexto de la integración financiera global plantea interrogantes acerca de su acción en el nivel y amplitud de volatilidad reciente. Por ejemplo, la caída de los precios de diversas materias primas en mayo de 2011 fue imputada por el FMI (2011: 4) al comportamiento de los inversionistas que se deshicieron de derivados no comerciales en un contexto de mayor volatilidad financiera general y en reacción a datos recientes sobre la desaceleración de la actividad económica mundial. UNCTAD (2011a:113-114) encontró evidencia empírica de la incidencia de las actividades de los inversionistas financieros en

los movimientos de precios de los productos básicos, identificando una elevada correlación entre los precios de estos productos y los precios en otros mercados, como, los mercados de acciones bursátiles y de cambio.

Estos movimientos han demostrado una vez más que la integración económica es una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento económico de los países en desarrollo. La mayor integración de una economía en los flujos internacionales de bienes, servicios y capital la expone a los shocks externos, es decir a desequilibrios que fueron creados en otros lugares, pero que son suficientemente amplios (sistémicos) para incidir en los precios de bienes y servicios, en las expectativas de los agentes económicos, y en las instituciones. Es importante entender que la inestabilidad de los precios de los productos básicos, agrícolas y minerales, incluyendo el petróleo, y la concomitante volatilidad de las tasas de cambio en América Latina y el Caribe tienen sus raíces en los mismos componentes de la inestabilidad económica y financiera global (UNCTAD 2011a).

Las economías de América Latina y de parte del Caribe resistieron a los efectos de la crisis, con políticas macroeconómicas expansivas que amortiguaron los efectos de la contracción del comercio y del crédito, e impidieron que los efectos de los shocks externos fueran catastróficos. Sin embargo, la actividad económica de los países de la región sufrió una contracción de un promedio de casi 2 por ciento, como resultado del desplome de las economías de México, Venezuela, y el Caribe. Todas las economías sufrieron contracción aunque la misma varió entre los extremos de México y Venezuela (10 puntos porcentuales) y Brasil, Chile y Colombia (cinco puntos porcentuales) (SELA 2009 y 2010). Además, no existen suficientes evidencias de la sostenibilidad del crecimiento de la región si persiste el deterioro de las condiciones externas. El ritmo de crecimiento de la demanda interna en los países grandes está aún condicionado por factores externos, entre los cuales se encuentra la emergente demanda de China por productos básicos.

Los efectos de la integración productiva y comercial, mediante la formación de cadenas de proveedores internacionales diseminados entre un gran número de países, pero controladas por un número más reducido de empresas de bienes y servicios, se manifestaron en la transmisión instantánea de los movimientos de contracción y expansión de la demanda agregada a los flujos de comercio, entre el tercer trimestre de 2008 y el cuarto trimestre de 2009 (véase el gráfico 2). Impulsada por grandes empresas multinacionales y gobiernos, que crearon las condiciones para la eliminación de las barreras al comercio y a la inversión en la mayoría de los países, y alentada por las innovaciones en las tecnologías de información, comunicaciones y transportes, que drásticamente redujeron los costos de transacción y de coordinación de la deslocalización de la producción, la construcción de cadenas globales de valor ha sido un proceso de largo plazo, cuyos rasgos más agregados recién empiezan a ser estudiados por los economistas del comercio, y que se hizo conocido por parte del gran público bajo la idea de globalización.²¹

La nueva estructura del comercio incide en la actividad productiva, en el nivel y la calidad del empleo en países industrializados y en los en desarrollo, y plantea muchas interrogantes sobre la sostenibilidad de la especialización comercial resultante. En particular, los especialistas se preguntan si los cambios en los fundamentos

²¹ Las cadenas de proveedores internacionales han sido ampliamente estudiadas por la literatura de administración de empresas desde fines de los años 1980. Michael Porter fue uno de los primeros autores a emplear el concepto de cadena de valor y difundió la metodología del análisis de cadena de valor. Véase Porter 1985, capítulo 2, págs. 33-60.

24

microeconómicos del comercio pueden resultar en una mayor volatilidad de las corrientes comerciales.

En 2011, tanto la OMC como el Banco Mundial lanzaron iniciativas destinadas a conocer mejor los impactos de la nueva organización productiva en el comercio, la especialización comercial, y en el proceso de desarrollo.²² En las dos agencias internacionales, así como en otros centros e instituciones de investigación, los expertos reconocen que la captación tradicional de la información sobre los flujos de comercio por las aduanas no es suficiente para identificar la generación del valor agregado en los distintos países cuando partes y componentes atraviesan sus fronteras tanto como importaciones, como exportaciones. Cabe señalar que en otras agencias de desarrollo, como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y la UNCTAD, ese reconocimiento empezó con más anterioridad. Varios estudios de esas instituciones concluyeron que las estadísticas de comercio no expresaban la capacitación de un país, principalmente en el caso de la industria de "maquilas" de México, Centroamérica, República Dominicana y algunos países del Caribe.²³

Los economistas del comercio tardaron un largo tiempo para abandonar la percepción de que el comercio se compone de productos finales que son producidos en su integridad en el país que los exporta, pero existe una extensa literatura económica e interdisciplinaria sobre la nueva organización internacional de la producción y del comercio.²⁴ Resta mucho por conocer sobre las implicaciones de la actual conformación del comercio en los beneficios del comercio y de su distribución entre países, entre empresas y entre factores productivos. En otras palabras, cómo la creciente distribución de los flujos de comercio por relaciones de subcontratación entre empresas, incide en los mercados de trabajo, en los patrones de producción, en los precios, y en el bienestar de los países participantes.

2. Las tendencias de largo plazo: los cambios estructurales en el comercio internacional

El fenómeno de la fragmentación del proceso productivo de un bien en sus partes componentes, la distribución de las mismas entre diferentes países, para el posterior montaje de partes y componentes en otras regiones, originando flujos de comercio, no es nuevo, pero se expandió a tasas elevadas en los últimos veinte años, incorporando una gran cantidad de productos y países.²⁵ Sin embargo, tardó mucho para que los economistas del comercio aceptaran que la organización internacional de la producción basada en la subcontratación internacional (*offshoring*) había generado profundas alteraciones en la naturaleza del comercio (Helpman 1999). Solamente a

²² Véanse Lamy, Pascal, "Lamy sugiere el 'comercio de valor añadido' como nueva medida del comercio mundial", OMC: Noticias 2011 6 de junio de 2011 (disponible en http://www.wto.org/spanish/news/s/news11_s/miwi_06jun11_s.htm); Taller del Banco Mundial sobre la Fragmentación de la Producción Global y el Comercio en Valor Añadido – Desarrollando Nuevas Medidas para el Comercio Transfronterizo (disponible en <http://go.worldbank.org/R156ABXQQ0>); Mattoo, Wang and Wei 2011; OMC y IDE-JETRO, 2011.

²³ Véanse las ediciones de la publicación de la CEPAL Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe entre 1999 y 2004; UNCTAD 1993.

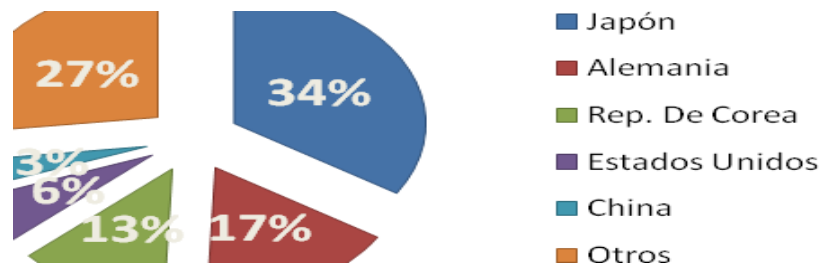
²⁴ Véase Ventura-Dias (2003) para referencias bibliográficas hasta 2002. Para referencias actualizadas, véanse Baldwin y Robert-Nicoud 2010; Cattaneo, Gereffi y Staritz (eds.) 2010; Grossman and Rossi-Hansberg 2006^o.

²⁵ Existen evidencias anecdóticas de que en el auge de la revolución industrial, las empresas textiles y de vestuario de Gran Bretaña empezaron a transferir segmentos intensivos en trabajo hacia otros países de Europa continental (Pollard 1981 citado en Athukorola and Menon 2010: 2).

mediados de la última década, Grossman y Helpman (2005:1) concluyeron que vivíamos en una era de tercerización.

Basándose en datos de balanza de pagos, se estima que cerca de 20 por ciento de las exportaciones y 13 por ciento de las importaciones de los países en desarrollo se originan en zonas de procesamiento de exportaciones. En 2009, casi la mitad de las exportaciones de China se originó en sus zonas de procesamiento. Entre 2000 y 2008, China fue responsable de cerca de 67 por ciento de las exportaciones mundiales intensivas en importaciones y México, en otro 18 por ciento. A su vez, cerca de dos tercios del comercio de procesamiento de China están bajo el control de empresas extranjeras (OMC y IDE-JETRO 2011).

Gráfico 7
Composición del valor exportador de un iPhone
2009



Fuente: Elaboración con base en los datos de Xing, Yuqing and Neal Detert (2010), "How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China," (ADBÍ Asian Development Bank Institute) Working Paper Series, No. 257, diciembre, (disponible en <http://www.adbi.org/files/2010.12.14.wp257.iphone.widens.us.trade.deficit.prc.pdf>).

Xing y Detert (2010) utilizaron la producción y el ensamblaje del iPhone, un teléfono celular creado y comercializado por la empresa Apple, para ilustrar cómo puede ser engañosa la asignación del valor del producto al local de su ensamblaje (véase el Gráfico n. 7). Por una parte, el estudio muestra que un producto de alta tecnología puede no aumentar las exportaciones del país innovador de origen. En 2009, solamente el iPhone contribuyó con 1,9 mil millones en el déficit comercial de los Estados Unidos con China. El aparato contiene la información "diseñada por Apple en California, y ensamblado en China". Sin embargo, cuando las diferentes operaciones y componentes del producto son analizados, se verifica que solamente un 3 por ciento del valor de mayoreo (178,96 dólares) tiene lugar en China, mientras que Japón detiene la mayor parte: 34 por ciento (memorias flash y monitores táctiles). Los componentes son producidos por un gran número de empresas (Toshiba-Japón, Samsung-Corea, Infineon-Alemania, Broadcom-Estados Unidos, Numunyx-Estados Unidos, Murata-Japón, Dialog Semiconductor-Alemania, Cirrus Logic-Estados Unidos, entre otras), y posteriormente, son enviados a Foxconn, una empresa de Taipei, provincia de China, con un gran dominio de la logística de esas operaciones, localizada en Shenshen, China para el ensamblaje del producto final, que es exportado hacia los Estados Unidos y el resto del mundo. En la contabilidad del comercio bilateral de China con los Estados Unidos, China es acreditada con el valor integral del producto, y para todos los efectos, China está exportando un producto de alta tecnología.

26

En el caso de México, las exportaciones intensivas en importaciones (*maquiladoras*) explican el crecimiento impresionante de las manufacturas en su comercio. Entre 1990 y 1999, la proporción de las manufacturas en las exportaciones mexicanas aumentó de 42 al 85 por ciento. Además, las exportaciones de la industria electrónica aumentaron a una tasa anual de 31 por ciento, sin que hubiera un cambio en la estructura ocupacional del empleo en México. Curiosamente, hasta 1991, el país no registraba el comercio de las “maquiladoras” en las exportaciones e importaciones de bienes. El Banco de México informaba el valor añadido, o la exportación neta (exportaciones – importaciones) en la cuenta de exportaciones de servicios no factoriales, como “servicios por transformación”, una categoría que captura mejor las actividades del comercio de procesamiento de exportaciones. Los países de América Central y el Caribe no informaban el comercio realizado en las zonas de procesamiento de exportaciones.²⁶

Dos de las características empíricas del comercio derivado de la producción compartida global no son compatibles con los supuestos de la teoría tradicional del comercio. Una es la participación de grandes empresas multinacionales concentradas ya sea en la producción, en la comercialización o en la distribución del bien final, y la consecuente presencia de flujos de comercio entre empresas bajo la misma administración corporativa (flujos comerciales y financieros intrafirma) (Durán-Lima y Ventura-Dias 2003). La otra característica del comercio basado en la subcontratación es el control estratégico por la gran empresa de la cadena global de valor, aun cuando no existe inversión extranjera directa (IED), incluyendo mayormente formas no accionarias de producción internacional (UNCTAD 2011b).²⁷

Desde el pleno restablecimiento del sistema monetario, financiero y comercial a principio de 1960, después de la Segunda Guerra Mundial, los economistas buscaron resolver tres grandes paradojas empíricas: la primera, que las transacciones comerciales ocurran mayormente entre países industrializados, es decir de dotación similar de recursos; la segunda, que esas transacciones eran compuestas de bienes manufacturados; y la tercera, que en general, el intercambio era de carácter interindustrial, es decir, que se permutaban productos de la misma industria.²⁸ La teoría de ventajas comparativas del comercio internacional suponía que los flujos de comercio estarían formados por productos de industrias con intensidad distinta en el uso de los factores productivos; que los intercambios serían interindustriales, como por ejemplo entre productos manufacturados y productos agrícolas; y que estos intercambios serían realizados entre países con dotaciones diferentes de recursos productivos, como por ejemplo, entre países industrializados y países en desarrollo. Sin embargo, las series históricas del comercio de 1950-2008 muestran el crecimiento continuo de la participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales, misma que era equivalente a cerca de un 70 por ciento del valor total de las exportaciones en 2008-2009 (OMC 2010),

²⁶ Véase las Notas Técnicas de OMC (2010) (disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/technotes_s.htm).

²⁷ UNCTAD (2011b) considera como formas no accionarias de producción internacional la fabricación por contrato, la subcontratación de servicios, la agricultura por contrato, las franquicias, la concesión de licencias, los contratos de gestión y otros tipos de relaciones contractuales que permiten a las empresas multinacionales coordinar actividades en sus cadenas mundiales de valor e influir en la gestión de las empresas de los países receptores sin tener ninguna participación en el capital de ellas.

²⁸ En realidad, en los años 1940, las primeras estimaciones de la Liga de las Naciones ya enseñaba el rol dinámico de las exportaciones de manufacturas y del intercambio entre países industrializados. Utilizando estos datos, Hirschman (1945) encontró evidencias empíricas de que el intercambio de manufacturas por manufacturas era equivalente a cerca de la mitad del comercio de manufacturas, si bien hasta fines de los años 1950, las manufacturas representaban solamente un 45 por ciento del comercio mundial (Rayment 1983: 3). Asimismo Maizels (1963) compiló información sobre el comercio entre países industrializados, concluyendo que el crecimiento de ese segmento del comercio estaba asociado con el crecimiento del comercio de manufacturas y del comercio en general.

De la misma manera, si bien la producción compartida ha ampliado la participación de los países en desarrollo en las corrientes del comercio de productos manufacturados, las transacciones entre países industrializados son aun dominantes (cerca de 40 por ciento del total de las exportaciones mundiales)²⁹, principalmente a causa del comercio intra-Europa. Finalmente, el comercio de productos no procesados por manufacturados constituye un segmento minúsculo del comercio global.

