

UNCTAD/TDR/17 (Vol.I)
6 de agosto de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLES

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1997

Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, radio o televisión antes de las 22.00 horas (hora media de Greenwich) del 15 de septiembre de 1997.

UNCTAD/TDR/17		Prólogo Índice Notas explicativas Siglas y abreviaturas Panorama general
UNCTAD/TDR/17 (Vol.I)	Primera parte Capítulo I Capítulo II Anexo a la primera parte	Las tendencias globales La economía mundial: resultados y perspectivas Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo Asuntos planteados en las controversias comerciales relativas a la disposición del Acuerdo de la OMC sobre el trato nacional
UNCTAD/TDR/17 (Vol.II)	Segunda parte Capítulo I Capítulo II Capítulo III Anexo al capítulo III	La mundialización, la distribución y el crecimiento Las cuestiones en juego La mundialización y la convergencia económica Las desigualdades de ingresos y el desarrollo Tendencias de la distribución de los ingresos personales en algunos países en desarrollo
UNCTAD/TDR/17 (Vol.III)	Capítulo IV Capítulo V Capítulo VI	La liberalización, la integración y la distribución La distribución de los ingresos, la acumulación de capital y el crecimiento Fomento de la inversión: algunas enseñanzas de la experiencia del Asia oriental

Primera parte

LAS TENDENCIAS GLOBALES

Capítulo I

LA ECONOMÍA MUNDIAL: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

A. Tendencias generales

1. La producción mundial

La recuperación económica comenzada en 1993 continuó en 1996, año en el que la producción mundial creció 2,8% (cuadro 1). No obstante, tal y como se pronosticó en el TDR 1996, tampoco el crecimiento logró, por tercer año consecutivo, cumplir con las previsiones de que la economía mundial se embarcara en una nueva era de crecimiento sostenido de más del 3%, que permitiese que la tasa de desempleo en el Norte descendiera y que el ingreso medio per cápita en el Sur aumentara. Las perspectivas actuales a corto plazo no son ni de un crecimiento rápido ni de un menor desempleo.

En conjunto, el crecimiento de las economías de mercado desarrolladas ha seguido manteniéndose por debajo de las tasas registradas en el decenio de 1980. Con un 2,3% en 1996, la tasa de crecimiento fue ligeramente superior a la del año anterior pero inferior a la que se había esperado. La expansión en los Estados Unidos ha sido más constante de lo que se había previsto, y el Japón ha cosechado al fin los beneficios de sus medidas fiscales y logrado una recuperación más rápida de lo que indicaban las predicciones. Pero la tan esperada recuperación de la Europa occidental continental, donde el desempleo ha alcanzado cotas nunca vistas hasta ahora, aún no se ha materializado. La política económica de la Unión Europea se ha seguido centrando en los requisitos para la introducción de la moneda única en 1999, más que en el empleo o en el crecimiento.

Los países en desarrollo (incluida China) crecieron en 1996 dos veces más aprisa que los países desarrollados, al igual que el año anterior. Sin embargo, su desempeño fue dispar y frágil. América Latina se ha recuperado de la recesión que registró después de la crisis de México, pero su crecimiento se mantuvo en un modesto 3,3%. Asia oriental continuó siendo el punto más brillante de la economía mundial, pero incluso sus resultados se vieron frenados al disminuir las exportaciones, y la política económica de algunos países se ha reorientado con el fin de contener el incremento de los déficit externos y de los precios, y en algunos casos para hacer frente a dificultades en el sector financiero. El crecimiento en ambas regiones sigue dependiendo mucho de la afluencia de capital para la financiación de los crecientes déficit por cuenta corriente.

La recuperación económica de Africa, que comenzó en 1994, adquirió mayor impulso en 1996 al aumentar la producción regional hasta un 3,9% frente al 2,8% del año anterior, superando al crecimiento de la población e invirtiendo la caída del ingreso per cápita real que se había mantenido durante casi un decenio. Además, el aumento de la producción se generalizó en todas las subregiones y países. Los favorables precios de los productos básicos, unas condiciones meteorológicas mucho mejores, la atenuación de varios casos de conflictos civiles y unos mayores esfuerzos internos, han desempeñado un importante papel en la recuperación. No obstante, muchos de esos factores son de carácter irrepetible por lo que no se puede esperar que eleven la producción indefinidamente. Los precios de los productos básicos ya están empezando a estabilizarse, las condiciones climáticas son inciertas y existe un límite a los beneficios reportados por la paz. El crecimiento sostenido en Africa, al igual que ocurre con cualquier país pobre del mundo, depende en definitiva de que a una esforzada política económica se sume una financiación externa adecuada.

Cuadro 1

PRODUCCIÓN MUNDIAL, 1993-1997
(Variación porcentual)

Región/país	1993	1994	1995	1996 ^{a/}	1997 ^{b/}
Todo el mundo	1,4	2,8	2,4	2,8	3,0
Países desarrollados de economía de mercado	1,0	2,9	2,0	2,3	2,3
<i>de los cuales:</i>					
Estados Unidos	3,4	4,1	2,0	2,5	2,9
Japón	-0,2	0,5	0,8	3,5	1,9
Unión Europea	-0,6	2,8	2,4	1,5	2,0
<i>de la cual:</i>					
Alemania	-1,2	2,9	1,9	1,4	2,2
Francia	-1,5	2,7	2,2	1,3	1,9
Italia	-1,2	2,2	3,0	0,7	1,2
Reino Unido	2,2	3,8	2,4	2,0	2,5
Europa central y oriental	-8,1	-10,3	-2,7	-2,8	0,7
Países en desarrollo ^{c/}	5,0	4,8	4,8	5,6	5,6
<i>de los cuales en:</i>					
América Latina	3,9	4,5	0,5	3,3	4,0
Africa	-0,6	1,4	2,8	3,9	3,9
Asia ^{c/}	6,7	5,6	7,3	6,9	6,7
<i>de la cual:</i>					
China	14,0	11,8	10,2	9,7	9,0
Otros países	5,0	3,9	6,5	6,1	6,0
Pro memoria:					
Países en desarrollo excluida China	3,9	3,7	4,0	4,9	5,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos en dólares de 1990.

^{a/} Estimaciones.

^{b/} Previsiones.

^{c/} Incluida China.

En 1996, la producción de las economías en transición de Europa central y oriental en su conjunto descendió 2,8%, igual que en el año anterior. No obstante, la divergencia de los resultados económicos ha seguido ampliándose. Algunos países de Europa central registraron un fuerte crecimiento, mientras que otros muchos sufrieron nuevos reveses económicos, que provocaron nuevos descensos de la producción e incluso el caos político y social.

2. El comercio mundial

El aumento del volumen de las exportaciones mundiales de mercancías se desaceleró mucho en 1996, alcanzando tan sólo el 4,6% frente al 10% de los dos años anteriores (cuadro 2), y cayendo más de lo esperado a principios del año.

Como la producción siguió creciendo más o menos al mismo ritmo, la divergencia entre comercio y crecimiento de la producción, que ha ido en aumento desde 1990, se redujo de forma sustancial. Para 1997 se espera únicamente una modesta aceleración del comercio mundial.

Un factor de peso en el menor incremento del comercio mundial fue la acusada desaceleración de las importaciones de las economías desarrolladas, que representan todas juntas dos terceras partes de la demanda mundial de importaciones, desde un 11% en 1994 a tan sólo un 5,2% en 1996 (cuadro 2). Particularmente drástica fue la caída tanto en los Estados Unidos como en el Japón. En Europa occidental las importaciones siguieron poco boyantes por causa del lento crecimiento del PIB, mientras que en los Estados Unidos y en el Japón otros factores entraron en juego. En estos dos países la elasticidad registrado de las importaciones (es decir, el cociente entre el cambio porcentual registrado en 1996 con respecto a 1995 en el volumen de las importaciones y el cambio del PIB) bajó respectivamente de 4 a 2,6 y de 15,6 a 1, mientras que aumentó de 2,8 a 3,1 en Europa occidental. En el Japón, el crecimiento más lento de las importaciones coincidió con una depreciación del yen, después del auge de 1991-1995 como consecuencia de una apreciación sustancial de la moneda. En los Estados Unidos, el aumento de las importaciones de bienes de equipo, en particular ordenadores y material conexo, que habían crecido mucho en años anteriores, descendió considerablemente en 1996.

En Asia oriental, el crecimiento de las exportaciones se frenó de modo apreciable, descendiendo por debajo del crecimiento de la producción por primera vez en muchos años. Un factor fundamental fue la espectacular caída de los precios de ciertos productos electrónicos e informáticos, en particular semiconductores, por causa sobre todo de la saturación del mercado. En China, una reducción de los descuentos en los impuestos a la exportación a finales de 1995 impulsó a las empresas a adelantar sus exportaciones lo más posible, incluso aquéllas que estaban previstas para 1996. En cambio, en América Latina, sobre todo en los países miembros del MERCOSUR, la tasa de incremento de las exportaciones alcanzada en 1995 se mantuvo o incluso se superó levemente en 1996.

En términos de valor, la desaceleración de las exportaciones mundiales en 1996 fue aún más marcada que en términos de volumen, al crecer un 4,1% frente al 19,6% de 1995. Los precios medios en dólares de los productos comercializados mundialmente se estabilizaron en 1996 después de haber aumentado un 10% en el año anterior, en parte por la apreciación del dólar con respecto a las monedas de varios de los países que más comercian, en particular Alemania, Francia, el Japón y la República de Corea.

El panorama es similar en lo que respecta al valor de las exportaciones mundiales de servicios comerciales, con una desaceleración del crecimiento, que se situó en el 5% en 1996 frente al 14% del año anterior. Tal desaceleración (tanto de las exportaciones como de las importaciones) fue particularmente pronunciada en Europa occidental y en Asia, mientras que Norteamérica mantuvo el ritmo de expansión del año precedente. Los servicios financieros y de seguros, las regalías, patentes y demás derechos, los servicios de construcción y otros servicios empresariales siguieron siendo más dinámicos que el transporte o el turismo. Con carácter muy general, la desaceleración del crecimiento en valor del comercio mundial de servicios comerciales puede achacarse a la apreciación del dólar respecto de varias de las monedas más importantes y al estancamiento del comercio en la Europa occidental continental, que representa por sí sola la mitad del comercio mundial de servicios comerciales.

Cuadro 2

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES POR GRANDES REGIONES
Y AGRUPACIONES ECONÓMICAS, 1994-1996
(Variación porcentual en volumen con respecto al año anterior)

	1994	1995	1996 ^{a/}
Exportaciones			
Todo el mundo	10,4	10,0	4,6
Países desarrollados de economía de mercado	9,6	7,4	4,2
<i>de los cuales:</i>			
Japón	1,7	3,3	0,8
Norteamérica	10,0	9,4	5,7
Europa occidental	11,3	7,4	4,0
Países en desarrollo	13,5	16,2	6,1
<i>de los cuales:</i>			
Africa	4,3	8,3	8,1
América Latina	9,2	9,9	9,3
Asia meridional y oriental	14,8	18,0	5,8
Asia occidental	7,1	16,9	7,3
China	31,0	20,7	0,7
Importaciones			
Países desarrollados de economía de mercado	11,0	7,6	5,2
<i>de los cuales:</i>			
Japón	13,6	12,5	3,5
Estados Unidos	12,0	8,0	6,4
Europa occidental	9,1	6,7	5,3

Fuente: *Estudio económico y social mundial 1997* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.C.1), cuadro A.19 y (para los Estados Unidos) *OECD Economic Outlook*, junio de 1997, pág. 43.

a/ Cifras preliminares.

3. Los precios de los productos básicos

Después de dos años consecutivos de alzas sustanciales, los precios de los productos básicos distintos del petróleo empezaron a bajar en 1996 y para el año en su conjunto fueron alrededor de un 4% más bajos que en el año anterior. Ese descenso afectó a los principales grupos de productos primarios con la excepción de los alimentos de la zona templada. El lento crecimiento de los países industriales, así como el exceso de oferta y las convulsiones de los mercados de metales, contribuyeron a atenuar la presión sobre los precios a lo largo del año. Así, después de un primer trimestre más o menos estable, los precios de los principales grupos de productos distintos del petróleo cuya exportación interesa a los países en desarrollo empezaron a debilitarse de forma continua. Sobre una base anual, los precios de las bebidas tropicales cayeron en más de un 15%, y los de los minerales y las materias primas agrícolas en más de un 12% (cuadro 3). Casi todos los productos básicos se vieron afectados en estos dos últimos grupos, mientras que el promedio para las bebidas tropicales reflejó principalmente el fuerte descenso del precio del café durante el año.

Cuadro 3

PRECIOS MUNDIALES DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS, 1994-1997
(Variación porcentual respecto del año anterior)

Grupo de productos	1994	1995	1996	Febrero de 1997 ^{a/}
Todos los productos^{b/}	17,6	10,5	-4,2	5,8
Todos los alimentos y bebidas	19,4	4,6	2,3	9,6
<i>Bebidas tropicales</i>	74,4	0,7	-15,7	29,3
Café	118,2	2,9	-26,3	35,4
Cacao	24,8	2,7	1,6	-6,9
Té	-4,4	-10,3	8,8	-1,4
<i>Alimentos</i>	10,1	5,7	6,9	5,6
Azúcar	19,6	10,8	-10,0	0,7
Carne de vacuno	-10,9	-18,3	-6,4	2,8
Maíz	1,4	23,5	25,1	-6,7
Trigo	4,8	30,4	13,7	8,8
Arroz	33,6	-10,2	5,2	10,5
Bananos	-0,5	0,1	7,5	32,1
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	25,5	10,2	-4,5	3,0
Materias primas agrícolas	14,6	16,9	-12,2	-3,3
Cueros y pieles	30,3	4,1	-23,7	1,6
Algodón	28,0	15,4	-7,9	0,0
Tabaco	10,4	-11,1	15,6	0,0
Caucho	39,3	38,6	-11,9	-2,5
Maderas tropicales	2,9	5,4	-20,1	-7,3
Minerales y metales	13,5	20,6	-12,3	4,2
Aluminio	29,6	22,3	-16,6	5,3
Fosfatos	0,0	6,1	8,6	7,9
Mineral de hierro	-9,5	5,8	6,0	1,1
Estaño	5,9	13,7	-0,8	0,8
Cobre	20,6	27,2	-21,8	6,1
Níquel	19,8	29,8	-8,8	17,5
Mineral de tungsteno	24,1	49,6	-17,9	3,1
Petróleo crudo	-4,1	9,3	20,7	-13,5
<i>Pro memoria:</i>				
Manufacturas^{c/}	2,6	7,0	1,2	1,4

Fuente: UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*, varios números; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

a/ Variación con respecto a diciembre de 1996.

b/ Con exclusión de los crudos de petróleo.

c/ Índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados de economía de mercado.

Las expectativas de una cuantiosa cosecha de café en el Brasil debilitaron los precios durante el año pese a la escasa oferta. Los precios bajaron por término medio cerca del 26% en 1996, pero en conjunto los precios se mostraron menos volátiles de lo esperado gracias a unas existencias reducidas, sobre todo en los países consumidores, y también gracias al techo exportador adoptado por la Asociación de Países Productores de Café. En los primeros meses de 1997 hubo una notable recuperación en razón de que las primeras estimaciones sobre la cosecha brasileña estaban muy por debajo del nivel de producción del último año y también por problemas laborales en Colombia. Con las reservas a un nivel muy bajo y con una tensa situación oferta-demanda, se espera que los precios del café fluctúen durante 1997, dentro de una tendencia alcista. La preocupación por la bajada continua de los ingresos ha alentado a varios productores a explorar más a fondo el mercado gastronómico, que ha crecido de forma notable, sobre todo en los Estados Unidos.

Los precios de otras bebidas tropicales se comportaron mucho mejor en 1996. Los precios del cacao en particular se mantuvieron firmes a lo largo del año, ante la preocupación por una posible escasez de la oferta, pese a que las cosechas de la Côte d'Ivoire y Ghana resultaran bastante abundantes. Los precios del té se recuperaron ligeramente de las caídas registradas en 1995, gracias sobre todo a la mayor demanda mundial, especialmente en Europa oriental, y a pesar de la abundante oferta proveniente de las plantaciones de la India septentrional y de Kenya. Los precios del banano fueron por término medio un 7,5% más altos que en 1995; después de una fuerte subida a principios de año, disminuyeron más tarde de forma apreciable. Los precios del azúcar bajaron un 10% desde el nivel de 1995. En cambio, pese a un descenso en la última parte de 1996, los precios del trigo subieron por término medio un 13,7% y los del maíz un 25%. Como las existencias se mantienen relativamente bajas, sigue habiendo el riesgo de un repunte de los precios del grano causado por un aumento imprevisto de la demanda de importación o por el temor a unas malas cosechas. El mercado del arroz parece estar más o menos equilibrado, con fluctuaciones en los precios mucho menores que en otros productos básicos.

Entre las materias primas agrícolas, los precios del caucho y del algodón se debilitaron considerablemente en 1996, al igual que los de los minerales. Los precios del cobre fueron particularmente inestables en ese mismo año, hundiéndose a veces de forma brusca en cuestión de horas. Las incertidumbres que rodearon a las pérdidas, causadas por un comercio ilegal, de una de las principales empresas japonesas agravaron las ya de por sí endebles tendencias del mercado derivadas del exceso de oferta y del crecimiento moderado de la demanda. Las previsiones de grandes ventas con cargo a las existencias añadieron presión a la floja tendencia del mercado. Pese a una cierta recuperación a finales de año, debida a una mejora del consumo y a un descenso de las existencias, los precios fueron por término medio casi un 22% inferiores a los de 1995 y podrían bajar aún más en los próximos meses. Los precios del aluminio tampoco se desarrollaron bien y perdieron buena parte de las ganancias registradas en 1995; el crecimiento del consumo fue particularmente débil tanto en los Estados Unidos como en el Japón, y el consumo incluso puede haber caído en Europa occidental y en los países miembros de la CEI.

Los precios del petróleo fueron la principal excepción en este panorama poco brillante, ya que crecieron de forma constante a lo largo del año y en el mes de diciembre el barril de petróleo costaba casi seis dólares más que 12 meses antes. Mientras que las bajas existencias y el fuerte crecimiento de la demanda causado por un invierno largo y duro contribuyeron a la firmeza de los mercados del crudo, la constante alza del precio del petróleo reflejó también la continuación de las restricciones a la producción por parte de los miembros de

la OPEP, así como reducciones de la oferta de otros exportadores por problemas técnicos. La tan demorada reanudación de las exportaciones de crudo por parte del Iraq (a tenor de la resolución 986 del Consejo de Seguridad) provocó compras especulativas y precios más altos. Se estima que los precios se debilitarán en un futuro próximo por el exceso de oferta (la producción total de la OPEP superó la cuota en el último trimestre de 1996). No obstante, existe mucha incertidumbre en lo que concierne a los países no miembros de la OPEP, habida cuenta de la posibilidad de que sigan sus limitaciones por problemas técnicos.

B. La economía mundial: crecimiento y desequilibrios

Sobre todo por el dispar crecimiento de la demanda en los principales países industriales, recientemente han empezado a surgir en la economía mundial desequilibrios que recuerdan los del decenio de 1980. Mientras que el crecimiento de la demanda interna se ha mantenido e incluso se ha acelerado en los Estados Unidos, la mayoría de los demás países industriales ha dependido fundamentalmente de las exportaciones para lograr que progresen sus economías. Al igual que en otros períodos de desequilibrios en la demanda, estas condiciones han ido acompañadas de una variabilidad creciente de los tipos de cambio. Desde 1995, el del yen ha fluctuado entre 80 y 125 por dólar y la variación correspondiente de las principales monedas europeas ha sido del orden del 30%.

Estas disparidades en el crecimiento de la demanda, junto con la apreciación del dólar, son los principales factores que explican el creciente déficit comercial de los Estados Unidos y los crecientes excedentes de Europa occidental y el Japón. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en el decenio de 1980, la expansión de los Estados Unidos ha ido acompañada de un descenso y no de un incremento de los déficit fiscales. La vuelta a un modelo más sostenible de equilibrio de la demanda mundial y de las balanzas comerciales requiere así una política económica expansiva en los países con excedentes, más que una contracción en los Estados Unidos. Sin embargo, esa política continúa siendo restrictiva en la mayoría de los países de la UE, sobre todo en aquellos países que aspiran a integrarse desde el principio en la unión monetaria, puesto que los resultados económicos de 1997 servirán de base para determinar dicha integración. En el Japón, la actual expansión no se apoya en factores permanentes. El estímulo al crecimiento proporcionado por el conjunto de medidas presupuestarias de emergencia está claramente agotado, y actualmente se piensa en actuar de forma agresiva para reducir el déficit presupuestario por medio de una subida de impuestos. Así, hay pocas posibilidades de que Europa y el Japón contribuyan a lograr un modelo de demanda mundial más equilibrado.

El efecto de una política monetaria más rígida en los Estados Unidos puede que no se limite a ampliar el desequilibrio deflacionista mundial. Junto con una continua presión al alza del dólar, es probable que su efecto sea ampliar, más que reducir, los desequilibrios comerciales. Puede originar también un incremento generalizado de los tipos de interés, habida cuenta de la creciente integración de los mercados financieros mundiales.

Estos hechos pueden acarrear graves consecuencias para la economía mundial en general y para la de los países en desarrollo en particular. Una combinación de crecimiento lento, mayor desempleo y desequilibrios comerciales crecientes haría más difícil resistir a las presiones proteccionistas en el mundo desarrollado y evitar las fricciones comerciales. Además, un alza generalizada de los tipos de interés y la apreciación del dólar pueden comprometer la capacidad de los países en desarrollo para continuar siendo la principal fuente de expansión de la demanda mundial, puesto que esos países son extremadamente susceptibles a los cambios de signo de los flujos de capital. Por añadidura,

muchos de los países en desarrollo más importantes, que son los que más dependen del comercio mundial, vinculan sus tipos de cambio al dólar. En consecuencia, toda apreciación grande del dólar puede provocar también una apreciación de sus monedas frente a terceros países, empeorando su balanza comercial y obligando a unas políticas monetarias internas restrictivas. Esto no sólo contraería la demanda interna, sino que también amenazaría la estabilidad financiera de aquellos países que están intentando reestructurar sus sistemas bancarios.

1. Países desarrollados de economía de mercado

a) Los Estados Unidos

Los Estados Unidos se encuentran actualmente en su sexto año de expansión continua desde la recesión de 1990-1991. En vez de decaer, tal y como sería de esperar en este momento relativamente tardío del ciclo, el crecimiento se ha acelerado en un 2,5%, tasa que está ligeramente por encima de la estimación oficial de crecimiento sostenible a largo plazo 1/. Las consecuencias más visibles de este crecimiento sostenido han sido la simultánea disminución del desempleo a tasas inferiores al 5% y de la inflación a tasas menores del 3%, los niveles más bajos desde 1973 y cerca de la media de la llamada época dorada. El descenso de la tasa de desempleo ha tenido lugar a pesar del crecimiento acelerado de la fuerza laboral, en razón de unas tasas más altas de participación. También hubo un rápido descenso del déficit público hasta alrededor del 1,5% del PIB, y un excedente primario (es decir, en la balanza presupuestaria una vez descontados los pagos de los intereses de la deuda pública) desde 1994. Esa bajada del déficit resulta conveniente durante una expansión sostenida y debería conducir normalmente a un presupuesto equilibrado cuando la economía alcanza el pleno empleo. La eliminación del déficit y la reducción del pago de intereses como componente principal del gasto público deberían permitir a la política fiscal desempeñar un papel más activo y quitar parte de la presión a la política monetaria.

Sigue, sin embargo, discutiéndose el nivel de empleo y la tasa de crecimiento compatibles con la estabilidad de precios. Aun cuando varias estimaciones sitúan a la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación por encima del 6%, el desempleo ha estado en todo momento por debajo de esa cifra durante más de tres años, y a principios de 1997 cayó al 4,8%, sin que existieran presiones apreciables sobre los salarios o los precios. A decir verdad, la mayoría de los indicadores de inflación han seguido bajando durante este período. Tal cosa viene a respaldar la propuesta formulada en el TDR 1995 de que para resolver el problema del desempleo los bancos centrales deberían estar dispuestos a permitir que sus economías comprueben la validez de las supuestas tasas potenciales de crecimiento. Parece que la Reserva Federal se muestra proclive a ello, puesto que ha endurecido con mucha más lentitud que en 1994 su política monetaria.

Este comportamiento benigno de los precios y los salarios se debe en parte a la recuperación del crecimiento de la productividad, que fue fuerte en la industria. La inflación en el sector de los servicios se ha visto dominada pese al creciente desempleo, lo cual sugiere que también ha existido un incremento de la productividad en esos sectores. Desde 1992 se han creado 12 millones de empleos en los servicios, mientras que los demás sectores juntos produjeron

1/ El Consejo de Asesores Económicos del Presidente, en *Economic Report of the President*, 1997, cuadro 2.3 (pág. 86), estimó la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía estadounidense para el período de 1996 a 2003 en 2,3%.

únicamente un millón de nuevos puestos de trabajo, casi todos ellos en la construcción. Los empleos mal pagados y poco productivos (que fueron descritos en el TDR 1995 como "desempleo encubierto") disminuyeron a medida que los trabajadores se desplazaban a puestos de mayor cualificación en el sector de los servicios. También hubo un claro retroceso en el desempleo de larga duración.

A pesar de la menor inflación y de la mejora en las condiciones de empleo, se registraron pocos cambios en los salarios monetarios, con el resultado de que la ganancia media semanal bruta disminuyó en términos reales en casi todos los años de la recuperación. El salario medio real por hora en el sector privado distinto de la agricultura se redujo de 7,73 dólares en 1987 a 7,45 dólares en 1991 y no logró recuperarse posteriormente, quedando en 7,43 dólares en 1996. Como consecuencia de ello, el consumo contribuyó poco a la expansión de la demanda interna, que fue impulsada principalmente por la inversión junto con las mejores exportaciones, aunque las importaciones se mantuvieron altas. El alza continua de la productividad, en particular en la industria, redundó en un aumento considerable de los beneficios. Estos, expresados en porcentaje del PIB de las sociedades anónimas no financieras, aumentaron del orden de 3,5 puntos porcentuales entre 1992 y 1996, en parte por la reducción del costo neto de los intereses al sustituir las empresas deuda por otra a tipos más bajos o al recurrir al mercado de valores para conseguir financiación. Los beneficios, como parte del ingreso nacional, volvieron a niveles nunca vistos desde principios del decenio de 1970. Sin embargo, los salarios empezaron a aumentar en 1996. Los datos más recientes auguran una subida anual de alrededor del 2% en 1997, lo que sugiere que el consumo privado contribuirá también a sostener la expansión.

b) El Japón

La economía japonesa ha salido por fin de un prolongado período de estancamiento en el que creció poco más del 2,6% en total entre 1992 y 1995. Tal y como se explicó en TDR anteriores, esto se debió sobre todo a la sobreinversión realizada durante el último auge, cuando la inversión de capital creció en torno al 8% anual. De resultas del colapso de la burbuja financiera y de la recesión mundial, esa inversión disminuyó 23% entre 1991 y 1994, obligando a la industria a racionalizarse y reestructurarse. Además, el yen se apreció mucho en el período de 1991 a 1995. Para contrarrestar las consecuencias adversas de la caída de la inversión y de las exportaciones, entre agosto de 1992 y septiembre de 1995 se aplicaron seis conjuntos distintos de medidas para estimular sobre todo las obras públicas, de suerte que la construcción fue el sector que registró la mayor expansión económica; el empleo en él aumentó 32% entre 1991 y 1995, frente a 9% en el resto de la industria.

La inversión se recuperó en 1995; junto con el aumento de las exportaciones por la depreciación del yen y el efecto acumulado de las medidas fiscales, indujo una expansión de la producción del 3,5% en 1996. Las exportaciones crecieron un 10% en la segunda mitad del ejercicio fiscal de 1996, mientras que las importaciones descendieron. El consumo privado se mantuvo bajo hasta finales del año natural en que empezó a reanimarse. La recuperación continuó a lo largo del primer trimestre de 1997 al intentar los consumidores adelantar sus gastos en vista del aumento de los impuestos sobre el consumo que iba a tener lugar en abril.

En tanto en cuanto la recuperación de la inversión y de las exportaciones se ha debido a la reciente depreciación del yen, el crecimiento del Japón puede simplemente reavivar las fricciones comerciales que predominaron en sus relaciones con los Estados Unidos durante el decenio de 1980. Los mayores productores japoneses se han protegido frente a los problemas de acceso a los mercados y los movimientos en los tipos de cambio ampliando sus instalaciones en

los Estados Unidos, México y Asia; en 1995, los fabricantes japoneses construyeron más automóviles en el extranjero que los que exportaron del Japón. Mientras los beneficios y el crecimiento sigan centrados en el Japón en la exportación y, por lo tanto, dependan del comportamiento de los tipos de cambio, continuarán siendo erráticos.

Como consecuencia de la racionalización y la reducción del tamaño de las empresas, el desempleo se ha mantenido por encima del 3%. En la reestructuración que tuvo lugar en el período de 1990-1995, muchas industrias, como las de textiles, acero y maquinaria eléctrica, no sólo procuraron reducir los salarios sino que también redujeron sus plantillas hasta en un 5%. Este éxito continuo de la industria japonesa en la reestructuración encaminada a compensar el impacto de una moneda en constante apreciación, ha sido una de las causas de que se retrase la introducción de medidas estructurales y reguladoras que reduzcan la dependencia del país de las exportaciones. A pesar de haber intentado varias veces actuar del lado de la oferta para reducir los costes internos y liberalizar la economía, los resultados económicos siguen dependiendo de las exportaciones, y la inversión tanto interna como en el extranjero continúa llevándose a cabo con un ojo puesto en la competitividad internacional.

c) La Unión Europea

El nivel de actividad en la Europa occidental continental descendió en los últimos meses de 1996 y algunas de las principales economías, como la alemana y la italiana, rozaron la recesión. En el Reino Unido, en cambio, la expansión se mantuvo y ha durado aún más que en los Estados Unidos. En realidad, a finales de año se registró una aceleración que acarreó una tasa de crecimiento del 2% para 1996 en su conjunto. España y varias economías más pequeñas de la UE lograron también crecer por encima del 2%.

La continuación de los flojos resultados de las economías continentales de la UE se debe en gran medida a una aplicación ininterrumpida de políticas fiscales restrictivas encaminadas a reducir los déficit públicos al 3% del PIB establecido como criterio de referencia en el Tratado de Maastricht. La presión sobre la política fiscal ha resultado particularmente aguda, dado que para entrar en la tercera fase de la Unión Monetaria Europea lo que contará serán los resultados económicos de 1997. Esta concentración de recortes del gasto público y de subida de impuestos en 1996 y 1997 ha compensado con creces la atenuación de la política monetaria durante 1995-1996. Así, habida cuenta de la continua bajada de la inflación a cerca del 2% para los miembros del Mecanismo de Ajuste de Cambios (MAC), la política monetaria se ha vuelto algo más restrictiva en algunos países.

Tal como se expuso en el informe del año pasado, los déficit presupuestarios aumentan por factores cíclicos, de forma que cuando el crecimiento es lento los déficit crecientes actúan como un estabilizador automático de la demanda. Subir los impuestos o reducir el gasto para enjugar un déficit presupuestario en estas condiciones elimina las propiedades estabilizadoras normales de los déficit, constriñe el crecimiento y sirve simplemente para aumentar aún más los déficit, con la necesidad consiguiente de lograr nuevos ahorros presupuestarios. El resultado es una creciente presión sobre los sistemas de seguridad social y el nivel de vida, lo que acaba provocando una resistencia popular a esas políticas. La insistencia de algunos gobiernos en que para entrar en la tercera fase de la UME se cumplan con precisión los valores de referencia numéricos, incluso ante la información creciente de que ninguna de las principales economías será capaz de hacerlo, crea condiciones que conducen a una mayor volatilidad en los mercados financieros y de divisas justo en el momento en que las expectativas deberían

coincidir en lograr tasas de interés uniformes y tipos de cambio fijos e irrevocables.

Como consecuencia de esas políticas restrictivas, el desempeño de las principales economías europeas ha dependido del crecimiento de la exportación. La competencia mundial cada vez mayor ha presionado aún más a los costos, lo que ha supuesto la pérdida de puestos de trabajo y una contención de los salarios, con la consiguiente contracción de la demanda de consumo interna. Las exportaciones se vieron estimuladas por la depreciación de la mayoría de las monedas de la UE continental respecto de las monedas de economías más fuertes, como el dólar y la libra esterlina. Una gran parte de las exportaciones de Europa occidental se dirige ahora hacia los países en desarrollo, en particular a Asia y a las economías en transición de Europa central. Como el crecimiento de estos países es menor que antes, y últimamente bastante errático, las exportaciones de Europa occidental y, por lo tanto, su crecimiento han sido sumamente variables.

Los acontecimientos políticos en la UE sugieren que será difícil sacrificar el crecimiento y el empleo en aras de alcanzar los valores de referencia de la UEM. Sin embargo, posponer la fecha de entrada en la tercera fase de la unión monetaria no es una opción real. Es posible que nuevas restricciones presupuestarias no logren mejorar los déficit, mientras que amenazan con crear inestabilidad en los mercados financieros y laborales. La mayoría de las lecturas de las variables económicas tanto nominales como reales indica que la convergencia de las economías de la UE ha empezado ya a realizarse. Con la excepción de Irlanda, las previsiones para 1997 son que ningún país crecerá a una tasa superior a un punto porcentual por encima o por debajo de la media de la UE. Del mismo modo, ningún país (con la excepción de Grecia) tiene una tasa de inflación superior en un punto, y tanto los tipos de interés a largo plazo como los déficit del sector público se encuentran también, con contadas excepciones, dentro de ese margen. En 1997, las balanzas fiscales de la mayoría de los países diferirán en medio punto porcentual las unas de las otras, con un promedio ligeramente superior al 3% del PIB. Por último, las tasas de desempleo están también convergiendo, aunque a niveles tan altos como el 11%. Como esos valores medios de inflación y de tipos de interés se sitúan dentro de los márgenes considerados aceptables para la estabilidad monetaria y también parecen sostenibles, al tiempo que el desempleo está convergiendo en torno a una tasa que se diría estable aunque resulte políticamente inaceptable, parece razonable la instauración de una moneda única lo antes posible. Un retraso podría entrañar que los déficit fiscales divergieran aún más de los valores de referencia, lo que haría más difícil cumplir con los objetivos de Maastricht. Recuérdese que los valores de referencia fueron diseñados para conseguir un entorno económico similar en todos los países que permitiera una política monetaria uniforme y una inflación baja y estable, objetivos que ya han sido logrados. La cuestión de una balanza fiscal compatible con la estabilidad quizás tenga que volverse a definir más adelante, y el necesario ajuste realizarse en unas condiciones cíclicas más favorables.

2. América Latina

En América Latina, la recuperación de la producción en 1996 se debió sobre todo a un vuelco en la Argentina y México y, en menor medida, en el Uruguay, junto con un fuerte crecimiento de algunos otros países (cuadro 4). El contraste de las recientes experiencias de la Argentina y de México, en particular, pone de relieve los dilemas de la política económica con que se enfrentan muchas naciones latinoamericanas. En esos dos países, que en su conjunto representan más del 40% del PIB regional, se produjo una gran contracción de la producción en 1995 como consecuencia del cambio de signo de las corrientes de capital. En

la Argentina la carga del ajuste recayó por completo sobre la absorción interna mientras que el tipo de cambio nominal se mantuvo constante. Si bien la inflación se mantuvo de esta suerte en niveles internacionales, el desempleo aumentó. En México, por el contrario, la fuerte caída de los tipos de cambio, en combinación con una política monetaria rígida, dio un fuerte impulso a las exportaciones, compensando en parte los efectos adversos del ajuste externo sobre el empleo, pero la inflación aumentó, superando el 50%.

La recuperación tanto de la Argentina como de México en 1996 fue significativa, aunque modesta. En ambos casos el crecimiento se vio impulsado por las exportaciones. En México, la devaluación desempeñó un papel fundamental mientras que en la Argentina la rápida expansión de las exportaciones se debió en gran parte a una fuerte alza del tipo de cambio real en el Brasil. El crecimiento tanto de este último país como de la Argentina ayudó a la recuperación del Uruguay.