A lo largo de las últimas décadas, otros elementos fueron añadidos a la teoría tradicional del comercio para interpretar las evidencias empíricas, y rescatar las ventajas dinámicas del comercio, que son las que generan beneficios para empresas y países, sin abandonar el modelo de ventajas estáticas de Heckscher-Ohlin. Las economías de escala, de aglomeración y de especialización, que ocuparon un lugar destacado en la defensa del comercio por los economistas clásicos, fueron reintroducidas en los modelos de comercio interindustrial (Rayment 1985; Feenstra 2004; Krugman y Obstfeld 2004). Dejó de existir una teoría integrada de comercio capaz de explicar todos los flujos de comercio. Diferentes marcos teóricos son utilizados para estudios que abordan algunas implicaciones de la nueva configuración del comercio internacional. Desde mediados de los años 1990, los trabajos económicos concentraron los esfuerzos en identificar y cuantificar los impactos de la nueva organización internacional de la producción en el empleo e ingreso de los países industrializados, principalmente en los Estados Unidos.³⁰

La teoría de ventajas comparativas sigue siendo empleada para difundir los beneficios de comercio, aunque en realidad, sean las ventajas absolutas, o ventajas específicas, las que realmente cuentan. Cuando las empresas comparan los costos del trabajo en diferentes países, están preocupadas con las ventajas absolutas que el país con el salario más bajo detiene. Además, la "tarea" que es intensiva en trabajo puede pertenecer a una industria intensiva en capital. Consecuentemente, los esquemas tradicionales no permiten sacar conclusiones distributivas acerca de los beneficios del comercio entre factores productivos, como las que eran posibles en el marco tradicional.

Para aumentar la complejidad del tema, el análisis interdisciplinario de las cadenas de valor globales incluye un importante elemento de poder, que está ausente en las visiones de los economistas (Cattaneo, Gereffi y Staritz 2010). En el proceso de la integración vertical internacional, partes de la cadena de valor son controladas por grandes empresas compradoras, como por ejemplo, en las industrias textiles y de vestuario; o son controladas por las empresas que detienen la tecnología de proceso y de producto del bien final, como ocurre en las industrias electrónicas y de autos. Gereffi (1994) utilizó el concepto de cadenas de valor impulsadas por el comprador en el primer caso, y de cadenas impulsadas por el productor en los otros casos.³¹

Las cadenas globales de valor abarcan el conjunto de actividades desde la concepción hasta el consumo final que un bien o servicio atraviesa en las distintas fases de la producción, distribución y comercialización: provisión de materias primas y de los insumos para los diferentes componentes, sub-ensamblaje, servicios a las empresas, el ensamblaje de los bienes terminados, la entrega a los consumidores finales, así como el desecho, después del uso (Cattaneo, Gereffi y Staritz 2010: 4). Como fue señalado, una gran parte de las transacciones involucradas en las cadenas globales de valor no ocurren entre entidades independientes, por la vía de los mercados, si no entre empresas relacionadas por formas accionarias y no accionarias de control.

²⁹ Datos de CEPAL (2011).

³⁰ La bibliografía es muy extensa para mencionar de forma sumaria. Véase la página de NBER (Oficina Nacional de la Investigación Económica) (<http://www.nber.org>).

³¹ Véase también Gereffi, Humphrey and Sturgeon (2005) y las referencias mencionadas.

Visto desde una perspectiva histórica, el proceso de cambios estructurales en la economía internacional es más evolutivo que revolucionario (Rayment 1985). Muchas de las tendencias que se tornarían ostensibles en los años 1990 empezaron a estructurarse más de sesenta años antes. En realidad, el comercio generado por la fragmentación de la producción constituye una profundización del comercio interindustrial, y de la especialización productiva, con una fuerte dimensión intraproducto, y un aumento en la participación de los países en desarrollo en un comercio que era predominantemente entre países industrializados

El volumen, la composición, y la dirección de los flujos de comercio se fueron transformando en consonancia con los cambios en las condiciones técnicas, institucionales y organizacionales de la producción y el consumo, mismos que incidieron en los costos y los riesgos de la integración internacional. La historia económica nos enseña, sin embargo, que los cambios no son irreversibles. De la misma manera que, a lo largo de las últimas décadas, los riesgos de las operaciones internacionales han continuamente disminuido para las empresas, el incremento de las incertidumbres, como resultado de las acciones de los gobiernos nacionales para proteger empleos e industrias, pueden resultar en un aumento de los costos de la integración global, con impactos sobre la organización internacional de la producción y el comercio.³² En este sentido, resulta apropiado resaltar que los amplios beneficios para las empresas de la compleja división internacional del trabajo no necesariamente se extienden a las economías y a las sociedades, como un todo.³³ La crisis de 2008-2009 nos ha proporcionado una conferencia magistral al respecto, cuyas enseñanzas están aún siendo elaboradas.

Los primeros estudios teóricos que examinaron los determinantes y las modalidades de la producción compartida internacional han intentado retener el marco teórico tradicional de comercio, modificando algunos supuestos, como la inamovilidad relativa de los factores productivos.³⁴ Grossman and Rossi-Hansberg (2006a y 2006b) fueron más radicales, y argumentaron que la nueva realidad requería un nuevo paradigma para una correcta interpretación. Los autores reconocieron que una teoría que supone que los bienes exportados son producidos en una única localidad, no puede ser adecuada para interpretar un comercio generado por cadenas globales de proveedores en las cuales, las muchas tareas necesarias para manufacturar productos industriales complejos, o para suministrar servicios intensivos en conocimiento, son realizadas en un número disparatado de países. El paradigma propuesto incluye el concepto de comercio de "tareas", para captar la fragmentación del proceso productivo en esas "tareas" que son realizadas en diversos países, pero no incluye las relaciones de control y poder que se generan en el nuevo patrón de comercio.³⁵ Empresas líderes "gobiernan" las redes globales de afiliadas y proveedores, y sus decisiones afectan la inserción de los países en desarrollo en las cadenas globales de valor (Cattaneo, Gereffi y Staritz 2010).

Las empresas multinacionales y los gobiernos de los países industrializados han sido los más importantes actores en la formación y expansión de la producción fragmentada nacionalmente y compartida internacionalmente. Consideraciones de costo y/o

³² La Primera Globalización de 1870-1913 terminó con la Primera Guerra Mundial. Véase Estevadeordal, Frantz y Taylor (2002) para el impacto de los costos de integración en la expansión y contracción del comercio.

³³ Véanse Rodrick 1997; Stiglitz 2002; 2010.

³⁴ Por ejemplo, Jones (2000) investigó que cambios en los aspectos positivos y normativos de la teoría de comercio serían necesarios para incluir lo que él llamó "el comercio en insumos para la producción". El autor incluyó movilidad de los factores y concluyó, que con esa inclusión, el concepto de *ventajas absolutas* pasaba a ser relevante para explicar la dirección de los flujos de comercio.

³⁵ Véanse también Baldwin y Robert-Nicoud 2010; Grossman 2008.

proximidad a los mercados consumidores han llevado a esas empresas a segmentar y distribuir, en el espacio geográfico, las actividades productivas de una determinada industria, definida en sentido amplio para incluir actividades de producción y servicios (diseño e ingeniería, fuentes de suministro, comercialización, logística, entre otros). Diversos mecanismos fueron creados por las empresas para coordinar actividades productivas diseminadas en distintos países, algunos de ellos internos a las empresas, generando un intenso comercio y flujos financieros entre la empresa matriz y sus afiliadas. Asimismo existen evidencias de que las empresas multinacionales dejaron de estructurarse como redes de subsidiarias autónomas dispersas en un gran número de países y adoptaron estructuras organizacionales integradas, pasando a representar sistemas globales integrados de producción (UNCTAD 1993).

El hecho de que el comercio de "tareas" sea coordinado por empresas multinacionales, ya sean las transacciones entre sus afiliadas o transacciones realizadas por el mercado entre empresas no afiliadas, torna su medición muy compleja. Además, la creciente participación de India en el comercio de servicios llamó la atención acerca de un comercio realizado mediante cadenas globales de proveedores, que no necesariamente involucra el movimiento físico de bienes entre fronteras. Algunos ejemplos son los programas de computación, las operaciones de *call centers*, encuestas de mercado, procesamiento de textos, traducciones, la digitación de datos, operaciones de contabilidad y de pagos, entre otros (Grossman and Rossi-Hansberg 2006a: 6). Por otra parte, la industria de subcontratación internacional de servicios se ha transformado en una tercerización de servicios básicos de tecnología de información para empresas fuera del país de origen, para incluir una vasta cantidad de actividades que son conocidas como subcontratación de procesamiento de negocios, subcontratación de procesamiento de conocimiento, y otras actividades avanzadas en las cadenas globales de valor, como investigación y desarrollo (I&D) que anteriormente eran consideradas las funciones centrales de una empresa (Gereffi y Fernández-Stark 2010; UNCTAD 2004).

Datos colectados por la Oficina de Análisis Económico (BEA por su sigla en inglés) de los Estados Unidos, uno de los pocos países que recolectan información detallada de las actividades de las empresas multinacionales radicadas en su territorio, indican que entre 1966 y 1999, el valor de los bienes intermedios enviados por la empresa matriz de Estados Unidos a sus afiliadas para ensamblaje o procesamiento aumentó 40 veces. En el mismo periodo, la proporción de esas exportaciones sobre el total de las exportaciones de mercancías de los Estados Unidos prácticamente se dobló, de cerca de 8 por ciento en 1966 y 1977 a un 15 por ciento en 1999. Las exportaciones intrafirma de los bienes intermediarios aumentaron como proporción tanto del total como de las exportaciones intrafirmas de empresas matrices domiciliadas en los Estados Unidos. Entre 1977 y 1999, la proporción de las exportaciones de bienes intermedios en las exportaciones totales de las matrices más que se duplicó (de 10 hacia 25 por ciento), y la proporción en las exportaciones de la matriz a sus afiliadas aumentó dos veces (de 33 para 65 por ciento). (Borga y Zeile 2004: 3).

Los primeros programas de producción internacional compartida fueron creados por el gobierno de los Estados Unidos, para favorecer a sus empresas frente a la competencia europea a principio de los años 1960. Un programa de preferencia arancelaria fue creado para permitir que las operaciones intensivas en trabajo en la producción de un bien (básicamente, textiles, vestuario y electrónicos) fueran trasladadas a países en desarrollo, en Asia y América Latina y el Caribe - abundantes en trabajo no calificado - para su procesamiento, y posterior re-exportación para los Estados Unidos. Bajo el programa de producción internacional compartida, las empresas estadounidenses no

30

pagaban impuestos sobre la exportación de materiales y componentes y posterior importación de los productos elaborados. Cuando un producto acabado era importado de regreso en los Estados Unidos, los impuestos recaían sobre el valor agregado en el exterior.³⁶ Antes de la existencia del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), las exportaciones de las “maquiladoras” mexicanas estaban incluidas en el programa 9802. Asimismo, en el caso del Caribe, el establecimiento de operaciones de ensamblaje contó con el financiamiento de los Estados Unidos, que financiaron el desarrollo de zonas de procesamiento de exportaciones (GAO 1993).

De la misma manera, la legislación aduanera de la Unión Europea contiene medidas similares al del programa de producción compartida de los Estados Unidos, que fueron utilizadas principalmente para el comercio con los países de Europa Central y Oriental, antes de su ingreso a la Unión Europea.

Sin embargo, mientras que en sus comienzos, las relaciones de subcontratación Norte-Sur eran bilaterales entre el país sede de las empresas y los países receptores, a lo largo de los años, las redes de producción han evolucionado para abarcar múltiples países en distintas etapas del proceso de ensamblaje.

Por lo tanto, los programas parciales fueron reemplazados por algunos acuerdos sectoriales, como el Acuerdo de Productos Automotores entre los Estados Unidos y Canadá, de 1965, y posteriormente por acuerdos amplios de liberalización preferencial, como el que creó el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), o el TLCAC-RD (Tratado de Libre Comercio América Central-República Dominicana) que contienen cláusulas sobre servicios, propiedad intelectual y el derecho de establecimiento, aumentando por lo tanto la seguridad de los inversionistas y las empresas para las actividades de subcontratación internacional. Consecuentemente, la política comercial de los países acompañó el movimiento de integración económica: de la liberalización comercial hacia la liberalización de la inversión, del movimiento de personas y del derecho de establecimiento.

Por una parte, la fragmentación internacional de la producción genera la oportunidad para que los países en desarrollo participen en transacciones comerciales de productos manufacturados o en servicios, que diversifican sus exportaciones y generan empleos afines con las calificaciones del trabajo en abundancia. Por otra parte, existen evidencias de que el proceso de estandarizar las actividades componentes de un proceso de producción complejo trae consecuencias para el empleo en los países industrializados y en los en desarrollo. Básicamente, la estandarización de las “tareas”, independientemente del grado de sofisticación tecnológica contiene posibilidades de sustitución por trabajo más barato. En un interesante artículo, Autor, Levy y Murnane (2003) estudiaron cómo la combinación de los cambios tecnológicos en la digitalización de las tareas humanas tanto cognitivas como manuales y la tercerización favorecen la banalización de las actividades, su transferencia para países de costos inferiores a los países de origen y la inestabilidad del empleo.

Recientemente, Paul Krugman concluyó que en el contexto de la precarización del empleo, la inversión en educación no garantiza la permanencia de empleos de calidad en el país.³⁷ En realidad, solamente los trabajadores que desempeñan tareas que

³⁶ El programa era referido por el ítem arancelario en el Sistema Arancelario de los Estados Unidos (806/807), y posteriormente en el Sistema Armonizado de Preferencias (9802). Véanse Feenstra y Hanson 1999; Grunwald y Flamm 1985 y Ventura-Días y Durán Lima 2001 para referencias.

³⁷ Paul Krugman, “Degrees and dollars”, *The New York Times*, 6 de marzo de 2011 (disponible en <http://krugman.blogs.nytimes.com/>).

requieren contacto personal, con baja o alta calificación pueden estar más seguros de preservar sus puestos de trabajo en las economías avanzadas.

Otro elemento importante y que afecta a los trabajadores de todo el mundo, es la capacidad que tienen las empresas multinacionales (que incorporan los factores específicos, escasos y móviles) de arbitrar las diferencias, entre países, de los precios de los factores productivos, en vista de la gran movilidad del capital y de la inmovilidad relativa del trabajo. Como lo denomina Ronald Jones, el trabajo es el factor "atrapado" dentro de las fronteras de cada país, y que, a diferencia de lo que propone la teoría tradicional del comercio, compite en el mercado internacional, y no tiene alternativas de corto plazo de reasignación interna, entre industrias.

La OMC recién descubrió que los productos están "hechos en el mundo" y empieza a ver que las conclusiones de bienestar que eran válidas para un comercio de vinos por textiles pueden perder el alcance cuando se cambian los fundamentos microeconómicos del comercio. En particular, las asimetrías entre la movilidad irrestricta del capital mientras la del trabajo encuentra limitaciones crecientes, arrojan dudas sobre los beneficios irrestrictos de la nueva organización de la producción y el comercio, como se verifica en una reciente publicación de la OMC y la OIT (Bacchetta y Jansen (eds.) 2011).

3. América Latina y el Caribe: cambios y continuidades

Como ha sido señalado, las economías de América Latina y el Caribe sortearon los efectos catastróficos de la crisis financiera de 2008-2009, sin evitar con todo, que por la vía del comercio, de las remesas y de los canales financieros, los shocks externos tuviesen un impacto negativo en el crecimiento de la región, con variada intensidad según los países. A partir del segundo, o en algunos casos, del tercer trimestre de 2009, las economías retomaron un crecimiento elevado con excepción de Venezuela, Haití, y el Caribe inglés. Una mezcla de políticas adecuadas que mantuvieron el consumo privado y la formación bruta de capital fijo, y las condiciones externas, que favorecieron el aumento de los precios de los productos básicos y la expansión del comercio, contribuyeron a mantener las perspectivas de largo plazo de crecimiento de los países.³⁸ Si bien el contexto internacional es de gran incertidumbre, la región busca en otras regiones en desarrollo, principalmente en Asia, pero también en África y en los países del Oriente Medio, mercados dinámicos para reemplazar parte de la demanda de los países industrializados.