En el Brasil, el consumo influyó mucho en la recuperación que siguió al éxito conseguido por el "Plano Real" en la lucha contra la hiperinflación. Después de un auge en 1994, el crecimiento se desaceleró al tiempo que la política monetaria se endurecía con el fin de frenar la demanda interna ante el

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y VOLUMEN DE IMPORTACIONES
Y EXPORTACIONES, 1994-1996
(Variación porcentual respecto del año anterior)

	Producción ^{a/}			Exportaciones			Importaciones		
	1994	1995	1996 ^{b/}	1994	1995	1996 ^{b/}	1994	1995	1996 ^{b/}
Todos los países	4,5	0,5	3,3	9,2	9,9	9,3	14,8	4,9	9,5
<i>de los cuales:</i>									
Argentina	6,7	-4,6	3,5	18,5	20,3	7,1	25,4	-14,4	18,3
Bolivia	4,8	3,7	4,0	20,1	5,2	9,9	0,7	13,2	24,5
Brasil	5,7	3,9	3,0	4,5	-2,3	2,2	27,2	31,4	4,7
Chile	4,1	8,2	6,5	12,0	11,5	10,5	3,2	23,1	10,1
Colombia	6,3	5,7	3,5	2,4	2,2	5,5	20,9	6,8	1,0
Costa Rica	4,4	2,3	0,5	4,3	8,7	4,1	2,4	-2,9	1,8
Ecuador	4,7	2,7	2,0	10,6	7,1	4,2	25,1	14,5	-13,3
El Salvador	6,0	6,1	3,5	32,0	15,3	10,6	16,3	21,6	0,3
Guatemala	4,1	5,0	3,0	5,3	19,4	-1,8	8,0	10,7	0,6
México	4,6	-6,6	4,5	11,8	24,4	19,4	15,7	-13,8	21,8
Paraguay	2,9	4,5	2,0	14,8	19,7	-6,5	31,3	20,2	-14,0
Perú	13,9	7,7	2,0	17,9	8,2	5,1	24,5	27,5	-0,1
Uruguay	6,9	-2,8	5,0	2,9	-0,7	14,5	21,5	-5,3	12,8
Venezuela	-2,5	2,3	-1,5	7,3	6,0	8,9	-26,5	24,9	-8,0

Fuente: Cuadro 1 (para los totales de producción regional), cuadro 2 (para los totales de exportación regional) y CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1996* Santiago de Chile, 1996 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.13), cuadros A.1, A.9 y A.10.

a/ Basado en valores a precios de 1990.

b/ Cifras preliminares.

fuerte deterioro de la balanza comercial como consecuencia de la liberalización comercial y la apreciación de la moneda. Los altos tipos de interés fomentaron las inversiones en cartera desde el exterior, permitiendo así que las autoridades monetarias se basaran en los tipos de cambio para estabilizar los precios. Sin embargo, la apreciación resultante de la moneda agravó los déficits comerciales. Las medidas iniciadas en 1995 para restringir las entradas de capital se atenuaron en los últimos meses (véase el capítulo II). La combinación de unos déficits presupuestarios relativamente altos y de la política monetaria ha seguido atrayendo capital financiero a expensas de la inversión y de las exportaciones. En consecuencia, el crecimiento flojeó aún más en 1996.

El Perú ha pasado por fases similares de rápida expansión y desaceleración. El crecimiento fue rápido tras el éxito de la lucha contra la hiperinflación en 1992, pero la preocupación por la balanza exterior llevó a las autoridades a adoptar políticas fiscales y monetarias restrictivas, lo que cortó de raíz el crecimiento a partir de 1994.

En Chile, las exportaciones siguieron creciendo más aprisa que la producción. A pesar de la reserva obligatoria del 30% en toda inversión financiera extranjera, prosiguieron las fuertes entradas de capital, lo que redundó en una importante apreciación de la moneda. En parte por ello, los salarios reales han aumentado, con la consiguiente alza del consumo y de la demanda agregada que obligó a aplicar una política monetaria y fiscal restrictiva.

En el sector exterior, con la excepción de la Argentina, que se benefició de la subida de los productos alimentarios de la zona templada, sólo los exportadores de petróleo vieron mejorar la relación de intercambio en 1996. Aun así, las condiciones internas y la política económica de los principales países exportadores de petróleo de la región les impidieron capitalizar por completo los precios favorables de los crudos. En México, gran exportador de manufacturas, las condiciones comerciales se mantuvieron inalteradas, al igual que en el Brasil, Costa Rica, el Paraguay y el Perú. En otros países, la relación de intercambio empeoró, en algunos casos de forma sustancial (por ejemplo, en Chile por la drástica caída de los precios del cobre mencionada antes).

Mientras que las exportaciones siguieron siendo la fuente principal de crecimiento para la mayoría de los países, en la región en su conjunto crecieron en valor sólo un 10,2% en 1996, frente a casi 21% el año anterior. La desaceleración se extendió a toda la región (con la excepción de Venezuela y en menor medida de Bolivia y el Uruguay) y fue el resultado del estancamiento o la caída de los precios de exportación, después del auge de 1995. El comercio entre los países de la región ha aumentado con rapidez, por causa tanto de la liberalización comercial unilateral como del fortalecimiento de las agrupaciones comerciales, tales como el MERCOSUR ^{2/}, el Grupo Andino, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) y la Comunidad Caribeña (CARICOM). Durante 1994-1996, las exportaciones dentro del MERCOSUR crecieron por término medio un 17% anual, frente al 9% de las exportaciones de los países miembros al resto del mundo. Si bien las exportaciones a los países desarrollados son sobre todo de materias primas y bienes intensivos en recursos naturales, el comercio intrarregional

^{2/} En enero de 1995 entró en vigor el Arancel Exterior Común, que abarca el 85% del valor del comercio entre los miembros. Chile se convirtió en miembro asociado en octubre de 1996 y Bolivia llegó a un acuerdo similar con el Grupo en diciembre.

tiene un componente mucho mayor de manufacturas; en 1995, éstas constituyeron el 37% de las exportaciones de la región al mundo y el 46% del comercio intrarregional. El fortalecimiento de los lazos comerciales regionales y la apertura de espacios económicos más amplios en los países de la región no sólo han permitido diversificar las exportaciones sino que también han alentado los flujos de inversión intrarregionales; las empresas argentinas han invertido en el Brasil y las brasileñas en la Argentina, mientras que las chilenas han realizado fuertes inversiones en la Argentina, sobre todo en sectores agroindustriales.

El crecimiento en volumen de las importaciones de la región en 1996 fue de casi dos veces el del año anterior, por causa sobre todo de la recuperación económica de México y la Argentina, que representan en conjunto casi la mitad del valor de las importaciones de la región, y también por una recuperación similar en el Uruguay. Entre los países donde el crecimiento del volumen de importaciones fue menor que en 1995, cabe señalar el Brasil y Chile. El Ecuador, el Paraguay y Venezuela destacaron entre los países cuyas importaciones disminuyeron en volumen.

La región siguió dependiendo de unas sustanciales entradas de capital. En 1996, se cifraron en 50.000 millones de dólares, frente a los 26.000 millones de 1995, con una gran parte de IED y de inversiones en bonos a largo plazo. La estructura actual de la mayoría de las economías de la región explica las bajas tasas de crecimiento, ya que siguen dependiendo de las materias primas para sus ingresos de exportación. La liberalización comercial y el desmantelamiento de los regímenes de sustitución de importaciones no han logrado, por sí solos, ni diversificar las exportaciones ni integrar de manera más dinámica a casi ningún país latinoamericano en la economía internacional. El lento crecimiento de la producción se ha traducido en un desempleo creciente y en una disminución o un estancamiento de los salarios reales. El empeoramiento de la situación laboral, que ya se hizo notar en 1995 en varios países como la Argentina, México, el Uruguay y Venezuela, prosiguió en 1996. Únicamente en Chile, Nicaragua y el Perú la tasa de desempleo fue inferior a la de 1995. Al mismo tiempo, no es del todo seguro que una nueva era de baja inflación haya comenzado. Los tipos de cambio reales siguen siendo muy volátiles, desalentando las inversiones productivas y reduciendo el crecimiento por debajo de sus posibilidades.

3. Países en desarrollo de Asia

De los acontecimientos acaecidos en 1996 en el Asia en desarrollo cabe destacar el crecimiento apreciablemente más lento de la producción en bastantes economías, a lo que acompañó una fuerte desaceleración de las exportaciones (cuadro 5), que resultó particularmente pronunciada en las NEI de la primera oleada (Hong Kong, Provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur), así como en Malasia, Tailandia y China. El marasmo de las exportaciones obligó a varios países a tomar medidas para restablecer su balanza externa restringiendo la demanda en su conjunto.

El menor crecimiento de las exportaciones ha suscitado un debate sobre si es sostenible o no una expansión económica rápida en Asia, aunque ahora resulte evidente que los logros de las economías de mayor crecimiento de la región no son atribuibles a ningún factor en particular. Los vínculos entre acumulación de capital, progreso tecnológico y crecimiento económico en las NEI de la primera generación, y la interdependencia de exportaciones e inversiones y su papel en la aceleración del cambio estructural y del crecimiento industrial, se analizaron minuciosamente en el TDR 1996. Para seguir siendo competitivos a lo largo de los años, tanto los gobiernos como los empresarios privados han logrado superar dificultades tales como la falta de conocimientos y de experiencia, unos

costos laborales en aumento y los cuellos de botella estructurales e infraestructurales que surgieron como resultado del rápido crecimiento. En lo que atañe a lo ocurrido con las exportaciones en 1996, la pregunta clave es si los resultados se debieron a factores temporales o si reflejaron fuerzas subyacentes de naturaleza más duradera.

Para empezar, recuérdese que tanto 1994 como 1995 fueron años de crecimiento excepcional de las exportaciones gracias a la coincidencia inusual de una serie de factores, como la apreciación del yen, un mayor afán de las grandes empresas japonesas por producir en el extranjero y una fuerte demanda de productos electrónicos. Por otro lado, uno de los factores que explican el descenso del valor de las exportaciones en 1996 fue la caída brutal de los precios de algunos artículos electrónicos e informáticos, en particular los semiconductores, lo que tuvo consecuencias nefastas para varios países de la región; en diciembre de 1996, el precio unitario de los semiconductores había bajado casi un 70% desde su nivel del año anterior. En proporción de las exportaciones totales, los productos electrónicos representan actualmente cerca del 50% en Singapur, casi el 25% en Malasia y la República de Corea, y del 10

Cuadro 5

PAÍSES EN DESARROLLO DE ASIA: PRODUCCIÓN Y VALOR DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES EN ALGUNAS SUBREGIONES Y PAÍSES, 1994-1996
(Variación porcentual con respecto al año anterior)

	Producción ^{a/}			Exportaciones			Importaciones		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Nuevas economías industrializadas	7,6	7,5	6,3	15,0	21,0	4,8	17,4	22,9	5,6
de las cuales:									
Hong Kong	5,4	4,7	4,7	11,9	14,8	4,0	16,7	19,1	3,0
República de Corea	8,6	9,0	7,0	15,7	31,5	4,1	22,4	32,1	12,2
Singapur	10,5	8,8	7,0	25,8	21,5	6,7	19,8	21,6	6,0
Provincia china de Taiwán	6,5	6,0	5,7	9,4	20,0	8,2	10,3	21,0	2,0
Asia sudoriental	7,8	8,2	7,4	19,2	22,8	5,6	21,9	28,4	8,2
de la cual:									
Indonesia	7,5	8,2	7,8	9,9	13,1	8,8	13,9	23,0	11,8
Malasia	9,1	10,1	8,8	23,1	25,9	4,0	28,1	29,4	1,3
Filipinas	4,4	4,8	5,5	18,5	29,4	17,5	21,2	23,7	25,0
Tailandia	8,9	8,7	6,7	22,2	24,7	0,1	18,5	31,6	4,1
Asia meridional	6,6	6,4	6,5	13,2	20,6	11,7	14,7	26,7	10,2
de la cual:									
Bangladesh	4,2	4,4	4,7	6,3	37,1	11,8	3,2	39,4	17,9
India	7,2	7,1	6,8	18,4	20,9	13,0	27,0	30,0	8,1
Nepal	7,9	2,9	6,1	-2,7	-9,6	2,0	14,6	21,9	9,3
Pakistán	4,5	4,4	6,1	-1,4	16,1	7,0	-13,6	18,5	16,2
Sri Lanka	5,7	5,6	3,8	15,2	18,4	12,0	21,7	9,0	8,0
China	11,8	10,2	9,7	35,6	24,9	1,5	10,4	15,5	5,1

Fuente: Asian Development Outlook 1997 y 1998 (Hong Kong: Oxford University Press para el Banco Asiático de Desarrollo, 1997), cuadros A1, A11 y A13.

a/ Basada en datos en precios constantes.

al 15% en la Provincia china de Taiwán, Tailandia y Filipinas. Además, con la depreciación del yen respecto del dólar en alrededor del 53% entre abril de 1995 y febrero de 1997, varias monedas ligadas al dólar se apreciaron mucho. Finalmente, algunos países perdieron competitividad en bastantes productos intensivos en trabajo. Aunque puede ocurrir que algunos de estos factores cambien con el tiempo, plantearán no obstante graves problemas de ajuste.

China consiguió rebajar la inflación en 1996 a un único dígito y enfriar un tanto la economía, que así y todo creció a la impresionante tasa de casi el 10%. El 1º de diciembre de 1996 consiguió oficialmente la condición de país del Artículo 8 del FMI, lo que hizo al yuan convertible en las transacciones de cuenta corriente. Mejorar las infraestructuras agrícolas y acelerar la reforma de la empresa pública siguen siendo los objetivos que gozan del más alto orden de prioridad en la reforma económica.

A diferencia tanto de las NEI de la primera oleada como de Asia sudoriental, Asia meridional mantuvo su crecimiento (cuadro 5), mientras que Asia occidental lo aceleró. En las NEI de la primera generación, el crecimiento cayó de manera apreciable en la República de Corea en 1996 al experimentar la economía desequilibrios internos y externos; el déficit por cuenta corriente se triplicó en comparación con el de 1995. Hong Kong se vio directamente afectado por la menor demanda china de exportaciones causada por la debilidad del crecimiento de las exportaciones de la propia China, pero mantuvo no obstante el ritmo de crecimiento del año anterior. En la Provincia china de Taiwán, las tensiones con la China continental menoscabaron la confianza de consumidores y empresas en la segunda mitad de 1995 y principios de 1996. Por causa de la relativa diversificación de la base de sus exportaciones, esa economía se vio menos afectada que otras por la caída de la demanda de productos electrónicos, de tal suerte que la tasa de crecimiento del PIB disminuyó sólo de forma marginal. En cambio, en Singapur se produjo un crecimiento claramente más lento, en razón de una pronunciada desaceleración de las inversiones en maquinaria y equipo como resultado del debilitamiento de las exportaciones y de ajustes en unas existencias pletóricas.

En Asia sudoriental, el crecimiento de la producción disminuyó de forma moderada en 1996 tanto en Indonesia como en Malasia, las exportaciones se redujeron y la política monetaria y fiscal se tornó más rígida para contrarrestar la presión inflacionista. En ambos países, los altos intereses provocaron la entrada de fondos extranjeros, lo que a su vez compensó las consecuencias del endurecimiento de la política monetaria. Al final, para reducir sus déficit por cuenta corriente, las autoridades tuvieron que resignarse a elevar la parte de reserva obligada de los depósitos. En Tailandia, la caída en dos puntos porcentuales de la tasa de crecimiento fue consecuencia de la apreciación de la moneda y del aumento de los salarios reales que redujo la competitividad de los sectores que emplean mucha mano de obra. Además, los mercados financieros se vieron perturbados por el fuerte incremento de los activos improductivos de los bancos (véase el capítulo II). En cambio, el crecimiento de Filipinas se aceleró en 1996, mientras que su balanza de pagos se mantuvo en niveles sostenibles por tercer año consecutivo.

La velocidad del crecimiento de Asia meridional en su conjunto se ha mantenido, aunque existieron variaciones considerables entre unos países y otros. Las reformas económicas aplicadas en la India hasta el momento han impulsado su integración en la economía mundial, pero el mayor crecimiento de 1996 se vio obstaculizado por los altos tipos de interés real del país y la contracción de la oferta. En el Pakistán, aunque el crecimiento se aceleró de forma apreciable, persistió el déficit presupuestario crónico que sigue amenazando la estabilidad interna y externa. Las buenas condiciones climáticas

desempeñaron un papel fundamental en la recuperación económica del Nepal, mientras la guerra civil y la sequía fueron la causa de la desaceleración en Sri Lanka. En Bangladesh, la aplicación de un amplio programa de reformas estructurales desde principios del decenio de los 1990 ha ido acompañada de tan sólo una ligera aceleración de la tasa de crecimiento.

Los resultados económicos de Asia occidental vienen condicionados por el desarrollo del sector del petróleo y por las circunstancias políticas de la subregión. El que la producción siguiera recuperándose en 1996, después de una ligera recesión en 1994, se explica en buena parte por el alza de los precios del petróleo, que proporcionó a los países exportadores de crudo de la subregión unos ingresos que les fueron muy útiles para aliviar los desequilibrios fiscales y externos, así como para pagar parte de los atrasos a contratistas y proveedores (Arabia Saudita) o para reducir su deuda exterior (República Islámica del Irán). Por lo que respecta a los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo ^{3/} en su conjunto, a pesar de más de dos décadas de diversificación de las exportaciones, el sector petróleo sigue representando del 35 al 40% del PIB, el 80% del ingreso público y el 85% de las exportaciones.

4. Africa

La recuperación económica de Africa que se inició en 1994 continuó en 1996; incluso se generalizó. En todas las subregiones, con la excepción del Africa oriental y central, el crecimiento fue más rápido que en 1995 (cuadro 6). En 11 países alcanzó o superó la meta del 6% fijada por el Nuevo Programa de Acción de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Africa en el Decenio de 1990, en 28 se situó entre el 3 y el 6%, en 12 siguió siendo positivo aunque por debajo del 3%, y en sólo dos la producción descendió mucho ^{4/}. Los factores principales que explican ese buen desempeño de Africa en 1996 fueron un mayor esfuerzo en materia de política económica, unas condiciones climáticas favorables en la mayoría de las subregiones, unos ingresos de exportación bastante más altos (sobre todo en los países exportadores de petróleo) y una mejor relación de intercambio.

El aumento de la producción agrícola en un 5,2% en 1996, en contraste con el nulo crecimiento del año anterior, fue el mayor de todo el decenio y representó el factor fundamental de la fuerte recuperación económica de la región en su conjunto. Al mismo tiempo, las subidas de los precios de bananos, cacahuetes, té y tabaco, así como de petróleo crudo, plomo, hierro y fosfatos, compensaron con creces los menores precios de bebidas, metales, minerales diferentes del petróleo, y materias primas agrícolas, de tal suerte que la relación de intercambio mejoró un 4,6% y el poder adquisitivo de las exportaciones un 8,8%. El valor de las exportaciones se incrementó en un 8,7%, gracias a un alza del 4% del volumen y de un 4,7% de los precios. En cambio, el valor de las importaciones creció más (9,3%), en razón mayormente de un incremento del volumen.

Las economías del Norte de Africa resurgieron con fuerza en 1996 después de cuatro años de crecimiento modesto y sin brillo. Algunos de los principales factores de ese resurgir de la producción fueron un clima mucho mejor, un vigoroso crecimiento industrial, un alza de los precios del petróleo y la

^{3/} Los miembros son la Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Arabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

^{4/} Para detalles sobre los países véase la fuente de 1997 citada en el cuadro 6.

recuperación del turismo. Muy notable fue el cambio tan pronunciado de la producción en Marruecos, que padeció una fuerte sequía en 1995 pero disfrutó de una cosecha sin precedentes en 1996 junto con una recuperación de los precios de la potasa. La agricultura contribuyó también sobremanera al fuerte crecimiento de la producción en Egipto y el Sudán. En cambio, Túnez sufrió una sequía por segundo año consecutivo, con un menoscabo grande de la producción. No obstante, el crecimiento se aceleró, en gran parte gracias a la industria. A pesar de la mejora de la agricultura y de la fuerte expansión industrial del 8%, el Norte de Africa sigue dependiendo en grado sumo de los minerales y de los hidrocarburos en particular.

Cuadro 6

AFRICA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN POR SUBREGIONES, 1990-1996
(Variación porcentual con respecto al año anterior) a/

	1990-1995	1994	1995	1996
Africa central	-2,5	-1,3	5,0	4,4
de la cual:				
Camerún	-0,4	-1,5	6,0	4,0
República Centroafricana	-0,1	5,7	1,1	1,3
Guinea Ecuatorial	7,5	0,6	11,0	16,2
Gabón	2,7	1,7	3,4	2,9
Africa oriental	2,9	4,5	4,9	4,3
de la cual:				
Etiopia	2,5	2,2	3,2	3,6
Kenya	2,6	2,5	6,3	3,9
Madagascar	0,0	2,2	2,0	3,5
Somalia	-0,1	-21,0	2,3	3,9
Uganda	6,0	7,2	8,5	6,0
República Unida de Tanzania	3,0	2,9	3,5	4,6
Africa septentrional	1,5	1,8	1,8	4,4
de la cual:				
Argelia	1,2	0,7	4,0	5,5
Egipto	1,9	2,7	2,6	3,2
Marruecos	1,8	7,2	-5,0	5,9
Sudán	3,7	1,7	3,5	4,0
Túnez	5,0	6,5	2,5	6,6
Africa meridional	0,9	2,5	2,5	3,0
de la cual:				
Botswana	4,4	2,5	3,1	4,9
Sudáfrica	0,7	5,1	2,9	2,5
Zambia	-1,1	1,0	-4,9	4,9
Zimbabwe	0,2	4,6	-3,4	6,6
Africa occidental	2,4	2,5	3,4	4,2
de la cual:				
Côte d'Ivoire	-0,2	0,8	5,4	5,2
Ghana	4,5	8,0	4,5	5,0
Niger	0,6	2,9	3,8	2,6
Nigeria	3,3	2,1	2,3	3,8
Senegal	1,6	1,3	4,6	4,6

Fuente: CEPA, Report on the Economic and Social Situation in Africa, 1995 (E/ECA/CM.21/3), Addis Abeba, marzo de 1995, cuadro estadístico 2; *ibid.*, 1997 (E/ECA/CM.23/3), Addis Abeba, marzo de 1997, cuadro I.5 y cuadro estadístico 2.

a/ Basada en valores a precios de 1990.

La fase de crecimiento que comenzó en África occidental en 1994 se mantuvo en 1996. Con la ayuda del alto precio del petróleo y de las mejoras del sector agrícola, la economía nigeriana creció cerca del 4%, frente al 2% más o menos de los dos años anteriores. Sin embargo, el gasto de los consumidores siguió siendo débil a causa del mucho desempleo existente y de la insuficiencia de los servicios públicos básicos. En realidad, varios sectores distintos de los del petróleo y la agricultura siguieron padeciendo una fuerte recesión. Los países de la zona del franco CFA continuaron cosechando los beneficios de las reformas económicas iniciadas en 1994. En la Côte d'Ivoire, la mayor de esas economías, se produjo una recuperación de la agricultura, y también de los sectores del agua, la energía y la construcción, así como una reanimación de la industria y los servicios. El Senegal mantuvo su buena tasa de crecimiento de 1995; una expansión de los sectores de la construcción, el turismo y otros servicios, así como una actividad industrial orientada a la exportación, compensaron con creces los resultados relativamente malos de la agricultura. Por lo demás, el crecimiento de la producción en el Níger disminuyó en 1996, por causa de un clima desfavorable y de un descenso sin precedentes de los precios del uranio. En Ghana, se superó la tasa de crecimiento de 1995. La producción y las exportaciones de cacao, que son las que reportan más ingresos del exterior, se incrementaron y además el oro se ha convertido en una fuente principal de ingresos de exportación.

El crecimiento medio del PIB del África central en 1996 se mantuvo ligeramente por debajo del 5% alcanzado el año anterior, pero los resultados variaron considerablemente de un país a otro. En los países CFA el crecimiento fue más rápido (4,8%) que en 1995 (3,1%). El mejor desempeño lo consiguió Guinea Ecuatorial, donde el PIB aumentó en más del 16% de resultados de una fuerte reanimación de la producción de minerales y petróleo. El Gabón siguió por la senda de la recuperación emprendida el año anterior. Los resultados de otros países de la subregión se vieron afectados en mayor o menor medida por la continuación de las tensiones sociales, la inestabilidad civil y política y el agobio adicional de tener que hacerse cargo de un gran número de refugiados y personas desplazadas. El PIB de Burundi disminuyó cerca del 6% en 1996, por causa sobre todo de las sanciones económicas de los países vecinos, que hicieron acumularse grandes existencias de café y té. En el Camerún, el país CFA más importante de la subregión, el crecimiento se frenó en 1996, después de la fuerte subida de 1995, por la floja producción de petróleo y la mayor inestabilidad política.

Aunque la tasa media de crecimiento de África oriental superó en 1996 a la de la región africana en su conjunto, fue ligeramente inferior a la de 1995, a pesar de una mejora apreciable de la producción industrial. Fue sobre todo Kenya, la economía más grande de la región, la que arrastró hacia abajo la media, en razón de los endeble resultados de su agricultura y su turismo. En Uganda, el crecimiento también se desaceleró, mientras que en la República Unida de Tanzania se aceleró. Ambos países se beneficiaron de crecientes corrientes de IED. Aun cuando la producción agrícola creció casi un 50% en Somalia en 1996, las cosechas estuvieron en general un tercio por debajo de los niveles alcanzados antes de que se desencadenaran las hostilidades, por lo que esa circunstancia no parece que haya causado un impacto importante en la situación alimentaria global. Etiopía mantuvo con creces su tasa más bien alta de crecimiento de 1995, gracias a una combinación de buen tiempo y de reanimación de la industria.

Si bien la producción de África meridional creció por término medio en 1996 menos que en el conjunto de África, el aumento constituyó una nueva mejora respecto de las tasas de los años anteriores. Tal cosa se debió al retorno de un clima favorable y a unos mayores ingresos de exportación. La recuperación

económica se ha visto ayudada también por una mayor estabilidad política y unos precios de los productos básicos más favorables. Resultó notable el cambio que se registró en Zimbabue, en razón de unos mejores resultados en la agricultura, la industria y la minería, y también en Zambia, como consecuencia de una importante recuperación de la producción de cobre y también de la agricultura y la industria. No obstante, la economía zambiana sigue estando plagada de problemas, como el descenso de los ingresos de la exportación y el rebrote de la inflación. Los resultados económicos fueron decepcionantes en Sudáfrica, el país más desarrollado de la subregión y que representa más de una cuarta parte de la producción total de Africa. El crecimiento se frenó algo en 1996, habiéndose desacelerado de forma más acusada en el año anterior, al padecer la economía unas tasas bastante elevadas de inflación y desempleo.

Mientras los países africanos dependen mucho del comercio exterior, el crecimiento impulsado por las exportaciones está muy hipotecado por la persistencia de estructuras de producción anacrónicas y por contar sólo con una estrecha gama de exportaciones primarias. La inversión se encuentra en niveles claramente inferiores a los necesarios para alcanzar y sostener una tasa de crecimiento que pudiera tener consecuencias apreciables o significativas sobre las economías de la región. La necesidad de que se movilicen más recursos internos y se empleen con mayor eficiencia se acrecienta por las menguantes entradas de AOD y por las graves dificultades para atraer IED. En muchos países, la carga de la deuda se ha vuelto intolerable. Pese a los diversas renegociaciones para reducir las obligaciones del servicio de la deuda a magnitudes más manejables, la deuda pendiente ha crecido lo bastante como para afectar al éxito mismo de los esfuerzos encaminados a restaurar la viabilidad económica y sociopolítica de muchos países africanos. Los atrasos acumulados a finales de 1994 se cifraban en 54.900 millones de dólares, esto es, el 20% del total de la deuda. Como de los 41 países que han sido habilitados para beneficiarse de la Iniciativa PPFE, 33 son africanos, los resultados futuros de la región dependerán, entre otras cosas, de cómo se aplique la Iniciativa (véase el capítulo II infra).

5. Europa central y oriental

Las economías en transición europeas (y centroasiáticas) siguieron mostrando claras divergencias entre las que siguieron creciendo en 1996 y las que continuaron afanándose por alcanzar estabilidad y equilibrio en el plano económico. Los tres Estados bálticos lograron crecer más que el año anterior (cuando Lituania retrocedió) y el crecimiento también resultó positivo en la mayoría de los miembros de la CEI.

En Europa central y oriental en su conjunto, el crecimiento en 1996 fue apreciablemente más lento que el año anterior (cuadro 7) 5/. La desaceleración generalizada del crecimiento de esta subregión es imputable a los desequilibrios internos y externos, que obligaron a aplicar una política macroeconómica más restrictiva, y a grandes fallas del mercado en algunos países.

5/ A los efectos del presente capítulo este grupo de países corresponde a la "Europa oriental" tal como se define por la secretaría de la CEPE en la fuente del cuadro 7, es decir, Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania, la ex República Yugoslava de Macedonia, y Yugoslavia.

Cuadro 7

ECONOMÍAS EUROPEAS EN TRANSICIÓN a/: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, 1994-1996

País/región	PIB			Precios al consumo			Balance por cuenta corriente (en millones de dólares)		
	Variación con respecto al año anterior ^{b/} (en porcentaje)						1994	1995	1996 ^{e/}
	1994	1995	1996	1994	1995	1996			
Europa central y oriental ^{d/}	3,9	5,6	4,0	..	..	..	..	-1.389	-12.935
de la cual:									
Bulgaria	1,8	2,1	-10,0	122,0	33,0	311,1	-25	-26	-34
Croacia	0,6	1,7	4,4	-3,0	3,7	3,5	103	-1.711	-1.129
República Checa	2,6	4,8	4,4	10,3	8,0	8,7	-50	-1.362	-4.476
Hungría	2,9	1,5	0,5	21,3	28,5	19,9	-3.911	-2.480	-1.678
Polonia	5,2	7,0	6,0	29,4	22,0	18,7	..	5.455	-1.352
Rumania	3,9	7,1	4,1	61,9	27,7	56,8	-428	-1.639	-2.336
Eslovaquia	4,9	6,8	6,9	11,8	7,4	5,5	712	646	-1.401
Eslovenia	5,3	3,9	3,5	18,3	8,6	8,9	540	-36	47
Estados bálticos	-0,2	1,4	3,4	..	..	..	-67	-827	-908
de los cuales:									
Estonia	-2,7	2,9	3,5	41,8	28,8	14,9	-178	-185	-223
Letonia	0,6	-1,6	2,5	26,1	23,3	13,2	201	-27	-273
Lituania	1,0	3,0	4,0	45,0	35,5	13,1	-90	-614	-412
CEI	-14,5	-5,7	-5,3	..	..	..	9.629 ^{e/}	7.471 ^{e/}	8.804 ^{e/}
de la cual:									
Belarús	-12,6	-10,0	3,0	1.957,3	244,2	39,1	-506	-567	-752
República de Moldova	-31,2	-3,0	-8,0	104,6	23,8	15,6	-82	-115	-134
Federación de Rusia	-12,7	-4,2	-6,0	214,8	131,4	21,8	11.378	9.305	10.243
Ucrania	-22,9	-11,8	-10,0	401,1	181,7	39,7	-1.161	-1.152	-553

Fuente: CEPE, *Economic Survey of Europe in 1996-1997* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.E.1), cuadro 3.1.1 y cuadro B.15 del apéndice.

a/ Incluidas también las economías de los países de Asia central miembros de la CEI.

b/ Variaciones en los precios al consumo de diciembre a diciembre.

c/ De enero a septiembre excepto para Eslovaquia (de enero a noviembre) y para Croacia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y la ex República Yugoslava de Macedonia (de enero a diciembre).

d/ Con la revisión de los datos de la balanza de pagos de Polonia.

e/ Total de los cuatro países indicados.

Con un crecimiento del 6% en 1996, Polonia se convirtió en el primer país en transición que alcanzó un nivel de producción superior al de 1989 (en más de un 4%). Turkmenistán se situó casi en el nivel anterior a la transición, mientras que Eslovenia se recuperó hasta un 7% por debajo de dicho nivel, diferencia que para varios otros países se situó entre un 10 y un 20%. Eslovaquia siguió manteniendo un rápido crecimiento tanto en 1995 como en 1996. Sin embargo, la recuperación ha dependido hasta ahora principalmente de la expansión de actividades distintas de las industriales y del gasto público en infraestructura. Se pone también en duda que el crecimiento de la República Checa, que está sufriendo dificultades financieras, sea sostenible (véase el capítulo II). Aunque el PIB creció con relativa rapidez tanto en 1995 como en 1996, su industria se está volviendo poco competitiva.

En Hungría se han hecho grandes ajustes macroeconómicos después de la aplicación del programa de estabilización de mayo de 1995. Los déficit fiscal y por cuenta corriente disminuyeron considerablemente en 1996, el crecimiento de la inflación se desaceleró, y aumentaron las exportaciones de manufacturas. La economía se encuentra ahora preparada, al menos aparentemente, para una tasa de crecimiento mucho mayor. En Croacia, por primera vez, se produjo en 1996 una notable recuperación. En Eslovenia, importantes proyectos de inversión en infraestructuras y servicios mantuvieron la tasa de crecimiento por encima del 3%. Ambas economías se beneficiaron del levantamiento de las sanciones por parte de los Estados Unidos y de la reanudación de las relaciones económicas con las anteriores repúblicas yugoslavas.

En varios otros países de Europa central y oriental, las condiciones económicas empeoraron. El crecimiento en Rumania se desaceleró mucho en 1996 ante el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos, lo que provocó cambios radicales en la política económica del nuevo gobierno. La crisis social y política de Bulgaria fue el primer caso de trastornos grandes en el proceso de transición después de una recuperación y deflación graduales; la caída de la producción en cerca del 10% en 1996 tras el modesto crecimiento de 1994-1995 fue similar a la acaecida en 1990, año que siguió a la quiebra de la Unión Soviética. En Albania, el colapso a gran escala de unos sistemas de inversión fraudulentos provocó el caos político y social. Como en Bulgaria, la crisis de los principales mercados acarreó un deterioro rápido y generalizado de la situación económica y una grave crisis política.

El crecimiento en los Estados bálticos se aceleró en 1996. Por primera vez desde su independencia, se produjo un crecimiento positivo en los tres países. Tanto Lituania como Letonia parecen haberse recuperado sobradamente de la crisis bancaria de 1995. Así, en los tres países se alcanzó una mejor estabilidad macroeconómica, pero acompañada de un aumento de los déficit comercial y por cuenta corriente.

El desempeño de la CEI continuó siendo desigual. En la Comunidad en su conjunto la producción siguió disminuyendo, pero hubo un crecimiento en siete países, en comparación con sólo dos en 1995. La recuperación fue particularmente intensa en Belarús, Kirguistán y Uzbekistán. En Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán, el descenso de la producción parece que ha tocado fondo, mientras que en Armenia y Georgia prosiguió el crecimiento de 1995. En cambio, la producción siguió cayendo en la República de Moldova y en Tayikistán. La economía moldova, que depende en gran parte de la agricultura, se vio fuertemente afectada por el mal clima de 1996.

Al contrario de lo que se esperaba, la producción siguió bajando en Ucrania y la Federación de Rusia, lo que afectó a todos los sectores de este último país, donde la demanda interna se vio muy influida por la continua austeridad monetaria y fiscal como parte del programa de estabilización de febrero de 1996. En Ucrania, donde se logró un importante progreso en la estabilización macroeconómica, la producción continuó descendiendo.

Uno de los acontecimientos más alentadores de la región en 1996 fue la menor inflación. A finales de año, los precios al consumo fueron un 20% o menos de aquéllos de los 12 meses anteriores en 15 de 25 países, con las notables excepciones de Bulgaria y Rumania. En cambio, la balanza de pagos de la mayoría de las economías en transición europeas empeoró pese a la reducción de la carga de la deuda, al tiempo que las importaciones de bienes y servicios aumentaron más que las exportaciones. Excepcionalmente, sin embargo, la Federación de Rusia siguió registrando durante 1994-1996 un considerable excedente por cuenta corriente.

En Europa central y oriental, y en Estonia y Letonia, el déficit por cuenta corriente aumentó por causa de la mayor producción, el alza del tipo de cambio real, motivado por el auge de las corrientes de capital, las reducciones arancelarias y la contracción de las exportaciones a Europa occidental. En muchos casos, el deterioro fue mayor de lo esperado. En la mayoría de los países, la cuenta corriente ha sido deficitaria desde principios del decenio, pero el desequilibrio de 1996 es el mayor hasta la fecha.

C. Perspectivas a corto plazo y factores de incertidumbre

Desde el endurecimiento de la política monetaria de 1994, los resultados trimestrales de la economía de los Estados Unidos han sido muy erráticos. No obstante, la expansión acelerada que comenzó en la segunda mitad de 1996 continuó en el primer trimestre de 1997. El aumento tan grande del gasto en consumo desde principios de 1997 sugiere que algunas de las mejoras de la productividad que provocaron un aumento de los beneficios y de las inversiones durante el ciclo actual están empezando a traducirse en mayores ingresos personales reales y a generar más confianza en los consumidores. También es posible que el efecto del aumento sostenido de las cotizaciones bursátiles sobre el patrimonio de los hogares haya producido un incremento del gasto discrecional. En razón de un crecimiento de la demanda más rápido que el de sus principales rivales comerciales y de la reciente apreciación del dólar, no es probable que la balanza comercial de los Estados Unidos contribuya al crecimiento en el próximo año, mientras que el acuerdo a que se ha llegado recientemente sobre el presupuesto sugiere que la política fiscal será neutral o como mucho proporcionará un ligero estímulo. Con un desempleo por debajo del 5%, aumentan los temores a una presión inflacionista. Hasta el momento no ha habido indicios de que vayan a aumentar los salarios o subir los precios. La Reserva Federal ya ha arbitrado medidas con el fin de contrarrestar dicha presión; su tipo de intervención y los tipos a largo plazo han aumentado de nuevo a alrededor del 7%. Se espera claramente que suban los tipos de interés a lo largo del año. El resultado de 1997 dependerá entonces del comportamiento del consumo, de la mayor o menor rigidez monetaria y de los movimientos en los tipos de cambio.

En el Japón, los resultados de 1997 dependerán también de cómo se desenvuelva el consumo y el tipo de cambio, así como de la política fiscal. El efecto del conjunto de medidas fiscales ya ha sido absorbido, y el Gobierno ha anunciado su intención de introducir medidas para reducir parte de la cuantiosa deuda acumulada. Se espera que los impuestos más elevados que entraron en vigor en abril de 1997 en materia de consumo reduzcan éste en los demás trimestres del año. Por otro lado, y si se excluye un cambio grande en la tendencia a la baja del yen, tanto las exportaciones como la inversión deberían seguir aumentando. No obstante, si cunde la idea de que la recuperación actual va a continuar, puede muy bien ocurrir que suban los tipos de interés. Aunque el riesgo de inestabilidad financiera parece que ha disminuido, todo aumento sustancial de los tipos de interés puede acabar con las muy lucrativas operaciones financieras en las que se toman a préstamo yen para cambiarlos por dólares que se invierten en bonos del Tesoro de los Estados Unidos a largo plazo. Como estas operaciones han contribuido a depreciar el yen, cualquier alza de los tipos de interés implicaría una reversión total de la tendencia. Es probable que el crecimiento durante 1997 sea desigual.

Las previsiones sobre los países de la UE están dominadas por el hecho de que los resultados de 1997 serán utilizados como baremo para decidir la entrada o no de un país en la UME. Así, se espera que la política fiscal siga siendo restrictiva y que la política monetaria no varíe. Es probable que el consumo se estanque, excepto en aquellos países que o bien hayan elegido retrasar su

entrada o bien no hayan tomado aún una decisión definitiva, mientras que las inversiones se verán influidas sobre todo por las exportaciones y, por lo tanto, por los tipos de cambio. Casi todos los países se han beneficiado de la continua apreciación del dólar, pero los tipos de cambio se verán afectados también por el proceso de Maastricht al intentar los mercados determinar la posición relativa del dólar frente al futuro euro y su cesta de monedas inicial.

En Alemania, a pesar de las fuertes exportaciones, es poco probable que en 1997 el crecimiento sea muy superior al 2%. Teniendo en cuenta la extensión de la reestructuración empresarial en marcha, esto no será suficiente para reducir el desempleo. Francia se enfrenta a condiciones similares, pero sin ninguna respuesta inversora que aumente las ventas de exportación. A no ser que estas tendencias se inviertan por un nuevo conjunto de medidas económicas, es probable que el crecimiento sea inferior al alemán. En Italia, los recortes fiscales introducidos como un recurso de última hora para alcanzar la tercera etapa de la UME deprimirán la demanda al tiempo que el retorno de la lira ha reducido las posibilidades de lograr una mayor competitividad de las exportaciones, que siguen siendo el único impulso de la economía. La tasa de crecimiento de 1996 estuvo por debajo incluso de las predicciones más pesimistas, y no es probable que 1997 sea mucho mejor. El Reino Unido es cosa aparte, con una inflación baja y estable, un desempleo decreciente y una cuenta corriente sorprendentemente estable, a pesar de la apreciación de la libra esterlina y el auge de la demanda de consumo. En ausencia de nuevas medidas fiscales, son probables nuevas alzas en los tipos de interés, aunque su efecto puede notarse poco en el presente año.

Se espera que, en general, las tendencias recientes continúen en los países en desarrollo. En América Latina, se prevé que el crecimiento de la producción se acelere aún más en 1997. En particular, puede que la actividad se recupere moderadamente en la Argentina, el Brasil, y Colombia y de forma más vigorosa en el Perú. Con la reanudación de unas entradas considerables de capital extranjero, la mayoría de los países de la región no tendrá que enfrentarse a impedimentos externos en su crecimiento. No obstante, sigue existiendo una fuerte vulnerabilidad a los cambios en las corrientes de capital en varios países que mantienen fuertes déficit externos. Asimismo, en casi ningún país se reúnen todavía las condiciones básicas para unas tasas de crecimiento sostenibles del 5% o más. También hay dudas sobre si el auge de las exportaciones podrá mantenerse o no. En México, donde gran parte del reciente aumento de las exportaciones se debió a una alineación del tipo de cambio, una política que recurra al restablecimiento de las entradas de capital para reducir la tasa de inflación usando el tipo de cambio como ancla nominal puede provocar graves efectos adversos no sólo en las exportaciones sino también en la inversión y, por lo tanto, de modo más general en el crecimiento. En el Brasil, donde una combinación de liberalización comercial y apreciación de la moneda en el contexto de un programa de estabilización basado en el cambio de moneda ha provocado un empeoramiento sustancial de la cuenta corriente, queda muy poco margen para una expansión interna o para un crecimiento de las exportaciones sin un ajuste cambiario. En ese país el reto es cómo situarse en unos tipos de cambio más realistas y flexibles sin provocar una crisis financiera o una subida de la inflación. Así, alcanzar la estabilidad en el tipo de cambio y unas posiciones de pago sostenibles al mismo tiempo que un fuerte crecimiento, sigue constituyendo el desafío más importante de la mayoría de los países de la región.

Por lo que respecta al Asia en desarrollo, las previsiones para 1997 indican un crecimiento similar al de 1996, con la excepción de las NEI de la primera oleada, donde será inferior. Se espera que la mayoría de los países de Asia sudoriental se comporte mejor en 1997, pero los grandes déficit por cuenta corriente y la inestabilidad financiera pueden dificultar el que se acelere o

incluso se mantenga el crecimiento en algunos de ellos. Aunque ya no se beneficiarán de un yen fuerte, se estima que las exportaciones continuarán siendo una importante fuente de ingresos en Asia oriental. Desde un punto de vista más general, las perspectivas de los países asiáticos en desarrollo dependerán mucho de lo que ocurra en China y en el mundo industrializado, sobre todo en el Japón y Europa occidental. La economía china, que ha sido conducida con éxito hacia un suave aterrizaje en 1996 después de un programa trienal de austeridad, parece preparada para entrar en un período de relativa estabilidad con una suave presión inflacionaria y unas altas tasas de crecimiento sostenido. Entre los factores que pueden influir en la política económica y en el desempeño de China se encuentran el próximo congreso quinquenal del partido previsto para el otoño de 1997, el primero de la era posterior a Deng, así como la recuperación de la soberanía china sobre Hong Kong el 1º de julio de 1997. En Asia meridional se espera que el crecimiento se acelere aún más en 1997, mientras que en Asia occidental es probable que sea más moderado por la caída de los precios del petróleo.

Aunque las economías de la mayoría de los países africanos siguen siendo frágiles, es de esperar que la región mantenga su actual tendencia al crecimiento en 1997. Se prevé que los precios de las materias primas distintas del petróleo subirán de forma moderada gracias a la evolución favorable de los alimentos y de las materias primas agrícolas en los mercados mundiales. Los precios del petróleo, en cambio, es probable que bajen, para bien o para mal de los distintos países, a tenor de sus posiciones netas en materia de exportación. Africa central continuará su fuerte recuperación de 1996 gracias a los buenos resultados del sector minero y a - es de esperar - una mayor estabilidad política en Rwanda y Burundi. Las estimaciones para Asia oriental y meridional son prometedoras, teniendo en cuenta que las condiciones climáticas han sido favorables durante el primer trimestre de 1997 y que los precios de los minerales, sobre todo del cobre, el oro y los diamantes, han empezado a subir. Asimismo, se espera que la reanimación de la antigua Comunidad del Africa Oriental, cuya Comisión Tripartita permanente fue inaugurada en marzo de 1996, influya de forma positiva en la subregión con una mayor convertibilidad de las monedas, una demanda mayor y una mejor sincronía de las normas de los productos industriales. En Africa occidental, las perspectivas son que mejorarán los precios del cacao, el café y el oro, así como que aumentarán la inversión industrial y la capacidad utilizada. Para el Norte de Africa, el clima es importante, pero mucho dependerá también de los precios del petróleo y de la potasa así como de la mayor o menor recuperación económica de los países de la UE. En consecuencia, el crecimiento de la subregión puede ser inferior al de 1996.

Las previsiones para las economías en transición de Europa central y oriental (y Asia central) son en conjunto de un crecimiento más rápido, aunque con muchas variaciones de país a país. La fragilidad del sector bancario puede ser un factor crucial en varios países. En algunas de las economías más avanzadas, en particular Eslovaquia, Polonia y la República Checa, se espera un crecimiento ligeramente más lento, mientras que en otras (Croacia, Eslovenia y los tres Estados bálticos) el crecimiento propenderá a acelerarse. Se prevé que Hungría prosiga su recuperación después de la fuerte reestructuración macroeconómica que comenzó a principios de 1995. En cambio, se espera que la producción baje de forma apreciable en Bulgaria y Rumania como consecuencia del fuerte ajuste macroeconómico y de los programas de reestructuración en curso. Para los miembros de la CEI, las perspectivas son que continúe la expansión en Armenia, Azerbayán, Georgia, Kazajstán y Kirguistán. Los progresos de Belarús y Moldova dependerán mucho de que se mantengan o no las importaciones de energía de la Federación de Rusia y de cómo afecte el clima al sector agrícola. Ni la Federación de Rusia ni Ucrania muestran signos de que en 1997 saldrán del prolongado período de declive de su PIB.

Es menester, sin embargo, hacer una advertencia con respecto a las previsiones a corto plazo. Tal como se indicó en ediciones anteriores de este Informe, adolecen en mayor o menor grado de incertidumbre por mor de distintos factores, tales como la evolución de la política económica, que puede sufrir cambios inesperados como consecuencia de los acontecimientos políticos, y las influencias externas que transmiten el comercio, las finanzas y las inversiones internacionales. La política comercial ha adquirido particular importancia, a la luz de la globalización de la economía mundial y de la forma en que se están aplicando los Acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay. (En lo que atañe a las diferencias que han surgido con respecto al "trato nacional", véase el anexo de la primera parte.)

La incertidumbre y el riesgo que acompañan a las predicciones a corto plazo pueden apreciarse en el cuadro 8, donde se comparan las previsiones del PIB de 1996 hechas por distintos organismos internacionales e institutos de investigación para determinados países de la OCDE con el resultado real. Todas las predicciones fallaron desalentadoramente acerca de la recuperación del Japón y todas fueron demasiado optimistas en el caso de Italia y, en menor medida, en el del Reino Unido.

En cambio, las predicciones para 1997 efectuadas por las mismas instituciones parece que convergen mejor que las que se referían a 1996 (cuadro 9). Con la notable excepción del Japón, todas las previsiones concuerdan en que el crecimiento en los países de la OCDE que se indican será más rápido que en 1996. Por lo que respecta a cada país por separado, la diferencia en puntos porcentuales entre los distintos pronósticos es mayor para los Estados Unidos y el Japón (1,3 y 1,2 respectivamente) mientras que para los países europeos es tan sólo de 0,7 a 0,8 aproximadamente.

Quizá una de las principales causas de la incertidumbre de las previsiones a corto plazo sea la posible evolución de la política tanto general como económica en la UE. Predecir cómo evolucionará esta última en materia fiscal y monetaria en la segunda mitad de 1997 se ha vuelto particularmente difícil en razón de las elecciones generales celebradas en mayo/junio en el Reino Unido y Francia. En vista de la importancia de la UE en la economía mundial, cualquier cambio brusco de su política económica puede tener graves repercusiones en el resto del mundo, incluidos los otros grandes países industriales y los países en desarrollo.

Cuadro 8

CRECIMIENTO DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE EN 1996: COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO REAL CON LAS PREVISIONES DE DIVERSAS INSTITUCIONES (Porcentaje)

País	LINK (mayo 96)	CEPE (jun.96)	OCDE (dic.95)	UE (dic.95)	FMI (abril 96)	NIESR (mayo 96)	NRI (mayo 96)	UNCTAD (jun.96)	Real
Estados Unidos	2,0	2,0	2,7	2,3	1,8	2,2	2,0	2,2	2,5
Japón	2,0	2,0	2,0	2,3	2,7	2,4	1,5	2,1	3,5
Alemania	2,0	1,0	2,4	2,4	1,0	1,0	0,8	0,5	1,4
Francia	0,9	1,5	2,2	2,4	1,3	1,6	1,2	0,9	1,3
Italia	2,2	2,0	2,5	3,0	2,4	1,4	2,1	1,5	0,7
Reino Unido	2,2	2,0	2,7	2,7	2,2	2,4	2,0	2,2	2,0

Fuente: Cuadro 1 para las tasas de crecimiento real; TDR 1996, cuadro 5.

Cuadro 9

DIFERENTES PREVISIONES DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN 1997
EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE
(Porcentaje)

País	LINK	CEPE	OCDE	UE	FMI	NIESR	NRI	UNCTAD
Estados Unidos	2,6	2,5	3,6	2,3	3,0	2,8	2,6	2,9
Japón	1,5	1,6	2,3	1,8	2,2	2,0	1,1	1,9
Alemania	2,5	2,0	2,2	2,2	2,3	2,5	1,8	2,2
Francia	2,5	2,2	2,5	2,1	2,4	2,6	1,8	1,9
Italia	1,1	1,2	1,0	1,4	1,0	1,1	0,6	1,2
Reino Unido	3,2	3,0	3,0	3,0	3,3	3,0	2,7	2,5
Pro memoria:								
Unión Europe	2,5	..	2,3	2,3	2,4	2,4	1,7 ^{a/}	2,0

Fuente: Naciones Unidas, Universidad de Pensilvania y Universidad de Toronto, "Project Link World Outlook" (mimeografiado), revisión posterior a una reunión del proyecto LINK (mayo de 1997); CEPE, *Economic Survey of Europe in 1996-1997* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.E.1); OECD *Economic Outlook* (junio de 1997); Comisión de las Comunidades Europeas; *European Economy, Supplement* (diciembre de 1996); FMI, *Perspectivas de la economía mundial* (mayo de 1997); National Institute of Economic and Social Research (Londres), *National Institute Economic Review* (abril de 1997); Nomura Research Institute (NRI), *Quarterly Economic Review* (mayo de 1997); y cuadro 1.

a/ Total de la OCDE.

Una segunda fuente de incertidumbre es la que se refiere a los mercados financieros y de divisas. La persistencia de desequilibrios comerciales puede provocar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio, lo cual a su vez sirve para redistribuir los impulsos generales de la demanda y el crecimiento más que para eliminar las disparidades en la generación de demanda. La profundización de los desequilibrios y el aumento de la inestabilidad de los tipos de cambio pueden a su vez acarrear una inestabilidad financiera, con consecuencias desfavorables para el crecimiento mundial merced al efecto depresor que tiene sobre el gasto y los recursos de algunos países una política macroeconómica más restrictiva.

Por último, son inciertas las consecuencias económicas del retorno de Hong Kong a China. No está claro cuáles serán los efectos de la recuperación de la soberanía china tanto sobre los vínculos en materia de comercio e inversión en el interior de la "zona económica china", que se compone de China, Hong Kong y la Provincia china de Taiwán, como sobre las pautas más amplias de la interdependencia económica en Asia oriental y sudoriental.

Capítulo II

LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y LA DEUDA EXTERIOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A. Las tendencias recientes de la financiación externa privada

En 1996 continuó la expansión del año anterior de casi toda las principales categorías de financiación exterior procedente de los mercados financieros internacionales. El cuadro 10 recoge tal hecho para algunos instrumentos que entrañan emisiones o sindicaciones internacionales, aunque también se produjo un incremento similar en las transacciones internacionales de valores emitidos dentro del marco nacional por varios países. Especialmente grande fue el aumento registrado por las emisiones de bonos exteriores, pero esto pudo muy bien deberse hasta cierto punto a que los prestatarios recurrieran menos a los créditos sindicados, lo que también resulta patente en el cuadro. La parte de los países en desarrollo y de las economías en transición en casi todas las categorías de financiación sigue siendo bastante reducida aun cuando haya aumentado sustancialmente desde los primeros años del decenio de 1990 para las emisiones exteriores tanto de bonos como de acciones y obligaciones. Asimismo, tal como se pone de manifiesto en las observaciones que siguen, no sólo los mercados financieros, sino también la economía en general de varios de esos países están experimentando cada vez más los efectos de la integración financiera mundial.

En ediciones recientes del TDR se ha destacado de qué forma tal integración ha ido acompañada de cambios en las distintas transacciones, lo que se ha dejado sentir en la distribución por categorías de las diferentes corrientes financieras, y de la aparición en los propios mercados financieros emergentes de fuentes de financiación exterior privada de los países en desarrollo. En el TDR 96, por ejemplo, se analizó la progresiva desaparición de las diferencias entre los bonos internacionales y los europagarés a mediano plazo (EPMP), y se señaló la creciente importancia para la inversión en cartera en los países en desarrollo de las compras por fondos mutuos de instrumentos emitidos en el plano nacional y de las corrientes internacionales originadas en otros países en desarrollo, sobre todo de Asia oriental. Esas dos tendencias siguieron siendo evidentes en 1996. Por ejemplo, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) indicó recientemente que más del 60% de los giros hechos con cargo a programas de EPMP consistía en bonos internacionales ^{1/}. Los fondos que acuden directamente a los mercados bursátiles de los países en desarrollo de Asia oriental, que ya representaban más del 60% de la inversión total en cartera que se hizo en la región en 1995 mediante la adquisición de valores, siguieron aumentando en 1996 ^{2/}. Bancos y personas físicas de países asiáticos distintos del Japón se han convertido en compradores apreciables de deuda, así como de instrumentos accionariales emitidos por entidades no sólo asiáticas sino también latinoamericanas. Esta tendencia es probable que se acelere con el establecimiento de más fondos mutuos que tienen bonos en sus carteras (un hecho

^{1/} BPI, *International Banking and Financial Market Developments*, agosto de 1996, pág. 17.

^{2/} Banco Mundial, *Global Development Finance 1997*, Vol. I: *Analysis and Summary Tables* (Washington D.C.: Banco Mundial, 1997), pág. 104. (Por "Asia oriental" se entiende en ese volumen Camboya, China, Fiji, Filipinas, Indonesia, Islas Salomón, Malasia, Mongolia, Myanmar, Papua Nueva Guinea, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Tonga, Vanuatu, Vietnam, Samoa, Kiribati y República Democrática Popular de Corea).

reciente en Asia) y la diversificación de la cartera de las instituciones de la región que gestionan fondos de pensiones 3/. Unas circunstancias parecidas también se advierten en América Latina, aunque esta región se encuentra en una etapa anterior. Por ejemplo, las inversiones chilenas en el extranjero en el último sexenio se cifran en 12.000 millones de dólares, de las que la mayor parte se han hecho en otros países latinoamericanos 4/.

Cuadro 10

ALGUNAS CATEGORÍAS DE FINANCIACIÓN INTERNACIONAL Y PARTES CORRESPONDIENTES
A LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y A LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, 1992-1996
(miles de millones de dólares y porcentaje)

Categoría	1992	1993	1994	1995	1996
Emisiones de bonos exteriores					
Total (miles de millones de dólares)	333,7	481,0	428,6	467,3	710,6
Porcentaje de países en desarroll ^e	5,5	10,6	11,5	10,2	14,4
Créditos sindicados					
Total (miles de millones de dólares)	117,9	136,7	236,2	370,2	343,4
Porcentaje de países en desarroll ^e	16,4	16,4	10,3	11,5	12,0
Programas de europagarés de empresa					
Total (miles de millones de dólares)	28,9	38,4	30,8	55,9	80,6
Porcentaje de países en desarroll ^e	11,8	7,8	6,5	15,9	3,8
Otros créditos no asegurados^{b/}					
Total (miles de millones de dólares)	99,0	113,6	222,1	346,1	375,0
Porcentaje de países en desarroll ^e	4,6	6,2	5,4	5,1	6,2
Valores internacionales^{c/}					
Total (miles de millones de dólares)	23,5	40,7	45,0	41,0	57,7
Porcentaje de países en desarroll ^e	15,3	18,9	23,6	25,1	24,1

Fuente: OCDE, *Financial Market Trends* febrero de 1996; estimaciones de la secretaría de la UNCTAD.

a/ Incluidas las economías en transición de Europa oriental.

b/ Créditos sindicados no asegurados, incluidos los pagarés a plazo medio pero no los europagarés de empresas.

c/ Comprende suscripciones internacionales de acciones y obligaciones privatizadas.

3/ G. Evans, "Asian investors: growing appetite", *Euromoney*, febrero de 1997.

4/ *Latin American Economy and Business*, abril de 1997, pág. 2. (Según esas estimaciones, la Argentina recibió 48% de tales inversiones, el Perú 14% y Colombia 8%).

La internacionalización de los mercados financieros está borrando también las diferencias entre las emisiones internacionales de valores y algunas nacionales. La distinción hecha siempre en ese particular, con algunas excepciones debidas a la peculiaridad de los sistemas de regulación de algunos países, se traducía en la tradicional clasificación de los bonos emitidos por no residentes en el mercado financiero de un determinado país y expresados en su moneda como bonos extranjeros, y de los bonos emitidos por residentes o no residentes en una moneda distinta de la del país como eurobonos. Los bonos internacionales consistían en bonos extranjeros y eurobonos. Otros (es decir, los emitidos por residentes en moneda nacional) se clasificaban como bonos nacionales. Esa clasificación no permite tener presentes otros rasgos que comparten los bonos internacionales y algunos nacionales, tales como una base de inversores constituida por no residentes así como por residentes y disposiciones en materia de cotización, emisión, venta y liquidación, rasgos estos cuya importancia ha tendido a aumentar con la internacionalización. En consecuencia, las emisiones de bonos en moneda nacional, y aquéllas hechas por emisores tanto no residentes como residentes que se dirigen a inversores no residentes, ahora se definen casi siempre por las principales organizaciones que informan sobre

Cuadro 11

ACTIVOS EXTERIORES DE LOS BANCOS DE LA ZONA DECLARANTE DEL BPI a/ EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, 1994-1996

	Incremento porcentual ^d			Activos acumulados a finales de 1996
	1994	1995	1996	(En miles de millones de dólares)
Total^e	7,4	14,4	13,0	845
del cual en:				
América Latina	0,9	7,1	8,8	267
Africa	-6,4	-8,8	-5,9	37
Asia occidental	-2,7	-5,3	5,3	93
Asia oriental y meridional	20,5	30,4	19,4	439
Asia central	102,0	30,6	38,9	2
Europa oriental	-15,5	3,9	11,9	93
Otros países de Europa ^d	4,7	8,4	24,8	7
Todos los prestatarios ^e	4,2	9,6	6,2	8.290

Fuente: BPI, *International Banking and Financial Market Development*, varios números.

a/ Incluidas ciertas filiales de bancos estadounidenses en centros bancarios transnacionales.

b/ Cifras basadas en datos de finales de diciembre, una vez ajustadas para tener en cuenta las fluctuaciones de los tipos de cambio.

c/ Excluidos los centros bancarios transnacionales, esto es: en América Latina: Antillas Neerlandesas, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán y Panamá; en Africa: Liberia; en Asia occidental: Bahrein y Líbano; y en Asia oriental y meridional: Hong Kong, Singapur y Vanuatu.

d/ Malta, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, la ex República Yugoslava de Macedonia, y Yugoslavia.

e/ Incluidas las instituciones multilaterales.

esas operaciones como eurobonos, mientras que los bonos extranjeros se definen como los emitidos por no residentes y destinados a residentes y los bonos nacionales como aquéllos donde tanto los emisores como los inversores a los que se dirigen son residentes 5/.

Tal como figura en el cuadro 11, en 1996 (durante los tres primeros trimestres) prosiguió el crecimiento por tercer año consecutivo de las inversiones crediticias externas totales efectuadas en países en desarrollo distintos de los centros bancarios transnacionales por bancos de la zona que informa al BPI (una vez hechos los ajustes para tener en cuenta el efecto de las fluctuaciones en los tipos de cambio), y sólo Africa, de las regiones que se indican, registró un descenso. En el caso de los créditos a la exportación, como se advierte en el cuadro 12, el incremento global de las corrientes netas a los países en desarrollo y las economías en transición se vio acompañado en 1995 y primer semestre de 1996 por una contracción de las que se dirigieron a Africa y América Latina, y en 1995 a Europa oriental.

Como en otros años recientes, la financiación procedente de los mercados internacionales de capital se concentró mucho en un limitado número de países en desarrollo, aunque 1996 y los primeros meses de 1997 fueron también notables por el acceso primerizo o renovado de varios países al mercado de instrumentos de deuda emitidos internacionalmente. Por ejemplo, correspondieron a ocho países o territorios en desarrollo de Asia oriental y sudoriental 6/ casi dos tercios del incremento durante 1996, ajustado con los tipos de cambio, de las inversiones crediticias externas en países en desarrollo (distintos de los centros bancarios transnacionales) de los bancos de la zona que declara al BPI. A esos mismos ocho países, con exclusión de la Provincia china de Taiwán, correspondió el 40% de las emisiones netas internacionales de deuda emitidas por países en desarrollo y economías en transición, mientras que cinco países latinoamericanos recibieron más del 50% de las corrientes netas de esa índole 7/.

Desde mediados de 1997 varios países han emitido bonos internacionales por vez primera o han vuelto al mercado de esos bonos después de largas ausencias. Entre ellos figuran Jordania, Túnez, Panamá, Croacia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Federación de Rusia y Kazajstán. Asimismo, después de una anterior y pequeña colocación privada de 10 millones de dólares, el Ecuador emitió eurobonos por valor de 400 millones de dólares. La emisión rusa ascendió a más de 1.000 millones de dólares, a la que siguió otra por una cantidad aún mayor (2.000 millones de dólares). Las emisiones iniciales rusas y polacas han proseguido con emisiones municipales y también de empresas: por ejemplo, San Petersburgo emitió recientemente 300 millones de dólares.

Estas emisiones que se hacen por vez primera y las que suponían un regreso al mercado de bonos corrieron parejas con el hecho de que se asignaran también por primera vez calificaciones crediticias a la deuda en moneda extranjera de

5/ BPI, *International Banking and Financial Market Developments*, febrero de 1997, págs. 21 y 22.

6/ China, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Provincia china de Taiwán, República de Corea y Tailandia (*ibid.*, mayo de 1997, cuadro 5A).

7/ *Ibid.*, cuadro 10A. Los países latinoamericanos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Cuadro 12

CRÉDITOS TOTALES A LA EXPORTACIÓN a/ OTORGADOS A PAÍSES EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, POR REGIONES

A. Prevalencia de corrientes netas negativas									
<i>(Porcentaje del número de países en la región) <u>b/</u></i>									
<i>Región</i>	<i>1992</i>		<i>1993</i>		<i>1994</i>		<i>1995</i>		<i>1996</i>
	<i>Primer semestre</i>	<i>Segundo semestre</i>	<i>Primer semestre</i>	Segundo semestre	Primer semestre	Segundo semestre	Primer semestre	Segundo semestre	Primer semestre
Total	41	38	38	48	43	34	36	51	47
<i>del cual en:</i>									
Africa	42	48	52	58	64	42	52	56	56
América Latina	51	46	38	43	38	30	30	57	54
Asia occidental	57	36	14	50	57	36	36	57	14
Asia oriental y meridional ^{e/}	17	17	30	45	27	21	30	42	36
Asia central ^{d/}	..	..	..	..	12	12	-	12	37
Europa oriental ^{e/}	43	29	43	29	29	43	36	50	50

B. Corrientes netas y créditos acumulados a mediados de 1996						
<i>(En millones de dólares)</i>						
	<i>Corrientes netas</i>					<i>Créditos acumulados (a finales de junio de 1996)</i>
	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996 (primer semestre)</i>	
Total	25.216	20.903	17.398	6.466	3.103	316.189
<i>del cual en:</i>						
Africa	2.583	2.164	-65	-617	-1.131	62.365
América Latina	4.641	3.869	1.740	-3.562	-760	65.648
Asia occidental	1.687	2.173	2.042	1.224	1.815	45.974
Asia oriental y meridional ^{e/}	8.348	6.058	16.404	10.235	3.047	88.504
Asia central ^{d/}	..	..	532	345	40	1.433
Europa oriental ^{e/}	8.015	5.929	-2.704	-1.552	187	48.533

Fuente: BPI y OCDE, *Statistics on External Indebtedness, Bank and Trade-related Non-bank Claims on Individual Borrowing Countries and Territories*, nueva serie, varios números.

- a/ Una vez ajustados los datos para tener en cuenta los efectos de las fluctuaciones de los tipos de cambio.
- b/ Con exclusión de los países para los que no se dispone de datos.
- c/ Incluidos Oceanía y desde 1993 China y Mongolia, República Democrática Popular de Corea y Viet Nam.
- d/ Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tajikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.
- e/ Hasta 1993 en las cifras están incluidos los anteriores países socialistas de Europa oriental; 1994-1996, Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania, los Estados bálticos y algunos miembros de la CEI (con exclusión de los que figuran en la nota d).

bastantes países por los principales organismos que se dedican a esa tarea, así como con varios altibajos en las calificaciones de otros países. Entre aquellos que recibieron calificación por Moody's y Standard and Poor's por vez primera figuraron Egipto (cuya calificación por Standard and Poor's en enero de 1997 era de primera calidad) 8/, la Federación de Rusia, Kazajstán, el Líbano, Panamá, la República de Moldova, y Trinidad y Tabago. Hungría recibió una calificación de primera calidad de Standard and Poor's (después de haberla ya recibido de otros organismos), Túnez se benefició de esa calificación de Moody's y de Standard and Poor's, el Uruguay de Moody's y Lituania de Standard and Poor's. Un acontecimiento interesante fue la asignación en abril de 1997 por Standard and Poor's a varias empresas argentinas de una calificación superior a las de las entidades soberanas del país. Tal cosa venía justificada por la opinión de la agencia de que el régimen monetario de la Argentina, que por la vinculación de su oferta monetaria con las reservas de divisas tuvo que hacer frente a las tensiones causadas por las salidas de capital a raíz de la crisis mexicana de 1995, había reducido la importancia del riesgo país 9/ en la medida suficiente para que las entidades prestatarias del sector tanto público como privado fueran evaluadas exclusivamente por su riesgo crediticio 10/. Otros grandes organismos de calificación todavía no han abandonado el planteamiento más tradicional que, para la gran mayoría de los préstamos, asigna a las entidades soberanas una calificación que marca un techo para aquéllas acordadas a otros prestatarios.

B. Las corrientes de capital y las políticas adoptadas por algunos países en desarrollo

En 1996 y principios de 1997 se produjeron cambios apreciables en las corrientes de capital que se dirigieron a los mercados financieros emergentes y en la política económica de los países receptores respecto de esos flujos. Con la excepción del período siguiente a la crisis de pagos externos de México a comienzos de 1995, la política económica de esos países durante el decenio de 1990 se ha dirigido más a superar los problemas causados por unas grandes entradas de capital que a la preocupación tradicional de años anteriores por atraer fondos en cuantía adecuada para cubrir los déficit por cuenta corriente, sin perjuicio de que la inversión en ciertas actividades o sectores se reservara parcial o totalmente a residentes 11/. Las entradas de capital obedecieron en buena parte a los cambios que se registraron en las carteras de los inversores

8/ Los instrumentos de deuda de una calificación inferior a la de "primera calidad" no están permitidos en la cartera de ciertos inversores institucionales a tenor de las normas de algunos países.

9/ El riesgo país se refiere al riesgo de que no se cumplan las obligaciones de un préstamo por motivos distintos de la solvencia de la entidad prestataria (que está cubierta por el riesgo crediticio). Concretamente, comprende el riesgo derivado de las actuaciones del gobierno del país de la entidad prestataria (tales como el restablecimiento de controles cambiarios que impidan o demoren el cumplimiento de esas obligaciones) o del régimen legal.

10/ Ese nuevo proceder de Standard and Poor's se extendió también a un banco panameño que recibió una calificación superior a la de las entidades soberanas del país (*International Insider*, 28 de abril de 1997).

11/ Para las medidas que solían tomar antes de 1990 los países en desarrollo respecto de las entradas de capital véase el *TDR 1994*, secc. B.2 del anexo al cap. II de la segunda parte.

institucionales, como consecuencia del proceso de integración de algunos países en desarrollo y economías en transición en la red mundial de mercados financieros. Ahora que esta integración ha arraigado (aunque es probable que el número de países integrados siga aumentando en lo futuro), cabe esperar que todos los mercados financieros implicados experimenten los efectos de cambios tanto favorables como desfavorables en cómo perciben las circunstancias los inversores internacionales. Lo ocurrido en los mercados financieros internacionales desde mediados de 1996 muestra esa situación: cambios desfavorables en las percepciones de los inversores respecto de países que sólo recientemente reciben mucho capital, en respuesta en parte a los sustanciales déficit por cuenta corriente pero también a acontecimientos nacionales (especialmente, en un caso, a la proliferación de los préstamos dudosos del sector financiero), han provocado cuantiosas salidas de fondos y períodos de fuerte presión a la baja sobre los tipos de cambio. Entre las reacciones de los países afectados han figurado disposiciones dirigidas a la balanza de pagos así como diversas acciones con fines mayormente internos. En otras partes, la política respecto de la cuenta de capital ha consistido en medidas restrictivas o, por el contrario, en posiciones más flexibles, a tenor de que la preocupación primera del país de que se tratase fuese moderar o mantener las entradas de capital.

En la primera mitad del decenio de 1990, y tal como se indica en el cuadro 13, se registraron variaciones sustanciales en la magnitud y carácter de la dependencia de los países en desarrollo con respecto a las principales categorías de la financiación externa que por el concepto de deuda o por otros conceptos reciben de los mercados financieros internacionales. Por ejemplo, en los países latinoamericanos del cuadro los préstamos bancarios tendieron a ser menos importantes en esa financiación que en el caso de los países asiáticos, con la notable excepción de Filipinas. Ese hecho es una indicación de que continúan los efectos de la crisis de la deuda del decenio de 1980, con restricciones en los préstamos nuevos de los bancos y una reducción de sus créditos pendientes como consecuencia de acuerdos de reestructuración. La parte relativamente elevada de los bonos emitidos internacionalmente y de otros instrumentos de deuda en algunos países latinoamericanos es el resultado de su reciente retorno a los mercados financieros internacionales 12/. Dos países asiáticos (China y Malasia), uno latinoamericano (el Perú) y otro centroeuropeo (Hungría) dependieron en cuantía excepcional de la IED en comparación con los demás países del cuadro 13/. En Hungría y la República Checa (así como en

12/ Los inversores internacionales también se han vuelto grandes compradores y vendedores de los instrumentos de deuda emitidos en el plano nacional tanto a corto como a largo plazo en algunos países en desarrollo.