En 2010, el PIB de América Latina y el Caribe creció casi 6 por ciento, si bien con fuertes diferencias por países, impulsada por factores internos y externos. Los mayores crecimientos fueron de las naciones miembros del MERCOSUR (Mercado Común del Sur): Argentina (9,2 por ciento), Brasil (7,5 por ciento), Paraguay (15 por ciento) y Uruguay (8,5 por ciento), además de Panamá (7,5 por ciento), Perú (8,8 por ciento) y la República Dominicana (7,8 por ciento). Por su parte, los países del Caribe crecieron 0,4 por ciento, destacándose la caída del PIB de Jamaica (-1,3 por ciento), el estancamiento de Barbados (0,3 por ciento), y de Trinidad y Tobago (1 por ciento), tres economías que suman el equivalente al 70 por ciento del PIB de esa subregión (véase el Cuadro 1).

Para 2011, la CEPAL (2011a) estima un crecimiento del PIB regional de 4,7 por ciento, mientras que el FMI (2011b) redujo el crecimiento esperado a un 4 por ciento (en septiembre de 2010) (véase el cuadro 1). El elevado dinamismo de la demanda interna, sustentado por el consumo privado, estuvo asociado con la mejora en el empleo y en el

³⁸ Véanse SELA 2009 y 2010 para un análisis de las consecuencias de la crisis 2008-2009 en la región.

32

salario, pero también con el aumento del endeudamiento de las familias, por el aumento del crédito, en los grandes países de la región, como parte de sus políticas contracíclicas. En un escenario de menos incertidumbre, el agotamiento de la capacidad productiva ociosa daría lugar a un aumento de la inversión, pero la tendencia de corto plazo de las empresas es aguardar a que el panorama internacional se aclare, principalmente por las consecuencias de las variables externas en la tasa de cambio, en los flujos financieros, y en la oferta de crédito.

Por otra parte, a pesar de los resultados positivos en las exportaciones de la región, en 2010, la cuenta corriente de América Latina registro un déficit de 1,2 por ciento del PIB regional, superior al déficit de 0,4 por ciento, registrado en 2009. El deterioro de las cuentas externas de América Latina fue resultado de una reducción de las remesas de los trabajadores emigrados y del superávit comercial, que pasó de 1,5 al 1,0 por ciento entre 2009 y 2010. Por el contrario, en el Caribe se observó un mejor resultado externo, ya sea por un aumento del superávit en Trinidad y Tobago, y en Suriname, o por la reducción del déficit en Jamaica (CEPAL 2011a: 31).

Cuadro 1
Crecimiento del Producto interno bruto total
(Millones de dólares a precios constantes de 2000)
Tasas de variación

País	2008	2009	2010	2011^a	2012^b
Argentina	6.8	0.9	9.2	8.3	4.5
Bolivia	6.1	3.4	4.1	5.3	4.0
Brasil	5.2		7.5	4.0	4.0
Chile	3.7	-0.6	5.2	6.3	4.5
Colombia	3.5	-1.7	4.3	5.3	4.5
Costa Rica	2.7	1.5	4.2	3.2	3.5
Cuba	4.1	-1.3	2.1	3.1	3.0
Ecuador	7.2	1.4	3.6	6.4	4.0
El Salvador	1.3	0.4	1.4	2.5	2.5
Guatemala	3.3	-3.1	2.8	4.0	3.5
Haití	0.8	0.5		8.0	8.0
Honduras	4.2		-5.1	3.0	3.0
México	1.5	-2.1	2.8	4.0	4.0
Nicaragua	2.8	-6.1	5.4	4.0	4.0
Panamá	10.1	-1.5	4.5	4.0	4.0
Paraguay	5.8	3.2	7.5	8.5	6.0
Perú	9.8	0.9	8.8	5.7	4.0
República Dominicana	5.3	-3.8	7.8	7.1	5.5
Uruguay	8.6	0.9	8.5	5.0	4.5
Venezuela	4.2	3.5		6.8	4.5
		2.6		4.5	3.5

Cuadro 1
Crecimiento del Producto interno bruto total
(Millones de dólares a precios constantes de 2000)
Tasas de variación

Subtotal América Latina	América Latina	4.1	-3.3	-1.4	6.0	4.7	4.1
Antigua y Barbuda		0.7	-	11.3	□5.2	0.5	1.9
Bahamas					0.9	1.3	2.0
Barbados		-1.3	-5.4		0.3	2.0	2.5
Belize		-0.2			2.9	2.5	2.5
Dominica		6.6	0.0		0.1	3.4	3.5
Granada		1.4	-0.4		□0.8	2.5	3.0
Guyana		2.0	-8.3		3.6	4.0	5.0
Jamaica			3.3			1.5	2.5
San Kitts y Nevis		-0.6	-3.0		-1.3	0.8	2.0
San Vicente y las Granadinas		6.1	-6.3		-5.0	2.2	2.9
Santa Lucía		1.7	-1.2		□1.3	0.7	2.0
Suriname		5.4	-1.1		3.1	5.0	5.0
Trinidad y Tobago		4.3	2.2		4.4	2.0	2.5
Subtotal Caribe		2.4	-3.5		2.5	1.9	2.6
		1.1	-3.5		1.0		
América Latina y el Caribe		4.0	-2.1		5.9	4.7	4.1
Centroamérica (9 países)	(9	4.3	0.9		4.0	4.3	4.2
América del Sur (10 países)	(10	5.3	-0.5		6.4	5.1	4.1

a/ Estimación; b/ Proyección

Fuente: CEPAL (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL: Santiago de Chile (disponible en <http://www.cepal.org>).

Según estimaciones de la CEPAL (2011b), en 2011, el comercio de la región crecerá un 27 por ciento en valores nominales, una tasa superior a la de las importaciones (23 por ciento), permitiendo reducir el déficit comercial regional (véase el cuadro 2). La región logró retornar a un sendero de crecimiento tres meses antes que el mundo, en su conjunto. Las exportaciones de América Latina y el Caribe necesitaron 29 meses para

34

lograr tasas positivas, mientras que las exportaciones mundiales precisaron de 32 meses. Para ese resultado, fue determinante el rol de la demanda de China y del resto de Asia, así como la de la propia región (CEPAL 2011b).

Cuadro 2
Evolución del Comercio Exterior
América Latina y el Caribe
2009-2011
(tasas anuales de crecimiento en porcentajes)

Región/ Países	Exportaciones			Importaciones		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
América Latina y el Caribe	-22,6	26,7	27,0	-25,0	29,5	23,0
América Latina (19)	-21,9	27,0	27,0	-24,9	30,4	23,0
MERCOSUR	-21,9	29,8	30,0	-27,3	42,2	27,0
Países Andinos	-27,7	20,7	32,0	-20,9	19,9	29,0
Mercado Común Centroamericano	-11,6	15,2	29,0	-24,3	19,0	24,0
CARICOM	-43,4	10,8	28,0	-25,5	3,5	18,0
Otros países	-19,9	28,9	21,0	-25,0	28,8	19,0
Chile	-18,5	31,5	20,0	-30,9	38,3	24,0
México	-21,2	30,0	21,0	-24,1	28,5	17,0
Panamá	7,8	1,8	20,0	-10,9	20,3	28,0
República Dominicana	-18,7	20,3	25,0	-23,1	24,4	22,0

Fuente: CEPAL ((2011), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL: Santiago de Chile (disponible en <http://www.cepal.org>).

Como se mencionó, el crecimiento del valor de las exportaciones de la región es el resultado de un fuerte incremento en los precios, para los países exportadores de productos básicos (América del Sur), y un mayor equilibrio entre precios y volúmenes para México y Centroamérica. Sin embargo, la expansión del volumen de las exportaciones del grupo de países del MERCOSUR (12 por ciento) y de los de Sudamérica en conjunto (10 por ciento) fue superior al incremento del valor real de las exportaciones de las manufacturas de México y Centroamérica (8,3 por ciento) dirigidas básicamente hacia los Estados Unidos (CEPAL 2011a: 34-35).

Como muestra el Gráfico 7, entre 1990 y 2010, la posición relativa de los Estados Unidos y la Unión Europea como mercados para las exportaciones latinoamericanas y como origen para las importaciones de la región se redujo continuamente, a partir del final de

los años 1990. La reducción de la proporción de la Unión Europea ya había empezado en el inicio de la última década del siglo veinte. Simétricamente, China aumentó su participación tanto en las exportaciones como en importaciones de la región, aunque con mayor destaque para las importaciones, resultando en la acumulación de un superávit por China con la región en su conjunto.

Entre 1990 y 2000, los Estados Unidos expandieron su participación en las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, alcanzando un máximo de casi 60 por ciento en 1999, año en que también se observó un gran aumento de la participación de México en las exportaciones de América Latina y el Caribe. China y el resto de Asia, que sumados representaban poco más que 4 por ciento, en 2000, llegaron a cerca del 16 por ciento del valor de las exportaciones de la región en 2010. Entre 2000 y 2010, la participación estadounidense bajó a un 40 por ciento de las exportaciones regionales, volviendo a los niveles del inicio de los años 1990, antes de la creación del TLCAN, mientras que los propios mercados de la región volvieron a los niveles de mediados de la década anterior, cerca de 20 por ciento y la Unión Europea permaneció en un promedio de 13 por ciento (véase el Gráfico 8).

La reducción de la posición relativa de los Estados Unidos es aún más evidente cuando se analiza la composición de las importaciones regionales, aunque las importaciones de petróleo distorsionan las participaciones de los diferentes grupos de países. La posición relativa de China como proveedor básicamente de productos manufacturados aumentó de poco más de 1 por ciento en 1995-1996 hasta un 14 por ciento en 2010. Si se excluyera el petróleo, la participación de China sería aún más destacada (véase el Gráfico 8). Es decir que, si bien los Estados Unidos y Europa constituyen los principales mercados de la región consumiendo más de la mitad de los productos exportados, ha habido cambios significativos en su participación relativa.

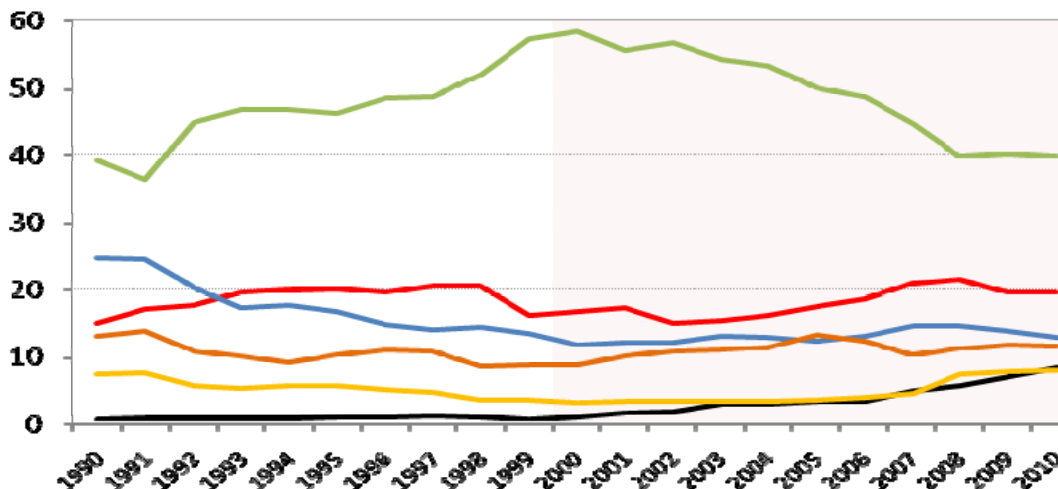
Sin embargo, como ha argumentado la CEPAL en diversos de sus documentos publicados a lo largo de las últimas décadas, existe una correlación muy fuerte entre la composición por productos de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas y el destino exportador.³⁹ Solamente los Estados Unidos y América Latina y el Caribe son destinos con predominancia de manufacturas, mientras que en las otras direcciones predominan los recursos naturales procesados y no procesados. Por ejemplo, CEPAL (2011b) estima que en el periodo 2008-2010, las manufacturas representaron cerca de 60 por ciento de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia los Estados Unidos, y un 53 por ciento de las destinadas a la propia región. Sin embargo, las manufacturas constituyeron solamente un 24 por ciento de las exportaciones de la región hacia la Unión Europea; un 13 por ciento de las orientadas hacia la Asia y el Pacífico; y 16 por ciento de las exportaciones hacia el resto del mundo.

En 2009, 74,5 por ciento de las importaciones de manufacturas por los países de la Unión Europea eran originarias de los países europeos, otros 16,7 por ciento, de Asia, y 5,9 por ciento, de los países de América del Norte. Por lo tanto, más de un 97 por ciento de las importaciones de la Unión Europea provienen de esas tres regiones. Desglosadas por países, cerca de 70 por ciento de las importaciones manufactureras de la Unión Europea provienen de los 27 miembros de las comunidades europeas, y otro 15 por ciento de dos países: China (8,6 por ciento) y Estados Unidos (5,1 por ciento) (OMC, 2010, cuadro II.30).

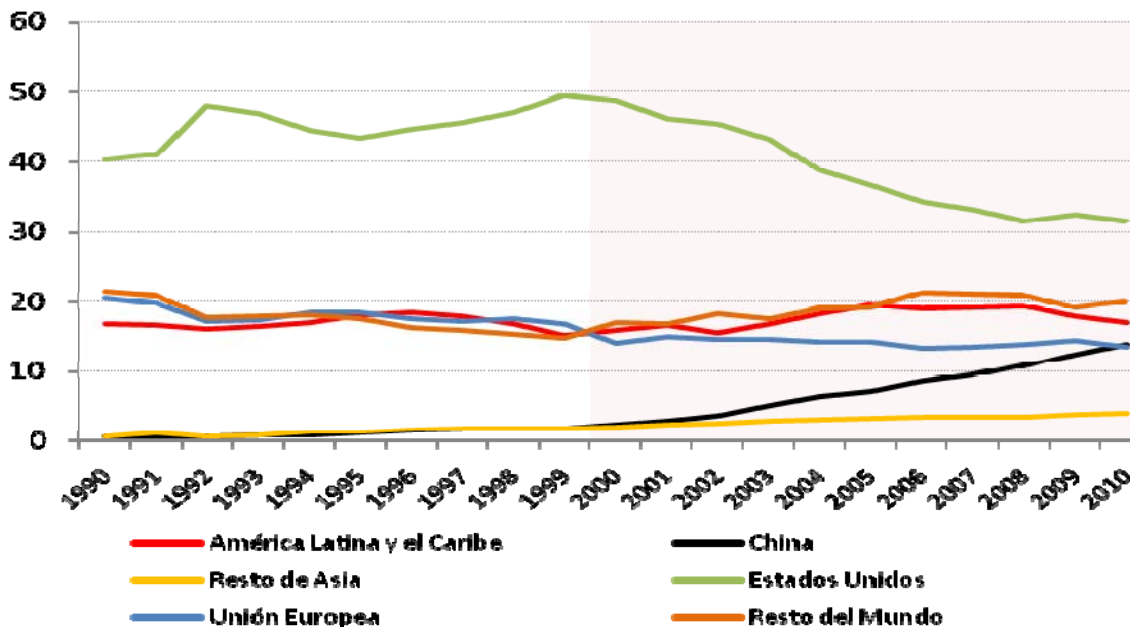
³⁹ Véanse las ediciones del Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2010 (disponible en <http://www.cepal.org>).