13/ Dos de los países que figuran en el cuadro 14 (Venezuela y Polonia) no se incluyen en el cuadro 13. Para el primero, la financiación exterior total arrojó una pequeña cifra negativa (-100 millones de dólares) y para el segundo, el total se vio reducido por una gran contracción de los créditos pendientes de los bancos por causa en parte de una reestructuración de esos créditos convenida con los bancos acreedores.

Cuadro 13

FINANCIACIÓN EXTERIOR PARA ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS
EN TRANSICIÓN, POR GRANDES CATEGORÍAS, 1991-1995

País	Total acumulado	Préstamos ^{a/}	Inversiones en cartera de valores emitidos internacionalmente		IED neta
			Deuda ^{b/}	Acciones y obligaciones ^{c/}	
	(Miles de millones de dólares)		(Porcentaje del total)		
América Latina					
Argentina	46,4	10	45	12	33
Brasil	37,7	20	49	9	22
Chile	13,5	36	5	21	38
Colombia	10,5	36	17	5	43
México	74,4	19	28	18	35
Perú	5,0	23	0	3	74
Asia oriental y meridional					
China	152,6	23	4	7	65
India	11,9	24	2	51	24
Indonesia	26,3	30	8	17	45
Malasia	27,8	33	-4	7	64
Filipinas	8,9	-19	27	38	54
República de Corea	74,6	68	28	10	-6
Tailandia	91,8	84	4	5	7
Europa oriental					
República Checa	11,0	30	36	0	33
Hungría	12,3	-35	50	6	79

Fuente: BPI, *International Banking and Financial Market Development*, varios números; FMI, *International Capital Markets*, Estudios Económicos y Financieros Mundiales (Washington D.C.: FMI), varios números; Banco Mundial, *Global Development Finance* Vol. 1 (Washington D.C.: Banco Mundial, 1997); y UNCTAD, *Informe de 1996 sobre las inversiones en el mundo*

- a/ Cambios estimados, ajustados por el tipo de cambio, en las posiciones de los activos exteriores de los bancos que declaran al BPI en cada uno de los países que se indican.
b/ Emisiones netas internacionales de deuda por país de emisión, incluidos europagarés y emisiones internacionales de bonos.
c/ Emisiones internacionales netas de valores de deuda y cambios en el valor neto a final de año de los fondos invertidos en acciones y obligaciones de los mercados emergentes.

Polonia, que no figura en el cuadro), una parte sustancial de la IED corresponde a la adquisición por inversores extranjeros de acciones en empresas privatizadas y otra relativamente pequeña (sólo del orden del 20% según estimaciones de la OCDE) a operaciones de "ámbito verde" con la creación de instalaciones nuevas a partir de otras ya desgastadas ^{14/}.

^{14/} Véase D.M.Sobol, "Central and Eastern Europe: financial markets and private capital flows", *Federal Reserve Bank of New York Research Paper N° 9629*. La IED efectuada a raíz de las privatizaciones ha constituido por lo general una proporción menor de la IED total en Asia y América Latina, cuyas cifras para el período 1991-1994 pueden verse en UNCTAD, *Informe de 1996 sobre las inversiones en el mundo*, cuadro I.3.

Desde 1996 las corrientes netas de IED y de valores de deuda tanto en América Latina como en Asia oriental y sudoriental han seguido aumentando. Las cifras de financiación de la deuda en 1996 y principios de 1997, sin embargo, apuntan a que los inversores internacionales perciben mejor la situación de los principales países prestatarios de América Latina, aunque también indican una mayor cautela respecto de algunos de los receptores asiáticos. Así, mientras creció más el crédito otorgado por bancos de la zona que declara al BPI (después de los ajustes para tener en cuenta las fluctuaciones de los tipos de cambio) a América Latina (16.400 millones de dólares en 1995 y 21.800 millones en 1996), el incremento del crédito a los países de Asia oriental y sudoriental bajó de 86.300 millones de dólares a 72.300 millones ^{15/}. Asimismo, la mayor cautela señalada antes probablemente contribuyó también a reducir las emisiones de instrumentos de deuda por entidades de Asia oriental y sudoriental en el primer trimestre de 1997 ^{16/}.

El cuadro 14 permite un primer examen de las tendencias de la financiación exterior de algunos países en desarrollo procedente de los mercados financieros internacionales. Uno de los países que se indican (Venezuela) presentó un excedente por cuenta corriente en 1996. Como en años anteriores, la parte de la financiación externa en forma de IED neta (que por lo general se considera que corresponde a un compromiso más duradero de los inversores con las economías receptoras) varió mucho, como también la proporción de los déficit por cuenta corriente cubierta por tales entradas. El déficit por cuenta corriente de China, que, al igual que en los últimos años, fue el mayor receptor de IED ^{17/}, quedó cubierto ocho veces por la entrada neta de capitales de esa índole. Otros países cuyos déficit por cuenta corriente se vieron enjugados por la IED neta fueron México (más de tres veces), Polonia (tres veces) y Hungría (donde la cuantía de la IED neta fue igual a la del déficit). Para los demás países distintos de la República de Corea (que fue un suministrador neto de IED), la proporción del déficit cubierta por la IED neta osciló desde más de 75% (Malasia: 98%, Perú: 94%, Chile: 88% e Indonesia: 78%), pasando por una gama comprendida entre 50 y

^{15/} BPI, *International Banking and Financial Market Developments*, mayo de 1997, cuadro 5A.

^{16/} Las emisiones netas de valores internacionales de deuda por los países de Asia oriental y sudoriental disminuyeron desde 14.300 millones de dólares en el último trimestre de 1996 a 6.300 millones de dólares en el primer trimestre de 1997, mientras que las emisiones netas de los países latinoamericanos aumentaron de 9.500 millones de dólares a 10.300 millones (*ibid.*, cuadro 10A).

^{17/} Las cifras de la IED neta en China se consideran generalmente exageradas por corrientes cuya cuantía está inflada, casi siempre por las ventajas de que gozan los inversores gracias a la estrecha integración de la economía de aquel país con la de Hong Kong (que constituye la fuente de más del 50% de la IED que se dirige a China). Así, por ejemplo, se cree que parte de la IED consiste en fondos que han salido de China y que luego se reinvierten en ese país para aprovechar las preferencias que se facilitan sólo a empresas que reciben una inversión extranjera. Asimismo, el endeudamiento exterior de las empresas chinas a veces se trasmuta en IED con el fin de circunvenir los controles sobre su acumulación de deuda exterior. Véase J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch*, 31 de enero de 1997, pág. 3.

70% (Colombia: 54%, y Argentina: 50%), hasta menos de 40% (República Checa: 31%, Brasil: 23% y Tailandia: 21%) 18/.

Otros datos más desagregados sobre la financiación exterior en 1996 y principios de 1997 procedente de los mercados financieros internacionales y que se dirige a los países que figuran en el cuadro 14 proporcionan más información sobre el contexto de las medidas de política económica que suscitan las entradas y salidas de capital (examinadas infra). Como se advierte en el cuadro 15, en 1996 en todos los países asiáticos excepto Tailandia aumentó la cuantía neta (después de hacer ajustes para tener presentes las fluctuaciones en los tipos de cambio) de los préstamos recibidos de bancos de la zona que declara al BPI, y la República de Corea sustituyó a Tailandia como el mayor prestatario neto, ya que la cifra de este último país se redujo en 30.000 millones de dólares. Asimismo, todos esos países (Tailandia incluida) incrementaron sus emisiones netas de valores internacionales de deuda. En todos los países latinoamericanos del cuadro 14, con la excepción de Venezuela, el crecimiento (ajustado con los tipos de cambio) del crédito otorgado por bancos de la zona que informa al BPI fue positivo en 1996, pero no siempre en unos niveles superiores a los de 1995. No obstante, con la salvedad de Venezuela y el Perú, esos países recibieron mayores cantidades de dinero mediante emisiones netas de valores internacionales de deuda; siendo la Argentina, el Brasil y México todos ellos prestatarios netos de más de 10.000 millones de dólares en esa forma 19/. Por lo que atañe a los países de Europa central el crédito (ajustado con los tipos de cambio) de los bancos de la zona que declara al BPI aumentó en 1996 en el caso de la República Checa y de Hungría pero se redujo en el de Polonia (que, sin embargo, recibió 400 millones de dólares mediante emisiones netas de valores internacionales de deuda).

Como en otros años desde los comienzos del decenio de 1990, el endeudamiento durante 1996 en forma tanto de préstamos bancarios como de valores de deuda de los países del cuadro 14 se vio en parte impulsado por operaciones de arbitraje de los bancos de los países receptores, prestando a su vez esos bancos en el plano nacional a unos tipos de interés más altos que los pagados en los mercados internacionales. Los países donde tal arbitraje revistió particular importancia (y para los que se indican el cuadro 16 las diferencias entre los tipos de interés nacionales y aquéllos en los principales países de la OCDE) fueron el Brasil, donde el 64% del incremento de sus obligaciones (ajustadas con los tipos de cambio) con los bancos de la zona que declara al BPI y casi el 30% de sus emisiones netas de valores internacionales de deuda correspondieron a

18/ Otras estimaciones recientes de la IED neta en 1996 para algunos de los países que figuran en el cuadro 14 y que tienen carácter preliminar muestran variaciones considerables. Por ejemplo, las estimaciones para la Argentina varían entre 2.000 millones y 3.200 millones de dólares, para el Brasil entre 5.500 millones y 10.500 millones de dólares y para Chile entre 6.400 millones y 7.600 millones de dólares.

19/ Entre 1995 y 1996 se registró un incremento de la parte de las emisiones latinoamericanas totales de valores internacionales de deuda correspondientes a entidades del sector privado (empresas financieras y no financieras) en contraposición con las del sector público (gobierno y organismos oficiales) desde poco más de 25% a casi 40%. Tal incremento se debió sobre todo a emisores del sector privado del Brasil y Chile (BPI, *op. cit.*, cuadros 10A, 10B, 10C, 10D y 14).

operaciones interbancarias, la República de Corea (donde los porcentajes respectivos fueron 76 y 56%), Malasia (80 y 4%) y Tailandia (82 y 42%) 20/.

Los problemas que ocasionan a la política económica las grandes corrientes de capital (entradas y salidas) han suscitado desde mediados de 1996 respuestas diversas de los gobiernos de los países afectados por tales corrientes. En América Latina esas respuestas siguen caracterizándose por un grado de intervencionismo muy desigual. La Argentina, por ejemplo, ha optado por un enfoque mayormente no intervencionista. Su principal medida dirigida a la cuenta de capital de su balanza de pagos ha sido establecer una línea de crédito de más de 6.000 millones de dólares en bancos internacionales privados con el fin de evitar una crisis de liquidez si se producen grandes salidas de capital. En el sistema económico argentino la oferta monetaria está estrechamente vinculada a las reservas de divisas, y la capacidad del banco central de operar como prestamista en última instancia es consiguientemente limitada. En 1995, unas salidas del orden de 8.000 millones de dólares (aproximadamente el 20% de los depósitos bancarios) sometieron a graves tensiones al sistema financiero, por lo que la nueva línea de crédito se propone brindar protección contra tales dificultades si se registran grandes salidas de capital en lo futuro 21/. Chile y México introdujeron medidas que incrementaron la flexibilidad del banco central para intervenir en los mercados monetarios. Chile ajustó la banda dentro de la que flota su moneda, con el fin de permitir una mayor apreciación del peso. México estableció un plan encaminado a permitir que las reservas se acumularan sin ejercer una presión al alza sobre el tipo de cambio en los períodos en que su moneda es fuerte. Con arreglo a ese plan, el banco central subasta periódicamente a los bancos opciones para canjear dólares por pesos al tipo de cambio del día anterior pero en condiciones que permiten ejercer las opciones sólo si el tipo de cambio presenta una prima respecto de la media móvil de los últimos 20 días 22/.

En Colombia y el Brasil, donde la política económica con respecto a las entradas de capital (al igual que en Chile) ha sido intervencionista con diversas medidas de control, se actuó sobre los impuestos y las transacciones internacionales de capital, con miras en el caso de Colombia a reducir la presión al alza sobre el tipo de cambio y en el del Brasil a facilitar la financiación de su persistente déficit por cuenta corriente (y, mediante una de esas medidas, reducir tal déficit). Colombia impuso un gravamen al endeudamiento en el exterior a un tipo que varía con la diferencia entre los tipos de interés internos y los interbancarios internacionales después de deducir la devaluación de su moneda en los 12 meses anteriores 23/. El Brasil redujo los impuestos

20/ *Ibid.*, cuadros 5A, 5B, 10A y 10B.

21/ Véase J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch*, 23 de agosto de 1996, pág. 8, y K. Warn, "Argentina to expand \$6 bn loan facility", *Financial Times*, 21 de mayo de 1997.

22/ J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch*, 2 de agosto de 1996, pág. 14.

23/ *Ibid.*, 24 de enero de 1997, pág. 19.

Cuadro 14

**CARACTERÍSTICAS DE LA BALANZA DE PAGOS Y LA FINANCIACIÓN EXTERIOR DE ALGUNOS PAÍSES DE ASIA,
EUROPA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA, 1994-1997**

(En miles de millones de dólares, a menos que se indique otra cosa)

ASIA																
	<i>China</i>				<i>Indonesia</i>				<i>República de Corea</i>				<i>Malasia</i>			
	1994	1995	1996	1997 ^{e/}	1994	1995	1996	1997 ^{e/}	1994	1995	1996	1997 ^{e/}	1994	1995	1996	1997 ^{e/}
Balanza por cuenta corriente	6,9	1,6	-5,3	..	-2,8	-7,0	-7,4	..	-3,9	-8,3	-23,5	-6,3	-4,1	-6,8	-6,3	..
<i>Porcentaje del PIB</i>	1,3	0,2	-0,7	..	-1,6	-3,5	-3,3	..	-1,0	-1,8	-4,8	..	-5,9	-7,7	-6,5	..
Inversión directa neta	31,8	33,8	42,3	..	1,5	3,7	5,8	..	-1,7	-1,8	-1,8	..	4,3	5,8	6,2	..
Inversión en cartera neta ^{a/}	3,5	0,8	..	..	3,9	4,1	..	..	6,9	10,8	..	..	-1,6	..	..	..
Deuda a corto plazo ^{b/}	29,1	31,8	31,0	..	14,0	16,2	17,9	..	28,1	45,4	62,0	..	7,6	7,5	8,5	..
Cobertura de las importaciones (meses) ^{e/}	5,7	6,7	7,7	9,9	3,3	3,1	3,4	4,0	2,6	2,5	2,3	2,0	4,8	3,5	3,7	3,6
Deuda a corto plazo más déficit por cuenta corriente (porcentaje de las reservas) ^{d/}	42	40	35	..	139	169	138	..	125	164	251	..	46	60	55	..
Deuda interbancaria (porcentaje de la deuda bancaria total) ^{b/}	73	76	78	..	41	43	39	..	78	78	78	..	73	70	73	..
ASIA (cont.)								EUROPA ORIENTAL								
	<i>Filipinas</i>				<i>Tailandia</i>				<i>República Checa</i>				<i>Hungría</i>			
	1994	1995	1996	1997 ^{e/}	1994	1995	1996	1997 ^{e/}	1994	1995	1996	1997 ^{e/}	1994	1995	1996	1997 ^{e/}
Balanza por cuenta corriente	-3,0	-2,0	-2,9	..	-8,1	-13,6	-13,8	..	-0,1	-1,4	-4,5	-1,1	-4,1	-2,5	-1,7	0,5
<i>Porcentaje del PIB</i>	-4,6	-2,7	-3,5	..	-5,6	-8,2	-7,5	..	0,4	4,6	-8,6	..	-9,8	-5,7	-3,9	..
Inversión directa neta	1,3	1,1	..	..	0,9	1,2	2,9	..	0,8	2,5	1,4	..	1,1	4,5	1,7	..
Inversión en cartera neta ^{a/}	0,3	1,2	..	..	2,5	4,1	..	..	0,8	1,4	0,9	..	2,5	2,2	..	..
Deuda a corto plazo ^{b/}	9,7	11,0	12,0	..	29,2	41,1	44,0	..	1,2	1,2	1,2	..	2,4	3,2	3,1	..
Cobertura de las importaciones (meses) ^{e/}	2,8	2,3	3,1	2,9	5,5	5,3	5,3	5,1	3,8	5,5	5,9	4,5	5,7	7,7	5,3	4,3
Deuda a corto plazo más déficit por cuenta corriente (porcentaje de las reservas) ^{d/}	212	203	149	..	127	152	153	..	21	19	46	..	96	47	49	..
Deuda interbancaria (porcentaje de la deuda bancaria total) ^{b/}	58	61	70	..	82	86	86	..	63	68	73	..	75	69	69	..

Cuadro 14 (continuación)

	EUROPA ORIENTAL (cont.)				AMÉRICA LATINA											
	Polonia				Argentina				Brasil				Chile			
	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}
Balanza por cuenta corriente	-2,6	-4,2	-1,4	-1,5	-9,4	-2,4	-4,0	..	-1,2	-18,1	-24,3	-6,8	-0,6	0,2	-2,5	..
<i>Porcentaje del PIB</i>	-2,8	-3,6	-1,0	..	-3,3	-0,9	-1,4	..	-0,2	-2,5	-3,3	..	-1,2	0,2	-3,3	..
Inversión directa neta	1,8	3,6	4,2	..	0,5	1,2	2,0	..	2,0	3,5	5,5	..	0,8	1,0	2,2	..
Inversión en cartera neta ^{a/}	-0,6	1,2	..	..	3,7	4,7	11,5	..	44,7	9,4	10,5	..	0,9	-	3,1	..
Deuda a corto plazo ^{b/}	0,2	1,1	1,2	..	12,2	14,5	15,9	..	36,4	43,7	46,5	..	3,9	3,5	3,3	..
Cobertura de las importaciones (meses) ^{ε/}	3,1	5,2	5,0	4,9	6,7	7,2	7,9	6,7	10,2	9,4	10,5	9,9	11,5	9,4	8,9	9,2
Deuda a corto plazo más déficit por cuenta corriente (porcentaje de las reservas) ^{ε/}	48	36	14	..	151	118	110	..	101	124	121	..	34	23	39	..
Deuda interbancaria (porcentaje de la deuda bancaria total) ^{b/}	21	24	32	..	29	31	32	..	38	45	48	..	43	37	31	..
	AMÉRICA LATINA (cont.)															
	Colombia				México				Perú				Venezuela			
	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}	1994	1995	1996	1997 ^{ε/}
Balanza por cuenta corriente	-3,2	-4,1	-4,8	..	-29,4	-0,7	-1,8	0,4	-2,2	-4,2	-3,6	..	2,5	2,3	7,4	..
<i>Porcentaje del PIB</i>	-4,7	-5,1	-5,7	..	-7,0	-0,2	-0,5	..	-4,3	-7,2	-5,8	..	2,8	1,4	11,4	..
Inversión directa neta	1,5	2,2	2,6	..	11,0	7,0	6,4	0,9	2,9	1,9	3,4	..	0,1	0,6	1,4	..
Inversión en cartera neta ^{a/}	0,4	-	..	..	7,6	-10,8	20,6	2,8	0,6	0,2	1,0	..	0,3	0,3	..	..
Deuda a corto plazo ^{b/}	3,6	4,6	5,0	..	59,7	43,1	45,0	..	3,9	4,5	4,9	..	2,1	2,8	3,2	..
Cobertura de las importaciones (meses) ^{ε/}	6,7	6,0	7,2	..	0,8	2,5	2,4	4,3	11,8	10,2	12,9	..	7,3	4,6	9,2	11,7
Deuda a corto plazo más déficit por cuenta corriente (porcentaje de las reservas) ^{ε/}	87	107	102	..	900 ^{ε/}	267	241	..	87	106	80	..	-5	8	-32	..
Deuda interbancaria (porcentaje de la deuda bancaria total) ^{b/}	24	24	28	..	32	26	24	..	29	38	44	..	15	17	16	..

Cuadro 14 (continuación)

Fuente: **Balanza por cuenta corriente y PIB:** Los datos de 1994-1995 se obtuvieron de FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* y los de 1996-1997 de J.P. Morgan, *Emerging Markets: Economic Indicators* excepto para Malasia en 1995, donde la información se tomó de esta última fuente. **Inversión directa neta:** Los datos de 1994-1995 se tomaron de FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* y los de 1996 de Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997* excepto para Hungría en 1995 y México en 1996, donde la información procede de Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997* para la República de Corea y la República Checa en 1996, y para México en 1997, donde los datos se tomaron de J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch* y para Colombia, el Perú y Venezuela en 1996, donde se recurrió a CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* **Inversión en cartera:** Los datos de 1994-1995 se tomaron de FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* los de la Argentina, el Brasil, México y la República Checa en 1996 y México en 1997 se estimaron con datos de J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch* BPI, *International Banking and Financial Market Developments* y los de Chile y el Perú en 1996 con CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe* BPI, *International Banking and Financial Market Developments* **Deuda a corto plazo:** Todos los datos proceden de la Unión de Bancos Suizos (UBS). **Cobertura de las importaciones:** las importaciones de 1994-1995 se tomaron de FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, las de 1996 de la UBS y las de 1997 de J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch* excepto para Malasia en 1995, donde se recurrió a la UBS, y para Polonia y la Argentina en 1996, donde la información procede de FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* las reservas de 1994-1996 se tomaron de FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* y las de 1997 de J.P. Morgan, *Emerging Markets: Economic Indicators* excepto para China, Malasia y Polonia en 1996, donde la información se tomó de la última fuente. **Deuda a corto plazo más balanza por cuenta corriente en porcentaje de la reservas:** datos basados en las fuentes citadas antes. **Deuda interbancaria en porcentaje de la deuda bancaria total:** tanto la deuda interbancaria como la deuda bancaria total para 1994-1996 se tomaron de BPI, *International Banking and Financial Market Developments*

a/ Bonos emitidos internacionalmente, otros instrumentos de deuda titularizados y acciones y obligaciones.

b/ A final de año.

c/ La cobertura de las importaciones es el monto de las reservas dividido por las importaciones mensuales, lo que da el número de meses cubiertos en cada período. Las reservas son las reservas internacionales menos el oro al final del período (finales de febrero de 1997 par

ero de meses cubiertos en cada a Indonesia, Malasia y el Perú).

d/ Para las reservas, véase la nota c.

e/ Primer trimestre.

f/ Datos basados en una estimación de las reservas a mediados de diciembre.

al endeudamiento en el exterior en forma tanto de valores como de préstamos bancarios 24/, y atenuó las restricciones para que los extranjeros hicieran operaciones de cobertura con derivados en las bolsas brasileñas, restricciones que se habían introducido inicialmente con el fin de impedir que los inversores extranjeros utilizaran los nuevos instrumentos financieros sintéticos para evitar los impuestos destinados a desincentivar las entradas de capital 25/. También introdujo controles selectivos en la financiación de las importaciones al objeto de reducir su déficit comercial, con exenciones para las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR 26/.

Cuadro 15

PRÉSTAMOS DE BANCOS INTERNACIONALES Y OTRAS FORMAS DE FINANCIACIÓN
DE LA DEUDA DE ALGUNOS PAÍSES, 1995 y 1996
(miles de millones de dólares)

País	Valores de deuda emitidos internacionalmente ^{a/}		Variación en los préstamos bancarios pendientes ^{b/}	
	1995	1996	1995	1996
China	0,3	1,5	10,2	13,4
Indonesia	0,1	1,9	6,9	8,1
República de Corea	8,6	17,2	22,5	25,9
Malasia	1,4	4,6	3,2	7,2
Filipinas	0,5	3,1	1,5	5,4
Tailandia	1,3	4,4	38,8	8,9
República Checa	..	..	3,6	1,9
Hungría	1,9	-0,8	-0,3	0,8
Polonia	0,2	0,4	0,2	-0,4
Argentina	7,6	11,5	1,9	3,3
Brasil	6,0	11,8	12,0	10,0
Chile	0,1	2,3	1,4	0,5
Colombia	0,7	1,8	1,5	3,1
México	0,9	14,1	-4,2	1,0
Perú	..	..	1,6	2,6
Venezuela	-0,4	-0,4	-1,7	-0,8

Fuente: BPI, *International Banking and Financial Market Development*, mayo de 1997, cuadros 5A y 10A.

a/ Emisiones netas de europagarés y bonos internacionales.

b/ Variación del crédito, ajustado con los tipos de cambio, otorgado por bancos que declaran al BPI al país de que se trata.

Cuando el TDR del último año se estaba preparando, parecía que algunos países de Europa central tendrían que afrontar cada vez más problemas de política macroeconómica por unas grandes entradas de capital similares a las registradas recientemente en Asia oriental y sudoriental y en América Latina 27/. En realidad, las entradas de capital en dos de los países principalmente afectados, la República Checa y Polonia, se vieron frenadas. El déficit por cuenta corriente del primero de esos dos países ha ido en aumento

24/ *Ibid.*, 1º de noviembre de 1996, pág. 10; 25 de abril de 1997, págs. 9 y 10; y 2 de mayo de 1997, pág. 7.

25/ J. Wheatley, "Brazil lifts hedge restrictions", *Financial Times*, 26 de mayo de 1997, y "Deregulation delights BM&F", *ibid.*, 4 de junio de 1997.

26/ *Latin American Economy and Business*, abril de 1997, pág. 2.

27/ Véase *TDR 1996*, secc. B.2 del cap. II de la primera parte.

desde 1994, y en 1996 supuso el 8,6% del PIB. Según estimaciones preliminares, el déficit se mantuvo por encima de 1.000 millones de dólares en el primer trimestre de 1997, y acabó asociándose a una serie de ataques especulativos a la moneda. En consecuencia, el banco central abandonó la banda de fluctuación de la koruna de 15% respecto de una cesta de cinco monedas, que se había ampliado en fecha tan reciente como febrero de 1996 en respuesta a las cuantiosas entradas de capital, y la sustituyó por una flotación dirigida donde parece que la intervención servirá en lo futuro para mantener el tipo de cambio frente al marco alemán dentro de una determinada gama 28/.

Cuadro 16

TIPOS DE INTERÉS REPRESENTATIVOS A CORTO PLAZO DE ALGUNOS
PAÍSES, 1995-1997
(Promedio del período en porcentaje anual)

País	1995	1996				1997
		Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuatro trimestre	Primer trimestre
Estados Unidos ^{f/}	6,0	5,4	5,5	5,6	5,5	5,6
Francia ^{a/}	6,7	4,5	4,0	3,9	3,5	3,4
Alemania ^{a/}	4,5	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2
Japón ^{a/}	1,3	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6
Reino Unido ^{a/}	6,7	6,3	6,0	5,8	6,3	6,3
República de Corea ^{b/}	14,0	11,1	12,7	16,9	14,1	12,6
Malasia ^{c/}	6,8	7,1	7,2	7,4	7,3	7,4
Tailandia ^{d/}	11,5	11,5	10,2	9,3	10,5	12,9
Brasil ^{e/}	38,8	31,0	26,7	25,5	24,1	22,1

Fuente: Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón y el Reino Unido: FMI *Estadísticas Financieras Internacionales*; República de Corea, Malasia, Tailandia y Brasil: J.P. Morgan, *Emerging Markets: Economic Indicators* de junio de 1997.

a/ Para los Estados Unidos, Francia, Alemania, el Japón y el Reino Unido, el tipo de interés es el interbancario del mercado de Londres (LIBOR) de los depósitos a tres meses.

b/ Tipo del dinero interbancario a la vista.

c/ Tipo interbancario a tres meses.

d/ Tipo interbancario a un mes.

e/ Tipo interbancario a 15 días.

Los países de Asia oriental y sudoriental han estado recibiendo grandes cantidades de capital desde comienzos del decenio de 1990. Esas corrientes se han dirigido no sólo a países o territorios que presentaron excedentes por cuenta corriente durante todo o casi todo ese período (como China, Singapur y la Provincia china de Taiwán) sino también a aquellos con déficit (tales como Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). Al igual que en América Latina, tanto la intensidad como la índole de la respuesta de la política económica a esas entradas han variado entre unos países y otros y a lo largo del tiempo. En Filipinas, por ejemplo, donde el banco central interviene para mantener la estabilidad del tipo de cambio con el dólar, se recurrió mucho a esterilizar las entradas de capital. La esterilización ha sido también un aspecto importante de la respuesta de Tailandia e Indonesia. Pero en este último país se combinó con una banda para la moneda que ha variado de magnitud según las mayores o menores entradas de capital, y en Tailandia con diversas medidas ad hoc encaminadas a

reducir la influencia de esas entradas sobre los tipos de interés internos a corto plazo. La reacción de Malasia también consistió al principio mayormente en una esterilización, pero como la cuantía de las entradas de capital aumentó, el Gobierno recurrió a diversos controles más directos, que se han ido atenuando paulatinamente cuando las entradas disminuyeron después de 1995. La República de Corea, que ha mantenido tradicionalmente un régimen restrictivo para las transacciones de capital y que en los últimos años ha sido un proveedor neto de IED a otros países (incluidos algunos miembros de la OCDE), ha mitigado varios de sus controles sobre las entradas desde mediados de 1996. Esa atenuación se debe en parte a compromisos contraídos en el contexto de su integración en la OCDE, pero también refleja la necesidad de financiar un mayor déficit por cuenta corriente 29/.

En los países mencionados donde las transacciones de capital siguieron caracterizándose por unas grandes entradas netas, la política económica se ha ajustado desde mediados de 1996 en sus líneas generales a lo aquí descrito 30/. No obstante, Tailandia ha atravesado por períodos de sustanciales salidas de capital y de presión a la baja sobre el tipo de cambio, que se vieron acompañados de una serie de medidas globales de política económica para soslayar dificultades económicas tanto internas como externas.

La preocupación en este último país por las salidas de capital parece haberse debido sobre todo a la combinación de varios acontecimientos desfavorables en los sectores tanto nacionales como externos, tales como el empeoramiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos (causado en parte por un menor crecimiento de las exportaciones), un incremento de la deuda exterior a corto plazo en 1996 (en el cuadro 14 se recogen ambas cosas), y la proliferación de préstamos dudosos por parte de bancos y compañías financieras, en razón concretamente de sus créditos al sector inmobiliario. La debilidad de las empresas del sector financiero se concentra sobre todo en las compañías de financiación 31/, muchas de las cuales en junio de 1996 habían concedido préstamos, que suponían entre el 20 y el 40% del total, a un sector inmobiliario caracterizado por unos coeficientes de desocupación altos, y de las que al menos el 25% incumplía a principios de 1997 las normas sobre capital internacionalmente

29/ Por ejemplo, el aumento del tope a la inversión extranjera en el capital social de las empresas al 23% (como parte de la liberalización introducida en la cuenta de capital del país a raíz de su entrada en la OCDE) se aplicó a partir del 1º de mayo de 1997 y fue seguido de un nuevo incremento de dicho tope al 25% en el segundo semestre del año. El incremento del 1º de mayo se vio acompañado de una apertura a los inversores extranjeros del mercado de bonos convertibles no garantizados y de una atenuación de los límites al endeudamiento en el extranjero de los bancos públicos.

30/ El banco central de China, también, aplica una política de esterilización parcial de la expansión de la oferta monetaria causada por sus compras de divisas y por las entradas de capital mediante una reducción de sus préstamos a los bancos comerciales.

31/ Las compañías de financiación son las entidades financieras no bancarias más importantes de Tailandia, y a principios del decenio de 1990 representaban algo menos del 20% de los activos totales de esas entidades. Véase Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *National Treatment Study 1994* (Washington, D.C., 1994), pág. 488.

reconocidas 32/. La situación de los principales bancos era más sólida, con porcentajes más bajos de créditos dudosos (aunque subsiste alguna incertidumbre sobre la cuantía de sus créditos a las compañías de financiación que son filiales de esos bancos) 33/. El conjunto de medidas de política económica del Gobierno se ha dirigido a los sectores financiero e inmobiliario así como a la balanza de pagos. En mayo de 1997 se introdujo un programa de incentivos a la exportación y se aumentaron los derechos de aduana de los bienes de consumo importados. Entre sus iniciativas respecto del sector financiero figura una línea de crédito de más de 8.000 millones de baht a las entidades con problemas, unos intentos de racionalizar la estructura del sector fomentando las fusiones, y una aplicación más estricta de la provisión de fondos que las instituciones financieras tienen que hacer cuando no se devuelven los préstamos. Con el fin de reducir los coeficientes de desocupación del sector inmobiliario, en abril de 1997 el Gobierno levantó las restricciones a la adquisición por extranjeros de pisos o apartamentos y atenuó aquéllas sobre los terrenos con fines residenciales propiedad también de extranjeros. A principios de 1997 hubo algunas mejoras en los principales indicadores económicos tailandeses tales como la balanza comercial y el monto de la deuda exterior a corto plazo 34/. Pero cuando se escribe el presente informe, la economía seguía siendo vulnerable a los desequilibrios en los mercados de activos financieros y no financieros, y a la consiguiente pérdida de confianza de los inversores nacionales y extranjeros.

Las dificultades actuales de Tailandia parecen tener un origen mayormente nacional, aunque el auge especulativo de los precios de los activos se vio fomentado en buena parte por las entradas de capital 35/. En este contexto, revisten interés varios indicadores recogidos en el cuadro 14 de la situación financiera exterior de Tailandia; mientras el déficit corriente aumentó ligeramente entre 1995 y 1996, algunos otros indicadores fueron relativamente favorables. Por ejemplo, la proporción de la deuda a corto plazo sumada al déficit respecto de las reservas, coeficiente éste al que algunos analistas atribuyen especial importancia como barrunto de probables problemas en materia de pagos externos, se mantuvo en un nivel de sólo 150% (frente a alrededor de 900% en el caso de México en 1994). No obstante, si se producen cambios en cómo perciben los inversores la coyuntura, la posición de los pagos exteriores podría verse sometida a mucha presión cuando la venta de activos y la retirada de

32/ Sobre los elevados créditos otorgados por las compañías tailandesas de financiación al sector inmobiliario véase T. Bardacke, "Thai property crisis leaves banks exposed", *Financial Times*, 7 de febrero de 1997; y respecto del capital de tales compañías véase J.P. Morgan, *Emerging Markets Data Watch*, 7 de marzo de 1997, pág. 1.

33/ Por ejemplo, a finales de 1996 los préstamos morosos en proporción de los préstamos totales suponían entre 4,3 y 8% para cinco de los mayores bancos de Tailandia y 7,7% para todos los bancos (*ibid.*, 28 de febrero de 1997, pág. 24).

34/ A comienzos de 1997, según el Banco de Tailandia, la deuda exterior a corto plazo del país estaba disminuyendo y ascendía a sólo el 44% de la deuda exterior total, frente a 50% a comienzos del año anterior (*ibid.*, 31 de enero de 1997, pág. 22). Sobre las estimaciones que indican una reducción del déficit comercial en el primer trimestre de 1997, véase la misma fuente, 23 de mayo de 1997, pág. 26.

35/ Gran parte de esa financiación exterior revestía la forma de endeudamiento interbancario del sector bancario transnacional de Tailandia (el Servicio Bancario Internacional de Bangkok).

depósitos bancarios por no residentes sean suficientemente grandes 36/. La situación resultante podría tener implicaciones para las cuentas de capital de otros países de Asia oriental y sudoriental. El auge de los precios de la propiedad inmobiliaria con un componente especulativo no se ha limitado en esa región a Tailandia y desde mediados de 1996 ha habido alguna liquidación de acciones propiedad de extranjeros en Filipinas por causa de los informes sobre los cuantiosos créditos de los bancos al sector inmobiliario 37/. Otros países de la región han demostrado que se percatan de los peligros de una financiación especulativa del sector inmobiliario: Malasia y Filipinas, por ejemplo, han introducido diversas medidas encaminadas a restringir los préstamos al sector y a gravar sus plusvalías. Asimismo, las intervenciones monetarias en apoyo del bath por otros bancos centrales de ciertos países de Asia oriental y sudoriental son una indicación del empeño en contener la amenaza que las dificultades en un país producirían al desestabilizar las corrientes de capital en la región 38/. Ese respaldo parece haber sido motivado en parte por la preocupación de que los desajustes monetarios y los demás problemas de política macroeconómica que esas corrientes pudiesen ocasionar tendrían efectos desfavorables sobre las perspectivas económicas de carácter más general.