Gráfico 8
 Composición del destino de las exportaciones y origen de las importaciones
 América Latina y el Caribe
 1990-2010
 (Dólares corrientes)

Origen de las exportaciones



Destino de las importaciones



Fuente: CEPAL (2011), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL: Santiago de Chile, Gráfico

Como ha sido mencionado anteriormente, en la actual organización de la producción internacional, los datos tradicionales de comercio esconden más que revelan, porque como en el caso del iPhone, el puerto de embarque puede representar solamente el sitio

de ensamblaje de partes y componentes que fueron producidos en otras partes. Con esa salvedad, cuando se miran los datos de importación de manufacturados de los principales países, o grupos de países, resulta sorprendente la concentración de los proveedores en unos pocos países, y en la propia región. Los tres casos más característicos son la Unión Europea, China y Japón, para los cuales la participación de su región en el suministro de manufacturas es respectivamente de 70 por ciento, 69,4 por ciento, y 63,8 por ciento. Para los Estados Unidos, sus dos vecinos le aportan 21,5 por ciento de sus importaciones de manufacturas mientras que Asia contribuye con 51 por ciento (véase en Cuadro 3).

Cuadro 3
 Composición de las Importaciones de Países/ Grupos de Países Seleccionados
 2009
 (Porcentajes)

País importador/ origen de las importaciones	Unión Europea	Estados Unidos	China	Japón	Resto de Asia	México	Brasil	Central América	Total
Unión Europea	70	5.1	8.6	2.2	5.9	0,3	0,3		92,4
Estados Unidos	20,4		26,6	8,3	16,1	11,3	0,8	1,3	84,8
China	16,6	8,1	12,6	17,8	39	0,4	0,4		95,1
Japón	16,9	13,9	38,8		25,0	0,5	0,4	0,1	95,6

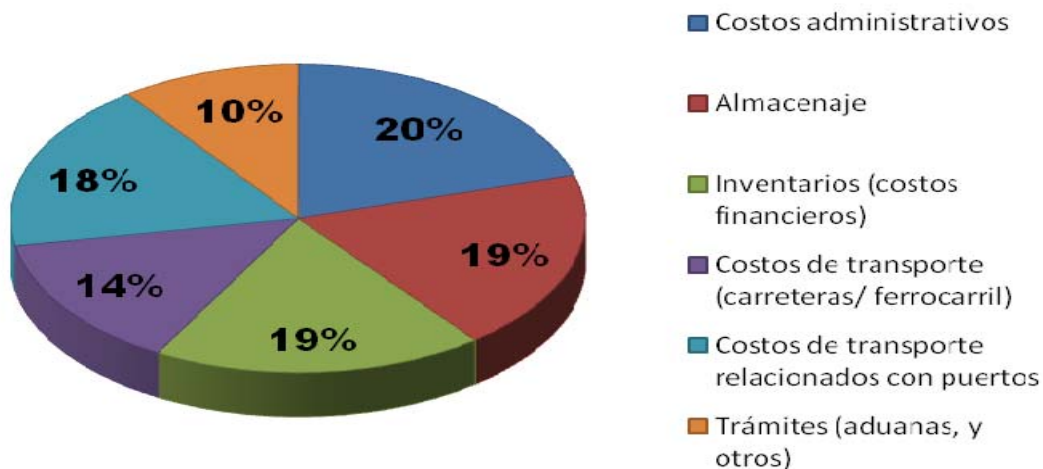
Fuente: Elaboración con base en los datos de OMC (2010), Estadísticas del Comercio Internacional 2010, cuadro II.30.

La presencia de manufacturas en el comercio con los Estados Unidos es consecuencia principalmente de las exportaciones intensivas en importaciones (*maquiladoras*) de México, América Central y parte del Caribe, que se beneficiaron de su proximidad con los Estados Unidos, para integrarse en algunas cadenas de proveedores, básicamente textiles y vestuario, y algunos electrónicos.

Por otra parte, las manufacturas que abarcaban 53 por ciento de las exportaciones de la región hacia la propia región representan bienes, producidos en la región, en su mayoría, por empresas multinacionales. Según datos de la OMC (2010: 64), la proporción de las exportaciones de manufacturas por los países de América Latina (excluyendo México) que se destinaron a la propia región aumentó de 34 a más de 44 por ciento entre 2008 y 2009.

El talón de Aquiles de la región para crear cadenas de proveedores regionales o participar de cadenas globales es su infraestructura de transporte, seguridad y logística. Mientras la mayoría de los países más integrados a las cadenas globales han creado sistemas multimodales de transportes buscando maximizar las eficiencias relativas y diversificar riesgos, los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por ser mono modales: el comercio interno y entre países vecinos utiliza básicamente el transporte terrestre por camiones, mientras que el comercio intrarregional y extra-regional ocurre básicamente por canales marítimos.

Gráfico 9
Estructura de Costos Logísticos



Fuente: Guasch, José Luis (2010), *Logística para la competitividad: impacto y agenda*. (disponible en http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/2034/1/images/JoseLuisGuasch_panelLogistica.pdf).

Guasch y Kogan (2006) muestran que en 2004 los costos logísticos variaban entre 32 por ciento (Perú) y 18 por ciento (Chile) del valor del producto, mientras que la proporción en un promedio para los países de la OCDE era de menos de 8 por ciento. Como se puede apreciar en el Gráfico 9, los costos de transporte representan casi un 32 por ciento del total de los costos logísticos. Los otros componentes de los costos son los trámites de aduanas, licencias fitosanitarias en el caso de productos agrícolas, almacenaje, costos de mantener stocks y costos financieros de la mercadería en tránsito. Por ejemplo, en 2008, los niveles de inventario en América Latina y el Caribe eran en promedio de 20 por ciento, mientras que la media en los países de la OCDE era de poco más de 5 por ciento. Evidentemente la estructura y composición del costo logístico varían en función del producto. Para los productos mineros, los costos de almacenaje y el de inventarios representan más del 45 por ciento del costo logístico, mientras que para los textiles, el transporte representa 35 por ciento y los inventarios 24 por ciento (Guasch 2010).

III. EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: ¿LA BICICLETA PUEDE PARARSE?

Históricamente, los gobiernos de los países industrializados utilizaron instrumentos de política comercial, y programas de producción compartida, para ayudar a sus empresas a reducir costos utilizando la mano de obra más barata de otros países para las “tareas” más intensivas en trabajo de sus productos. La liberalización comercial de bienes, servicios y capitales, en los ámbitos unilateral, bilateral, plurilateral y multilateral jugó un rol significativo en los cambios en la estructura de la producción y del comercio. Iniciada por reducciones arancelarias y eliminación de medidas cuantitativas, en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), posteriormente, con los acuerdos de la Ronda Uruguay, la liberalización multilateral fue extendida a la inversión, los servicios, y el derecho de establecimiento para las empresas, mientras que se reducía la acción de los gobiernos para la adopción de políticas industriales y se requerían más protección a los derechos de propiedad, *latu sensu*. Esas medidas crearon un ambiente

de mayor seguridad jurídica para las empresas, que, junto con los beneficios de las innovaciones en tecnologías de información, comunicación, y transportes les permitió expandir la fragmentación del proceso productivo en bloques constitutivos de bienes y servicios, y a esparcir esos bloques entre países de costos laborales relativos más bajos.

El proceso de liberalización arancelaria ha sido gradual, a lo largo de cuatro décadas de existencia del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), si bien restringido a los países industrializados hasta la Ronda Uruguay, y ulterior creación de la OMC. El conjunto de reglas, normas y procedimientos que constituyen el sistema multilateral del comercio, administrado por la OMC, tiene 64 años de funcionamiento, pero solamente 16 con membresía universal, con una mayoría de países en desarrollo entre los miembros.

El estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha trae a la memoria la comparación propuesta por un economista entre el pedaleo de una bicicleta y la liberalización del comercio. La única manera de impedir que la bicicleta caiga es seguir pedaleando. Igualmente, la única manera de mantener la liberalización es extender la liberalización a productos, sectores y países. La "teoría" fue utilizada para justificar las rondas sucesivas de liberalización en GATT/OMC. En ese sentido, la propia apertura ya lograda sería amenazada por la pérdida del *momentum* del esfuerzo liberalizador.⁴⁰ Sin embargo, en los tres años que siguieron a la crisis financiera global, y a pesar de la severa vigilancia de la OMC e instituciones de investigación asociadas, no se encontraron evidencias de que los gobiernos de países industrializados y en desarrollo estuvieron dispuestos a volver a un proteccionismo desenfrenado.⁴¹ Las pausas en el proceso de liberalización pueden ser necesarias para entender los impactos de los compromisos asumidos, la extensión de los derechos y los costos de las obligaciones (Irwin 2000)⁴².

Todos los 153 países miembros, de la OMC (de los cuales 31 son países menos adelantados PMAs), y en particular los de América Latina y el Caribe, tienen un gran interés en defender un sistema de reglas que impida acciones arbitrarias de los más fuertes en contra de los más débiles. Para los países de la región, y para el desarrollo de un comercio más justo, es esencial el funcionamiento de un sistema de reglas que sea legítimo en la defensa de los derechos de todos y eficaz en la aplicación de normas y procedimientos. Asimismo, en garantizar un comercio más libre que favorece la difusión de la innovación tecnológica, el intercambio de ideas, disemina el conocimiento, y amplía los horizontes de viajeros y comerciantes. Sin embargo, los compromisos derivados de la Ronda Uruguay aún reflejan un gran desequilibrio en términos de concesiones otorgadas por los países en desarrollo y las recibidas por los países industrializados que la Ronda de Doha se proponía rectificar.⁴³

La existencia de la OMC y los compromisos contractuales de los gobiernos, indudablemente actuaron como un freno a posibles acciones con vistas a la protección del mercado interno. Empero, existen temores de que el fracaso cada vez más evidente de las negociaciones de Doha pueda comprometer la credibilidad de la OMC, como la

⁴⁰ La metáfora es atribuida a Fred Bergsten del Instituto Peterson para la Economía Internacional. Dani Rodrik comentó que cuando los economistas emplean metáforas, en general, es una indicación de que no saben sobre qué están hablando ("Trade policy as riding bicycles", 20 de julio de 2007 en http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/07/trade-policy-as.html).

⁴¹ Véanse SELA 2009 y 2010 para referencias.

⁴² Además, la "teoría" no se sostiene, pues no explica qué pasaría con la bicicleta al final de un proceso liberalizador que lograra la total liberalización.

⁴³ No está de más recordar que la Agenda Doha de Desarrollo no sería posible si la Conferencia Ministerial de Doha no se hubiera realizado poco más de un mes después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

40

institución que simboliza la fuerza del sistema multilateral del comercio. En el décimo año de desgastes con sucesivas prórrogas, las negociaciones se orientan a una solución que permita que el sistema de comercio multilateral pueda sobrevivir a los efectos de una ronda fracasada. Para que la reputación de la OMC no salga lastimada de un final eventual negativo de la Ronda de Doha, es necesario que la OMC, como institución, pueda desvincularse del destino de la ronda y afirmarse con una agenda que articule la multiplicidad de intereses de sus miembros.⁴⁴

1. OMC: logros y fracasos

Las negociaciones de la Ronda de Doha están virtualmente paralizadas, desde julio de 2008, cuando los principales actores comerciales (Brasil, China, Estados Unidos, India y Estados Unidos) estuvieron muy cerca de un acuerdo (SELA 2009). Después de reconocer que las ambiciosas metas de la auto-denominada Agenda Doha del Desarrollo no serían cumplidas, en julio de 2011, los diplomáticos de Ginebra fueron forzados a aceptar que ni siquiera un conjunto menos contencioso de medidas que favorecerían a los PMAs, y que deberían ser aprobadas en la reunión ministerial de diciembre próximo, recibiría un consenso. La parálisis en la función negociadora de la OMC, ya sea en acceso a los mercados o en la formulación de normas, en las palabras del Director-General de la institución, Pascal Lamy, evidencia la dificultad de la OMC para ajustarse a las prioridades comerciales globales que están surgiendo, mismas que no pueden ser solucionadas mediante pactos bilaterales.⁴⁵

Evidentemente, la situación interna de los Estados Unidos ha sido un factor determinante en los vaivenes de la Ronda Doha, como ha ocurrido desde la creación del GATT y a lo largo de los 64 años de existencia del sistema GATT/OMC. La creación y la evolución del sistema internacional del comercio han estado condicionadas en gran medida por las iniciativas de los Estados Unidos, que a su vez son consecuencia de la dinámica de los intereses internos y de los cambios en la política externa del país.⁴⁶ Todas las ocho rondas de negociaciones comerciales en el GATT, y la única de la era OMC, la Ronda de Doha, fueron iniciadas por los Estados Unidos, con una agenda ampliamente definida por sus negociadores, y previamente definida en su legislación interna. En este sentido, la pérdida de la oportunidad de cerrar un acuerdo en julio de 2008, fue crítica porque los acontecimientos que llevaron a la eclosión de la crisis financiera algunos meses después, tuvieron efectos perversos en la economía y política estadounidenses, y cambiaron el contexto político para las negociaciones. La falta de interés de los negociadores estadounidenses por la Ronda de Doha, o por otras formas de liberalización comercial, se acentuó desde entonces.

Si bien en todos los encuentros recientes del G20, los presidentes y jefes de estado de los países o grupos de países presentes incluyeron un párrafo con fuerte compromiso para llevar la Ronda de desarrollo de Doha hacia una conclusión exitosa, las palabras no se materializaron en hechos.

Los estudios que han intentado calcular los costos de la no conclusión de la Ronda de Doha son pesimistas, pero los costos más elevados serían derivados de una supuesta

⁴⁴ Palabras del presidente del Consejo General en la reunión de 27 de julio, Embajador Yonov Frederick Agah ("Estado de negociaciones de Ronda Doha causa parálisis en la OMC: Lamy", en Puentes Quincenal, vol. 8, n. 13, agosto de 2011, (disponible en <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/111732/>).

⁴⁵ "Estado de negociaciones de Ronda Doha causa parálisis en la OMC: Lamy", en Puentes Quincenal, vol. 8, n. 13, agosto de 2011, (disponible en <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/111732/>).

⁴⁶ El GATT tiene su origen en la legislación y en la práctica de acuerdos de comercio de los Estados Unidos, a partir de 1934.

explosión del proteccionismo, una vez que los beneficios monetarios emanados directamente de las reformas son bajos (336 mil millones de dólares).⁴⁷ Es decir, las pérdidas no serían derivadas de no obtener los beneficios de más apertura, sino de una vuelta hacia atrás en la liberalización comercial. Como ha sido mencionado, no hay evidencias empíricas de que la paralización de las negociaciones haya sido utilizada como pretexto para la adopción de medidas proteccionistas por los gobiernos. Es totalmente irrealista imaginar que un fracaso de la Ronda de Doha pueda llevar a los gobiernos a elevar sus aranceles indiscriminadamente y de todos los productos, aunque puedan registrarse cambios en el régimen de protección por sectores y por países. Existen riesgos, no obstante, de demandas en los países industrializados por mayores limitaciones a la deslocalización del empleo, así como para imponer mayores restricciones a la movilidad del capital y de las empresas. Pero, esas restricciones difícilmente deben resultar en medidas proteccionistas arancelarias.

La OMC debe ser pensada, por lo tanto, como un foro negociador y un garante de un comercio más libre, cuya importancia trascienda los impasses de la Ronda de Doha. El núcleo de la OMC son los derechos y las obligaciones emanados de los Acuerdos amplios que resultaron de la Ronda Uruguay, sin olvidarse que algunas de las asimetrías entre los mismos derechos y obligaciones aún deben ser corregidas. La institución tiene como preocupación básica la promoción de un comercio más libre y no discriminatorio, que no puede ser un fin en sí mismo. Un comercio más libre debe ser un instrumento para elevar los niveles de vida en todos los países miembros. No está de más acordar que el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech reitera que “[Las Partes en el presente Acuerdo] *Reconociendo* que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales ...”⁴⁸

En el texto explicativo de la página de la OMC, se lee que “la OMC no se dedica solamente a la liberalización del comercio y en determinadas circunstancias sus normas apoyan el mantenimiento de obstáculos al comercio: por ejemplo, para proteger a los consumidores, impedir la propagación de enfermedades o proteger el medio ambiente.”⁴⁹

Como una institución pública, la OMC debe ser evaluada a partir de una lógica pragmática, es decir, mirando si otras alternativas serían viables. Según Irwin (2000) la OMC es útil porque ella cambia la economía política de la política comercial en una manera que tiende a facilitar el resultado de la liberalización comercial, puesto que resalta los intereses de los exportadores en contra de los intereses de aquellos que se sienten amenazados por las importaciones. A lo largo de su historia, los principios del GATT/ OMC establecieron un orden jurídico, un código de conducta para los gobiernos, que regula algunas formas de interferencia de los gobiernos en el comercio internacional de bienes y servicios.

⁴⁷ Bouët y Laborde (2008) estimaron que en un escenario en el cual los gobiernos adoptaran el máximo nivel arancelario consolidado, el valor del comercio se reduciría en 7,7 por ciento. En el caso en que los gobiernos adoptaran el máximo arancel aplicado entre 1995 y 2008, la contracción sería de 3,2 por ciento.

⁴⁸ “Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio” en OMC 2003, pág. 6).

⁴⁹ *Entender la OMC*, disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/tif_s.htm. También se podría incluir la protección al derecho de la propiedad intelectual, como el mantenimiento de obstáculos al comercio, como se observó en 2009 en el caso del arresto de barcos de India con medicinas genéricas legalmente importadas por el gobierno de Brasil (“Brazil slams EU for seizure of generic drugs”, *Intellectual Property Programme* vol. 13, n. 4, 4 de febrero de 2009, disponible en <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/39772/>).

42

La pregunta que surge es si el mundo sin la OMC sería un mundo mejor? Las organizaciones antiglobalización que causaron un gran impacto en Seattle en 1999 posiblemente dirían que sí. Los países en desarrollo saben que no, pues a pesar de las grandes asimetrías que persisten, la OMC es un fórum en que sus gobiernos pueden tener “voz” y los más pequeños, con el apoyo de ONGs (Organismos no-Gubernamentales) articular sus posiciones, como fue el caso de la Iniciativa del Algodón, lanzada por cuatro países africanos (Benín, Burkina Faso, Mali y el Chad) en 2003, durante la reunión ministerial de Cancún.⁵⁰ Asimismo, en la última década se ha observado un rico y complejo proceso de aprendizaje de los países en desarrollo por medio de la formación de múltiples coaliciones que ampliaron el poder de persuasión y negociación de cada país participante, entre las cuales la más famosa, después del Grupo de Cairns, es el G20, formado por los principales productores y exportadores de productos agrícolas que buscan una reducción de las subvenciones agrícolas en los Estados Unidos, Unión Europea y Japón, principalmente, y que tuvieron un rol protagónico en la reunión de Cancún.⁵¹

Existe una prolífica literatura sobre la gobernabilidad y las formas de gobierno (*governance*) del multilateralismo que no puede ser revisada en este documento. Se hace referencia solamente a tres grandes componentes de los logros y fracasos de la OMC: el número de participantes, la amplitud de temas abarcados por la agenda de la OMC, y el procedimiento del compromiso único.

Sin embargo, algunos de los éxitos de la OMC son parte de sus fracasos. Un primer éxito es que casi la totalidad de los países independientes son miembros plenos de la OMC, otros 30 tienen status de observadores. De los grandes países, solamente Rusia todavía está negociando su adhesión. En América Latina y el Caribe, todos los países son miembros plenos excepto Bahamas, que está finalizando su adhesión. Cuando los países observadores terminen sus negociaciones, la OMC va a abarcar todos los países del globo. Sin embargo, si la universalidad de la membresía confiere más legitimidad a las decisiones de la institución, es una gran desventaja a la hora de la toma de decisiones. El extenso número de participantes, aliado a un proceso de decisión que es político, basado en la formación de un consenso, dificulta sobremanera la conclusión del proceso. En otros organismos universales como el FMI, el proceso de decisión está basado en la posición de cada país miembro en la economía global. Es decir, que el voto de cada país está ponderado por su valor económico. En la OMC, como en las Naciones Unidas, cada país vale un voto, independientemente de su posición en el comercio mundial.

Asimismo, desde la preparación para la fallida reunión de Seattle, los países en desarrollo abandonaron una posición pasiva de demandar exenciones y trato especial para avanzar una agenda negociadora positiva lo que tornó el proceso negociador más complejo.

Por otra parte, los acuerdos bajo la gestión de la OMC incluyeron una pluralidad de temas “relacionados con el comercio” que aumentaron la complejidad de las negociaciones. La ampliación de los temas comerciales para incluir derechos de los inversionistas, protección a la propiedad intelectual, medio ambiente, cláusulas laborales, cambio climático, entre otros, no es de consenso. Son varios los que piensan que la OMC debería concentrarse en el comercio, y dejar los “temas relacionados” para

⁵⁰ La iniciativa del algodón fue apoyada por la organización Ideas Centre, Partnership for Development (<http://www.ideascentre.ch/>).

⁵¹ La coalición G20 formado en el ámbito de la OMC no debe ser confundido con el G20 que fue creado para abordar los desafíos de la estabilidad financiera internacional. Véase Narlikar y Tussie 2004.

las agencias especializadas en estos temas, como la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual), en el caso de la protección a la propiedad intelectual.⁵²

Para los defensores *à outrance* de la liberalización comercial, el aumento en el número de participantes en el proceso de decisión aliado a la diversidad de intereses y prioridades individuales en una agenda compleja de negociaciones resta eficiencia al enfoque multilateral de la liberalización, favoreciendo las vías bilaterales y plurilaterales. Sin embargo, la vía multilateral permite un mejor equilibrio de poder entre participantes con diferentes capacidades de negociación, mientras que en el bilateralismo los países con baja capacidad de negociación son forzados a aceptar la agenda negociadora del negociador más fuerte.

Finalmente, otra dificultad en el proceso de decisión de la OMC que está asociada a la complejidad de la agenda en la institución, y a la formación de un consenso sobre concesiones recíprocas es el procedimiento del "compromiso único". Low (2011) invocó la manera por la cual el compromiso único cambió de significado al final de la Ronda Uruguay. Inicialmente propuesto como un mecanismo que debería asegurar una decisión unánime antes de permitir una "cosecha temprana", es decir, la conclusión de cualquier ítem en separado, el compromiso único fue transformado en la puerta de ingreso a la OMC. Al final de la Ronda Uruguay, los negociadores fueron confrontados con la disyuntiva de que para ser miembro de la OMC, tenían que aceptar todo el paquete de acuerdos. Efectivamente, muchos diplomáticos de países en desarrollo sienten que por relaciones de poder desequilibradas, los gobiernos de los países industrializados les impusieron de forma coercitiva compromisos en temas "relacionados con el comercio", que de otra manera, ellos no estarían dispuestos o preparados a aceptar.

La extensión de las discordancias de los países en desarrollo con los resultados de la Ronda Uruguay quedó plasmada en los trabajos de preparación para la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999. En los primeros años de la OMC, las discusiones estuvieron enfocadas en las cuestiones relacionadas con la aplicación de los Acuerdos, mismas que fueron recogidas en la Declaración de la Conferencia Ministerial de Doha (párrafo 12) y la Decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. Esas cuestiones relativas a la aplicación se refieren fundamentalmente al trato especial y diferenciado, en relación con el cual se deben tratar de hacer más efectivas y aplicables las disposiciones específicas contenidas en los Acuerdos.⁵³ La mayor parte de estas cuestiones fue remitida al Comité del Comercio y Desarrollo con magros resultados, a pesar del compromiso único.⁵⁴

Una inquietud que puede ser planteada es si la efectividad del mecanismo de solución de controversias de la OMC puede ser reducida por el fracaso de la Ronda de Doha. La OMC es descrita como la más poderosa institución jurídica internacional con una elaborada jurisprudencia de soluciones de controversias (Jackson 2008).

⁵² El Profesor Jagdish Bhagwati ha sido uno de los críticos más constantes y consistentes, desde fines de la ronda Uruguay. Véase Bhagwati y Hudec 1996.

⁵³ En la Decisión sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de los acuerdos fueron incluidos 46 de los 102 temas planteados por los países en desarrollo. Los 56 restantes se consideran en una lista de cuestiones pendiente que, según el dispuesto en el párrafo 13 de la Decisión formaron parte del compromiso único de la Ronda Doha.

⁵⁴ Véase CEPAL 2003, capítulo 7; y CEPAL 2004, capítulo 5, para más informaciones acerca de la dimensión del desarrollo en las negociaciones de la OMC.

44

El Órgano de Solución de Controversias (OSD) de la OMC fue establecido para garantizar la integridad de los derechos y obligaciones adquiridos en el ingreso de los países a la institución. El OSD no es ni tiene el propósito de ser un tribunal comercial internacional, (a pesar del intento de algunos juristas) aunque opere sobre la base de la interpretación que hacen equipos de expertos en derecho económico internacional, en los denominados Grupos Especiales y en el Órgano de Apelación. Sin embargo, la labor de estos grupos, en el marco político de concesiones negociadas de la OMC, se distingue de la que es propia de un tribunal comercial internacional, por la naturaleza política de las decisiones (pero no de los fallos). El objetivo no es sancionar el comportamiento comercial de un determinado gobierno por la vía de autorizar que se le impongan compensaciones comerciales. Tal medida no debe ser utilizada "sino en el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el acuerdo abarcado y como solución provisional hasta su supresión." En definitiva, el OSD estudia medidas de legislación o administrativas aplicadas por un socio comercial que pueden haber menoscabado el derecho de otro socio, y en caso en que esto se verifique, el fallo propone la eliminación o el cambio en la medida examinada.⁵⁵

En sus casi 17 años de existencia, se presentaron 426 diferencias ante la OMC, si bien en 95 de ellas, la diferencia fue resuelta o terminada sin que se estableciera un Grupo Especial; 137 no avanzaron más allá de las consultas, y solamente 232 diferencias transitaron todas las etapas del proceso. Del total de 426 diferencias, solamente 34 no se refieren a mercancías (22 en servicios y 12 en propiedad intelectual).

Los países de América Latina y el Caribe, individualmente o sumados a otros, estuvieron presentes en un gran número de las diferencias, aunque dos de los mayores exportadores, Estados Unidos y Unión Europea concentran el mayor número, tanto como reclamante o como demandado. En la región, Argentina y Brasil son los mayores usuarios del OSD.⁵⁶ En algunos casos, los conflictos comerciales entre socios comerciales de América Latina y el Caribe son transferidos para el ámbito de la OMC, como por ejemplo la diferencia entre Argentina y Chile.

La mayor parte de las diferencias (273) fueron presentadas en los primeros ocho años de actividad de la OMC, entre 1995 y 2002, y los años en que se registraron el mayor número de diferencias fueron 2001-2003. El promedio en el periodo 2007-2010 ha sido de cerca de 16 casos por año. Por lo tanto, no existen evidencias de que la ausencia de resultados satisfactorios en la Ronda de Doha haya promovido una corrida al mecanismo de solución de diferencias para avanzar en el reconocimiento de derechos que el proceso negociador no quiso avalar.

La deuda de la OMC con el desarrollo se mantiene pendiente, principalmente con la gradual concentración de las negociaciones, en los últimos años, en la liberalización agrícola y manufacturera, y la virtual eliminación de la dimensión del desarrollo de las preocupaciones de los negociadores, con la salvedad de situación particular de los PMAs.⁵⁷ A partir de la creación de la OMC, los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños, clasificados como países en desarrollo de ingreso medio, deben ser enfrentados a partir de su plena integración en el sistema multilateral del comercio, y no por un trato especial de exención de las normas.

⁵⁵ Véase CEPAL 2003, capítulo 8, para más informaciones acerca del funcionamiento del OSD.

⁵⁶ Informaciones proporcionadas por la OMC. Disponible en la página de la OMC http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm.

⁵⁷ En América Latina y el Caribe, solamente Haití es considerado un PMA.

2. Multilateralismo y regionalismo: la necesaria convivencia

Una primera afirmación que se puede hacer con respeto a la relación entre multilateralismo y regionalismo es que la convivencia entre las dos formas de cooperación comercial existe desde 1947, en la redacción del Acuerdo General, cuando se incluyó el famoso Artículo XXIV.⁵⁸ A pesar de la crítica de los juristas de la época, por exigencias de negociadores latinoamericanos y europeos, las disposiciones del Artículo sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio en el GATT legitimó el comercio discriminatorio y permitió excepciones al principio NMF (Nación Más Favorecida) entre las partes contratantes que decidieran formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.⁵⁹

La novedad reciente fue la adhesión de los Estados Unidos a la liberalización preferencial, desde fines de los años 1980, en un cambio de estrategia que transformó la agenda del regionalismo, con la ampliación de la cobertura temática y un ancla en el bilateralismo, que no dispensa relaciones de poder.⁶⁰ Los acuerdos comerciales preferenciales pasaron a incluir los temas de la agenda multilateral, los servicios, la inversión, la propiedad intelectual, los obstáculos técnicos al comercio y la solución de diferencias.

La última década ha registrado una gran participación de los países de Asia en la negociación y firma de acuerdos de comercio preferencial, con el número de acuerdos en vigor entre los países asiáticos aumentando de menos de media docena a cerca de 50, entre 2000 y 2010.⁶¹ Con las negociaciones de la Ronda de Doha paralizadas, los especialistas se preguntan si la expansión del regionalismo puede llevar a la erosión de un orden comercial mundial cada vez más abierto al exterior y más incluyente. Todos los miembros de la OMC, excepto Mongolia, son parte al menos en un acuerdo de comercio preferencial. Si bien existe consenso que el multilateralismo y el regionalismo no son necesariamente opuestos, tampoco existe seguridad que sean diferentes enfoques que sirven para el mismo propósito o que satisfacen las mismas necesidades? (OMC 2011).⁶²

Desde el inicio de los años 1990, el debate sobre las relaciones entre el multilateralismo y el regionalismo ha acompañado de cerca las discusiones sobre la naturaleza, composición y dinámica de la globalización de la producción y el comercio. Como ha sido ampliamente analizado, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, los grandes actores políticos y económicos definían sus estrategias en los diferentes tableros de negociación, moviendo piezas en el bilateral y el plurilateral para lograr otros movimientos en el multilateral. De hecho, históricamente, cada oleada de regionalismo ha coincidido con acontecimientos en las negociaciones en el GATT/OMC (OMC 2011).

⁵⁸ Es importante acordar que en su origen el GATT era un acuerdo entre 23 países.

⁵⁹ OMC 2003, págs. 559-563.

⁶⁰ OMC (2011: 49) afirma que todos los acuerdos comerciales son preferenciales puesto que sus beneficios y obligaciones incumben solamente a sus miembros. Incluso en la OMC, más de 30 países aún no son miembros. La diferencia reside en el objetivo de política de los países si es de ampliar y abrir sus relaciones comerciales o restringirlas y limitarlas.