C. Las condiciones de los créditos a la exportación y los mecanismos de financiación del comercio

Tal como se indicó en la sección A, las corrientes netas de los créditos a la exportación otorgados a los países en desarrollo aumentaron en 1995 y la primera mitad de 1996, pero no todas las regiones participaron en esa expansión. Las corrientes netas a Africa y América Latina fueron negativas durante todo el período, como lo fueron las que se dirigieron a Europa oriental en 1995. La importancia relativa de los créditos a la exportación como fuente de financiación externa varía entre los países receptores. No obstante, las condiciones en que esa categoría de financiación exterior se facilita revisten más interés general como indicación de la solvencia de un país, y lo mismo ocurre con las condiciones que acompañan al seguro del crédito por parte del mercado privado. Así, por ejemplo, esas condiciones guardan por lo general relación con los costos de los acuerdos de financiación y pagos, distintos del seguro del crédito, relativos a las importaciones, tales como los gastos de las cartas de crédito. El que siga habiendo unos costos altos y unas condiciones restrictivas en el seguro del crédito para los países en desarrollo sirve para poner de manifiesto de otra manera el aspecto general ya señalado en la sección A de que, a pesar de la reciente reanimación de la financiación exterior para ciertos países en desarrollo y economías en transición, el acceso a tal financiación se distribuye de modo desigual, y para la gran mayoría de esos países sigue restringido.

36/ Las obligaciones con no residentes en proporción del crédito total interno del sistema bancario tailandés se estimaban en más del 45% a principios de 1997 (*ibid.*, 25 de abril de 1995, pág. 1).

37/ Sobre los orígenes a más largo plazo del auge inmobiliario en algunos países de Asia oriental y sudoriental, que está relacionado con la competencia entre las principales ciudades por convertirse en centros comerciales o financieros y que atañe a las viviendas de lujo y de las clases medias, así como a los locales para oficinas, véase E. Paisley, "Asia's property perils", *Institutional Investor*, enero de 1996.

38/ Respecto del apoyo al bath por los bancos centrales de otros países de Asia oriental y sudoriental véanse T. Bardacke, "Singapore joins Thailand in the defence of the bath", *Financial Times*, 15 de mayo de 1997, y P. Montagnon y J. Ridding, "Asian central banks may bolster links", *ibid.*, 26 de mayo de 1997.

El nivel de las corrientes netas de los créditos privados a la exportación ^{39/} se ve influido tanto por la oferta como por la demanda, y el seguro oficial proporcionado por los OCE generalmente abarca sólo parte de las transacciones relacionadas con los créditos (esa parte a veces es limitada en contratos grandes y complejos). Así, tales corrientes responden no sólo a los costos sino también a las condiciones económicas de los países receptores, y en particular a la mayor o menor inversión, habida cuenta del papel de los créditos a la exportación en la financiación de bienes de capital. El análisis que sigue se centra en el lado de los costos y en su relación con los acuerdos en general de financiación y pagos.

Los costos de los créditos privados a la exportación consisten en los intereses, las primas del seguro oficial y diversos otros costos de transacción relacionados con las condiciones restrictivas en que se facilita la cobertura de ese seguro (de las que se dan ejemplos más adelante). Los tipos de interés de la financiación que en materia de exportación se facilita a los países en desarrollo son o bien tipos comerciales (vinculados a los tipos a los que pueden endeudarse quienes facilitan la financiación) o tipos mínimos para préstamos en diferentes monedas en virtud del Acuerdo de la OCDE sobre pautas para los créditos a la exportación con respaldo oficial, esto es, el llamado Consenso de la OCDE. Las primas de los seguros suelen consistir en un tipo básico, que varía con las características del crédito, tales como los acuerdos de pagos utilizados y el vencimiento del préstamo, completado con unas primas adicionales que varían con arreglo a la solvencia del país, en particular su historial reciente en materia de pagos internacionales. En el cuadro 17 figuran los niveles máximos y mínimos de los denominados Tipos de Interés Comerciales de Referencia para diferentes monedas en 1996 y los primeros cinco meses de 1997.

Para los prestatarios menos solventes el seguro oficial generalmente sólo se proporciona acompañado de diversas condiciones restrictivas sobre proporción y cuantía del crédito para el que se facilita el seguro, límite de la cantidad de dinero por debajo del cual el exportador o el banco pueden actuar discrecionalmente respecto de los créditos asegurados, lapso de tiempo entre que se produzca la obligación y se satisfaga la deuda (período de carencia), y tipo de las garantías exigidas (que pueden consistir en el aval de una entidad pública del país importador o una carta de crédito emitida por unos de sus bancos y confirmada por un banco de un país de la OCDE). Aunque el efecto sobre los costos de los créditos a la exportación puede ser difícil de cuantificar, todas esas restricciones acarrearán incrementos. Si la imagen que se tiene de la solvencia de un país se vuelve suficientemente desfavorable, quizá no se pueda obtener un seguro del crédito a la exportación incluso con primas altas y condiciones extremadamente restrictivas. La disponibilidad de un seguro oficial de los créditos a la exportación, por una parte, y los tipos de interés, por la otra, no deberían considerarse factores independientes del costo de esos créditos. La prima de riesgo incluida en los tipos de interés de la financiación comercial, que puede representar una proporción sustancial de los pagos totales,

^{39/} Los créditos a la exportación del cuadro 12 comprenden no sólo los préstamos privados que entrañan un seguro o garantías de un organismo de crédito a la exportación (OCE), que se examinan en esta sección, sino también préstamos directos de Gobiernos de la OCDE, cuyos determinantes no se analizan aquí. Es habitual definir los créditos que gozan de un seguro o de garantías "oficiales" como "créditos privados a la exportación". El seguro "oficial" en este contexto se facilita en ocasiones por instituciones de propiedad privada con mandatos oficialmente reconocidos.

tiende a reducirse mucho para los créditos que gozan de seguros o garantías oficiales 40/.

Los datos sobre las condiciones de los créditos a la exportación de los cuadros 18 y 19 se refieren a aquellos que facilitan el EXIM y el ECGD (éste último sólo para créditos a plazo mediano y largo). Las modalidades del seguro de los créditos a la exportación varían sustancialmente entre los organismos de los países de la OCDE. Esa variación resulta evidente, por ejemplo, en las primas medias que cobraba por el seguro de los créditos una muestra de 10 de tales organismos en 1996 y que figuran en el cuadro 20. Los límites entre los que oscilaban esas primas eran a menudo grandes, en ocasiones superando en cantidades sustanciales las primas medias percibidas por los diferentes organismos que aparecen en el cuadro 41/. A pesar de esa variación, los datos sobre las condiciones, en los que se basan los cuadros 18 y 19, ofrecen indicaciones bastante representativas de la imagen que se tiene de la solvencia de los países y que afecta a los costos y otros aspectos de los acuerdos de financiación y pago de sus importaciones.

Tal como se indica en el cuadro 18, para la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición la cobertura del seguro de los créditos por parte del EXIM y el ECGD sigue facilitándose sólo en condiciones restrictivas o no se facilita en ninguna circunstancia. Incluso para los países de Asia oriental y sudoriental, la región que ha contado con la mayor concentración de países solventes en los últimos años, la cobertura se otorgaba en condiciones normales (es decir, sin restricciones) sólo en el 42% de los casos 42/ de los créditos a corto plazo y únicamente en el 37% de los créditos a plazo mediano y largo; para América Latina las proporciones correspondientes eran 31 y 27%, para Europa oriental 17 y 13%, y para Africa 25 y 18%. La cobertura no se facilitaba con mucha más frecuencia en el caso de los créditos a plazo mediano y largo que en aquéllos a corto plazo, con una proporción de casos de 63% para Africa (en comparación con el 44% para los créditos a corto plazo), del 54% para Europa oriental (50% de los créditos a corto plazo), del 31% para

40/ La diferencia que la cobertura del seguro oficial supone para el costo de los intereses en los préstamos internacionales se observa en el caso del proyecto de la empresa hidroeléctrica de Birecik en Turquía iniciado en 1995. De los dos préstamos a que se recurrió para financiar el proyecto, aquél de 400 millones de marcos alemanes sin garantías oficiales devengaba un tipo de interés de 230 puntos básicos por encima del LIBOR, mientras el segundo de 1.400 millones de marcos alemanes, que estaba respaldado con garantías de OCE de Alemania, Austria, Bélgica y Francia, tenía un tipo de interés de sólo 100 puntos básicos sobre el LIBOR. Véase Banco Mundial, *Global Development Finance 1997*, Vol. I (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997), pág. 24. (Al comparar el costo neto para el prestatario de los dos préstamos habría que tener presentes no sólo los tipos de interés sino también los gastos relacionados con las garantías).

41/ Los OCE en que se basan las cifras del cuadro 20 son la Compagnie Française d'Assurance por le Commerce Extérieur (COFACE) de Francia, Hermes de Alemania, la Export Development Corporation (EDC) del Canadá, la Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE) de España, el ECGD, la Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE) de Italia, el Office National du Ducroire (OND) de Bélgica, la EXIM o División de Seguros de Exportación e Importación del Ministerio de Industria y Transacciones Internacionales del Japón, y la Exportkreditnämnden (EKN) de Suecia. No se dispone de cifras para las primas que cobran cada uno de esos OCE en todos los países del cuadro. Véase R. Kelsey, "Getting better terms from EKN", *Project and Trade Finance*, octubre de 1996.

42/ El concepto "caso", se explica en la nota c del cuadro 18.

América Latina (19% de los créditos a corto plazo) y del 21% para Asia oriental y meridional (15% de los créditos a corto plazo).

Cuadro 17

TIPOS DE INTERÉS COMERCIALES DE REFERENCIA a/

Moneda	1996		1997 (hasta mayo)	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Dólar australiano	9,6	8,0	8,6	7,9
Chelín austríaco	6,9	6,0	5,9	5,5
Franco belga	7,7	6,9	6,8	6,4
Dólar canadiense	(1) ^{b/} 7,6	5,9	6,5	5,4
	(2) ^{c/} 8,1	6,7	7,1	6,2
	(3) ^{d/} 8,5	7,2	7,5	6,8
Corona danesa	7,5	6,6	6,7	6,2
Marco finlandés	7,8	6,2	6,1	5,8
Franco francés	7,5	6,1	6,0	5,6
Marco alemán	6,7	6,0	6,0	5,7
Punt irlandés	8,1	7,0	7,0	6,6
Lira italiana	10,8	7,5	7,3	6,2
Yen japonés	3,4	2,4	2,5	2,3
Won coreano ^{e/}	.	.	12,5	12,5
Florín holandés	(1) ^{b/} 6,2	5,6	5,7	5,3
	(2) ^{c/} 7,0	6,3	6,3	6,0
	(3) ^{d/} 7,8	7,3	7,1	6,7
Dólar neozelandés	10,0	8,1	8,9	7,9
Corona noruega	7,3	6,7	6,4	5,6
Peseta española	11,6	8,0	7,6	6,8
Corona sueca	9,7	7,3	7,2	6,3
Franco suizo	5,6	,8	4,8	4,3
Libra esterlina	8,6	7,9	8,4	7,9
Dólar estadounidense	(1) ^{b/} 7,5	6,1	7,4	6,6
	(2) ^{c/} 7,7	6,4	7,5	6,8
	(3) ^{d/} 7,8	6,5	7,7	6,9
ECU	7,2	5,8	5,8	5,3

Fuente: Comunicados de prensa y publicaciones de la OCDE.

a/ Tipo de interés mínimo de los créditos a la exportación con respaldo oficial expresados en monedas específicas o en promedios ponderados de monedas facilitados por participantes en el Acuerdo de la OCDE sobre pautas para los créditos a la exportación con respaldo oficial (el Consenso de la OCDE). Todos los meses se cambian los tipos y aquí se recogen los tipos máximo y mínimo durante el período que se indica.

b/ Vencimiento de menos de cinco años.

c/ Vencimiento de cinco a ocho años y medio.

d/ Vencimiento de más de ocho años y medio.

e/ Incluido sólo a partir del 15 de mayo de 1997.

Cuadro 18

CONDICIONES a/ DEL SEGURO CONTRATADO EN CIERTAS REGIONES POR ALGUNOS ORGANISMOS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN b/
(Número de casos c/ en los que el EXIM o el ECGD aplicaron las condiciones que se indican)

Región/periodo	Condiciones normales ^{g/}		Sin cobertura ^{h/}		Condiciones restrictivas ^{i/}	
	Corto plazo ^{d/}	Plazo mediano y largo ^{e/}	Corto plazo ^{d/}	Plazo mediano y largo ^{e/}	Corto plazo ^{d/}	Plazo mediano y largo ^{e/}
Africa						
Finales de 1996/principios de 1997	9	13	16	45	11	14
América Latina						
Principios de 1997	8	14	5	16	13	22
Asia meridional y sudoriental^{f/}						
Principios de 1997	11	19	4	11	11	22
Europa central y oriental						
Finales de 1996	2	3	6	13	4	8

Fuente: Estudios sobre pagos y crédito en *Project and Trade Finance* varios números.

- a/ Las condiciones normales se aplican cuando se facilita cobertura a un prestatario sin condiciones restrictivas. Estas últimas comprenden unas primas mayores y restricciones en la disponibilidad de la cobertura del seguro, reflejando sobre todo el riesgo que se estima se corre al facilitar financiación al prestatario de que se trate. El número y severidad de las condiciones varían. Para algunos prestatarios no se facilita cobertura en ninguna circunstancia.
- b/ El Export-Import Bank (EXIM) de los Estados Unidos y el Export Credits Guarantee Department (ECGD) del Reino Unido.
- c/ Cada uno de los países para los que se tiene información corresponde a un caso de las condiciones disponibles en la cobertura del seguro de los créditos a corto plazo por el EXIM, y a dos casos de las condiciones disponibles en la cobertura de los créditos a plazo mediano y largo, uno del EXIM y otro del ECGD.
- d/ El seguro cubre créditos con vencimientos hasta 180 días, excepto en el caso de créditos del EXIM para ciertos bienes de equipo y productos agrícolas a granel, donde los vencimientos hasta 360 días también se clasifican como a corto plazo.
- e/ El seguro cubre créditos distintos de aquellos a corto plazo.
- f/ Incluida Oceanía.

Por lo general, las condiciones en que cabe acceder a un seguro oficial del crédito se caracterizan por una inercia bastante grande, lo que se hace patente para 1996 en el pequeño número de cambios que aparecen en el cuadro 19. En cuanto a aquéllas que acompañan al seguro privado de los créditos también cambian lentamente y, en ese capítulo, 1996 tampoco fue una excepción 43/.

43/ Las mismas fuentes empleadas para los cuadros 18 y 19 indican que no hubo cambios en tales condiciones durante el año.

Cuadro 19

VARIACIONES DE LAS CONDICIONES a/ DEL SEGURO CONTRATADO EN ALGUNAS REGIONES
 POR ALGUNOS ORGANISMOS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN b/
 (Número de casos)

Región	Desde finales de 1995/principios de 1996 a finales de 1996/principios de 1997	
	Condiciones más favorables ^{c/}	Condiciones menos favorables ^{c/}
Africa	2	0
América Latina	2	2
Asia oriental y meridional ^{c/}	0	2
Europa oriental	0	2

Fuente: Estudios sobre pagos y crédito en *Project and Trade Finance* varios números.

a/ Todos los casos en los que hubo un cambio en las condiciones del seguro del crédito a la exportación facilitado por el EXIM o el ECGD entre las categorías "condiciones normales", "sin coberturas" y "condiciones restrictivas". (Sobre cómo se definen los "casos" y las tres categorías, véanse las notas a y c del cuadro 18.) Tales cambios se registran por separado para los créditos a corto plazo y para aquéllos a plazo mediano y largo.

b/ El Export-Import Bank (EXIM) de los Estados Unidos y el Export Credits Guarantee Department (ECGD) del Reino Unido.

c/ Incluida Oceanía.

La prevalencia de condiciones restrictivas en la cobertura del seguro tanto oficial como privado del crédito refleja no sólo la idea que se tiene de la solvencia de los prestatarios sino también restricciones de la oferta por causa de limitaciones en el funcionamiento de las instituciones que proporcionan el seguro. Para los aseguradores privados esas limitaciones no son fáciles de documentar. Para los OCE obedecen en parte a sus obligaciones a largo plazo que se apoyan unas en otras en lo que atañe a las operaciones comerciales. Las interrupciones generalizadas del servicio de la deuda tuvieron efectos muy adversos en la cuenta de resultados de los OCE durante buena parte del decenio de 1980 y principios del de 1990, aunque el cuadro 21 indica que esa cuenta ha ido mejorando desde 1992. Así, resulta razonable suponer que la presión que ejercía esa circunstancia para que se impusieran condiciones restrictivas ha empezado a disminuir, aunque tal cambio puede ahora verse hasta cierto punto contrarrestado por la mayor importancia que las instituciones del sector público asignan al objetivo de la rentabilidad.

La relación que existe entre la imagen de la solvencia crediticia de los países y los costos de transacción de su comercio también se advierte claramente en los demás datos distintos de los requisitos que se exigen en el seguro oficial del crédito a la exportación, tales como las condiciones preferidas de pago de dichos créditos y los análisis del sistema de cobro que figuran en *International Trade Finance*, boletín bisemanal del *Financial Times*. Las condiciones preferidas de pago en esos análisis son "cuenta abierta", "efectos a la vista" o "pago contra entrega de documentos (PED)", "carta de crédito sin confirmar", "carta de crédito confirmada", y "pago por anticipado" (véase el recuadro 1).

Tal como se indica en el cuadro 22, para los países en desarrollo y las economías en transición la mayor concentración de las condiciones preferidas de pago se encuentra en las categorías de cartas de crédito confirmadas y sin

Cuadro 20

PRIMAS APLICADAS POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN
A ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, 1996
(Puntos porcentuales)

<i>Economía</i>	<i>Prima media</i>	<i>Gama</i>
Argelia	9,2	6,9-12,1
Argentina	7,7	4,3-12,5
Brasil	8,6	5,7-12,9
Bulgaria	10,3	6,2-16,3
Chile	2,9	1,1-3,9
China	2,9	1,7-4,7
Colombia	4,3	2,8-5,7
Côte d'Ivoire	10,8	9,0-12,1
Cuba	10,8	9,0-12,1
República Checa	3,0	1,1-4,6
Egipto	10,8	7,8-16,3
Estonia	6,8	3,1-11,7
Ghana	8,4	6,9-10,0
Hong Kong	2,0	1,1-3,9
Hungría	5,8	3,7-9,3
India	5,3	3,6-9,6
Indonesia	4,6	3,6-6,4
Kenya	10,2	7,8-12,1
Malasia	2,3	1,1-3,9
México	6,3	3,7-12,2
Marruecos	6,6	4,3-10,7
Nigeria	10,8	9,0-12,1
Pakistán	7,7	4,5-17,5
Perú	10,2	7,3-12,1
Filipinas	7,5	4,6-11,5
Polonia	6,6	4,6-9,6
Rumania	9,0	6,0-14,0
Federación de Rusia	11,2	6,9-16,2
Sudáfrica	4,8	2,8-6,9
Eslovaquia	6,2	3,6-9,3
Eslovenia	5,0	2,8-6,9
Tailandia	2,5	1,1-3,9
Venezuela	9,7	5,9-14,6
Viet Nam	10,0	7,4-14,0

Fuente: R. Kelsey, "Getting better terms from EKN", *Project and Trade Finance* octubre de 1996.

Cuadro 21

PROPORCIÓN DE ORGANISMOS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN a/ EN ALGUNOS PAÍSES
DE LA OCDE b/ QUE INCURRIERON EN DÉFICIT DE TESORERÍA, 1987-1996
(Porcentaje)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Proporción:	83	65	65	71	83	83	54	33	27	26

Fuente: Información suministrada por la Unión de Berna.

a/ 1987-1989: 23 organismos; 1990-1991: 25 organismos; 1992-1994: 24 organismos;
1995: 26 organismos; 1996: 27 organismos.

b/ Algunos de esos países cuentan con más de un organismo de crédito a la exportación.

Cuadro 22

FORMAS DE PAGOS RECOMENDADAS a/ PARA ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO
Y ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN
(Número de países)

Región	Cuenta abierta	PED ^{b/} /efectos a la vista	Carta de crédito sin confirmar	Carta de crédito confirmada	Pago por anticipado
Africa	0	0	14	13	3
América Latina	0	2	21	2	0
Asia oriental y meridional	1	3	7	6	0
Europa central	0	0	5	6	1

Fuente: *International Trade Finance* 25 de febrero de 1997.

a/ Los datos se refieren a la situación a principios de 1997. Para una explicación de tales formas de pago, véase el recuadro 1.

b/ Pago contra entrega de documentos.

Recuadro 1

PRINCIPALES CONDICIONES DE PAGO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

En el pago por cuenta abierta se envía al importador una factura al mismo tiempo que se remiten las mercancías con la indicación de que el pago se hará en un plazo determinado de antemano. Esta modalidad no requiere intermediarios, por lo que sus costos de transacción son mínimos. No obstante, también se basa en la confianza y se usa sobre todo en el comercio entre entidades (tales como compañías relacionadas entre sí) con un historial satisfactorio en sus tratos.

Los términos *efectos a la vista* y *PED* se refieren a transacciones donde los títulos representativos de las mercancías se entregan al importador sólo contra pago mediante efectos a la vista o su aceptación de una transferencia aplazada. Un efecto a la vista o una letra de cambio es una orden incondicional dirigida por una parte a otra, requiriendo que ésta última pague una suma especificada cuando se solicite en una fecha futura fijada. Como esa letra es un instrumento negociable (puede hacerse efectiva inmediatamente), el exportador tiene así mayor seguridad que en el caso del pago por cuenta abierta. Esta modalidad no requiere la intermediación de un banco y los costos correspondientes son bajos. En el caso de una transferencia aplazada, el pago se hará en un momento determinado del futuro (con lo que existe el riesgo adicional de que la transferencia aceptada no se haga cuando proceda).

Una carta de crédito es un compromiso por escrito de un banco en respuesta a las instrucciones del solicitante (importador) de que haga un pago al beneficiario (exportador) contra la entrega de unos documentos prescritos. Da seguridad al exportador contra el riesgo comercial de impago por el importador, ya que su validez es independiente de la transacción pertinente. No obstante, sobre todo cuando el banco que emite la carta de crédito es una institución local del país del importador, el exportador no está protegido frente al riesgo político derivado de acontecimientos en aquel país, tales como el que no se disponga de divisas por la imposición de controles cambiarios que imposibiliten cumplir las obligaciones contractuales. Ese riesgo puede soslayarse mediante una carta de crédito confirmada por la que otro banco, que suele estar domiciliado en el país del exportador, añade al del banco emisor su compromiso de pagar. La confirmación de la carta de crédito se traduce en comisiones que hay que abonar al banco que confirma y que se suman a las de una carta de crédito sin confirmar (que consisten en la comisión del banco emisor y en otros gastos relacionados con las instrucciones de pago).

En el caso de pago por anticipado el exportador sólo autoriza la entrega de las mercancías una vez que haya recibido el dinero del importador. Ese sistema se usa en transacciones con riesgos especialmente altos de impago.

Las dos primeras de las condiciones de pago que figuran en los análisis de *International Trade Finance* resultan apropiadas en transacciones de bajo riesgo y las tres siguientes en el caso de riesgos sucesivamente mayores. Véase, por ejemplo, D. Briggs y B. Edwards (*Credit Insurance: How to Reduce the Risks of Trade Credit*, Nueva York: Woodhead Faulkner, 1988), págs. 25 y 26.

confirmar, siendo las proporciones de 90% o más para Africa, Europa oriental y América Latina y 76% para Asia oriental y meridional 44/. En cambio, en un grupo de 21 países de la OCDE las condiciones preferidas de pago eran en todos los casos excepto en dos (90%) "cuenta abierta" y "efectos a la vista" o "pago contra documentos", correspondiendo los demás casos a "carta de crédito sin confirmar" 45/. Como cabía esperar, la correspondencia entre la calificación de la solvencia de los países con arreglo a las modalidades de pago recomendadas en *International Trade Finance*, por un lado, y las mayores o menores restricciones de las condiciones que acompañan al seguro oficial del crédito, por el otro, dista de ser perfecta. No obstante, la distribución de los países según dicha solvencia brinda una indicación más de las diferencias de imagen y ayuda a explicar por qué prevalecen en la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición unos costos relativamente elevados en los sistemas que emplean para financiar y pagar sus importaciones.

D. La renegociación y reducción de la deuda con los bancos

La reestructuración de la deuda bancaria de los países en desarrollo con motivo de las dificultades que comenzaron en el decenio de 1980 siguió disminuyendo en importancia, agregándose a los acuerdos ya examinados en el TDR del último año varios más con economías en transición y países africanos. Entre los acuerdos señalados en el TDR anterior que han avanzado o llegado a una conclusión final 46/, hay que señalar los siguientes: Panamá y el Perú, que cerraron acuerdos para reestructurar 3.900 y 8.000 millones de dólares, respectivamente; la Federación de Rusia, que está progresando lentamente hacia la conclusión de su anterior acuerdo de principio para programar 33.000 millones de dólares; y la ex República Yugoslava de Macedonia, que llegó a un acuerdo de principio para reestructurar 280 millones de dólares. Viet Nam concluyó su reescalamiento de 750 millones de dólares de deuda este verano. Desde mediados de 1996 sólo ha habido dos nuevos acuerdos en el Club de Londres 47/. A principios de 1997, la Côte d'Ivoire llegó a un acuerdo con sus acreedores para reestructurar deuda por valor de 7.200 millones de dólares, y el Senegal convino con sus acreedores en reprogramar deuda por una cuantía de 118 millones de dólares. Dos países de ingreso bajo cerraron acuerdos sobre recompra de deuda con asistencia del Fondo para la Reducción de la Deuda de la AIF 48/, a saber,

44/ Los países incluidos en las cuatro regiones para las que figuran las condiciones preferidas de pago en *International Trade Finance* son menos de los que aparecen en las encuestas sobre pagos y créditos del *Project and Trade Finance* en cuyos datos se basan los cuadros 18 y 19.

45/ Los 21 países son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

46/ Las diversas etapas que entraña negociar un acuerdo para reducir la deuda y las obligaciones del servicio de la deuda con bancos comerciales se describen en el *TDR 1995*, en la nota 46 del cap. II de la primera parte.

47/ El Club de Londres es el foro donde los bancos comerciales renegocian la deuda exterior con los países deudores.

48/ El Fondo para la Reducción de la Deuda de la AIF (establecido en 1989) facilita dinero a países de ingreso bajo para que reduzcan la deuda exterior que tienen en forma de obligaciones con bancos comerciales y proveedores mediante recompras con grandes descuentos del valor nominal. El apoyo está condicionado a programas de ajuste a plazo mediano y de gestión de la deuda exterior que resulten aceptables para la AIF. Otros donantes pueden suministrar cofinanciación en forma de donaciones para respaldar operaciones concretas de reducción de la deuda con ayuda de ese Fondo.

Mauritania en agosto de 1996 y el Senegal en diciembre de 1996. En operaciones encaminadas a mejorar la estructura de sus obligaciones, México, Filipinas y el Brasil completaron canjes de bonos sin garantía a largo plazo por bonos Brady.

En abril de 1996, Panamá vio confirmado su acuerdo anterior para reescalonar 2.000 millones de dólares de principal y 1.900 millones de dólares de intereses vencidos. Con arreglo al menú de opciones, el principal se canjeó por 88 millones de dólares en bonos con un descuento del 45%, 268 millones de dólares en bonos a la par y 1.612 millones de dólares en bonos con un mayor pago inicial y una reducción de intereses. Los bonos con descuento y a la par se garantizan con bonos de cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos a 30 años, y el pago de los intereses de los tres bonos se garantiza con carácter rotatorio. Para la reestructuración de los intereses vencidos, 130 millones de dólares se pagaron cuando se cerró el acuerdo, 590 millones de dólares se condonaron (revisando los intereses y cancelando las penalizaciones) y 1.248 millones de dólares restantes se canjearon por bonos cuyos intereses se consideraban ya vencidos. El costo de los pagos en efectivo y de la garantía de los bonos ascendió a 226 millones de dólares, de los que el 60% corrió a cargo de Panamá y el resto lo aportaron el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el FMI.

En noviembre de 1996, el Perú llevó a buen fin su acuerdo anterior para reestructurar 4.181 millones de principal y 3.809 millones de intereses atrasados. A tenor de las opciones del menú, el Perú recompró 1.266 millones de dólares del principal a 38 centavos por dólar del valor nominal de la deuda, y el resto se canjeó por 947 millones de dólares en bonos con un descuento del 45%, 189 millones de dólares en bonos a la par y 1.779 millones de dólares en bonos con un mayor pago inicial y una reducción de intereses. En cuanto a Panamá, los bonos con descuento y a la par se garantizan con bonos del cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos a 30 años y el pago de los intereses de los tres bonos se garantiza sucesivamente. Para la reprogramación de los intereses atrasados, se pagaron 308 millones de dólares cuando se cerró el acuerdo, 1.217 millones se recompraron a 38 centavos por dólar de valor nominal, y los 2.284 millones restantes se canjearon por bonos con interés vencido. El costo de los pagos al contado, las recompras y la garantía de los bonos fue de 1.400 millones de dólares. El propio Perú financió 45% de esa cifra, la Eximbank-Japón el 7% y el resto se repartió por igual entre el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el FMI.

Tal como se señalaba en el TDR del último año, en noviembre de 1995 la Federación de Rusia llegó a un acuerdo de principio con sus acreedores para reembolsar 25.500 millones de dólares de principal de la deuda habilitada para ello y 7.500 millones de dólares de intereses atrasados. El acuerdo culminó unas dilatadas negociaciones sobre los aspectos jurídicos de la deuda del país con bancos comerciales después de la ruptura de la URSS. En el momento de redactar el presente informe la conclusión final del acuerdo estaba todavía pendiente pero los términos probables son como sigue; los 25.500 millones de dólares del principal habilitado se reembolsarán en 25 años, con un período de gracia de siete años y un tipo de interés vinculado al LIBOR. A finales de diciembre de 1996, la Federación de Rusia completó un pago inicial de 2.000 millones de dólares en una cuenta de garantía bloqueada para los intereses vencidos, abonándose los demás intereses atrasados con pagarés durante 14 años.

Ha habido algunos avances en las difíciles negociaciones sobre cómo repartir la deuda con la banca comercial de la antigua Yugoslavia. Eslovenia y Croacia recientemente concertaron acuerdos con los bancos comerciales implicados. En octubre de 1996, la ex República Yugoslava de Macedonia convino en principio reestructurar su parte del 5,4% del principal y del 3,7% de los intereses atrasados correspondientes a la anterior Yugoslavia, por un monto total de 280 millones de dólares. Para cambiarlos por el principal y los

intereses vencidos, emitirá bonos a 15 años, pagando un tipo de interés fijo en el primer cuatrienio y un tipo vinculado al LIBOR después.

La renegociación de la deuda de Viet Nam casi está concluida: más del 90% de los bancos comerciales acreedores han aceptado la propuesta sobre su deuda de 750 millones de dólares. Del menú de opciones, casi todos los bancos han optado por los bonos a la par a 30 años, que se emitieron en junio.

La Côte d'Ivoire llegó a un acuerdo con sus acreedores para reescalonar 2.600 millones de dólares de principal y 4.600 millones de intereses atrasados. En el menú de opciones, el principal se recomprará a 24 centavos por dólar de su valor nominal (condonándose los intereses vencidos) o se canjeará por bonos con descuento a 30 años (garantizados por bonos de cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos o del Tesoro francés a un tipo de interés inferior al del mercado durante los 10 primeros años) o por unos bonos a 20 años con un mayor pago inicial y una reducción de intereses (a un tipo inferior al del mercado). Para reprogramar los intereses atrasados, el Gobierno emitirá bonos a 20 años con intereses vencidos (a un tipo inferior al del mercado durante los 16 años primeros). Se espera que el acuerdo se firme en breve y reduzca el valor actual de la deuda del país con bancos comerciales en un 79%.

En agosto de 1996, Mauritania concertó un acuerdo con los bancos comerciales acreedores para reestructurar 92 millones de dólares de deuda, de la que 37 millones de intereses atrasados se cancelaron y 55 millones se recompraron a 10 centavos por dólar de su valor nominal. Buena parte de esa deuda fue asumida por el Gobierno a raíz de la privatización de un banco de desarrollo. El costo total fue de 5,3 millones de dólares, de los que el Banco Mundial pagó 3,2 millones por conducto del Fondo para la Reducción de la Deuda de la AIF.

En diciembre de 1996, el Senegal cerró un acuerdo con la asistencia del Fondo citado para reestructurar 118 millones de dólares de deuda, de la que 75 millones de dólares correspondían al principal y 43 millones a intereses atrasados. Las dos opciones eran una recompra a 16 centavos por dólar del valor nominal o un canje por bonos a largo plazo de cupón cero emitidos por el Gobierno y garantizados por bonos de cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos con un vencimiento similar. Los costos totales se cifran en 13,4 millones de dólares, de los que el Banco Mundial pagaría 7,7 millones por medio del Fondo para la Reducción de la Deuda y el resto sería sufragado por los Países Bajos y Suiza.

México y Filipinas ofrecieron en 1996 canjear bonos a largo plazo no garantizados por bonos Brady en circulación. Con ello podrían beneficiarse tanto del acceso a la garantía requerida para los bonos Brady y del precio con descuento de los bonos que se retirarán, mientras que los anteriores tenedores de los bonos Brady percibirían unos intereses mayores por los bonos a largo plazo no garantizados. En mayo y septiembre México retiró 3.600 millones de dólares de bonos Brady con un descuento medio del 24%, liberando así también 400 millones de dólares de garantía. En septiembre, Filipinas emitió eurobonos por valor de 700 millones de dólares a cambio de bonos Brady como un primer paso de una serie de canjes. En la primavera de 1997, el Brasil usó parte de una emisión de bonos de 3.000 millones de dólares para retirar 2.700 millones de dólares de bonos Brady, liberando también 600 millones de dólares de garantías. Parece que la Argentina y Venezuela están estudiando operaciones similares.

E. La deuda oficial

1. La iniciativa en favor de los PPF: primeras medidas

La situación de los países en desarrollo en materia de deuda exterior ha mejorado. Un aumento de 7,2% en la cuantía de su deuda pendiente en 1995 se vio compensado con creces por un fuerte incremento de sus exportaciones y de su PNB conjunto 49/. La proporción de la deuda con respecto a las exportaciones disminuyó para el conjunto de los países en desarrollo desde casi 180% en 1993 a 170% en 1994 y 151% en 1995.

No obstante, el problema de la deuda de los países de ingreso bajo sigue dando motivos de preocupación. La proporción de la deuda respecto de las exportaciones de los países de ingreso bajo muy endeudados sigue siendo alta. En 1991, era de 421%, mientras que para los países clasificados por el Banco Mundial como países pobres fuertemente endeudados (PPFE) suponía 447%. La proporción de los pagos efectivos del servicio de la deuda en relación a las exportaciones fue en 1995 respectivamente de 17,0% para los países en desarrollo en su conjunto, 18,6% para los países de ingreso bajo muy endeudados y 20,4% para los PPF. En el período de 1985-1994, el servicio efectivamente pagado de la deuda a largo plazo por este último grupo de países ascendió por término medio a un tercio del servicio de la deuda que tenía que haberse desembolsado (véase el cuadro 23).

Casi toda la deuda de los PPF está contraída con acreedores oficiales, bilaterales y multilaterales. Mientras los acreedores oficiales bilaterales del Club de París han mejorado gradualmente las condiciones en que se ha reestructurado la deuda incrementando el porcentaje de reducción de la misma, la deuda oficial restante, es decir, aquella que se debe a acreedores oficiales bilaterales distintos de los que pertenecen a países de la OCDE y a instituciones financieras multilaterales no ha sido abordada en ningún marco oficial 50/. La gravedad del problema de la deuda de los PPF ha atraído cada vez más la atención de la comunidad internacional, y en 1996 el FMI y el Banco Mundial hicieron una propuesta para aliviar su carga de una manera global. La Iniciativa PPF, que fue suscrita por los Comités Provisional y para el Desarrollo en septiembre de 1996, representa una contribución importante para resolver los problemas de la deuda de los PPF y ayudar a esos países a romper el círculo vicioso de reescalonamientos de deuda (véase el recuadro 2).