⁶¹ Los países de Asia habían apoyado con firmeza el multilateralismo y la no discriminación pero, desde la década anterior entablaron y culminaron negociaciones bilaterales con un gran número de países.

⁶² El documento de la OMC menciona la importancia que el tema de la transparencia de los acuerdos preferenciales de comercio para los miembros de la institución: "El hecho de que el mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales sea el único resultado de las negociaciones de Doha que ha permitido hasta el momento avanzar de forma independiente de los resultados completos de la Ronda sugiere que los Miembros de la OMC son conscientes de la necesidad de comprender mejor de qué tratan los acuerdos comerciales regionales." (2011:15).

46

Por una parte, en 1988, mientras las negociaciones de la Ronda Uruguay estaban paralizadas, los Estados Unidos y el Canadá consolidaban las relaciones de inversión, producción y comercio derivadas de acuerdos sectoriales, como los del sector de automotores, con la firma del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá, al mismo tiempo que concretaban con México, acuerdos similares a los que anteriormente Estados Unidos había suscrito con Canadá, de integración sectorial. Posteriormente, los gobiernos de los tres países negociaron, finalizaron, firmaron, ratificaron y concretaron el TLCAN (más conocido como NAFTA por la sigla en inglés).

Entre el final de las negociaciones de la Ronda Uruguay, en diciembre de 1993 y la entrada en vigor de la OMC (enero de 1995), fueron firmados el TLCAN, entre los Estados Unidos, Canadá y México; el Protocolo de Ouro Preto que otorgó persona jurídica al MERCOSUR; y el Plan de Acción de Miami, este último, proponiendo entre otros objetivos, la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Asimismo, algunos países, como Chile, eligieron firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con países tanto de la región como de fuera. Estos eventos, a su vez, resultaron, en gran medida de la implementación del mercado unificado europeo, y de la adopción por el gobierno de los Estados Unidos de la estrategia de los varios senderos (unilateral, bilateral, plurilateral y multilateral) en su política activa de acceso a los mercados.

Desde entonces, los economistas observan el crecimiento en complejidad del “plato de espagueti” de los acuerdos de liberalización preferencial, como acuñó Jagdish Bhagwati la superposición de ese tipo de acuerdos, buscando evaluar las relaciones de complementariedad y competencia entre el multilateralismo y el regionalismo. Un punto a señalar es que hasta la década de los 1990, el regionalismo se refería a intercambios con países de la misma región, mientras que en la actualidad, la mitad de los acuerdos en vigencia incluyen a países de otra zona geográfica, como el acuerdo de Chile con Nueva Zelanda, entre muchos otros.

En los últimos 20 años se ha observado un mayor incremento de los acuerdos de liberalización preferencial entre países en desarrollo. Los datos de la OMC muestran que, en ese periodo, la proporción de acuerdos entre países industrializados y los en desarrollo se redujo, mientras aumentaba la proporción de los acuerdos Sur-Sur. En 2010, los acuerdos Sur-Sur representan los dos tercios de los acuerdos comerciales preferenciales en vigor y los acuerdos Norte-Sur aproximadamente una cuarta parte. Asimismo, los acuerdos Norte-Norte equivalen a un 10 por ciento del total (OMC 2011: 55-56).

Chile, con 26 acuerdos y México, con 21 son los dos países con más acuerdos de comercio preferencial, después de la Unión Europea. Además, Chile ha suscrito o está negociando otros seis acuerdos. Sin embargo, la actividad de concertación de acuerdos comerciales preferenciales en Asia se ha incrementado, principalmente alrededor de algunos países, como India (12), China (10) y Singapur (OMC 2011: 57). Cuando se incluye el comercio intra-Unión Europea, la proporción del comercio dentro de los acuerdos de comercio preferencial representaba un poco más del 50 por ciento de las exportaciones en mercancías, en 2008, un aumento de 22 puntos porcentuales desde 1990. Cuando se excluye el comercio intra-Unión Europea, la proporción del comercio preferencial aun así aumenta de cerca de 18 por ciento a más del 34 por ciento del valor de las exportaciones mundiales de bienes para el mismo periodo (OMC 2011: gráfico B.6, pág. 64). Entre 1990 y 2009, en Asia, el Oriente Medio y América Latina y el Caribe se registró un aumento de la participación del comercio intrarregional en el comercio regional total. Para el Oriente Medio, el comercio intrarregional es equivalente a 15 por ciento de su comercio total, y en el caso del comercio latinoamericano y caribeño, la proporción es de 26 por ciento (OMC 2011: mapa B2, pág. 69).

Un elemento que complica el análisis de las tensiones creativas entre el multilateralismo y el regionalismo es la ampliación de la agenda temática de los acuerdos, desde las preferencias arancelarias hasta cuestiones que involucran marcos reglamentarios específicos. Para muchos países, el margen de preferencia es muy sectorizado pues una gran parte del comercio se realiza bajo aranceles NMF nulos. Los datos de la OMC indican que a más de la mitad del comercio mundial se le aplican tipos NMF nulos. De hecho, son los sectores que aún siguen protegidos por elevados aranceles, como los textiles, vestuario y productos agrícolas, que incitan a la búsqueda de acuerdos de comercio preferencial en los países industrializados, principalmente. En ese sentido, la perspectiva de una erosión de preferencias, por la extensión de un arancel bajo a todos los miembros de la OMC, puede actuar como factor disuasivo en negociaciones para más apertura comercial sobre una base no discriminatoria. Empero, la literatura empírica no aportó resultados conclusivos al respecto.

Existen pocas investigaciones sobre los efectos sistémicos de las disposiciones no arancelarias, aunque tienden a ser no discriminatorias porque están incorporadas en marcos reglamentarios más amplios que se aplican a todos los socios comerciales. Las normas de origen, sin embargo, son intencionalmente discriminatorias pues su propósito es impedir que empresas de países de fuera del esquema regional puedan beneficiarse de las preferencias para exportar a los países miembros. Normas restrictivas de origen en el TLCAN para automóviles, prendas de vestir, y otros productos favorecen los proveedores que están localizados en los países del bloque. Después de examinar una muestra de 155 empresas en el periodo 1981-2001, para cerca de 100 acuerdos de liberalización preferencial, Estevadeordal, Suominen et alia (2009) concluyeron que normas de origen restrictivas para los bienes acabados aumentan el comercio intra-acuerdo de productos intermedios. Otras encuestas con empresarios de porte mediano y pequeño, referidas en la misma publicación, muestran que cumplir con las normas de origen representa costos elevados para las empresas.

En América Latina y el Caribe, el "regionalismo abierto", término tomado prestado de Asia, ha sido propuesto como una estrategia para la integración de la región en una economía internacional más abierta, pero en la cual los mercados se redefinen en función de los planes de las grandes empresas. El regionalismo abierto puede constituir un mecanismo de defensa ante los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extra-regionales. En un espacio económico sometido a las tendencias simultáneas de globalización y regionalización, y cargado de incertidumbres derivadas de la crisis económica y financiera, la integración regional funciona como un mecanismo para diversificar los riesgos, y para mejorar la capacidad productiva de la región, a partir de los mercados regionales.

La expansión reciente del comercio de la región a lo largo de las últimas décadas está basada en una apertura preferencial, pero también en la liberalización unilateral y multilateral de la mayor parte de los países. Es importante destacar que la nueva realidad económica y comercial está siendo enfrentada por una multiplicidad de relaciones entre países de distintos niveles de desarrollo económico y social, en la que la vertiente Norte-Sur pasó a ser una más, aunque sigue siendo importante. La propia heterogeneidad de las situaciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, asociada a un desarrollo empresarial, aunque ineficiente e incompleto, ha permitido una mayor diversificación de las corrientes de comercio e inversión, beneficiando a las grandes empresas regionales.

48

IV. EL COMERCIO Y EL CRECIMIENTO INCLUYENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En los diez años de la Ronda de Doha, la región aprovechó la bonanza de los precios elevados de los productos básicos para crecer a tasas elevadas y de esta vez, con políticas sociales que permitieron a la mayor parte de los países ingresar en un crecimiento con más inclusión social. Empero, a pesar de evidencias de reducción en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso entre 2000 y 2007, en 2004, el índice que mide la distribución de ingreso (coeficiente de Gini) en América Latina y el Caribe (0.53) era 18 por ciento más desigual que en la África Sub-Sahara, 36 por ciento más desigual que en Asia oriental y el Pacífico, y 65 por ciento más desigual que en los países de ingreso elevado (López-Calva y Lustig 2010: 1).⁶³ La desigualdad en América Latina y el Caribe tiene tres características básicas: es elevada, persistente, y suele reproducirse en un contexto de baja movilidad socio-económica (UNDP 2010: 19).

La desigualdad social en América Latina y el Caribe refleja altos grados de concentración de la propiedad y de la riqueza, y una marcada heterogeneidad productiva, es decir una elevada dispersión de la productividad entre sectores y entre regiones del mismo país. Las brechas sociales solo se pueden entender si la explicación abarca la desigualdad en la calidad y productividad de los puestos de trabajo que son creados en los distintos sectores de la actividad económica, así como las diferencias entre los mismos.⁶⁴ Esas desigualdades en la calidad y productividad del trabajo se proyectan en rendimientos muy desiguales entre los trabajadores, y vastas diferencias entre los rendimientos del capital y del trabajo (CEPAL 2010: 91).

Desde su principio, el proceso de industrialización en América Latina fue caracterizado como concentrador y excluyente. En los años 1960, ya había evidencia empírica de que el sector moderno de las economías, no era capaz de absorber el trabajo que era expulsado de las áreas agrícolas (Pinto 1965). Según Prebisch (1981: 15) la desigualdad no era un componente característico de las economías latinoamericanas, sino su fundamento principal, la razón de ser y operar de las economías de la región. En el modelo de industrialización latinoamericano excluyente, una parcela desproporcionada del aumento de la productividad resultante de la modernización del proceso productivo fue apropiado por una pequeña parte de la población.

A fines de los años 1980, utilizando datos de 1970-1984, Fernando Fajnzylber (1990/1998) hizo una correlación sencilla entre la tasa de crecimiento del producto per cápita y un índice de concentración de ingreso (la relación entre el ingreso del 40 por ciento de la población con ingresos más bajos y el 10 por ciento de la población con ingresos más altos), encontrando lo que él denominó un casillero vacío. El casillero vacío estaba representado por los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior a 0,4 (es decir en el cual, el ingreso del 40 por ciento de la población con ingresos más bajos fuera 40 por ciento o más del ingreso del 10 por ciento de la población con ingresos más altos). La mayor parte de los países, o bien tenía bajas tasas de crecimiento, con elevada concentración de ingreso (Bolivia, Chile, Costa Rica, entre otros), o bien, eran economías dinámicas, pero con elevada concentración de ingreso (Brasil, México, Colombia, República Dominicana, entre otros). Solo Argentina y Uruguay

⁶³ El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1. La distribución es más igualitaria cuanto más cerca del 0. En la práctica, la variación es entre 0,20 y 0,65.

⁶⁴ Las desigualdades fomentan más desigualdades. Subyacente a la reproducción de la desigualdad en el desarrollo humano están múltiples causas. Algunas son de naturaleza económica. Otras causas son de origen político y social, y tienen asociados factores históricos y sistémicos, como las relaciones de poder que generan acceso desigual a la representación institucional y oportunidades desiguales para que los ciudadanos tengan voz y sean escuchados (UNDP 2010: 20).

registraban niveles de distribución de ingreso más equitativos, pero las economías no eran suficientemente dinámicas.

La pregunta era entonces, y ella sigue vigente, ¿cómo lograr un crecimiento económico que sea socialmente sostenible? ¿Cómo lograr un crecimiento con inclusión social? ¿Cuál es el rol del comercio en un modelo de crecimiento incluyente?

En 1990, cuando América Latina abandonaba su “década perdida” resultante de la crisis de la deuda, parecía que el comercio y la integración en una economía abierta y globalizada podría ser parte de una estrategia de transformación productiva y crecimiento que aliada a políticas sociales permitirían una mayor inclusión social. Sin embargo, los primeros años de apertura comercial fueron marcados por un elevado crecimiento de la desigualdad de ingreso, los incrementos de productividad resultantes de la reestructuración productiva y patrimonial de las empresas no fueron transferidos hacia parcelas mayores de la población en la forma de precios más bajos y/o salarios más elevados.

Las desigualdades de ingreso están asociadas con otras desigualdades implícitas que resultan en el despilfarro de los recursos humanos de un país. Hombres y mujeres, y ellas más que ellos, dejan de desarrollar sus capacidades por factores ajenos a sus esfuerzos o talentos. Una sociedad fuertemente desigual como la latinoamericana y caribeña se traduce en desigualdad de oportunidades y de resultados. La noción de equidad de oportunidades propone que la distribución de un resultado logrado por un individuo, en términos de ingresos o educación, no debe estar condicionado a las circunstancias específicas de él o de ella, como sexo, raza, o el color de la piel. Al contrario, los resultados de bienestar deben reflejar aspectos determinados por los esfuerzos individuales, independientemente de las condiciones iniciales (además de factores fortuitos).

Asimismo, en la definición de desarrollo humano de Amartya Sen, el desarrollo se mide por la reducción de los obstáculos objetivos que los hogares enfrentan, pero también por los aspectos subjetivos que determinan las aspiraciones de los individuos por una mayor autonomía y movilidad, que, en última instancia se manifiesta en la calidad y la efectividad de la representación política y la capacidad redistributiva del estado. El propósito del desarrollo debe ser el aumento de las oportunidades y el acceso a bienes y servicios, pero más importante es el proceso de liberalización de las barreras que impiden que los individuos puedan ser activos en la definición de sus destinos y de sus vidas.

Las preocupaciones con la desigualdad de ingreso y de oportunidades son de orden normativa pero también práctica. Existen un gran número de estudios realizados por el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL que muestran las relaciones entre desigualdad, pobreza y crecimiento económico. Por ejemplo, el crecimiento necesario para eliminar la pobreza, en un contexto de alta desigualdad de ingreso es más elevado de lo que sería necesario para eliminar la pobreza en un contexto de una distribución más equitativa. Por otra parte, la desigualdad, en sí misma restringe las oportunidades de crecimiento y desarrollo porque limita la formación del capital humano, y limita las perspectivas de inversión en actividades productivas (UNDP 2010: 22-23).

50

1. Experiencias exitosas

Según el PNUD (2010), los países de América Latina y el Caribe registraron mejores índices de desarrollo humano en el periodo 2000-2007, pero esos logros fueron inferiores a los de otras regiones en desarrollo en el mismo periodo. En el periodo anterior a la crisis de 2008-2009, hubo una reducción de la pobreza y de la desigualdad, como resultado del crecimiento económico asociado con políticas sociales eficientes. Un importante componente de la reducción de la desigualdad ha sido la progresiva expansión de los servicios sociales y un impacto creciente de los gastos sociales. Las evidencias empíricas muestran que para la mayor parte de la región, la educación primero, y el acceso a la salud pública, contribuyeron al aumento del desarrollo humano.

El auge de los precios de productos básicos, y de términos de intercambio muy favorables entre 2003 y 2007 promovieron el crecimiento acelerado de algunas de las economías de la región, como Argentina, Perú, Uruguay. En estos países el ingreso per cápita aumentó a tasas superiores al 5 por ciento, mientras que la tasa de crecimiento promedio para la región fue de 3,5 por ciento, principalmente por el desempeño de Brasil y México (CEPAL 2010).

La reducción de la desigualdad registrada en el periodo reciente ha sido un producto secundario de las políticas de reducción de la pobreza, además de políticas de incremento del salario mínimo, en algunos países. Los programas de transferencia monetaria condicionada (TMC), como el Bolsa-Familia en Brasil, Progresá/Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Red de Protección Social en Nicaragua, Plan Familias en Argentina, entre otros, tuvieron un efecto positivo en el ingreso y en la capacidad de consumo de los estratos más pobres, reduciendo la pobreza y permitiendo un mayor acceso a bienes y servicios a segmentos de la población anteriormente excluidos,

Estos tipos de programas sirven a dos propósitos principales: primero, para transferir ingresos a los hogares que viven en pobreza, y segundo, promover la inversión de los hogares en capital humano, de forma de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Los programas exigen como contrapartida para la transferencia monetaria que los hogares inviertan en la educación y salud de sus hijos. La mayoría de los países de la región crearon programas TMC con variaciones en el diseño y la aplicación. Cerca de 26 millones de hogares en la región se benefician de este tipo de programas, siendo Brasil el país con el mayor número de beneficiarios (15 millones) seguido por México (más de 5 millones) (UNDP 2010: 110).⁶⁵

Los datos sobre la proporción de los gastos sociales en el PIB en el periodo 1990-2007, muestran que hubo un crecimiento para casi todos los países de la región. Además, datos de la CEPAL muestran un crecimiento del gasto social per cápita equivalente a 50 por ciento en el periodo 1990-1991 y 2006-2007, y a más 30 por ciento entre 2000-2001 y 2006-2007

A este tenor, otros factores intervinieron a favor de una ligera mejora en los indicadores de desigualdad de ingreso en la región. Entre los cambios demográficos registrados, la fuerte caída de las tasas de fertilidad, que ya se venía produciendo a lo largo de 1990, jugó un rol amortiguador. Sin embargo, según estudios recientes, las diferencias más importantes entre los 2000 y las décadas anteriores fueron las caídas observadas entre desigualdades en el ingreso del trabajo imputados a mejores niveles educativos de la

⁶⁵ Véase en Ventura-Días 2010 referencias a los programas de transferencia monetaria condicionadas, focalizados en particular en la dimensión de género.

fuerza de trabajo, principalmente en Brasil, México, y Perú. En estos países se registró un aumento en el stock de educación (años de escolaridad). (López-Calva y Lustig 2010).

Es así que como resultado de esas políticas aplicadas durante la primera década del siglo, se observa el surgimiento o consolidación de un segmento importante para la expansión de los mercados internos en la región, las clases medias en diferentes países. Esas capas están constituidas por los grupos de ingresos medio-bajos y medio-altos. En cinco países (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y México) las clases medias representan un promedio de 35 por ciento de los hogares, mientras que en el Uruguay, esa proporción es de 40 por ciento. En promedio, los grupos socioeconómicos de bajo ingreso representan un 50 por ciento de la población en cuatro países, y 40 por ciento en Argentina y Uruguay (UNDP 2010: gráfico 2.12, pág. 44). Es esa parcela de las poblaciones la que debe ser integrada a los mercados internos de consumo.

Empero, la reducción permanente de las desigualdades en América Latina y el Caribe debe ser lograda por medio de políticas de transformación productiva, que promuevan el aumento de productividad por la introducción de innovación tecnológica extendida a sectores y empresas de diferentes tamaños. La creación sostenible de empleo de calidad y remuneración adecuada es parte de la agenda pendiente de la región.

2. La agenda de comercio para el desarrollo incluyente

De una manera u otra, la inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe es dictada por sus ventajas específicas (recursos naturales) o por la abundancia de mano de obra de baja calificación. En bienes como en servicios (turismo), en productos básicos procesados o no procesados, en productos finales o en "tareas", son las ventajas estáticas las que determinan, en el agregado, la especialización exportadora de la región. Sin embargo, como ha sido analizado por diversos autores, la especialización en recursos naturales no impide la agregación de capacidades tecnológicas e innovadoras (de Ferrant, Perry, Lederman y Maloney eds. 2002)

Por lo tanto, la reflexión acerca de la agenda de comercio para el desarrollo en América Latina y el Caribe debe partir de los patrones de especialización e inserción comercial de los diferentes países para fundamentar una estrategia de largo plazo que permita a cada nación transitar hacia un desarrollo que sea sostenible económica y socialmente. La sostenibilidad económica comprende también un manejo responsable del patrimonio natural una vez que la destrucción de sus activos más importantes es incompatible con economías basadas en la explotación de recursos naturales. Si bien existen contradicciones entre la racionalidad individual y la racionalidad social de la explotación de un recurso escaso, la protección del patrimonio natural de los países es condición necesaria para la preservación de la actividad productiva en América Latina y el Caribe en bienes y servicios.

Como fue señalado anteriormente, la integración en la economía mundial es fuente de oportunidades, pero también de fuerte competencia, de inestabilidad de precios y de volatilidad financiera. La agenda comercial de la región debe buscar maximizar los beneficios de la inserción internacional para las empresas y las economías del país mientras busca reducir los riesgos, diversificando la canasta exportadora, y buscando ventajas competitivas más permanentes. El término ventaja competitiva se diferencia de las ventajas comparativas porque mientras estas son generales, por estar basadas en la disponibilidad amplia de factores; o heredadas, es decir, basadas en la disponibilidad de recursos naturales, las ventajas competitivas son creadas por la empresa con habilidades particulares, por ejemplo, por medio de innovación tecnológica, definición de marca, construcción de equipos de trabajo (Porter 1985).

52

Esas ventajas competitivas no dependen solamente de la manera mediante la cual la empresa administra sus recursos, capacita la mano de obra y desarrolla el proceso productivo, "puertas adentro", si no también de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos de la empresa (o todo lo contrario). Ese entorno institucional fue capturado en el concepto de competitividad estructural o sistémica, que tiene una larga trayectoria en la literatura de economía industrial y de administración de empresas. El enfoque sistémico tiene origen en los trabajos de Michael Porter y en los de la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo).⁶⁶ Al mismo tiempo, la competitividad es un marco conceptual que vincula elementos de la economía industrial, de la teoría de la innovación y de la sociología industrial.

El enfoque sistémico considera que el desempeño al nivel de la planta y dentro de las empresas está condicionado por otros factores que se formulan en niveles económicos, institucionales y políticos más agregados. Por lo tanto, no es suficiente concentrar recursos en aumentar la eficiencia de la empresa, disminuyendo los costos o aumentando la calidad de sus productos si otros factores en los niveles macro (como el nivel de las tasas de interés o la tasa cambiaria, pero también la infraestructura viaria y portuaria), en el meso (capacitación de la mano de obra en la industria), y meta (valores sociales, consensos en torno a la dirección del cambio) generan obstáculos y aumentan los costos finales del producto. En términos espaciales, la empresa representa el nivel micro; la industria o región, el nivel meso; el país es el nivel macro y la cultura el nivel meta.

El nivel macro de la competitividad sistémica abarca la eficiencia del estado en la formulación e implementación de sus políticas, la calidad de su infraestructura física, que inciden en los costos logísticos, y el nivel tecnológico del país, representado por los sistemas nacionales de innovación. Esser et alia (1996) muestran como el planteamiento ortodoxo del ajuste estructural de los años 1990 se mostró equivocado por moverse solamente entre dos niveles: el nivel macro de la liberalización comercial, estabilización, política monetaria, que apuntaban a corregir distorsiones en las estructuras de incentivos, y el nivel micro, de los empresarios, que deberían reaccionar a los nuevos incentivos. El intento de vitalizar y dinamizar el sector empresarial se quedó algunas veces por debajo de las expectativas por haberse subestimado dos factores; la complejidad de los requerimientos a las empresas y la importancia del entorno institucional, que no era capaz de proveer las externalidades, servicios e instituciones para apoyar los esfuerzos de cada empresa.

Los estudios sobre los "sistemas nacionales de innovación" en el marco de la OCDE enfatizaron que el comportamiento de la empresa depende no solamente de la estructura general de los incentivos, si no también de arreglos institucionales muy específicos que se van constituyendo a lo largo del tiempo. Es necesario un tiempo prolongado desde la invención técnica, a su transformación en una innovación económicamente importante y a su amplia disseminación, así como para la creación de las organizaciones e instituciones de apoyo. Los sistemas nacionales de innovación pueden ser definidos como aquellos sistemas constituidos por las organizaciones e instituciones de un país que influyen en el desarrollo, difusión y uso de las innovaciones. En ese sentido amplio, el sistema nacional de innovación se entiende como todo aquello

⁶⁶ Los trabajos de Michael Porter fueron decisivos para el entendimiento de los factores externos a las empresas que inciden en la competitividad de las mismas.

que incide en la capacidad innovativa, la actitud innovativa y las posibilidades de innovar en un espacio nacional.⁶⁷

Por lo tanto, los sistemas nacionales de innovación abarcan tanto el conocimiento tácito, el conocimiento que es intercambiado por medio de canales informales, como el conocimiento codificado, es decir, la información codificada en publicaciones, patentes y otras fuentes. La operación fluida de los sistemas de innovación depende de la fluidez de los flujos de conocimiento que ocurren entre empresas, universidades, instituciones de investigación, los formuladores de políticas de innovación, y los consumidores (OCDE 1997).

En otras palabras, el enfoque heurístico de la competitividad sistémico enfatiza los aspectos económicos, institucionales, culturales y políticos, amplios y complejos del esfuerzo de diversificación productiva a partir de la adopción de innovación tecnológica. La agenda de comercio de América Latina y el Caribe debe moverse hacia la formación de un entorno de apoyo al esfuerzo colectivo de las empresas en la creación de ventajas competitivas. Las empresas de América Latina y el Caribe están ante la necesidad imperiosa de incrementar su competitividad para enfrentar una competencia cada vez más dura de empresas asiáticas, principalmente de China, en sus propios mercados y en terceros mercados.

Los esfuerzos de los gobiernos de América Latina y el Caribe deben centrarse en la creación de redes (*networking*) entre gobiernos, instituciones, empresas y organizaciones privadas de desarrollo con el propósito de crear las condiciones regionales de una producción de bienes y servicios sostenida y de mayor competitividad. Esto implica la creación de un entorno de apoyo a proveedores de bienes y servicios regionales que tengan condiciones de competir en los mercados internacionales.

Como fue señalado en un documento anterior del SELA (2010), en el actual escenario de bajo crecimiento de las economías industrializadas, las fuentes extra-regionales de crecimiento deben ser reemplazadas por fuentes internas a la región. Por ejemplo, la utilización del poder de compra de grandes empresas latinoamericanas puede resultar en prácticas eficientes de integración productiva, que buscan la complementación productiva entre los países, aprovechando las capacidades existentes, transfiriendo conocimiento y experiencias, y reduciendo las asimetrías entre ellos.

La tarea no es sencilla. Si bien se considera la integración regional como una fuente potencialmente eficiente de provisión de algunos "bienes públicos" regionales, es necesario ampliar la concepción de "bienes públicos" para incluir la provisión de mecanismos estructurales de generación de nuevas capacidades productivas y de reducción de asimetrías. Entre esos mecanismos se inscribe la idea de potenciar sistemas regionales de innovación. Porta (2010) plantea las formas mediante las cuales el desarrollo y alcance de mejoras relativamente permanentes de competitividad como resultado de un fortalecimiento de los procesos de innovación puede ocurrir. Sin embargo, para el avance de un proceso de integración productiva asociado al desarrollo de ventajas dinámicas, a partir de la complementación productiva y especialización intrasectorial de todos los países del esquema regional es necesario que se cumplan dos condiciones: 1. Que sean creados incentivos de escala efectivos; y, 2. Que se defina un entorno de prácticas y políticas que favorezca y aliente la cooperación interempresarial.

⁶⁷ Para consultar la voluminosa literatura sobre los sistemas nacionales de innovación véanse la página de Carlota Perez (<http://www.carlotaperez.org/portada.htm>), y la de OCDE (<http://www.oecd.org>).

54

En la región, varias experiencias de coordinación regional de políticas y programas de innovación tuvieron lugar, cuya mayor o menor eficacia ha sido determinado por la calidad de los sistemas nacionales de innovación (Porta, 2010). Por lo tanto, las acciones de fomento y cooperación regional deben basarse en el desarrollo de instituciones de innovación en el plano nacional.

La integración productiva regional y la formación de cadenas globales de valor regionales es un proceso de largo plazo, que demanda un tiempo prolongado de inversión sistemática. Además de la construcción de instituciones e incentivos, demanda fuertes inversiones privadas y públicas en la creación de la infraestructura de transportes y comunicaciones. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica constituyen excelentes marcos para la cooperación regional y subregional en infraestructura, que debe ser respaldados en la región con acciones concretas. Los ejes de integración y desarrollo, ya identificados, contienen un potencial de integración y formación de cadenas productivas desde que se establezcan las conexiones entre producción de materias primas, procesamiento, industrialización, y suministro de los servicios de apoyo.⁶⁸

V. Conclusiones y Recomendaciones

La actual etapa de la interdependencia global de los mercados es una tendencia iniciada a partir de los años ochenta, como resultado de las relaciones múltiples que se fueron estableciendo entre factores microeconómicos, políticas de gobiernos, cambios institucionales y tecnológicos. Aisladamente, ninguno de estos componentes puede explicar el proceso de profundas transformaciones en la organización de la producción, comercio y competencia mundial que configuran una nueva y compleja escala del proceso de internacionalización de las economías. En su mayoría, las grandes empresas multinacionales supieron aprovechar las oportunidades abiertas por la desreglamentación y apertura de los mercados, la amplia diseminación de las tecnologías de información y una mayor tolerancia de las políticas de competencia de los países industrializados con relación a las fusiones entre grandes empresas. Las innovaciones tecnológicas en información, comunicación y transportes redujeron los costos de la internacionalización, permitiendo que las empresas adoptaran modos de organización más descentralizados, aumentando también la "trazabilidad" de bienes y servicios.

La expansión de la fragmentación de la producción en segmentos y actividades distribuidas entre diferentes regiones, la subsecuente integración por medio del comercio e inversiones; la subcontratación entre empresas relacionadas y no relacionadas; las grandes cadenas integradas de producción internacional, que constituyen la base del fenómeno, popularmente conocido como globalización, contienen aspectos contradictorios, algunos incluyentes, otros excluyentes, de manera que los resultados netos para el empleo, el ingreso, el crecimiento y el desarrollo son aún indeterminados. En particular, el comercio derivado de la producción internacional compartida propone un sin número de interrogantes acerca de la distribución de sus beneficios para las sociedades y los trabajadores en cada país. Los estudios empíricos muestran que las asimetrías en la liberalización de movimientos para el capital y el trabajo, favorecen las empresas en detrimento del trabajador. Como concluyó un reciente documento conjunto de la OMC y de la OIT (Organización Mundial del Trabajo): "los beneficios de la globalización no son distribuidos de forma equitativa y algunos trabajadores y algunas empresas pueden sufrir pérdidas en el corto y en el mediano plazo" (Bacchetta y Jansen (eds.) 2011: xii).

⁶⁸ Véase la página de IIRSA (<http://www.iirsa.org/>).

Las cadenas globales de valor y las redes internacionales de proveedores constituyen un fenómeno complejo que necesita ser mejor estudiado, desde la perspectiva del desarrollo incluyente. Su existencia resulta de estrategias de empresas y como tal, es dinámica, adaptándose a las circunstancias cambiantes del entorno de negocios. Esas redes de producción tienden a una regionalización, ya sea por razones de distancia a los centros consumidores, en el caso de las ensambladoras, o por economías de aglomeración para los proveedores.