El costo total de la Iniciativa se estimó provisionalmente por el personal del Fondo y del Banco entre 5.500 millones y 8.400 millones de dólares. El Banco Mundial estableció el Fondo Fiduciario para los PPF en noviembre de 1996, y posteriormente asignó 500 millones de dólares de sus excedentes a ese Fondo como una contribución inicial. El FMI estableció la Cuenta Fiduciaria SRAE-PPF para financiar operaciones especiales del SRAE emprendidas como parte de la Iniciativa PPF. Hasta que se aseguren unos recursos que financien los costos totales de la Iniciativa y la continuación del SRAE, se ha decidido que podrá transferirse una cantidad de hasta 180 millones de DEG 51/ a la Cuenta de

49/ Véase Banco Mundial: *Global Development Finance 1997*, Vol. 1, Apéndice 2, "External debt trends in 1995".

50/ La secretaría de la UNCTAD ha señalado reiteradamente la pesada carga que constituye la deuda multilateral y la contraída con acreedores distintos de los de la OCDE para los países de ingreso bajo, concretamente en los *TDR 1993*, *TDR 1995* y *TDR 1996*.

51/ A un tipo de cambio de 1,44 dólares el DEG a finales de 1996, esa cantidad suponía 258 millones de dólares.

Cuadro 23

PRINCIPALES INDICADORES DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES POBRES
FUERTEMENTE ENDEUDADOS, 1985-1994
(Porcentaje)

País	Deuda/exportaciones ^{a/}		Tasa de crecimiento del PIB per cápita	Corrientes brutas de recursos ^{b/} / exportaciones	Servicio pagado de la deuda/ exportaciones	Servicio de la deuda/ingreso público ^{c/}	Ingreso público ^{c/} /PIB	Servicio pagado de la deuda/servicio que habría que haber pagado	Reservas/ importaciones (meses)
	Valor nominal	Valor actual							
Angola	302	278	-3,7	33,1	7,0	14,2 ^{d/}	27,4 ^{d/}	28,7	..
Benin	272	142	-0,7	38,9	7,4	13,8 ^{d/}	12,0 ^{d/}	28,2	2,0
Bolivia	457	332	1,2	71,8	37,3	39,4	15,3	59,7	4,7
Burkina Faso	201	104	0,1	57,8	8,1	11,9 ^{e/}	12,4 ^{e/}	42,9	4,5
Burundi	891	388	-1,1	166,0	32,0	21,3	16,4	84,8	4,4
Camerún	303	250	-6,9	31,5	20,8	14,1 ^{f/}	18,5 ^{f/}	54,8	0,3
República Centroafricana	464	243	-2,3	83,8	12,5	15,7 ^{g/}	11,9	36,4	4,0
Chad	400	195	0,9	108,0	5,9	12,2 ^{g/}	8,4 ^{g/}	18,4	2,1
Congo	434	370	-2,3	32,9	32,1	..	..	34,6	0,1
Côte d'Ivoire	557	486	-4,4	34,6	34,4	..	..	40,2	0,2
República Democrática del Congo	706	594	-7,6	30,6	15,7	43,1	10,8	15,5	1,2
Guinea Ecuatorial	435	308	1,2	103,2	11,4	8,5 ^{h/}	18,5 ^{h/}	9,9	0,5
Etiopia	608	383	-12,2	126,3	23,6	15,8	17,1	54,3	2,4
Ghana	392	242	1,4	93,1	34,1	41,0 ^{i/}	13,6 ^{i/}	64,6	3,9
Guinea	402	255	0,5	49,0	15,3	35,7 ^{j/}	13,4 ^{j/}	26,0	0,8
Guinea-Bissau	1.934	1.280	2,0	252,8	26,1	28,8 ^{k/}	13,6 ^{k/}	8,5	1,4
Guyana	479	345	1,0	48,3	35,0	49,6	39,9	22,9	2,3
Honduras	347	271	0,5	55,0	30,5	45,2	18,2	47,5	0,9
Kenya	307	225	0,5	56,4	34,8	34,2	21,8	78,6	1,5
R.D.Lao	791	214	2,2	131,5	9,1	9,5 ^{l/}	13,7 ^{l/}	77,7	1,2
Liberia	374	339	-3,2	16,5	3,7	12,5 ^{l/}	17,1 ^{l/}	2,5	0,1
Madagascar	694	495	-1,9	85,4	34,3	58,1 ^{m/}	9,2 ^{m/}	28,0	1,9
Malí	523	288	0,6	80,1	14,6	19,2	15,5	31,0	2,4
Mauritania	469	327	-0,1	56,7	23,4	55,0 ^{n/}	23,1 ^{n/}	32,2	1,1
Mozambique	1.367	1.039	4,0	286,1	23,8	37,2 ^{o/}	16,7 ^{o/}	7,1	1,2
Myanmar	600	442	-1,3	44,6	24,7	6,3	9,0	35,5	3,6
Nicaragua	2.879	2.579	-1,3	198,3	32,9	19,4	29,5	3,3	1,3
Niger	544	322	-2,4	97,5	31,4	22,4 ^{p/}	8,5 ^{p/}	61,0	4,8
Nigeria	277	250	1,5	18,7	23,9	50,5	12,6	57,0	2,6
Rwanda	1.142	533	-2,4	171,1	14,1	8,2 ^{q/}	10,6 ^{q/}	61,0	2,7
Santo Tomé y Príncipe	2.085	1.101	-1,2	324,5	26,0	28,0 ^{r/}	19,8 ^{r/}	13,7	0,0
Senegal	253	166	-0,7	49,5	21,2	..	..	76,2	0,3
Sierra Leone	835	637	-0,3	80,9	24,0	51,4	6,9	6,6	0,7
Somalia	4.711	3.745	-0,4	544,5	21,8	..	..	1,1	0,6
Sudán	3.384	3.057	-0,4	78,5	10,7	2,6 ^{s/}	14,5 ^{s/}	1,2	0,3
Togo	1.285	733	-3,0	34,7	16,0	37,7 ^{t/}	28,4 ^{t/}	62,3	5,2
Uganda	1.005	719	2,9	187,1	52,9	74,8 ^{u/}	4,7 ^{u/}	32,7	1,3
R.U.de Tanzania	367	226	1,8	163,8	32,7	29,7	16,7	10,3	1,0
Viet Nam	638	524	4,1	21,7	12,4	..	..	33,7	0,0
Yemen	239	189	..	28,5	8,1	8,8 ^{v/}	52,6 ^{v/}	18,8	1,8
Zambia	592	465	-2,4	66,8	26,5	61,4	15,7	12,8	1,3
Todos los PPF	540	..	-0,9	103,4	22,2	28,8	17,0	34,7	1,8

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *World Debt Tables*; FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*; Naciones Unidas, base de datos de *Cuentas Nacionales*.

Nota: Todas las cifras sobre deuda y su servicio se refieren a deuda a largo plazo tanto pública como garantizada oficialmente.

a/ 1992-1994. b/ Corrientes netas de recursos más reembolsos del principal más compras del FMI. c/ Con exclusión de las donaciones.
d/ 1990-1994. e/ 1986-1992. f/ 1985-1987. g/ 1985-1992. h/ 1985-1988. i/ 1985-1993. j/ 1988-1994. k/ 1986-1994. l/ 1989-1994. m/ 1991-1994.

Reservas del SRAE para utilizarse en las operaciones de ese Servicio. Los países que son donantes bilaterales también harán contribuciones a la Cuenta Fiduciaria, por cuantías todavía desconocidas.

En abril de 1997, las Juntas de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial convinieron en principio ampliar su ayuda para aliviar la deuda de Uganda, el primer país en completar la primera etapa del proceso de atenuación de la deuda y alcanzar así su punto de decisión (véase el recuadro 2). El total de la ayuda para esa finalidad en términos de valor actual ascendería a 338 millones de dólares, de los que el Banco Mundial contribuiría con 160 millones. La AIF ha aceptado avanzar una parte de esa ayuda en los próximos 12 meses facilitando 75 millones de dólares en forma de donaciones. El FMI proporcionará en valor actual el equivalente de 70 millones de dólares, que reducirán el servicio nominal de la deuda de Uganda con el Fondo en unos 90 millones de dólares durante los próximos nueve años. El alivio restante de la deuda tendrá que repartirse entre otros acreedores multilaterales (hasta el 40%) y acreedores bilaterales, incluido el Club de París.

Es probable que otros tres países vean determinarse sus llamados puntos de decisión en 1997: Bolivia, Côte d'Ivoire y Burkina Faso. Tres países más (Benin, Guyana y Malí) han convenido operaciones para el conjunto de su deuda en las condiciones de Nápoles con acreedores del Club de París y cabe considerar que han dado los primeros pasos para establecer el necesario historial de tres años.

Tan sólo en el conjunto de ayudas para aliviar la deuda de Uganda, la parte del Banco Mundial representó del orden de un tercio de la contribución total del Banco al Fondo Fiduciario para los PPF, y la parte del FMI del orden del 27% de los recursos asignados a operaciones del SRAE (mencionadas antes). Como los tres otros posibles candidatos para el alivio de la deuda (Bolivia, Côte d'Ivoire y Burkina Faso) tenían una deuda externa conjunta a finales de 1995 siete veces superior a la de Uganda ^{52/}, parece probable que los recursos facilitados hasta ahora al Fondo Fiduciario para los PPF se queden a la zaga de la asistencia que requieren esos países para atenuar su deuda. Si tal cosa se confirma, habrá demoras en el alivio de la deuda. En este contexto, el asunto de una venta parcial del oro del FMI para financiar la Iniciativa merece una vez más que se estudie con mucha atención ^{53/}.

2. Marco general y modificaciones

La Iniciativa en favor de los PPF establecía en su forma original un calendario de seis años, unos criterios estrictos sobre la habilitación de los países y la sostenibilidad de la deuda, y unas condiciones rigurosas sobre el desempeño económico de esos países. A lo largo del pasado año se adoptó una posición más flexible como consecuencia de que se aplicara un trato excepcional a algunos PPF, en particular Uganda, Bolivia y la Côte d'Ivoire. Entre las modificaciones del marco de actuación figuran hasta la fecha la adición de otros indicadores de la deuda, tales como la proporción del ingreso público respecto de la misma, para determinar si un país está habilitado para beneficiarse de la Iniciativa; un calendario más breve para países con un buen historial; la ampliación del cálculo de las exportaciones durante un año a un promedio de tres

^{52/} El total de la deuda de Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire y Uganda a finales de 1995 ascendía respectivamente a 5.300 millones, 1.300 millones, 19.000 millones y 3.600 millones de dólares (véase Banco Mundial, *Global Development Finance* 1997, Vol. 1).

^{53/} Véanse el *TDR 1995* (Vol. I, pág. 68) y el *TDR 1996* (Vol. I, pág. 72) sobre la propuesta de vender una parte de las reservas de oro del FMI.

años; y una combinación de la reducción de la deuda y de una financiación intermedia adicional del Banco Mundial para compensar mediante unas menores salidas de fondos una demora en llegar al punto de terminación.

También se está discutiendo la posibilidad de introducir una condición más, relacionada con el desarrollo social y humano. Con todo, si bien las preocupaciones sobre ese desarrollo están hartamente justificadas, no deberían traducirse en un conjunto adicional de criterios de condicionalidad vinculados a la aplicación de la Iniciativa. Esto podría impedir que muchos PPFEE se beneficiaran oportunamente del alivio de la deuda, en el caso de que no pudiesen cumplir tales criterios por causa de unos recursos limitados y una capacidad institucional endeble.

Por lo que atañe a una mayor flexibilidad del marco de actuación, uno de los cambios que se han introducido se refiere al número de años necesarios para llegar al punto de terminación. La Iniciativa permite ahora mayor flexibilidad en lo que concierne a países que ya hayan demostrado un buen historial en materia de ajuste. Para Uganda y Bolivia, por ejemplo, el calendario del suministro de ayuda para el alivio de la deuda ha disminuido de tres años a uno, o como mucho a dos.

Recuadro 2

LA INICIATIVA EN FAVOR DE LOS PPFEE: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

La Iniciativa PPFEE brinda un marco muy útil para aplicar una estrategia de reparto de la carga entre todos los acreedores con el fin de reducir la deuda de los PPFEE a un nivel sostenible. El objetivo es ayudar a esos países a lograr una sostenibilidad global de la deuda, estudiando caso por caso, proporcionando así una salida del proceso de reescalonamientos. Los países deudores tendrán que mostrar un buen historial en materia de política económica a juicio del FMI y el Banco Mundial. El período de seis años a que se refiere la Iniciativa consta de dos etapas.

Primera etapa

Durante este primer trienio (que corresponde a la duración de un acuerdo del SRAE), el país deudor tendrá que obtener buenos resultados y el Club de París facilitará un reescalonamiento de la deuda en las condiciones de Nápoles (reducción del 67% de la deuda habilitada por el Club sobre la base del valor actual). Otros acreedores bilaterales y comerciales otorgarán un trato al menos comparable. Los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales seguirán proporcionando un respaldo dentro del marco de los programas de ajuste apoyados por el Banco Mundial y el FMI. El final de la primera fase es el punto de decisión al que se llega después de un buen historial de tres años. Pocos meses antes de llegar a ese punto, se procederá a hacer un análisis de sostenibilidad para determinar si el país deudor está habilitado para un mayor alivio de la deuda. Pueden darse tres situaciones distintas:

- Si una operación del Club de París sobre el conjunto de la deuda en las condiciones de Nápoles es suficiente para lograr la sostenibilidad de la deuda al cabo de tres años (es decir, en el punto de terminación, véase infra), el país podrá salir del proceso de reescalonamientos de la deuda.
- Si esa operación no basta para conseguir la sostenibilidad de la deuda, el país quedará habilitado para un mayor alivio de la misma;
- En los casos a caballo entre ambas situaciones, cuando haya dudas sobre si se logrará la sostenibilidad en el punto de terminación, el país se beneficiará de un nuevo reescalonamiento de las corrientes a tenor de las condiciones de Nápoles, con la seguridad de que si fuera menester se tomarían medidas adicionales en ese punto.

Segunda etapa

Si se considera que el país está habilitado para recibir asistencia con arreglo a la Iniciativa, pasará por una segunda etapa, normalmente de tres años, durante el cual el Club de París proporcionará más ayuda mediante una reestructuración de la deuda (hasta el 80% del valor actual de la deuda con los miembros del Club). Otros acreedores bilaterales y comerciales facilitarán un trato al menos comparable. El país tendrá que establecer un segundo historial de buenos resultados con arreglo a programas del Banco Mundial y el FMI.

Recuadro 2 (continuación)

Entre los criterios de ejecución durante esa segunda etapa figuran indicadores macroeconómicos y avances en las reformas estructurales y sociales. Donantes, acreedores bilaterales e instituciones multilaterales otorgarán también un mayor respaldo en forma de donaciones y préstamos en condiciones de favor. El final de la segunda etapa es el punto de terminación.

En este punto, siempre que el país haya cumplido los criterios de ejecución establecidos por la Iniciativa, los acreedores del Club de París emprenderán una operación para el conjunto de la deuda con una reducción de hasta el 80% de la misma en términos de valor actual. Otros acreedores bilaterales y comerciales otorgarán al menos un trato comparable. Las instituciones multilaterales facilitarán la necesaria y convenida reducción en valor actual de sus créditos para que la deuda total alcance un nivel sostenible. El Banco Mundial, por ejemplo, proporcionará asistencia con tal fin mediante el Fondo Fiduciario para los PPF, mientras que el FMI brindará ayuda mediante una donación o préstamo especial con cargo al SRAE que se ingresaría en una cuenta bloqueada de garantía y se emplearía para atender al servicio de la deuda contraída con la institución.

Criterios para beneficiarse de la Iniciativa

Para poder recibir la asistencia excepcional que supone la Iniciativa, los países tendrán que estar habilitados para acogerse al SRAE y figurar entre los únicos que pueden recibir ayuda de la AIF. El análisis de sostenibilidad de la deuda determinará si el país deudor reúne los requisitos para beneficiarse de la Iniciativa y en su caso la cuantía del alivio de la deuda necesario para que el país logre un nivel de deuda sostenible, a tenor de los criterios siguientes:

- i) La proporción del valor actual de la deuda respecto de las exportaciones debería reducirse a unos límites comprendidos entre 200 y 250% o por debajo de ellos, en el punto de terminación;
- ii) La proporción del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones debería reducirse a unos límites comprendidos entre 20 y 25% o por debajo de ellos, en el punto de terminación;
- iii) Dentro de los límites prescritos, la sostenibilidad de la deuda vendría determinada por medidas varias de la vulnerabilidad, como la carga que supone la deuda exterior para el presupuesto público, la diversidad de la base de exportación del país, la cobertura de sus reservas, su balanza de recursos y otros factores pertinentes;
- iv) En abril de 1997, las Juntas de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial aprobaron que se introdujera un criterio adicional de sostenibilidad, materializado en una proporción del valor actual de la deuda respecto del ingreso público del 280%, siempre que se cumplan otros dos criterios, a saber, una proporción de las exportaciones respecto del PIB de al menos 40% y una proporción mínima o umbral del ingreso fiscal respecto del PIB del 20%.

1/ Excepcionalmente, la etapa segunda podrá abreviarse para países que hayan demostrado un buen historial sostenido.

Otro ejemplo de flexibilidad es la ampliación reciente de los criterios para que los PPF puedan recibir asistencia. Antes, la sostenibilidad de la deuda se medía principalmente en relación con la base de exportación de un país, de suerte que los PPF con unos sectores de exportación relativamente grandes tenían menos posibilidades de quedar habilitados para un alivio de la deuda que economías menos orientadas hacia el exterior con cargas similares de deuda. Como puede ocurrir que unos ingresos de exportación relativamente altos coexistan con unos ingresos presupuestarios inadecuados, los criterios de habilitación se han ampliado para incluir las restricciones fiscales como un indicador de la capacidad para atender a las obligaciones de la deuda exterior (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

CONCEPTOS RELATIVOS A LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

La aplicación de la Iniciativa para los PPFEE se basa en el análisis de la sostenibilidad de la deuda de los países correspondientes. Los criterios sobre tal sostenibilidad se basan en los conceptos de sobreendeudamiento^{1/} y de restricciones en materia de divisas. El sobreendeudamiento se mide por la proporción del valor actual de la deuda respecto de las exportaciones, mientras que las restricciones por razón de divisas se reflejan en la proporción del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones. Más recientemente, también se está tomando en cuenta una limitación fiscal, medida por la proporción del valor actual de la deuda respecto del ingreso fiscal.

En la Iniciativa en favor de los PPFEE, el cálculo del valor actual de la deuda es un factor determinante para fijar el monto de la asistencia que se otorga para aliviar dicha deuda. Ese valor actual se obtiene tomando todas las obligaciones futuras del servicio de la deuda (incluido el pago de intereses a los tipos iniciales del préstamo y la amortización) hasta el reembolso completo de la deuda, y dividiéndolas por un factor basado en una determinada tasa de descuento. Si esta tasa es igual al tipo de interés original del préstamo, el valor actual será igual al valor nominal de la deuda. Si la tasa es mayor que el tipo de interés original del préstamo, el valor actual será inferior. El valor actual puede usarse para medir el elemento de donación de un préstamo en condiciones favorables, es decir, un préstamo hecho a un tipo de interés más bajo que el vigente en el mercado. En tal caso, los pagos por el servicio de la deuda se calculan al tipo favorable pero se descuentan al tipo de mercado más alto. El valor actual de la deuda será inferior a su valor nominal, y la diferencia es el elemento de donación.

No obstante, el concepto resulta menos útil al calcular la carga de la deuda de los países deudores. A decir verdad, el valor actual de la deuda, si se obtiene descontando los pagos del servicio de la deuda por el tipo de interés que se aplica en los países acreedores, no reflejará cabalmente la carga del servicio de la deuda de los países de que se trató. El tipo de interés de mercado vigente no influirá en la cuantía del servicio real de la deuda porque los préstamos facilitados a los PPFEE devengan siempre unos tipos de interés favorables. Aplicar un tipo de descuento que es superior al tipo original del préstamo arroja un valor actual que es menor que el valor nominal del préstamo, subestimando así la verdadera carga de la deuda.

Es menester, por tanto, conciliar los conceptos de sobreendeudamiento y de limitaciones en los flujos de tesorería para determinar el nivel de deuda que los países deudores podrán devolver con los intereses. Una posibilidad estribaría en utilizar la cuantía de la deuda pendiente como objetivo para su reducción, en lugar del valor actual. Esa cantidad se reduciría a un nivel que entrañara una corriente de pagos futuros del servicio de la deuda compatible con las limitaciones para pagar. A efectos del reparto de la carga, los cálculos del valor actual se usarían entonces para hacer reducciones del servicio de la deuda equivalentes a la reducción deseada de la cantidad de deuda, cuando algunos acreedores proporcionen ayuda mediante una reducción de tal cantidad y otros lo hagan reduciendo los tipos de interés. En ese caso, los pagos del servicio de la deuda deberían calcularse al nuevo tipo de interés, esto es, después de la ayuda, mientras que la tasa de descuento debería ser el tipo de interés original y más alto del préstamo. La diferencia entre el valor nominal y el valor actual de la deuda mediría realmente la asistencia facilitada para aliviar la deuda.

Un problema similar aparece, como parte de la Iniciativa en favor de los PPFEE, en relación con la limitación fiscal, que se mide por la proporción del valor actual de la deuda con respecto al ingreso fiscal. Tal proporción quizá no refleje, sin embargo, con precisión esa limitación, que es más bien del tipo de las restricciones del flujo de tesorería. Del mismo modo que la restricción en materia de divisas se mide por la proporción del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones, la limitación fiscal se mediría más apropiadamente con la proporción del servicio de la deuda respecto del ingreso público (con exclusión de las donaciones). Está, por tanto, justificado usar valores de umbral de esas dos proporciones del servicio de la deuda para reflejar la capacidad de los países deudores para atender al servicio de su deuda mediante los ingresos de exportación y el ingreso fiscal.

^{1/} Los trabajos sobre el sobreendeudamiento brindan información sobre el efecto negativo de una deuda cuantiosa para el crecimiento económico. Un alto nivel de deuda crea incertidumbre sobre la capacidad del país para atender a su servicio y desalienta la inversión privada (nacional y extranjera). Asimismo, un servicio de la deuda elevado se percibe por los inversores como una forma de "impuesto" sobre el ingreso futuro del país, disuadiéndolos así de que hagan nuevas inversiones. Ese alto nivel también puede constituir un obstáculo para las reformas económicas, y un servicio de la deuda elevado hará que se reduzcan los gastos productivos (públicos y privados). El argumento del sobreendeudamiento, por tanto, constituye un apoyo explícito a la reducción de la deuda en contraposición con unos continuos reescalonamientos.

^{2/} Véase el *TDR 1995* (Vol. I), págs. 55 y 56, para una crítica del concepto del valor actual.

Anexo de la primera parte

ASUNTOS PLANTEADOS EN LAS CONTROVERSIAS COMERCIALES RELATIVAS A LA DISPOSICIÓN DEL ACUERDO DE LA OMC SOBRE EL TRATO NACIONAL

La globalización y la liberalización están modificando los efectos de las diversas disposiciones en materia de comercio. Con la entrada en vigor el 1º de enero de 1995 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), algunas medidas están perdiendo su importancia como barreras comerciales y como instrumentos de actuación. El Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, impiden prácticamente recurrir a restricciones cuantitativas y limitar voluntariamente las exportaciones, tanto en agricultura como en industria. Por otra parte, el Acuerdo sobre la Agricultura da prioridad al contingente arancelario 1/ para que sirva de arbitrio liberalizador, pero esto, como se examina más adelante, ha suscitado algunas diferencias sobre su aplicación. La liberalización de las medidas en frontera y la penetración cada vez mayor de los mercados por los inversores han contribuido asimismo a que se preste más atención a las acciones internas destinadas a proteger la producción nacional, con lo que se explica hasta cierto punto la preocupación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC por las cuestiones relacionadas con el principio del trato nacional 2/.

El fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias del GATT es uno de los mayores logros de la Ronda Uruguay 3/. Desde que entraron en vigor el 1º de enero de 1995 los Acuerdos Comerciales Multilaterales (ACM) de la OMC, el número de diferencias remitidas al nuevo mecanismo aumentó sustancialmente en comparación con la situación del antiguo GATT. Al 2 de julio de 1997, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC había recibido 88 solicitudes de celebración de consultas sobre 63 cuestiones diferentes. Siete de los grupos especiales constituidos habían terminado su labor, y en cinco casos se habían aprobado tanto el Informe del Grupo Especial como el Informe del Órgano de Apelación. En casi la mitad de esas diferencias, de lo que se trataba era de la conformidad con las disposiciones sobre el trato nacional del Artículo III del GATT.

Este Artículo pretende garantizar que los beneficios de las concesiones arancelarias no se vean frustrados por medidas internas de tributación y regulación susceptibles de aplicarse de manera discriminatoria a los productos importados. Sus normas comprenden los siguientes elementos principales: i) el producto importado no debe estar sujeto a impuestos interiores u otras cargas interiores superiores a los aplicados a los "productos nacionales similares"; ii) el producto importado debe recibir un trato no menos favorable que el concedido a los productos similares nacionales en lo concerniente a las leyes y prescripciones que afectan a la venta, la compra, el transporte, la distribución

1/ En los contingentes arancelarios se puede importar una cantidad establecida de un determinado producto a un tipo arancelario especial; a las cantidades por encima del contingente se aplica el tipo general, más elevado.

2/ En virtud de este principio, se requiere de los miembros de la OMC que concedan un trato a los productos importados no menos favorable que el concedido a los productos similares nacionales (Art. III del GATT de 1994).

3/ Véase UNCTAD, *Los resultados de la Ronda Uruguay: Una evaluación inicial*. Documentos de apoyo al Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1994, cap. IX.

y el uso del producto; iii) las reglamentaciones sobre la mezcla, la transformación o el uso de productos no pueden especificar que una cantidad o proporción determinadas provengan de fuentes nacionales; iv) los impuestos interiores y otras cargas interiores o reglamentaciones cuantitativas internas no se podrán aplicar de manera que se proteja la producción nacional. Si bien los elementos i), ii) y iii) se refieren al tipo de impuestos, a las reglamentaciones y a la utilización obligatoria de productos nacionales, respectivamente, el elemento iv) trata de "la manera de aplicar" esos impuestos, reglamentaciones y demás. Su objeto es que incluso si en los impuestos o gravámenes se aplica el mismo tipo a los productos importados y a los productos nacionales similares, la manera de aplicación no debe ser tal que proteja la producción nacional. Así pues, se prohíbe la discriminación tanto de jure como de facto. De igual manera, las reglamentaciones cuantitativas internas, incluso aquellas distintas de las mencionadas antes, no podrán aplicarse de modo que protejan la producción nacional de un producto o de productos directamente competitivos o sustituibles.

La observación de que a medida que se reducen o eliminan las barreras comerciales al comercio, cobran mayor importancia las medidas no arancelarias se ha repetido tanto que casi se ha convertido en un clisé. Sin embargo, es evidente que la globalización de la producción y la liberalización comercial han llevado a prestar mayor atención a los efectos de las medidas internas que discriminan las importaciones. No es casual, por ello, que un gran número de quejas presentadas al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC contuviera alegaciones de que se contravenía la cláusula sobre trato nacional del Artículo III del GATT fundamentalmente por medio de: a) impuestos internos discriminatorios; b) exigencia de contenido local; c) distribución de los contingentes arancelarios entre los países suministradores; d) medidas relativas a normas técnicas y el medio ambiente; e) disposiciones encaminadas a preservar la identidad cultural; f) limitación del acceso a los canales de distribución.

A. Impuestos internos discriminatorios

Algunas diferencias consistían en quejas sobre determinadas formas tradicionales de discriminación. Por ejemplo, en muchos países la producción nacional de bebidas alcohólicas se ha beneficiado de varias medidas protectoras, como ventajas fiscales (tales como impuestos) y un comercio estatal. En la denominada "guerra de la cerveza" entre los Estados Unidos y el Canadá durante 1990-1991, cada país entabló una demanda contra el otro respecto de las medidas nacionales (o internas) que afectaban a las ventas de determinadas bebidas alcohólicas importadas en el mercado del otro país. Los Estados Unidos impugnaron el monopolio del Canadá de importación y distribución por juntas provinciales de licores y las restricciones sobre el tamaño de los envases en que se podían vender las cervezas importadas. En la queja de retorsión entablada por el Canadá, se alegaba que las medidas estadounidenses (tanto estatales como federales) sobre tributación y venta de bebidas alcohólicas eran discriminatorias contra las importaciones ^{4/}.

La Ronda Uruguay logró una considerable liberalización del comercio en este sector y puso al descubierto las barreras internas que permitían continuar con la protección. Por ejemplo, los impuestos japoneses sobre bebidas alcohólicas fueron recientemente impugnados por las Comunidades Europeas (CE),

^{4/} Véanse los documentos DS17/R y DS23/R del GATT reproducidos en GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Seleccionados, Suplemento N° 39* (Ginebra, diciembre de 1993).

el Canadá y los Estados Unidos alegando que discriminaban las importaciones de vodka, whisky, cognac y licores blancos imponiendo impuestos sustancialmente más bajos al producto nacional o shochu. Argumentaron que éste y los productos importados eran "productos similares".

La definición de la expresión "producto similar" ha sido objeto de polémica en muchas ocasiones. La expresión se ha interpretado por lo general caso por caso. Pero a menudo se ha considerado que ciertos rasgos esenciales eran relevantes en ese contexto como, por ejemplo, el uso final del producto en un mercado determinado, los gustos y hábitos de los consumidores, y las propiedades, naturaleza y calidad del producto. Tanto el Grupo Especial de la OMC, en julio de 1996, como el Órgano de Apelación, en octubre de 1996, llegaron a la conclusión de que el shochu y el vodka eran productos similares y que el Japón, al gravar más los productos importados que los productos nacionales similares, infringía la primera frase del párrafo 2 del Artículo III del GATT.

Como se ha señalado antes, la necesidad de "un trato no menos favorable" se refiere no sólo al tipo impositivo sino también a la manera en que éste se aplica; y "la producción nacional" se refiere no sólo a los productos similares sino también a los directamente competitivos o sustituibles. Qué es un producto directamente competitivo y sustituible ha sido objeto de mucho estudio. De nuevo aquí lo que se ha hecho en la práctica es actuar caso por caso. Por ejemplo, en la diferencia sobre las bebidas alcohólicas, se llegó a la conclusión de que el shochu y otros licores destilados enumerados en el SA bajo la rúbrica 2208, excepto el vodka, eran "productos directamente competitivos o sustituibles", y que el Japón, al aplicar la Ley de Impuestos sobre los Licores, no gravaba los productos importados y los directamente competitivos o sustituibles de la misma forma y concedía así protección a la producción nacional violando lo dispuesto en la segunda frase del párrafo 2 del Art. III. Tanto el grupo especial como el Órgano de Apelación opinaron que la expresión "producto directamente competitivo" sustituible, de conformidad con su sentido ordinario, debería interpretarse más ampliamente que el término "producto similar" 5/.

Las Comunidades Europeas y los Estados Unidos han impugnado de igual manera los impuestos sobre bebidas alcohólicas de la República de Corea, y un caso similar se ha presentado por varios países contra Chile.

B. Requisitos de contenido local

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), basándose en decisiones anteriores de los grupos especiales del GATT, prohíbe medidas de inversión que contravengan el Artículo III del GATT, concretamente sobre los requisitos de contenido local. Codifica, en efecto, el resultado de la reclamación interpuesta por los Estados Unidos en 1984 contra el Canadá por las disposiciones sobre contenido local de la Ley de Inversiones Extranjeras (FIRA) 6/. El Acuerdo de las MIC ha alentado a los miembros de la

5/ Véanse los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en las series de documentos de la OMC que llevan las signaturas WT/DS8, WT/DS10 y WT/DS11.

6/ Según la FIRA canadiense, los inversores extranjeros están obligados a dar preferencia a la compra de bienes canadienses sobre bienes importados y a exportar determinadas cantidades. El grupo especial del GATT estimó que los requisitos canadienses eran incompatibles con el párrafo 4 del Artículo III del GATT, que estipula que los productos importados no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional en lo concerniente a las prescripciones que afectan a la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior.

OMC a impugnar medidas tales como los requisitos de contenido local que están vigentes en ciertos sectores, en particular en el sector del automóvil.

Por ejemplo, el Japón, la CE y los Estados Unidos han impugnado recientemente el "Programa del Automóvil Nacional" de Indonesia. En virtud de ese programa, el Gobierno designó a "PT Timor Putra National" la única compañía fabricante del "coche nacional", habilitándola para quedar exenta de derechos aduaneros y de impuestos sobre gastos suntuarios siempre que consiguiera porcentajes mínimos especificados de contenido local (20% al final del primer año de producción, 40% al final del segundo año y 60% al final del tercer año). Además, el Gobierno permite que se importen vehículos acabados que se producen en el extranjero por la Korean Kia Motors Corporation con franquicia aduanera como si fuesen automóviles "nacionales" con la condición de que trabajadores indonesios participen en la producción en el extranjero del vehículo y que la empresa coreana adquiera en contrapartida a Indonesia piezas que supongan el 25% del valor de los vehículos que importa este último país.

El Japón, la CE y los Estados Unidos han presentado también reclamaciones contra el Brasil en relación con determinadas medidas que afectan el comercio y la inversión en el sector de la automoción. Tales medidas exigen que las compañías mantengan un porcentaje establecido oficialmente de exportaciones netas (en valor) de determinados bienes como vehículos acabados, con respecto a las piezas importadas para la fabricación de automóviles que gozan de preferencias arancelarias. Consideran que los requisitos de contenido local en las medidas incentivadoras de la inversión de los automóviles en el Brasil constituyen una MIC prohibida, incompatible con el párrafo 4 del Artículo III del GATT.

C. Asignación de contingentes arancelarios

Otra esfera en que se percibe que los incumplimientos del principio del trato nacional se utilizan para frustrar la liberalización conseguida en la Ronda Uruguay es la que se refiere a la aplicación del sistema de contingentes arancelarios establecido en el Acuerdo sobre la Agricultura. Por ejemplo, en una reclamación interpuesta contra Filipinas relativa a sus contingentes arancelarios de carne de cerdo y aves de corral, los Estados Unidos consideraron que la aplicación de esos contingentes, en particular los retrasos en las autorizaciones correspondientes y el sistema de licencias utilizado, parecían ser incompatibles con las disposiciones pertinentes de la OMC, concretamente con las que figuran en el Artículo III del GATT. En el caso de las reclamaciones del Ecuador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México contra las Comunidades Europeas en relación con la importación, venta y distribución de bananos, el Grupo Especial de la OMC estimó que la asignación a los operadores de la Categoría B ^{7/} del 30% de las licencias que permiten la importación de bananos

^{7/} Según las normas sobre categorías de operadores de la CE que figuran en el artículo 19 del Reglamento del Consejo (CEE) 404/93 (modificado), se distribuyen las licencias de importación en tres categorías de operadores, a tenor de las cantidades comercializadas durante el último trienio para el que se dispone de datos. La Categoría A se refiere a operadores que han comercializado bananos de países terceros y (o) de países ACP no tradicionales, a los que se les concede una asignación del 66,5% de las licencias que permiten importar pagando los derechos propios de los contingentes. La Categoría B se refiere a operadores que han comercializado bananos de la CE y (o) de países ACP tradicionales, a los que se les concede un 30% del contingente. La Categoría C se refiere a los operadores que han empezado a comercializar bananos distintos de los procedentes de la CE y (o) de los países ACP tradicionales en 1992 o con posterioridad ("categoría de los recién llegados"), a los que se les concede un 3,5%.

de terceros países y de países ACP no tradicionales a los tipos arancelarios de los contingentes era incompatible con lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo III del GATT. La decisión se basaba en la conclusión de que el diseño, configuración y estructura indicaban que la medida de la CE se aplicaba para proteger a los productores de la Comunidad 8/. Pese a que sus exportaciones son insignificantes, los Estados Unidos adoptaron un papel preeminente para proteger los intereses de las empresas de bananos de los Estados Unidos que operan en América Central. El Grupo Especial estimó que en virtud del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, los Estados Unidos tenían derecho a presentar las quejas que habían formulado, incluso si no comerciaban realmente ni tenían un interés potencial en exportar, ya que su mercado interno de bananos podía verse afectado por el régimen de la CE y por los efectos de ese régimen sobre los suministros y precios mundiales. El asunto sentó también un precedente al interpretar el significado jurídico de las disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y sus Listas de Compromisos, en particular respecto de aquellos relacionados con el trato nacional tal como se prevé en el artículo XVII de ese Acuerdo 9/.