América Latina y el Caribe afrontan una disyuntiva compleja, en función del bajo crecimiento esperado de las economías avanzadas. Por una parte, la región necesita que se mantenga la expansión de la demanda por los recursos naturales para ampliar y modificar, mediante procesos de agregación de valor y conocimiento, sus modalidades tradicionales de inserción en la economía mundial. Por otra parte, debe evitar que el enfrentamiento de la crisis comprometa las inversiones en la infraestructura humana, física e institucional, mejorando la competitividad sistémica, que es una precondition para un crecimiento con inclusión social. Sin inversiones en puertos, transporte multimodal, energía y comunicaciones, no puede haber cambios en la inserción internacional de la región, ni tampoco la integración regional puede expandirse y diversificarse.

En las palabras de Pascal Lamy, mejores redes de seguridad social, inversión en tecnología, en educación y en infraestructura funcionan como formas de protección para las economías y sus sociedades compatibles con un continuo apoyo a un comercio más abierto.⁶⁹

Los países latinoamericanos y caribeños lograron éxitos recientes en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la distribución del ingreso. Empero, en la mayor parte de los países faltan redes amplias de seguridad social para reducir la vulnerabilidad frente a las crisis extremas. Los efectos de la crisis de 2008-2009 muestran que los progresos de la región en términos de la reducción de la pobreza y de la desigualdad pueden ser reversibles.

Nunca está demás hacer hincapié en que no obstante sus imperfecciones, todas las sociedades latinoamericanas y caribeñas son sociedades democráticas, en las cuales, los ciudadanos y ciudadanas pueden hacer oír su voz, y transmitir sus demandas. Si bien con grandes variaciones entre los países en cuanto a mecanismos institucionales para la participación ciudadana, cada vez más, las agendas de gobierno deben ser negociadas y consensuadas con la ciudadanía antes de transformarse en plataformas políticas. El debate democrático introduce una diferencia muy fuerte entre América Latina y el Caribe y las economías exitosas de Asia.

El actual escenario de elevada incertidumbre, con la virtual paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha, y fuertes aprehensiones ante las acciones de los gobiernos nacionales para la defensa de los efectos cambiarios en la competitividad de las empresas y el empleo, suscita nuevas demandas para la cooperación internacional para el desarrollo, y en particular, requiere el respaldo del SELA en su labor sistemática de consulta y coordinación para concertar estrategias comunes de América Latina y el Caribe en foros negociadores como la OMC, y para promover la integración regional y subregional.

⁶⁹ Lamy, Pascal, "El futuro del sistema multilateral de comercio", en "Lamy aborda el sistema multilateral de comercio", WTO Noticias: Discursos – DG Pascal Lamy, 6 de septiembre de 2011 (http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl205_s.htm).

56

Algunos temas inmediatos pueden contar con la larga experiencia que el SELA ha acumulado en su historia:

- Realizar estudios sistemáticos acerca de iniciativas en la región con vistas a crear mecanismos de financiamiento para proyectos conjuntos de largo plazo, en el ámbito regional y subregional.
- Avanzar en el establecimiento de un sistema de información sobre redes de apoyo a las cadenas regionales de proveedores y contribuir al intercambio de oportunidades de cooperación en cuanto a la competitividad sistémica en industrias regionales específicas. En particular, analizar el rol de China y de otros países como escollos o facilitadores de la integración productiva regional.
- Promover estudios sistemáticos sobre políticas e iniciativas de coordinación regional de programas de innovación, así como la consolidación de los sistemas nacionales de innovación en los diferentes países. Asimismo, identificar las acciones de coordinación y concertación complementarias para generar sinergias entre los países participantes.
- Profundizar los estudios de la infraestructura física e instrumentos de facilitación de comercio para la integración en América Latina y el Caribe. Analizar el papel que están cumpliendo los mecanismos de integración regional y subregional en los avances de iniciativas como el Proyecto Mesoamérica e IIRSA.
- Definir acciones regionales y subregionales para el fortalecimiento de la productividad de las PYMES, principalmente en la producción de servicios de apoyo en redes regionales de proveedores.
- Seguir con sus estudios y elaboración de propuestas para impulsar las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con países y regiones, que contribuyan a diversificar del comercio y las relaciones económicas externas de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Athukorola, Prema-Chandra y Jayant Menon (2010), "Global Production Sharing, Trade Patterns and Determinants of Trade Flows in East Asia" *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 41, enero, Asian Development Bank (disponible en <http://www.adb.org/documents/papers/regional-economic-integration/WP41-Global-Production-Sharing.pdf>).
- Autor, Levy y Murnane (2003), 'The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration,' *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, November, pp. 1279-1333 (disponible en <http://econ-www.mit.edu/files/581>).
- Bacchetta, Marc y Marion Jansen (eds.) (2011), Hacia una globalización socialmente sostenible, (WTO/OIT; Ginebra), (disponible en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e.pdf).
- Baldwin, Richard and Frédéric Robert-Nicoud (2010), Trade-in-Goods and Trade-in-Tasks: An Integrating Framework, NBER Working Paper 15882, (disponible en <http://www.nber.org/papers/w15882.pdf>).
- Bhagwati, Jagdish and Robert E. Hudec (1996), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* (The MIT Press: Cambridge, MA).
- Borga, Maria and William J. Zeile (2004), "International Fragmentation of Production and the Intrafirm Trade of US Multinational Companies", WP2004-02, 22 de enero, (disponible en http://www.bea.gov/bea/about/background/1105/Borga_Zeile%20Intrafirm.pdf).
- Bouët, Antoine and David Laborde (2008), "The Potential Cost of a Failed Doha", en IFPRI (International Food Policy Research Institute) Issue Brief 56, diciembre, (disponible en <http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib56.pdf>).
- Bridgman, Benjamin (2010), "International Supply Chains and the Volatility of Trade", Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos, (disponible en <http://www.bea.gov/papers/pdf/InternationalSupplyChains.pdf>).
- Cattaneo, Olivier, Gary Gereffi y Cornelia Staritz (eds.) (2010), *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective* (Washington, D. C.: The World Bank) (disponible en http://www.cggc.duke.edu/pdfs/Gereffi_GVCs_in_the_Postcrisis_World_Book.pdf).
- (2010), "Global value chains in a postcrisis world: resilience, consolidation and shifting end markets", en Cattaneo, Gereffi y Staritz (eds.), págs. 3-20.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL: Santiago de Chile (disponible en <http://www.cepal.org>).
- (2011b), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011, La región en la Década de las Economías Emergentes, CEPAL; Santiago de Chile, (disponible en <http://www.cepal.org>).

58

- (2010), *Transformación Productiva con Equidad Veinte Años Después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. CEPAL: Santiago de Chile.
- (2004), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, CEPAL; Santiago de Chile, (disponible en <http://www.cepal.org>).
- (2003), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, CEPAL; Santiago de Chile, (disponible en <http://www.cepal.org>).
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, Banco Mundial: Washington, DC.
- DeNavas-Walt, Carmen, Bernadette D. Proctor, and Jessica C. Smith (2011), *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010*, U.S. Census Bureau Current Population Reports, P60-239, U. S. Government Printing Office, Washington, DC. (disponible en <http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf>).
- Durán Lima, José Elías y Vivianne Ventura-Días (2003, December), Comercio Intrafirma: Concepto, Alcance y Magnitud, Serie Comercio Internacional n. 44, CEPAL: Santiago de Chile (disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/14482/lcl2052e.pdf>).
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política", en *Revista de la CEPAL*, n. 59, págs. 39-52 (disponible en <http://www.cepal.org>).
- Estevadeordal, Antoni, Brian Frantz y Alan M. Taylor (2002), 'The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939,' *NBER Working Papers*, No. 9318, octubre, (disponible en <http://www.nber.org/papers/w9318>).
- Feenstra, Robert C. (2004), *Advanced International Trade. Theory and Evidence*, Princeton University Press: Princeton, Nueva Jersey.
- Feenstra, Robert C., Gordon H. Hanson and Deborah L. Swenson (1999), Offshore Assembly from the United States: Production Characteristics of the 9892 Program (disponible en <http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/fzfeens/pdf/feenstra-hanson-swenson.pdf>).
- Fajnzylber, Fernando (1990/1998), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra al casillero vacío'", en CEPAL, *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL, Textos Seleccionados*, volumen II, págs. 817-852, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, México, D.F.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011a), *Perspectivas de la Economía Mundial. Al Día, FMI: Washington D. C., junio*, (disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/02/index.htm>).
- (2011b), *World Economic Outlook (WEO). Slowing Growth, Rising Risks*, FMI: Washington D.C., septiembre, (disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm>).

- (2011c), *Perspectivas de la Economía Mundial Las Tensiones de una recuperación a dos velocidades. Desempleo, materias primas y flujos de capital*, FMI: Washington D.C., abril, (disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/texts.pdf>).
- GAO (United States General Accounting Office) (1993), Foreign Assistance. U. S. Support for Caribbean Basin Assembly Industries, Documento GAO/NSIAD-94-31 (disponible en <http://archive.gao.gov/t2pbat4/150662.pdf>).
- Gereffi, Gary (1994) 'The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks', en G. Gereffi and M. Korzeniewicz (eds), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger: Westport, págs. 95-122.
- y Karina Fernandez-Stark (2010), "The offshore services value chain: developing countries and the crisis" en Cattaneo, Gereffi y Staritz (eds.), págs. 335-372.
- , John Humphrey and Timothy Sturgeon (2005), "The Governance of Global Value Chains" en *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 1, febrero, págs., pp. 78-104.
- Grossman, Gene M. (2008), Task Trade Between Similar Countries, NBER Working Paper 14554, (disponible en <http://www.nber.org/papers/w14554>).
- Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman (2005), "Outsourcing in a Global Economy", *The Review of Economic Studies*, Vol. 72, págs 135-159.
- Grossman, Gene M. and Esteban Rossi-Hansberg (2006a), The Rise of Offshoring: It's not Wine for Cloth Anymore, Universidad de Princeton, julio (disponible en <http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/2006/PDF/Grossman-Rossi-Hansberg.paper.0728.pdf>).
- (2006b), Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring, Universidad de Princeton (disponible en <http://www.princeton.edu/~grossman/offshoring.pdf>).
- Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm (1985), *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C.: Brookings.
- Helpman, Elhanan (1999), "The Structure of Foreign Trade" en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, No. 2, Spring, págs. 121-144.
- Hirschman, Albert O. (1945), *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press: Berkeley, California.
- Irwin, Douglas (2000), "Do We Need the WTO?" *Cato Journal*, Vol. 19, No. 3, Winter, pp. 351-357.
- Jackson, John H. (2008), "The Case of the World Trade Organization", en *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, págs. 437-454 (disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2008.00716.x/pdf>).
- Jones, Ronald W. (2000), *Globalization and the Theory of Input Trade*, The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.

Krugman, Paul and Maurice Obstfeld (2004), *International Economics (Theory and Policy)* New Delhi, India: Pearson Education, Singapore, sexta edición.

López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (2010), "Explaining the decline in inequality in Latin America: technological change, educational upgrading, and democracy", en Luis F. López-Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brooking Institution Press/UNDP: Washington, D.C., págis. 1-24.

Low, Patrick (2011), "WTO Decision-Making for the Future", WTO Staff Working Paper ERSD-2011-05, (disponible en http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf).

Maizels, Alfred (1963), *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge University Press: Londres.

Narlikar, Amrita y Diana Tussie (2004), "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO" en *World Economy*, vol. 27, n. 7, Julio, págs. 947-966.

OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) (1997), *National Innovation Systems*, OCDE: Paris (disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/35/56/2101733.pdf>).

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, OMC: Ginebra (disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm).

——— (2010a) *Estadísticas del Comercio Internacional 2010*, OMC: Ginebra (disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics_s/its2010_s/its10_toc_s.htm).

——— (2003), *Los Textos Jurídicos. Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, OMC: Ginebra.

———y IDE-JETRO (Instituto de Economías en Desarrollo) (2011), *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks*, OMC: Ginebra (en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/stat_tradePAT_globvalchains_e.pdf).

Pinto, Anibal (1970), "Naturaleza e Implicaciones de la 'Heterogeneidad Estructural' de la América Latina", in *El Trimestre Económico*, Enero-Marzo, vol. 37, n. 1.

Pollard, Sidney (1981), *The Silent Conquest. The Industrialization of Europe, 1760-1970*, Oxford University Press: Oxford.

Porta, Fernando (2010), "Integración comercial e innovación tecnológica. Aspectos conceptuales y análisis de experiencias", *Documento de Políticas # IDB-PB-111*, Banco Interamericano de Desarrollo, abril (disponible en <http://www.iadb.org>).

Porter, Michael (1985), *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*, The Free Press: Nueva York

- Prebisch, Raúl (1981), *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*, Fondo de Cultura Económica: México, D. F.
- Rayment, Paul B. W. (1983), "Intra-industry' specialisation and the foreign trade on industrial countries" en *Controlling Industrial Economies, Essays in Honour of C. T. Saunders*, editado por Stephen F. Frowen. MacMillan: Londres.
- Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics: Washington, D.C.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2010), *Nueva agenda del comercio para el desarrollo: una propuesta desde América Latina y el Caribe*, (documento SP/CL/XXXVI.O/DI n° 14-10 (disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/10/T023600004412-0-Nueva_agenda_del_comercio_para_el_desarrollo_Una_propuesta_desde_ALC.pdf).
- (2009), "Evaluación y apoyo a la articulación de posiciones de América Latina y el Caribe en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha", documento (SP/Di N° 11-09).
- Stiglitz, Joseph E. (2010), *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W. W. Norton & Company: Nueva York.
- (2002) *El Malestar en la Globalización*, Taurus: Buenos Aires.
- UNCTAD (Conferencia para el Comercio y el Desarrollo de las Naciones Unidas) (2011a), *Trade and Development Report 2011. Post-Crisis Policy Challenges in the World Economy*, Naciones Unidas: Nueva York, (disponible en <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=6057&lang=1>).
- (2011b), *World Investment Report 2011. Non-Equity Modes of International Production and Development*, Naciones Unidas: Nueva York (disponible en <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>).
- (2004), *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, Naciones Unidas: Nueva York, (disponible en http://www.unctad.org/en/docs/wir2004_en.pdf).
- (1993), *World Investment Report 1993. Transnational Corporations and Integrated International Production*, Naciones Unidas: Nueva York, (disponible en http://www.unctad.org/en/docs/wir1993_en.pdf).
- UNDP (United Nations Development Programme) (2010), *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010. Acting on the future: breaking the intergenerational transmission of inequality*, UNDP: New York (disponible en http://www.beta.undp.org/undp/en/home/librarypage/hdr/latin_america_and_the_caribbeanhumandevlopmentreport2010.html).
- Ventura-Dias, Vivianne (2010), *Dynamics of Gender (in) Equality in Latin America*, UNDP Poverty Reduction Discussion Paper (disponible en <http://www.undp.org/poverty/library.shtml>).

62

- 2003), "What Can We Say About Trade and Growth When Trade Becomes a Complex System?", *Serie Comercio Internacional n. 27*, CEPAL: Santiago de Chile (disponible en <http://www.eclac.org/comercio>).
- y José Durán Lima (2001, "Production Sharing in Latin American Trade: A Research Note", *Serie Comercio Internacional n. 22*, CEPAL: Santiago de Chile (disponible en <http://www.eclac.org/publications>).
- Xing, Yuqing and Neal Detert (2010), 'How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China,' (ADBI Asian Development Bank Institute) *Working Paper Series*, No. 257, diciembre, (disponible en <http://www.adbi.org/files/2010.12.14.wp257.iphone.widens.us.trade.deficit.prc.pdf>)