D. Normas técnicas

Muchas de las medidas cuya conformidad con el Artículo III del GATT se impugna, se refieren a las que se imponen por razones sociales u otros motivos no económicos. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se negoció inicialmente durante la Ronda Uruguay para garantizar que las normas y los reglamentos técnicos no se opusieran al principio de trato nacional. Se reconoció que la aplicación de tales normas y reglamentos técnicos exigía que los productos extranjeros cumplieren las normas nacionales y se conformasen a los procedimientos de evaluación (por ejemplo, pruebas) pero que ni los reglamentos técnicos ni los procedimientos conexos deberían aplicarse de suerte que restringiesen innecesariamente el comercio. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias recurre lo más posible el principio de trato nacional en las disposiciones encaminadas a proteger la vida y la salud de las personas y los animales o preservar los vegetales.

El ámbito y la aplicación cada vez mayores de medidas destinadas a proteger el medio ambiente han aumentado también las posibilidades de eludir el principio de trato nacional imponiendo condiciones más rigurosas a los productos extranjeros. El primer caso resuelto en la OMC versaba sobre una impugnación presentada por Venezuela y el Brasil respecto de los reglamentos de protección ambiental en los Estados Unidos que se referían a las normas sobre gasolina, y que en su opinión permitían una mayor flexibilidad a las refinerías nacionales que a las extranjeras en la aplicación de reglamentos especiales para tratar la gasolina en los principales centros urbanos. Los países que reclamaron tuvieron éxito al demostrar que la "norma sobre la gasolina" de los Estados Unidos imponía criterios más rigurosos a las refinerías extranjeras. Argumentaron que, al imponer normas menos favorables a la gasolina importada de determinados países que las que se aplicaban a productos nacionales, los Estados Unidos violaban diferentes disposiciones de los Acuerdos Comerciales Multilaterales,

8/ Véase también el Informe del Órgano de Apelación (documento WT/DS8/AB/R de la OMC).

9/ Véanse los documentos de la OMC de la serie WT/DS27/R/... de 22 de mayo de 1997.

incluido el Artículo III del GATT ^{10/}. Adujeron también que la Norma sobre la Gasolina había venido a anular y reducir los beneficios de la disposición de no violación del párrafo 1 b) del Artículo XXIII del GATT. Las Comunidades Europeas y Noruega presentaron informes al Grupo Especial como terceros interesados, manifestando su preocupación de que la norma sobre la gasolina pudiese justificar el temor de muchos países a que se utilizaran unas pretendidas medidas ambientales para disimular restricciones al comercio internacional. Venezuela insistió en que no trataba de eludir reglamentos legítimos de protección ecológica y simplemente deseaba que su gasolina quedase sometida a las mismas normas que la gasolina que se producía en los Estados Unidos.

Basándose en el párrafo 4 del Artículo III del GATT, el Grupo Especial estimó que la gasolina importada y la gasolina nacional eran productos similares y que con el reglamento se impedía efectivamente que la gasolina importada se beneficiase de unas condiciones de venta tan favorables como las que se concedían a la gasolina nacional. Rechazó el argumento de los Estados Unidos de que se cumplían los requisitos del párrafo 4 del Artículo III porque la gasolina importada era tratada de forma igual que la gasolina procedente de empresas nacionales en la misma situación. Tal interpretación, dijo, sería contraria al sentido ordinario del párrafo 4 del Artículo III, y supondría que los bienes importados y nacionales no podrían ya ser tratados sobre la base objetiva de su semejanza como productos, sino más bien sobre la base de un "trato sumamente subjetivo y variable" de acuerdo con factores extraños. Ello crearía una gran inestabilidad e incertidumbre en las condiciones de la competencia entre bienes nacionales e importados, lo que sería fundamentalmente incompatible con el objeto y finalidades del Artículo III del GATT. En sus conclusiones, el Grupo Especial señaló que no era función suya examinar en general la conveniencia o necesidad de los objetivos ambientales de la Ley de los Estados Unidos sobre aire puro o de la Norma sobre la Gasolina; los miembros de la OMC eran libres para fijar sus propios objetivos sobre el medio ambiente pero estaban obligados a aplicar esos objetivos por conducto de medidas que fuesen coherentes con las disposiciones del GATT de 1994, en concreto con el trato respectivo de los productos nacionales e importados.

Una de las características notables de tales diferencias es el alto grado de competencia necesario para preparar las pruebas que sustenten una reclamación. Los asuntos relativos al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se mencionaron antes han de basarse en "pruebas científicas" (por ejemplo, que la carne procedente de ganado alimentado con hormonas pone en peligro la salud humana); en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se prevé recurrir a grupos de expertos técnicos para que ayuden a los grupos especiales en las diferencias. Sin embargo, la necesidad de tales expertos técnicos no se limita a la interpretación de esos Acuerdos. Por ejemplo, para impugnar con éxito la decisión del Gobierno francés de restringir el uso de la expresión "coquille Saint-Jacques", el Canadá, el Perú y Chile tuvieron que demostrar que los moluscos obtenidos en el Océano Pacífico eran en realidad "productos similares". Los autores de la reclamación mantenían que la

^{10/} Véanse los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el documento de la OMC WT/DS2/9, de 20 de mayo de 1996. Venezuela no presentó ninguna reclamación a tenor del artículo 12 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros), rechazando la idea de que pretendía privilegios para su propia gasolina. El Brasil dijo que tampoco quería que se aplicase el artículo 12, si bien deseaba señalar que el trato discriminatorio que afectaba a su gasolina era especialmente impugnabile habida cuenta de las disposiciones de ese artículo.

decisión francesa reduciría la competitividad de sus exportaciones de moluscos en el mercado francés, ya que no podrían seguirse vendiendo como "coquilles Saint-Jacques", aun cuando no hubiera ninguna diferencia entre sus moluscos y los moluscos franceses por lo que se refiere al color, tamaño, textura, apariencia y uso.

E. Preservación de la identidad cultural

Actualmente se están poniendo en entredicho otras medidas impuestas por razones sanitarias, ambientales, culturales y sociales. Una demanda entablada por los Estados Unidos contra el Canadá se refiere a disposiciones tomadas por este último país, motivadas por razones de identidad cultural, y que imponen un impuesto del 80% sobre los ingresos de los anuncios publicados en las ediciones canadienses de periódicos que se venden tanto en el Canadá como en el extranjero (los denominados periódicos con más de una edición). Los Estados Unidos se quejaron también de que el Canadá rechazara una deducción del impuesto sobre el ingreso a las compañías canadienses que se anunciaban en esos periódicos y pidieron tarifas postales favorables para sus propios periódicos.

F. Canales de distribución y disposiciones conexas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

En el asunto "Kodak/Fuji" que está sometido actualmente al Órgano de Solución de Diferencias, los Estados Unidos impugnan una serie de leyes, reglamentos, requisitos y medidas japonesas que consideran que excluyen de hecho a la sociedad Eastman Kodak del mercado japonés de película y de papel fotográfico para el consumidor. Según los Estados Unidos, esas disposiciones japonesas son "medidas contra la liberalización"; entre ellas figuran algunas para reestructurar el sistema de distribución de los productos fotográficos, así como la Ley de Bonificaciones y la Ley de Grandes Almacenes y medidas conexas destinadas a impedir que Kodak y otras compañías extranjeras obtengan un acceso adecuado a la red de distribución japonesa de película y a los puntos de venta al por menor ^{11/}. Los Estados Unidos consideran que estas medidas adoptadas por el Japón, incluida la destinada a proteger la producción nacional de película y papel fotográfico para los consumidores, anulan o reducen sus beneficios y violan las disposiciones del GATT que figuran en el párrafo 1 del Artículo III de ese organismo. Arguyen que también entran en conflicto con el párrafo 4 del Artículo III del GATT, ya que afectan a las condiciones de competencia para la distribución, ofertas de venta y venta interna de película y papel fotográficos para el consumidor, de suerte que conceden un trato menos favorable a estos productos importados que a los comparables de origen nacional. Los Estados Unidos han argumentado también que tales medidas anulan o reducen sus beneficios (una reclamación de "no violación") en la medida en que cuando se negociaron las concesiones sobre ese producto no se previó la aplicación ineficaz por parte del Gobierno japonés de sus leyes de la competencia.

Los Estados Unidos han interpuesto también una demanda separada en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios contra las medidas japonesas que afectan a los servicios de distribución (no limitada al sector de las películas y papel fotográfico al que se acaba de hacer referencia) mediante la aplicación de la Ley de Grandes Almacenes, que regula la superficie, las horas

^{11/} Véase Representante del Comercio de los Estados Unidos, 1997 *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers* (Washington, D.C.), págs. 225 a 227.

de apertura y las fiestas de supermercados y grandes almacenes. En su opinión, la Ley tiene como efecto limitar la creación, expansión y funcionamiento de grandes almacenes en el Japón por inversores y exportadores extranjeros. Se argumenta, además, que al impedir el negocio de los grandes almacenes, la Ley reduce la productividad en la venta al por menor de mercancías, eleva los costos, desalienta nuevas inversiones de capital en el país y, en definitiva, limita la selección y calidad de los bienes y servicios.

Una de las fuerzas motoras de la globalización ha sido el reconocimiento por las empresas de la importancia de tener acceso a los sistemas de distribución nacionales o de establecer sus propios sistemas de distribución en el país importador. Los principales países desarrollados presionaron para que se llegara a compromisos en el AGCS sobre el acceso a los mercados y el trato nacional en ese sector. Durante la Ronda Uruguay, 35 países asumieron compromisos en relación con los servicios de distribución, en particular respecto del comercio al por mayor y por menor. Nótese que mientras el Artículo III del GATT trata sólo de bienes, el artículo XVII del AGCS habla del trato nacional para los proveedores de servicios. Sin embargo, el trato nacional no es una obligación, como ocurre cuando se trata del comercio de bienes, sino una concesión que se puede extender en un ámbito sectorial o subsectorial. En la Ronda Uruguay, los países no estaban dispuestos a aceptar que ninguna empresa o persona física que accediese al mercado nacional tuviera automáticamente derecho a entablar todas las actividades en un pie de igualdad con los proveedores nacionales. El AGCS difiere del GATT en el sentido de que el acceso al mercado y el trato nacional son ambos negociables. Por consiguiente, el acceso al mercado de servicios no significa automáticamente un trato nacional, que es también objeto de negociación. Algunos países consideraron que los dos conceptos deben fusionarse en una única disciplina. Tal enfoque se aprobó posteriormente en el TLC en lo que atañe a las obligaciones básicas sobre inversión, ampliándose el trato nacional para subsumir el concepto de acceso al mercado, es decir, para incluir el derecho de establecimiento. La disposición de trato nacional en el proyecto de Acuerdo Multilateral de la OCDE sobre la inversión reproduce prácticamente el texto equivalente del TLC.

* * * * *

Con la importante reducción de los aranceles y la liberalización de las medidas no arancelarias en frontera, la aplicación discriminatoria de impuestos nacionales y reglamentaciones para proteger la producción nacional, que suele reflejar presiones proteccionistas de los productores nacionales, se ha convertido cada vez más en una barrera al comercio. El trato nacional, tal como se define en el Artículo III del GATT, junto con el trato de NMF, es uno de los principios centrales del sistema de comercio multilateral. El objetivo principal de la regla del trato nacional es eliminar o reducir los obstáculos internos "ocultos" al comercio e incrementar la transparencia y previsibilidad. Dicho de otro modo, el propósito del Artículo III del GATT es impedir que se adopten políticas y medidas que tienen por objeto la protección nacional. Como consecuencia de la Ronda Uruguay, la idea del trato nacional se ha extendido del comercio de bienes al comercio en otras esferas, tales como los servicios, si bien de una manera limitada. En este contexto, la intención de multilateralizar las normas y disciplinas sobre las prácticas gubernamentales puede considerarse como una nueva etapa para fortalecer la aplicación de la regla del trato nacional. Sin embargo, con la interacción cada vez mayor entre comercio, inversión y actuaciones en materia de competencia, se suele hacer un símil entre la eliminación y (o) la reducción de barreras nacionales "ocultas" al comercio y el hecho de pelar las diferentes capas de una cebolla. A medida que se han ido

suprimiendo las restricciones formales a la importación, han surgido a la luz barreras "internas", tales como medidas reguladoras nacionales y relaciones comerciales dentro de las mismas empresas. Así, conforme el proceso de liberalización comercial cobra impulso, adquiere cada vez mayor importancia la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones nacionales sobre la competencia.

UNCTAD/TDR/17 (Vol.II)
6 de agosto de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLES

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1997

Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, radio o televisión antes de las 22.00 horas (hora media de Greenwich) del 15 de septiembre de 1997.

UNCTAD/TDR/17		Prólogo Índice Notas explicativas Siglas y abreviaturas Panorama general
UNCTAD/TDR/17 (Vol.I)	Primera parte Capítulo I Capítulo II Anexo a la primera parte	Las tendencias globales La economía mundial: resultados y perspectivas Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo Asuntos planteados en las controversias comerciales relativas a la disposición del Acuerdo de la OMC sobre el trato nacional
UNCTAD/TDR/17 (Vol.II)	Segunda parte Capítulo I Capítulo II Capítulo III Anexo al capítulo III	La mundialización, la distribución y el crecimiento Las cuestiones en juego La mundialización y la convergencia económica Las desigualdades de ingresos y el desarrollo Tendencias de la distribución de los ingresos personales en algunos países en desarrollo
UNCTAD/TDR/17 (Vol.III)	Capítulo IV Capítulo V Capítulo VI	La liberalización, la integración y la distribución La distribución de los ingresos, la acumulación de capital y el crecimiento Fomento de la inversión: algunas enseñanzas de la experiencia del Asia oriental

Segunda parte

LA MUNDIALIZACIÓN, LA DISTRIBUCIÓN Y EL CRECIMIENTO

Capítulo I

LAS CUESTIONES EN JUEGO

Desde finales del decenio de 1970 se ha producido un cambio sustancial en la política económica, primero en los países industriales y, después, en los países en desarrollo. En estos últimos ese cambio ha afectado no sólo a la política macroeconómica sino también a la estrategia del desarrollo. Se ha hecho cada vez más hincapié en una actuación mínima del Estado, con una mayor confianza en la iniciativa privada y las fuerzas del mercado y en una apertura mayor y una integración más acusada en la economía mundial. Se pensó que esta reorientación era necesaria no sólo para lograr un medio macroeconómico estable sino también para acelerar el crecimiento y elevar con carácter general el nivel de vida. Las distorsiones de los precios debidas a intervenciones oficiales y la resistencia a la apertura se consideraron que eran la causa del crecimiento lento, la distribución desigual del ingreso y la pobreza tan extendida. Se reputó que el crecimiento basado en las fuerzas del mercado mundial sería así más rápido y estaría más ampliamente compartido, permitiendo a los países en desarrollo alcanzar a los países industriales, y a los pobres equipararse con los ricos.

En muchos aspectos la economía mundial se halla ahora más integrada que en ningún momento de la historia. Sin embargo, la integración no se ha realizado a un ritmo uniforme en todos los frentes. Entre las asimetrías de la globalización figura el que la liberalización de la economía mundial se haya hecho hasta la fecha de manera sesgada. Por ejemplo, la liberalización del comercio se ha efectuado más lentamente en los productos donde los países en desarrollo son más competitivos. En cambio, se han suprimido muchas restricciones a la libertad de movimientos del capital, donde los países industrializados tienen una ventaja comparativa. De igual modo, la mano de obra sin calificar en la que el Sur disfruta de ventajas comparativas ha tenido bastantes menos posibilidades de empleo que la mano de obra que incorpora capital (es decir, la mano de obra calificada).

La combinación de unas fuerzas del mercado desatadas con asimetrías en la liberalización plantea algunos problemas. Existen varias tendencias que sugieren que en muchos aspectos las economías nacionales se están más bien polarizando que creciendo al unísono. La marginación y la pobreza son quizá los rasgos más evidentes, pero la tendencia a la polarización afecta más profundamente al tejido socioeconómico:

- En su conjunto, la economía mundial está creciendo con demasiada lentitud para generar empleo suficiente adecuadamente pagado o para aliviar la pobreza;
- Ello ha acentuado tendencias de larga data a que los países desarrollados y los países en desarrollo diverjan. Además, esas mayores diferencias han ido acompañadas de disparidades crecientes dentro del Sur, donde un puñado de nuevas economías industrializadas se ha distanciado de los demás países en desarrollo;
- La financiación ha ido ganando la mano a la industria, y los rentistas a los inversores. Comerciar con activos existentes suele ser un negocio mucho más lucrativo que crear riqueza con nuevas inversiones;

- El capital ha ido cobrando fuerza en comparación con la mano de obra, y la parte de los beneficios ha ido en aumento en los países desarrollados y en los países en desarrollo por igual;
- La creciente desigualdad entre la remuneración de la mano de obra calificada y aquélla sin calificar se está convirtiendo en un problema en todo el mundo;
- El vaciamiento de la clase media se ha convertido en un rasgo prominente de la distribución del ingreso en muchos países;
- Casi por doquiera ha aumentado la inseguridad en materia de empleo e ingreso.

Estos siete "hechos sucintos", que se documentan y analizan en los capítulos que siguen, plantean un serio reto a los políticos. Algunas de esas características de la economía mundial pueden suponer simplemente dislocaciones temporales causadas por un cambio rápido hacia las fuerzas del mercado y por la mayor integración. Otras pueden tener carácter más permanente. Sin embargo, a menos que se tomen medidas para contrarrestar las tendencias que amplían las disparidades entre países pobres y países ricos, y entre personas pobres y personas ricas dentro de cada país, se corre el riesgo de que se produzca un serio retroceso político que venga a anular los elementos positivos de las recientes reformas económicas en los países tanto desarrollados como en desarrollo. La historia muestra que una mayor desigualdad en condiciones de estancamiento es una fórmula segura de inestabilidad sociopolítica. El reto de finales del siglo XX es, pues, parafraseando al economista austriaco Joseph Schumpeter, no permitir que las fuerzas destructoras del capitalismo moderno ganen terreno a sus fuerzas creadoras.

La disparidad cada vez mayor entre pobres y ricos no se puede solventar si no se acelera el crecimiento. La experiencia reciente muestra que sin éste la redistribución tiene un límite. La acumulación de capital debe consecuentemente ponerse en el primer plano de la política económica. La asociación de beneficios cada vez mayores con inversión anquilosada, creciente desempleo y salarios reducidos ya se ha dejado sentir en todas partes y amenaza con suscitar la cuestión de si resulta aceptable poner en manos de unos pocos una parte cada vez mayor del producto nacional. Salvo que los ingresos de esa minoría se utilicen para crear más prosperidad general, pueden dejar de tener justificación social.

La idea de que si no se les ponen cortapisas, las fuerzas del mercado mundial harán que los países en desarrollo acorten distancias y distribuyan mejor el ingreso cuenta con poco respaldo histórico o teórico. Es menester que los gobiernos del Sur desempeñen un papel mucho mayor en la aceleración del crecimiento y en conciliar tal logro con una mayor igualdad. Ese papel debería ser muy diferente del tipo de intervenciones equivocadas que se generalizaron en muchos países en desarrollo en lo pasado. A pesar de las presiones que ejercen las nuevas tecnologías, las empresas transnacionales y las fuerzas del mercado mundial, hay muchas maneras de que los gobiernos influyan en la acumulación y el crecimiento, así como en la distribución de sus beneficios. Las sustanciales disparidades del desempeño económico de los países en desarrollo hoy en día son en realidad un reflejo, en parte, de los distintos modos de aplicar la política económica.

Un debate realista sobre crecimiento, distribución y desarrollo debe iniciarse reconociendo que, en una economía de mercado basada en la propiedad privada, la mayor parte de los recursos están concentrados en manos de una minoría, cuyo comportamiento respecto del gasto determina la acumulación de

capital y el crecimiento. El reto principal del Sur en materia de política económica es traducir los crecientes beneficios en inversión a un ritmo suficiente para lograr un contrato social más amplio en el que las desigualdades se justifican en cuanto redundan en un mejor nivel de vida para la masa de la población, consiguiendo en definitiva reducir la desigualdad. El desafío cobra mayores proporciones en muchos de los países donde los ricos se llevan más de la mitad del producto nacional, pero gastan muy poco en actividades que contribuyan a la prosperidad general. Para responder a ese reto la mayoría de los países en desarrollo tendrán que planear cuidadosamente su integración en la economía mundial, adaptando el proceso, en cada caso, a su nivel de desarrollo económico y a la capacidad de sus instituciones e industrias. En ese particular, los gobiernos de los países en desarrollo pueden extraer valiosas lecciones de política económica de la experiencia de los países de Asia oriental que lograron no hace mucho una notable industrialización.

Sin embargo, si las sesgadas pautas de la liberalización y la globalización continúan perjudicando las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo al discriminar a aquellos sectores donde pueden gozar de ventajas comparativas, la tarea será muy difícil. También lo será restablecer el equilibrio entre trabajo y capital, industria y finanzas, mano de obra calificada y sin calificar, o entre pobres y ricos. Conseguir una mayor simetría en la liberalización sigue siendo el principal problema que afronta la comunidad mundial.

Un corolario básico de una economía mundial más abierta es la solución de los problemas del mercado laboral en los principales países industriales. Tal como se examinó minuciosamente en el *TDR 1995*, sin un crecimiento más rápido los gobernantes han de hacer frente al muy difícil dilema de optar entre un desempleo elevado y creciente y una mayor desigualdad de los salarios, o entre un paro abierto y un paro encubierto. De esta suerte, un crecimiento más rápido en el Norte es esencial no sólo para abordar esos problemas nacionales, sino también para suprimir los sesgos sistémicos del actual proceso de liberalización. La solución de estos problemas depende de que se acelere la inversión con medidas del lado tanto de la demanda como de la oferta.

* * * * *

En el capítulo siguiente se examina el crecimiento mundial y la dinámica de la convergencia en un contexto histórico, recurriendo a la experiencia anterior a la Primera Guerra Mundial, cuando actuaban presiones similares de globalización, y estudiando también las tendencias más recientes. La historia muestra que la divergencia y la polarización han sido las corrientes dominantes en la economía mundial durante los últimos 120 años, y que la convergencia ha tenido lugar sólo dentro de un pequeño grupo de economías industriales. Las fuerzas del mercado mundial no crean espontáneamente las pautas de crecimiento necesariamente diferentes que permitan la convergencia económica entre los países más pobres y los más ricos. El que éstos acorten distancias dependerá del éxito de las medidas de política económica destinadas a acelerar la acumulación y el crecimiento, y de cómo se encauce y a qué ritmo la integración en la economía mundial, una tarea que se ve harto facilitada cuando la economía mundial crece más rápidamente. Sin embargo, la tan acrecentada movilidad del capital que caracteriza al actual proceso de globalización no ha tenido como resultado una mayor inversión y crecimiento, sino más bien unos beneficios más altos a expensas de la mano de obra.

El capítulo III aborda la desigualdad de ingresos dentro de los países. Pasa revista a los datos sobre estructura y tendencias de la distribución del ingreso, examina los factores que explican las diferencias entre los países, y analiza por qué el crecimiento va acompañado a veces de una desigualdad creciente y a veces de una desigualdad decreciente. La conclusión a la que llega es que resulta muy difícil generalizar sobre cómo la distribución del ingreso cambia con el desarrollo económico. El estereotipo de Asia oriental como una región de desigualdad baja y decreciente es una descripción equívoca, no sólo porque algunos países de la región tienen niveles relativamente altos de desigualdad sino también porque incluso en los casos de más éxito la desigualdad creció durante algunas épocas de su industrialización. Se han identificado dos líneas en las tendencias más recientes de la distribución del ingreso en los países en desarrollo. En primer lugar, ha habido una concentración creciente del ingreso en manos del 20% más rico de la población en detrimento de la clase media. En segundo término, la relación entre crecimiento y desigualdad parece que cambió en el decenio de 1980 en la mayoría de los países en desarrollo en unos aspectos que implican que el crecimiento ahora provoca más desigualdad. Sin embargo, los logros de la posguerra en materia de industrialización muestran que la política económica de los gobiernos puede alterar el equilibrio de fuerzas en favor de las que producen menor desigualdad.

En el capítulo IV se analizan las repercusiones de la liberalización del comercio y las finanzas en los países en desarrollo sobre la distribución del ingreso. Se hace hincapié en la evolución de las diferencias de ingresos entre trabajadores calificados y sin calificar, la distribución del valor añadido por la industria entre mano de obra y capital, los efectos de las reformas de los precios agrícolas sobre la relación de intercambio interna y el ingreso agrícola, y las fuentes del incremento de la parte de los intereses y otras rentas financieras. Los datos sugieren que liberalizar mediante el procedimiento llamado del "big bang" ha modificado el equilibrio de fuerzas en beneficio de aquellas que producen una mayor desigualdad sin generar siempre nuevos estímulos al crecimiento.

El capítulo V examina los efectos de la distribución del ingreso sobre la acumulación y el crecimiento. Se aduce en primer lugar que una distribución desigual del ingreso puede retrasar la formación tanto de capital humano, al reducir la capacidad de los pobres de invertir en educación, como la de capital físico, al generar inestabilidad social y política e incertidumbre. Se estudia a continuación el argumento de que la distribución desigual del ingreso es esencial para el rápido crecimiento, puesto que los ricos ahorran e invierten una mayor proporción de sus ingresos que los pobres. Se demuestra que las relaciones entre desigualdad y crecimiento se ven muy influidas por el mayor o menor grado en que se ahorran e invierten los beneficios. Una reinversión grande de los beneficios fomenta el crecimiento con menores desigualdades en lo que atañe a la distribución personal del ingreso. En realidad, lo que distingue a las NEI de Asia oriental de otros países en desarrollo es una propensión considerablemente mayor a ahorrar e invertir los beneficios.

El capítulo final expone la experiencia de Asia oriental y examina cómo los gobiernos han influido en la aparición de una clase capitalista dinámica con un gran "ánimo emprendedor natural". Examina primero los principales instrumentos e instituciones que se han utilizado para fomentar el nexo entre inversión y beneficios, esto es, las interacciones dinámicas entre ambos aspectos, en las que los beneficios son a la vez un incentivo a invertir, una fuente de inversión y un resultado de la inversión. A esto sigue un análisis de las medidas encaminadas a desalentar el consumo suntuario de los ricos. El capítulo concluye con un examen de cómo las pagas que se dan a los trabajadores en función de los beneficios sirven para conciliar los objetivos de distribución

y crecimiento. Si bien algunas de las disposiciones de política económica examinadas en el capítulo se introdujeron en un momento en que las fuerzas de la globalización eran menos dominantes, no por ello dejan de extraerse lecciones que siguen siendo pertinentes y que en mayor o menor medida se aplican a muchos de los países en desarrollo hoy en día.

Capítulo II

LA MUNDIALIZACIÓN Y LA CONVERGENCIA ECONÓMICA

A. Introducción

Las diferencias que separan a los países más ricos de los más pobres del mundo son enormes. El ingreso per cápita medio de los países más ricos es unas 50 veces superior al de los más pobres. La persistencia de un nivel de vida muy bajo en gran parte de la población mundial debería considerarse por los gobernantes como el reto más acuciante en el plano tanto nacional como internacional. Las tendencias recientes también sugieren que no son sólo los países en desarrollos de los escalones inferiores los que tropiezan con dificultades para elevar el bienestar material de la mayoría de sus ciudadanos. Con la notable excepción de las economías recién industrializadas de Asia oriental, el crecimiento de casi todos los países en desarrollo se frenó apreciablemente en los últimos años del decenio de 1970 o en los primeros del de 1980, entrañando muchas veces una caída en términos absolutos del ingreso por habitante. Aunque algunos países se han recuperado con mucho vigor desde los últimos años ochenta, muchos han seguido registrando un crecimiento lento y frágil que ha ampliado aún más las diferencias entre el nivel de vida medio de su población y el de los países más ricos.

Esta situación contrasta con buena parte del pensamiento económico que sostiene que el perfil económico de los países en desarrollo en lo que atañe a su disponibilidad de recursos y alejamiento de la frontera tecnológica debería facilitar un ritmo muy rápido de crecimiento económico y una reducción de las diferencias del ingreso en toda la economía mundial. Si bien se han dado muchas explicaciones de por qué la teoría económica y la realidad discrepaban de modo tan notable, se ha puesto cada vez más el acento en la resistencia de muchos países en desarrollo a integrarse en la economía mundial. A juicio de quienes así piensan, sólo una remoción rápida y completa de las restricciones a las corrientes de bienes internacionales de bienes y factores de producción puede poner fin a decenios de malos resultados y acortar las disparidades entre países en materia de ingreso. Tal conclusión se quiere revalidar refiriéndose a la globalización del siglo XIX.

En este capítulo se estudia el crecimiento mundial y la dinámica de la convergencia. Empieza (en la sección B) introduciendo los conceptos de "globalización" y "convergencia" y examina de qué modo cabe esperar que la globalización acelere el crecimiento de los países en desarrollo. A continuación se pasa rápidamente revista a las tendencias de la convergencia antes de la Primera Guerra Mundial, a lo que sigue una reseña más detallada de las tendencias registradas desde la Segunda Guerra Mundial (secciones C y D). A la luz de ese análisis, en las secciones E y F se examinan las consecuencias del incremento del comercio y de la mayor movilidad del capital sobre el crecimiento y la convergencia, con referencia a la experiencia reciente. Especial atención se presta a cómo esas fuerzas económicas internacionales actúan unas sobre otras con factores tan tradicionales de crecimiento económico como un ritmo rápido de inversión y unas mejoras de tecnología, y a si la globalización ha alterado fundamentalmente las cuestiones que afrontan quienes dirigen la política económica de los países en desarrollo.

B. La mundialización y la convergencia

El concepto de mundialización o globalización se refiere tanto a una mayor corriente de bienes y recursos a través de las fronteras nacionales como a la aparición de un conjunto complementario de estructuras organizativas

relacionadas con las mayores actividades y transacciones económicas internacionales. En términos estrictos, una *economía mundial* es aquella donde empresas e instituciones financieras operan transnacionalmente, es decir, por encima de los confines nacionales. En ese mundo, bienes, factores de producción y activos financieros serían casi perfectamente sustituibles por doquier y ya no sería posible considerar a los Estados como identidades económicas propias con facultades autónomas para decidir sobre los objetivos nacionales. Aquellos bienes públicos que sean necesarios para mantener un sistema de mercado abierto, tales como unos derechos de propiedad garantizados y un sistema monetario estable, se convertirían en una responsabilidad mundial. Los resultados económicos generales dependerían de cómo responden las empresas a los incentivos del mercado mundial y de la eficacia de las normas internacionales.

La economía del planeta dista de ofrecer ese paradigma supranacional. Una descripción más apta de la situación actual es la de una *interdependencia económica mundial*, donde los vínculos internacionales entre mercados y entre producción y actividades financieras son ahora tan fuertes que los acontecimientos económicos de cualquier país se ven influidos en buena parte por lo que se hace y lo que sucede fuera de sus fronteras. No obstante, la dotación de recursos, las disposiciones institucionales y la política económica que se siga tienen mucho que ver con los resultados económicos nacionales, así como con el modo en que las fuerzas internacionales influyen en tales resultados.

En los últimos 20 años los crecientes vínculos internacionales han ejercido una gran influencia sobre la configuración de la economía mundial (cuadro 24). Entre 1973 y 1994, el volumen de las exportaciones mundiales creció a una tasa anual media de alrededor de 4,5%. No obstante, desde 1985 la diferencia entre el crecimiento de las exportaciones y el de la producción mundial ha aumentado apreciablemente. En consecuencia, las exportaciones mundiales de bienes y servicios en proporción de la producción mundial pasarán de 12,1 a 16,7% durante ese período. Aunque este incremento de las corrientes comerciales agregadas no ha sido más rápido que en el período anterior a 1973, se han producido cambios cualitativos en las pautas del comercio que han fortalecido la integración económica mundial. Entre ellas figuran el aumento de las exportaciones de manufacturas desde las economías con salarios bajos a aquellas con salarios altos y el crecimiento de los intercambios dentro de las propias empresas, acompañado todo ello de una separación geográfica más cabal de las actividades productivas.

Cuadro 24

INDICADORES DEL CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA INTERNACIONAL, 1964-1994
(Cambio porcentual anual medio)

Período	Volumen de las exportaciones mundiales	Corrientes mundiales de IED	Préstamos bancarios internacionales	PIB mundial real
1964-1973	9,2	..	34,0	4,6
1973-1980	4,6	14,8	26,7	3,6
1980-1985	2,4	4,9	12,0	2,6
1985-1994	6,7	14,3	12,0	3,2

Fuente: J. Perraton, D. Goldblatt, D. Held y A. McGrew, "The Globalisation of Economic Activity", *New Political Economy*, Vol. 2, Nº 2, julio de 1997.

Con todo, el comercio internacional no ha sido el catalizador principal de la aceleración de la integración económica mundial. Ese papel ha correspondido al capital internacional. Las corrientes financieras entre países han aumentado espectacularmente en los últimos dos decenios, y el alcance e intensidad de la integración financiera han dejado muy a la zaga a lo ocurrido en los mercados de bienes. El abandono de los tipos de cambio fijos en los primeros años setenta abrió las compuertas que frenaban los flujos de capital a corto plazo; las transacciones diarias medias en los mercados internacionales de divisas aumentaron desde 15.000 millones de dólares en 1973 a 880.000 millones en 1992 y a más de 1,3 billones en 1995. Entre 1980 y 1993, las compraventas internacionales de activos financieros pasaron de menos del 10% del PIB en los Estados Unidos, Alemania y el Japón a 135, 170 y 80% respectivamente. Las actividades bancarias internacionales crecieron también durante ese período bastante más aprisa que el comercio o la producción mundiales. El incremento de las corrientes financieras ha ido acompañado de toda una serie de cambios más cualitativos, como una composición diferente de los flujos privados de capital desde los préstamos bancarios a la compra de acciones y obligaciones y a las inversiones en cartera, particularmente en relación con las corrientes de capital que se dirigen a los países en desarrollo. Asimismo, la tenencia de valores extranjeros en las carteras de los inversores institucionales de las economías avanzadas ha corrido parejas con una tremenda aceleración de la innovación financiera encaminada a reducir los riesgos crediticios, cambiarios y de liquidez de los inversores 1/.

Las corrientes de inversión directa también han hecho una contribución sustancial a la integración económica mundial en la esfera de la producción y a un ritmo considerablemente más rápido que el del comercio de bienes y servicios. Durante el decenio de 1970, los flujos anuales de inversión extranjera directa (IED) ascendieron por término medio a 27.500 millones de dólares, elevándose a 50.000 millones de dólares en la primera mitad del decenio de 1980 y a 166.000 millones en la segunda mitad. Después de un retroceso en los primeros años noventa, supusieron 318.000 millones de dólares en 1995. Ha habido un cambio constante hacia la IED en servicios, que ahora representa bastante más de la mitad de la cantidad total de IED existente. Además, se ha registrado recientemente un incremento de las corrientes que se dirigen a los países en desarrollo (y que representaron más de un tercio de todas ellas en 1993-1996), muchas de ellas vinculadas a la fabricación de manufacturas orientadas hacia la exportación. Esas tendencias cada vez han guardado mayor relación con un sistema más elaborado de intercambios de bienes y servicios dentro de las propias empresas y también con alianzas de diversa índole entre compañías, añadiendo así un sustrato más profundo a la integración que existía antes en el comercio internacional o en las corrientes financieras de capital.

El alcance y los efectos de esas corrientes internacionales se han visto muy influidos por el ritmo al que diversos obstáculos legales y políticos al comercio y al movimiento de los factores han sido removidos (apertura), por la capacidad de los productores nacionales para labrarse una posición sólida en la división internacional del trabajo (competitividad), y por la mayor o menor medida en que normas, instituciones y tecnologías se han normalizado

1/ Sobre estas tendencias véanse D. Felix "Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin tax", *UNCTAD Review*, 1996 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.D.2), Nueva York y Ginebra, 1996; J. Kregel, "Capital flows: Globalization of production and financing development", *ibid.*, 1994 (N° de venta: E.94.II.D.19), Nueva York y Ginebra, 1994; Y. Akyüz, "Taming International Finance", en J. Michie y G. Grieve Smith (eds.), *Managing the Global Economy* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

internacionalmente (armonización). Saber si la mayor apertura, competitividad y armonización conducirán alguna vez a una economía realmente mundial en el sentido descrito antes es un asunto que se presta a mucha discusión. No obstante, cada vez hay más esperanzas de que generarán una convergencia del ingreso en la economía mundial impulsando las tasas de crecimiento de los países en desarrollo por encima de las de los países avanzados mediante una combinación de mejoras en la eficiencia, acumulación más rápida de capital y mayor productividad (Véase el recuadro 4).

Recuadro 4

CRITERIOS Y CONCEPTOS DE CONVERGENCIA ECONÓMICA

La convergencia económica se refiere a las diferencias en el nivel de vida de los países: ¿esas diferencias se están acortando o bien ampliando, y a qué ritmo? Plantear esta cuestión inmediatamente suscita el de la variable (o variables) que han de considerarse. Algunos estudios se centran en el PIB real por habitante, por trabajador o por hora trabajada, otros contemplan la productividad total de los factores (PTF), mientras unos terceros prefieren los precios de los factores tales como el salario real o la rentabilidad del capital. Cada una de esas medidas brinda información diferente y puede evolucionar de modo muy distinto durante períodos bastante largos. En consecuencia, la clasificación de los países dependerá de la medida que se emplee.

Con todo, la productividad laboral sigue siendo una medida de las tendencias de la convergencia tan buena como cualquier otra. La productividad no sólo vincula la competitividad a largo plazo de las empresas y sectores nacionales en los mercados internacionales con el crecimiento del nivel de vida sino que también proporciona una base para clasificar económicamente a los países. Aunque la medida de la productividad y la del ingreso per cápita no son idénticas por causa de las diferencias en las tendencias demográficas y del empleo, es poco probable que una mejora sostenida del ingreso se produzca sin que aumente la productividad 1/.

Ahora es habitual distinguir entre dos tipos de convergencia; la convergencia *beta* y la convergencia *sigma*. La convergencia *sigma* se refiere a la dispersión en torno a la media del ingreso per cápita, o de una variable conexas en un grupo de economías, midiéndose de ordinario la dispersión por la desviación típica o el coeficiente de variación. Entre las demás medidas usadas figuran el coeficiente de Gini, el cociente entre los ingresos más altos y los más bajos o aquél entre el ingreso medio y los más altos.

La convergencia *beta* trata del crecimiento relativo de los países ricos y los pobres. La convergencia ocurre cuando existe una relación inversa entre el valor inicial de una determinada variable (tal como el ingreso per cápita o la productividad) y el consiguiente crecimiento del PIB. Así, si los países con valores iniciales más bajos de esa variable crecen más aprisa, podrá decirse que están acortando distancias con respecto a los países más ricos. No obstante, aun si los países más pobres crecen más aprisa, la diferencia absoluta de ingresos que los separa de los países más ricos puede aumentar durante bastante tiempo cuando exista una desigualdad inicial grande. A decir verdad, a menos que el cociente de las tasas de crecimiento entre un país pobre y uno rico sea igual o mayor que el cociente entre sus ingresos iniciales, la diferencia absoluta de esos ingresos aumentará primero, alcanzará un máximo y luego disminuirá.

Suelen distinguirse dos enfoques de la convergencia *beta*. El planteamiento tradicional recurre al argumento de que existe una tendencia inherente en los países pobres a crecer con mayor rapidez que los más ricos, ya que en el análisis tradicional de la economía del crecimiento es menester un mayor esfuerzo para elevar la producción en niveles más altos de ingreso 2/. Así pues, los países pobres deberían crecer más aprisa que los más pudientes siempre que sus tasas de ahorro y su tecnología fuesen idénticas. La convergencia en un nivel común de ingreso será entonces sólo cuestión de tiempo.

En el enfoque alternativo ("convergencia condicional"), sin embargo, los países más pobres tienen posibilidades de crecer a mayor ritmo que los países avanzados pero sólo si satisfacen ciertas condiciones. Si éstas no se cumplen, su tasa de crecimiento podrá quedar por debajo de la teóricamente posible o incluso ser inferior a la de los países más ricos. Como la convergencia condicional está muy relacionada con la política económica necesaria para acortar distancias, atrae muchos de los análisis tradicionales de los economistas que se ocupan del desarrollo.

Las primeras investigaciones empíricas sobre las diferencias en el crecimiento a largo plazo de los países encontraron pocas razones para respaldar la convergencia incondicional. Como reacción a ello, los modelos más recientes de crecimiento han tenido en cuenta influencias condicionantes y asignado un papel mayor a la política económica 3/. Sin embargo, buena parte de esos trabajos se ha centrado en si los países en desarrollo se mantienen por debajo de su

Recuadro 4 (continuación)

propia tasa potencial de crecimiento a largo plazo determinada por el incremento de la fuerza de trabajo, el ahorro y el progreso tecnológico. Habida cuenta de que se piensa que estos factores escapan a la influencia de quienes dirigen la política económica, la posibilidad de influir en la convergencia se limita a conseguir la tasa de crecimiento potencial. En consecuencia, casi siempre se ha dejado de lado la cuestión central de cuál es la mejor política económica y cuáles las mejores disposiciones institucionales para acelerar el crecimiento económico en diferentes niveles de desarrollo. Después de un estudio muy completo de lo que se ha escrito recientemente en ese particular, un destacado autor llega a la conclusión de que "los gobernantes que quieran promover el desarrollo no se equivocarían si ignorasen casi todos de los muchísimos trabajos sobre regresiones del crecimiento. La teoría básica, unas observaciones avisadas y el sentido común constituyen seguramente guías más fiables" 4/.

1/ Para un examen de por qué interesa la productividad y sobre los diferentes modos de medirla, véase W. Baumol, S. Blackman y E. Wolf, *Productivity and American Leadership: The Long View* (Cambridge, MA: MIT Press, 1989).

2/ R. Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, 1956.

3/ Véanse, por ejemplo, N. Mankiw, D. Romer y D. Weil, "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, 1992; y R. Barro y X. Sala-i-Martin, "Convergence", *Journal of Political Economy*, Vol. 100, 1992. Para una reseña general de esos estudios, véase J. Fagerberg, "Technology and international differences in growth rates", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXII, septiembre de 1994.

4/ G. Mankiw, "The Growth of Nations", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995 (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995), págs. 307 y 308.

La contribución del comercio a un mayor crecimiento de los países en desarrollo debería hacerse a través de las conocidas mejoras de eficiencia que acompañan a la mayor uniformidad de los precios de los bienes que participan en el comercio internacional, así como gracias a las mejoras más dinámicas derivadas de una mayor competitividad internacional y de las ventajas de la especialización. Asimismo, según la teoría tradicional del comercio, incluso si faltan capital y movilidad laboral, la convergencia de los precios de los factores debería ser el resultado de una mayor apertura; los trabajadores de capacitación comparable harán lo mismo en el mundo desarrollado y en el mundo en desarrollo y los propietarios de capital obtendrían igualmente la misma rentabilidad en sus inversiones.

La movilidad del capital fortalece mucho el papel del comercio internacional en la convergencia al vincular más directamente las fuerzas económicas internacionales con el crecimiento. La libertad de movimientos del capital debería permitir que el ahorro formase un todo común y se distribuyera a escala mundial, mejorando la asignación internacional de recursos e igualando la rentabilidad del capital (una vez ajustada, claro está, para tener en cuenta el diferente riesgo), ya que el capital se desplazará desde ubicaciones de escaso rendimiento en el Norte a otras de mayor rentabilidad en los países en desarrollo donde escasea el capital. Paralelamente a esas mejoras, la movilidad del capital, particularmente en las inversiones directas, debería intensificar el crecimiento gracias a unas tasas más altas de acumulación y a la transferencia de tecnología y de capacidad de organización.

En una economía mundial interdependiente la cuestión fundamental no es saber si esas fuerzas internacionales beneficiarán a los países en desarrollo, cosa que claramente pueden hacer. Tampoco se trata sólo de sopesar los costos con los beneficios de una subordinación completa y rápida de la economía nacional a las fuerzas del mercado mundial. Más bien se trata de cómo encauzar del mejor modo posible la interacción de las fuerzas económicas nacionales e internacionales para que induzcan un crecimiento económico más rápido y eleven el nivel de vida, sobre todo en los países en desarrollo.

C. Las enseñanzas del siglo XIX

Evaluar las repercusiones de las tendencias contemporáneas de globalización resulta difícil por el hecho de que llevan actuando no muchos años. Casi todos los cálculos aceptan que mediados del decenio de 1970 marca un punto de inflexión en las relaciones económicas internacionales, aunque sólo fue hacia 1985 cuando se hizo patente la aceleración de esas tendencias. No obstante, las presiones de la globalización no son un hecho único del siglo XX. A decir verdad, hay los bastantes rasgos comunes entre los últimos 20 años y el medio siglo anterior a 1913 para que algunos observadores interpreten las tendencias contemporáneas de la economía mundial como un retorno a ese episodio anterior de globalización, tras un largo interregno de estrategias de desarrollo enfocadas hacia el interior y nacionalmente orientadas en casi todos los países en desarrollo 2/.

Al igual que los tiempos presentes, el siglo XIX se caracterizó por una constante expansión, aunque no fuera espectacular, del comercio internacional. Según una estimación reciente, la parte de las exportaciones en el PIB mundial aumentó desde 5% en 1870 a 8,7% en 1913 3/. También, lo mismo que en el período actual, las corrientes de capital internacionales asumieron un papel mucho más prominente en la configuración de la economía mundial. Hacia 1913, los flujos anuales de capital internacional habían alcanzado el 5% del PNB de los países exportadores de capital, en particular en el Reino Unido pero también en Alemania y Francia 4/. Las inversiones se hacían habitualmente en bonos públicos de largo vencimiento, a menudo de muchos decenios, pero la IED parece haber representado la tercera parte del total de las inversiones exteriores en 1913.

Esas corrientes comerciales y de capital en expansión estaban claramente vinculadas entre sí. La creciente demanda de alimentos y materias primas en Europa y América del Norte fomentó la IED en actividades del sector primario; las exportaciones de productos básicos representaron más del 60% del comercio mundial tanto al comienzo como al final del período, y en 1914 el 55% de toda la IED efectuada se había hecho en ese sector 5/. Las inversiones complementarias en cartera financiaron obras de infraestructura, sobre todo la construcción de

2/ Véanse, por ejemplo, J. Sachs y A. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, 1995 (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995); J. Williamson, "Globalization, Convergence and History", *The Journal of Economic History*, Vol. 56, N° 2, 1996; *Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo 1996* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996); FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, mayo de 1997.

3/ Véase A. Maddison, *La Economía Mundial 1820-1992* (París: OCDE, 1995), cuadro 2.4).

4/ En 1914 correspondía al Reino Unido el 41% de todas las inversiones nominales brutas acumuladas en el extranjero, a Francia el 20% y a Alemania el 13% (Maddison, *op. cit.*, cuadro 3.3).

5/ Este porcentaje aumenta quizá a tanto como dos tercios cuando se incluyen las actividades conexas en infraestructura y servicios. Sobre el desglose sectorial de la IED en ese período, véase, J. Dunning, "Changes in the level and structure of international production: The last one hundred years", en M. Casson (ed.), *The Growth of International Business* (Londres: Allen and Unwin, 1984).

ferrocarriles en esos mismos países exportadores de productos primarios 6/. Además, como muchas de las economías ricas en recursos adolecían de falta de mano de obra, las oportunidades emergentes atrajeron a gran número de trabajadores no calificados, sobre todo de la franja europea más pobre 7/.

La expansión de los vínculos internacionales en el siglo XIX se vio en parte impulsada y reforzada por las nuevas tecnologías del transporte (ferrocarriles y buques de vapor) y comunicaciones (telégrafo y teléfono), así como por los adelantos en materia de organización que armonizaron las normas y redujeron los costos de las transacciones exteriores. El de mayor importancia fue el patrón oro, que se adoptó por bastantes países en el decenio de 1870 y proporcionó un sistema internacional monetario y de pagos estable para el creciente volumen de transacciones comerciales y financieras. Pero otras organizaciones públicas (tales como el rudimentario sistema internacional de patentes 8/ y la Unión Postal Universal), como también la aparición de la empresa multinacional 9/, constituyeron parte importante del proceso de globalización durante ese período.

En consonancia con gran parte del pensamiento convencional sobre la globalización de finales del siglo XX, ese período anterior se ha descrito como una época donde el comercio internacional y las corrientes de capital sesgaron mucho el crecimiento en favor de las economías más pobres, acelerando la convergencia del nivel de vida en la economía mundial. En el mejor de los casos, sin embargo, se trata de una evaluación muy parcial del período, al destacar las tendencias de su subregión más dinámica donde se concentró buena parte de las corrientes internacionales.

Lo que ocurrió mayormente fue que el creciente volumen de bienes, capital y trabajo que discurrían a través de las fronteras no articuló a un Norte rico y

6/ La expansión de las grandes casas de banca británicas, por ejemplo, que contribuyeron a la globalización del comercio en el Imperio Británico en el siglo XIX, se basó en su capacidad para integrar el suministro de servicios financieros con sus actividades comerciales en productos primarios. Pronto ampliaron sus actividades a la suscripción de bonos internacionales para financiar las inversiones extranjeras vinculadas a la exportación de manufacturas británicas, en particular de bienes de capital, sirviendo así para coordinar la asignación internacional de capital financiero y de bienes de equipo por todo el Imperio.

7/ Se estima que 32 millones de personas emigraron de Europa en 1881-1915. Durante ese período, la Europa meridional superó a la septentrional como fuente principal de emigrantes y mientras los "vástagos occidentales" (América del Norte y Australasia) siguieron siendo las principales naciones de acogida, América Latina también se convirtió en un destino cada vez más importante. Hubo asimismo mucha emigración desde la India y China durante ese período, aunque fue en mucha mayor medida de índole temporal: véase A.G. Kenwood y A.G. Loughheed, *The Growth of the International Economy, 1820-1990* (Londres: Routledge, 1992, tercera edición).

8/ El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial se negoció en 1883 y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas tres años después.

9/ Véase M. Wilkins, "Multinational Corporations. An Historical Account", en R. Kozul-Wright y R. Rowthorn (eds.), *The Transnational Corporation and the Global Economy* (Londres: Macmillan, 1997).

un Sur pobre en una nueva división internacional del trabajo, sino que más bien ayudó a integrar las economías industriales emergentes de Europa occidental y América del Norte con un pequeño grupo de ricas economías productoras de bienes primarios de otras partes de las Américas y de Oceanía 10/. En mayor o menor

Gráfico 1

CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN MATERIA DE INGRESOS ENTRE DIVERSOS PAÍSES EN 1870-1913

Mundo
Núcleo de países dinámicos
Europa
Europa occidental

Crecimiento real del PIB per cápita
(porcentaje)
Log (PIB per cápita en 1870)

Crecimiento real del PIB per cápita
(porcentaje)
Log (PIB per cápita en 1870)

Crecimiento real del PIB per cápita
(porcentaje)
Log (PIB per cápita en 1870)

Crecimiento real del PIB per cápita
(porcentaje)
Log (PIB per cápita en 1870)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en A. Maddison, *La Economía Mundial 1820-1992* (París: OCDE, 1995).

Nota: Las tasas de crecimiento del PIB per cápita son promedios anuales para el período. Las agrupaciones de países son como sigue: **Europa occidental**: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. **Europa**: Europa occidental más Checoslovaquia, España, Hungría, Irlanda, Portugal y Rusia. **Núcleo de países dinámicos**: Europa más Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia. **Mundo**: Núcleo de países dinámicos más Brasil, China, India, Indonesia, Japón y México.

10/ En 1870 Gran Bretaña figuraba en un grupo central de economías "superricas" que comprendía a otras economías industriales pioneras (Bélgica y Suiza), los Países Bajos (centro comercial y financiero de mucho arraigo) y un grupo de prósperas economías basadas en el sector primario (Australia, Estados Unidos y Nueva Zelandia) con fuertes vínculos políticos, económicos y culturales con Gran Bretaña. Si se adopta como divisoria un ingreso per cápita de 1.000 dólares, ese núcleo también incluía en 1870 a casi todas las economías europeas, así como al Canadá y la Argentina.

medida ese núcleo dinámico también estableció lazos con toda una serie de países periféricos que se afanaban por modernizar su economía. Grandes partes del mundo en desarrollo, en cambio, se vieron integradas a la fuerza en la economía mundial por medio de las ataduras coloniales.

De los datos publicados recientemente por la OCDE se desprende claramente que la divergencia era la tendencia dominante de la economía mundial durante el período de 1870-1913 (gráfico 1). Un grupo medular de países convergió durante ese período, pero a un ritmo lento. En realidad, si se excluyen los dos elementos externos de crecimiento más rápido, es decir, la Argentina y el Canadá, la convergencia medular citada se convierte en divergencia. Aun en ese núcleo, la diferencia en términos absolutos entre la parte más alta y la más baja de la escala, en términos de ingreso per cápita, aumentó apreciablemente. Asimismo, durante ese período los Estados Unidos emprendieron su propio y logrado despegue industrial que les permitió no sólo superar a Gran Bretaña como principal economía mundial, sino también ponerse por delante incluso de las economías mejor industrializadas de Europa (gráfico 2). En Europa occidental se registró una tendencia más vigorosa hacia la convergencia, con unas condiciones iniciales muy similares y una aproximación a las principales naciones

Gráfico 2

NÍVELES DE PRODUCTIVIDAD ^{a/} EN LOS PAÍSES DE LA EUROPA OCCIDENTAL
EN 1870 Y 1913 EN RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS
(Productividad de los Estados Unidos = 100)

Alemania
Austria
Bélgica
Dinamarca
Finlandia
Francia
Italia
Noruega
Países Bajos
Suecia
Suiza
Gran Bretaña

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en A. Maddison, *La Economía Mundial 1820-1992* (París: OCDE, 1995).
^{a/} PIB por hora trabajada.

industriales de un grupo mayor de países que se industrializaron más tarde, donde las estrellas fueron Alemania y algunas economías escandinavas 11/. No obstante, aun en ese caso la tendencia a converger adquirió vigor sólo a partir de 1900 12/ y, si se incluyen los países de Europa oriental y meridional, la tendencia pasa a mostrar una divergencia.

Las fuerzas económicas internacionales fueron ciertamente un factor que explica el rápido crecimiento de algunas de las economías más brillantes de Europa occidental. Así y todo, los vínculos entre globalización y convergencia no fueron ni sencillos ni directos. Con arreglo a una estimación reciente, la migración europea fue la causa de toda la convergencia real de salarios, de casi los tres cuartos de la convergencia del PIB por trabajador y, quizá, de la mitad de la convergencia del PIB per cápita 13/. Entre los países donde hubo convergencia salarial, sólo unos pocos lograron elevar con rapidez la producción y la productividad a finales del siglo XIX. Por ejemplo, a comienzos del período de 1870-1913, Suecia, Italia e Irlanda tenían niveles comparables de ingreso per cápita y en los tres países sin excepción los salarios reales habían convergido al final del período hacia los de las economías con salarios más altos. No obstante, sólo Suecia registró un fuerte crecimiento de la producción que fue acompañado de un proceso genuino de aproximación a las naciones más ricas gracias a su éxito en el despegue industrial. Mientras los movimientos internacionales de comercio y capital desempeñaron ciertamente una parte en ese proceso, no fueron los artífices del crecimiento industrial de Suecia (véase el recuadro 5). A decir verdad, en ese país, como en las otras economías más dinámicas de América del Norte y Europa, la producción industrial creció más aprisa que el comercio durante el período indicado mientras la expansión de la industria estimuló por su parte el comercio mediante una creciente demanda de materias primas (véase el cuadro 25).

La diferencia entre el éxito y el fracaso durante ese primer período de globalización se explica por toda una serie de reformas institucionales internas, como el fortalecimiento de los derechos de propiedad y las leyes mercantiles, mejoras en el sistema educativo, creación de mercados más eficientes y nacionalmente integrados, y la aparición de nuevas formas de mediación financiera, lo que contribuyó a que floreciera una clase empresarial industrial dispuesta a empeñar sus recursos en proyectos de inversión más grandes y durante un tiempo más largo. En casi todas las economías de industrialización tardía lograda, esas reformas institucionales se llevaron a cabo por un Estado que se estaba modernizando 14/. Sin embargo, los

11/ La diferencia inicial del ingreso entre el líder y sus seguidores, aunque no era pequeña, no resultaba ciertamente tan amplia como las que afrontan hoy los países recién industrializados. Finlandia y Portugal, las economías europeas más pobres de 1870, tenían un PIB per cápita que era un tercio del de Gran Bretaña, aunque en la producción industrial por habitante la diferencia fuera bastante mayor (de seis a ocho veces).

12/ En Europa occidental, el coeficiente de variación del PIB per cápita, con 0,31, no cambió entre 1870 y 1900 y había disminuido a 0,25 en 1913.

13/ Williamson, *op. cit.*, pág. 294.

14/ Véase B. Supple, "The State and industrial revolution 1700-1914", en C. Cipolla (ed.), *The Fontana Economic History of Europe*, Vol. III - *The Industrial Revolution* (Londres: Fontana, 1973); y R. Kozul-Wright "The myth of Anglo-Saxon capitalism", en H.-J. Chang and R. Rowthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

Recuadro 5

EL CAMINO DE SUECIA DESDE LA PERIFERIA

En el período de 1870-1913 Suecia fue uno de los países de crecimiento más rápido del mundo, dejando de basarse en las exportaciones de productos primarios tradicionales y acrecentando rápidamente su capacidad industrial. Aunque Suecia mantuvo vínculos estrechos con la economía internacional durante ese período, su notable crecimiento no puede explicarse como el resultado espontáneo de las fuerzas de la globalización. Más bien, reformas institucionales, nuevos tipos de intervención económica y una integración mesurada en la economía mundial fueron las razones de su logrado proceso de industrialización.

La modernización de Suecia empezó a principios del siglo XIX con una serie de reformas institucionales en la agricultura, la liberalización del comercio, una aplicación más estricta de los derechos de propiedad y mejoras en su sistema educativo 1/. Esos aspectos marcaron una ruptura con una tradición mercantil anterior y alumbraron una nueva clase empresarial en el país que se basó en tradiciones industriales arraigadas, como en el sector del hierro, y que también emprendió actividades nuevas entre las que destacaron las derivadas de la madera. En fecha tan avanzada como 1880 el hierro y la madera todavía representaban el 56% de todas las exportaciones y el 45% del empleo industrial. Sin embargo, después surgieron industrias nuevas y más sofisticadas, como las de pasta y papel, productos químicos y acero, que utilizaron métodos de fabricación modernos en gran escala. Y lo que fue de suma importancia, apareció un sector de bienes de capital con vínculos estrechos con la agricultura y con las industrias de la madera y el metal. Hacia 1914, estas últimas industrias efectuaban más del 60% de las exportaciones totales.

La parte de las exportaciones en el PIB aumentó moderadamente de 18% en 1870 a 22% en 1913, y la producción industrial progresó más aprisa que la exportación. Si bien ésta pudo crecer gracias en parte a las bajas barreras aduaneras en los principales mercados, particularmente el Reino Unido, fue la rápida mejora de la productividad mediante la introducción de métodos de fabricación más intensivos en capital lo que permitió a Suecia entrar en mercados nuevos (Alemania y América del Norte).

Los esfuerzos para acrecer la base industrial se basaron mucho en una colaboración entre los sectores público y privado. Resultado típico de esa colaboración fue el desarrollo de las infraestructuras, inicialmente con los ferrocarriles, pero después en otras esferas, tales como los servicios de telégrafos y teléfonos y el suministro de energía. En ese proceso, el Estado procuró no sólo proporcionar ingredientes fundamentales para un rápido crecimiento, sino también facilitar la entrada de productores nacionales en mercados nuevos, sobre todo en el sector más exigente de los bienes de capital. Asimismo, la necesidad de allegar capital en el extranjero sirvió para redondear las estructuras financieras de Suecia y, con una estrecha supervisión pública, establecer lazos más estrechos entre el sector financiero y la industria siguiendo las pautas del sistema bancario alemán 2/.

Resulta elocuente que la eficacia del Estado en este particular se viera ayudada por una serie de reformas durante ese período, que suprimieron engorrosos trámites y duplicaciones de competencias, crearon organismos más vinculados a las actividades industriales emergentes e introdujeron nuevos procedimientos de contratación para asegurar una burocracia más profesional 3/. También se implantó una nueva política industrial. Como en casi toda Europa occidental y América del Norte, la protección a la industria incipiente fue un componente notable de la industrialización tardía de Suecia; aunque no resultaran tan elevados como en algunos otros países, los derechos de aduana medios de las manufacturas aumentaron desde alrededor del 4% de 1875 al 20% en 1913. Esas medidas fueron acompañadas de subvenciones diversas para respaldar la racionalización y la adopción de tecnologías nuevas, particularmente en las nuevas industrias mecánicas, donde la I + D era fundamental para mantener la competitividad.

1/ El papel que desempeñó la educación ha sido, sin embargo, discutido; véase L. Sandberg, "The case of the impoverished sophisticate: Human capital and Swedish economic growth before World War I", *Journal of Economic History*, Vol. XXXIX, 1979; K. O'Rourke y J. Williamson, "Around the European periphery 1870-1913: Globalization, schooling and growth", *NBER Working Paper*, N° 5392 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1995).

2/ El endeudamiento de Suecia a largo plazo en el extranjero representó del orden del 50% de su inversión interior bruta en su momento máximo del decenio de 1880, destinándose buena parte del mismo a infraestructura pública; véanse M. Panic, *European Monetary Union: Lessons From the Gold Standard* (Londres: Macmillan, 1992), cuadros 3.2 y 3.3; A. Lindgren, "Long-term contracts in financial markets: Bank-industry connections in Sweden, illustrated by the operations of the Stockholm Enskilda Bank", en M. Aoki et al. (eds.), *The Firm as a Nexus of Treaties* (Londres: Sage, 1990); e I. Nygren, "Transformation of bank structures in the industrial period: The case of Sweden 1820-1913", *Journal of European Economic History*, Vol. 12, N° 1, 1983.

3/ R. Torstendahl, *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985* (Londres: Routledge, 1991).

gobiernos, mediante garantías, préstamos y ayudas en efectivo, también asumieron un papel más activo en la creación de mercados nuevos y en la iniciación y coordinación de grandes proyectos de infraestructura. La tecnología y la política industrial se emplearon asimismo para desarrollar las ramas incipientes. En todo los países donde la industrialización tardía tuvo éxito se aumentaron los derechos de aduana de las manufacturas importadas, en algunos casos, como los Estados Unidos, desde niveles ya elevados 15/. Pero una política industrial más activa también sirvió para respaldar mejoras, particularmente en las industrias emergentes de los sectores mecánico y químico, tales como una capacitación y una investigación industrial financiadas con fondos públicos 16/.

Cuadro 25

CRECIMIENTO DEL COMERCIO Y DE LA INDUSTRIA EN ALGUNOS PAÍSES, 1870-1913
(Cambio anual medio del volumen en porcentaje)

País/región	Exportaciones	Industria manufacturera ^{a/}	PIB per cápita
Europa occidental	3,2	3,0	1,3
Alemania	4,1	4,5	1,6
Suecia	3,1	3,5	1,5
Dinamarca	3,3	3,4	1,6
Suiza	3,9	3,1	1,5
Italia	2,2	2,6	1,3
Bélgica	4,2	3,2	1,0
Gran Bretaña	2,8	2,0	1,0
Países Bajos	2,3	3,0	0,9
Estados Unidos	4,9	5,7	1,8
Canadá	4,1	5,3	2,2
Rusia	..	3,0	0,9
Japón	8,5	3,0	1,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en A. Maddison, *La Economía Mundial 1820-1992* (París: OCDE, 1995). La producción de la industria manufacturera procede de Paul Bairoch, "International Industrial Levels, 1750-1980", *Journal of European Economic History*, Vol. 11, N° 2, otoño de 1982.

a/ 1860-1913.

El que un país lograra despegar industrialmente proporcionaba la base para entrar en la economía internacional de un modo que reforzaba el crecimiento. También atraía el capital extranjero necesario para financiar las mayores importaciones requeridas, desarrollar las infraestructuras en gran escala y

15/ Véase P. Bairoch y R. Kozul-Wright, "Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy", *UNCTAD Discussion Paper*, N° 113, Ginebra, marzo de 1996.

16/ C. Freeman, "New technology and catching-up", *European Journal of Development Research*, Vol. I, N° 1, 1989; y J. Campbell et al., *Governance of the American Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

acceder a tecnologías modernas. Permitía asimismo sumarse al patrón oro y permanecer en él, lo que a su vez facilitaba las entradas de capital y mejoraba las expectativas de los inversores 17/.

En otras partes de la economía mundial las consecuencias de los flujos internacionales de factores fueron muy diferentes. En algunos países ricos en tierras, los factores móviles compitieron entre sí en las actividades del sector primario, generando a veces un crecimiento más bien espectacular, como en la Argentina y México, y también, hacia el final del período en Rusia. Pero en tales casos no logró desarrollarse una clase de vigorosos empresarios industriales, el capital se mantuvo muy volátil y cundió la inversión especulativa. Esos países en consecuencia tendieron a seguir una trayectoria de crecimiento más inestable que las economías industrializadas del período 18/. Por último, en las zonas sometidas al dominio colonial las oportunidades de crecimiento eran limitadas. En muchos casos, la dependencia de las exportaciones de materias primas iba acompañada de economías de enclave, dominadas a menudo por productos alimentarios, que constituían el sector menos dinámico y más volátil del comercio mundial. Al mismo tiempo, esas zonas se convirtieron en mercados para las manufacturas del núcleo de países industriales, y aunque sus mercados eran pequeños con arreglo a las pautas mundiales, las importaciones podían impedir que aparecieran industrias internas o, incluso peor, conducir a la desindustrialización 19/.

La información que se tiene sobre el siglo pasado no indica que las fuerzas mundiales creasen espontáneamente una pauta con las necesarias diferencias en las tasas de crecimiento para lograr la convergencia del ingreso. Más bien, la lección que se deriva del episodio de globalización anterior a 1913 es que sigue incumbiendo un papel importante a la política económica activa de los gobiernos para que los países más pobres se beneficien de las fuerzas internacionales del mercado.

D. Las tendencias contemporáneas de convergencia

1. Tendencias generales

Desde 1950 ha habido un proceso constante de integración económica que ha continuado incluso frente a las crecientes incertidumbres y crisis intermitentes

17/ Como Felix (*op. cit.*, pág. 65) ha mostrado, aunque aquella fue una época de precios y tipos de cambio estables, no lo fue en cambio de capital barato; los tipos de interés a corto y largo plazo fueron más altos e inestables que en 1946-1970. Durante 1880-1914 sólo 12 países permanecieron en todo momento en el patrón oro, y casi todos ellos se encontraban ya en un período de crecimiento sostenido y de transformación industrial antes de que entrasen en aquel sistema; véase M. Panic, *European Monetary Union: Lessons from the Gold Standard* (Londres: Macmillan, 1993).

18/ Véanse Kenwood y Loughheed, *op. cit.*, págs. 137 a 140; D. Senghaas, *The European Experience: A Historical Critique of Development Theory* (Leamington Spa: Berg Publishers, 1985), cap. 3; sobre la Argentina y México en ese período véase C. Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989).

19/ Esto ocurrió sobre todo en las colonias británicas, por causa de su mayor dependencia de las exportaciones de manufacturas de la metrópoli a sus mercados coloniales; véase P. Bairoch, *Economics and World History: Myths and Paradoxes* (Harvester: Londres, 1993), págs. 72 a 79 y 88 a 92.

de los decenios de 1970 y 1980. A decir verdad, en ciertos aspectos, el proceso de integración se ha acelerado recientemente y ha arrastrado a muchos más países en desarrollo y economías en transición. El cuadro 26 ofrece algunos indicadores económicos generales de las principales economías industriales durante los 40 años transcurridos. La era de Bretton Woods, que terminó en los primeros años setenta, logró un grado de crecimiento y estabilidad sin precedentes, lo que hizo que algunos observadores la calificaran de "edad dorada". Como se señaló en la sección B, el rápido crecimiento de ese período se vio acompañado de una expansión del comercio y las corrientes de capital. El crecimiento también fue vivaz en muchos países en desarrollo durante los decenios de 1960 y 1970, a menudo en yuxtaposición con profundos cambios económicos, políticos y sociales asociados a la creciente actividad industrial. Con todo, los beneficios se vieron parcialmente contrarrestados por el crecimiento más bien grande de la población, especialmente en América Latina y África. Esta "edad dorada", también, terminó abruptamente con una "disgregación del crecimiento" en muchos países en desarrollo en los años inmediatamente anteriores y posteriores a 1980 20/.

Cuadro 26

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DEL G7 CONFORME A DIVERSOS REGÍMENES MONETARIOS INTERNACIONALES

Indicador	Patrón oro		Bretton Woods ^{a/}				Tipos flotantes	
	(1881-1913)		(1946-1958)		(1959-1970)		(1974-1989)	
	Promedio	Variación ^{b/}	Promedio	Variación ^{b/}	Promedio	Variación ^{b/}	Promedio	Variación ^{b/}
Crecimiento real per cápita ^{a/}	1,5	2,5	4,3	0,5	4,5	0,5	2,2	1,1
Inflación ^{c/}	1,0	3,4	3,9	1,5	3,9	0,5	7,2	0,5
Tipo de interés real a largo plazo	3,5	0,7	2,0	2,0	2,7	0,4	2,7	1,6
Variación del tipo de cambio real ^{d/}	0,9	0,9	5,8	1,5	2,0	1,0	8,2	0,8

Fuente: D. Felix, "Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax", *UNCTAD Review, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.D.2), cuadro 1.

- a/ En diciembre de 1958 todos los países europeos del G7 habían removido todos los controles cambiarios de las transacciones por cuenta corriente.
- b/ Dispersión relativa de las observaciones anuales respecto del valor medio de cada período, medida por el coeficiente de variación.
- c/ Cambio porcentual anual medio.
- d/ Variación interanual absoluta media.

Para este período en su conjunto, los países más pobres crecieron por término medio con mayor lentitud que los más ricos, registrándose así una tendencia a una mayor divergencia en la economía mundial 21/. Si se toma el

20/ Véase D. Ben-David y D. Papell, "Slowdowns and Meltdowns: Postwar Growth Evidence from 74 Countries", *CEPR Discussion Paper*, N° 1111 (Londres: Centre for Economic Policy Research, 1995).

21/ En realidad, el análisis de la dinámica mundial del siglo XIX hace patente que la divergencia fue la tendencia más vigorosa durante más de una centuria. Esta es también la conclusión de un estudio reciente, que estima que la proporción del PIB per cápita del país más rico respecto del más pobre aumentó desde 8,7 en 1870 a 38,1 en 1960 y 51,6 en 1985. La dispersión del ingreso mundial (medida por la desviación típica del logaritmo del ingreso per cápita), que estaba comprendida entre 0,51 y 0,71 en 1870, subió a 0,87 en 1960 y a 1,03 en 1985. Véase L. Pritchett, "Divergence Big Time", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 1522 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995).

crecimiento real del PIB per cápita en los países de la OCDE como pauta, durante los últimos 40 años el rápido acortamiento de distancias ha sido un hecho que se ha registrado únicamente en un pequeño grupo de economías recién industrializadas de Europa meridional. Algunos países en desarrollo, particularmente en Asia oriental, también mantuvieron tasas de crecimiento bastante superiores a las de las naciones más afortunadas (cuadro 27). No obstante, en casi todos los demás países en desarrollo las tasas de crecimiento per cápita se quedaron a la zaga o bien sólo fueron muy poco superiores a las de los países avanzados. Ese patrón no cambió fundamentalmente cuando el crecimiento se desaceleró en el Norte; desde los primeros años del decenio de 1980 el crecimiento también se frenó en buena parte del mundo en desarrollo, sobre todo en América Latina y Africa.

Cuadro 27

EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL: AVANCE DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO
CON RESPECTO A LA OCDE, 1960-1990

<i>Diferencia del crecimiento del PIB con respecto al de la OCDE^{a/}</i>	<i>1960-1990</i>	<i>1960-1973</i>	<i>1973-1990</i>
Más del 3%	República de Corea Singapur Hong Kong Provincia china de Taiwán	Singapur Hong Kong	Hong Kong Indonesia República de Corea Singapur Provincia china de Taiwán
1 a 3%	Botswana Malasia Tailandia	República de Corea Provincia china de Taiwán Botswana Gabón Lesotho Namibia Swazilandia Barbados	Botswana Cabo Verde Mauricio Seychelles Bangladesh China Malasia
0 a 1%	Indonesia Barbados Lesotho Marruecos Túnez Seychelles	Nigeria Jordania Malasia Tailandia Brasil Panamá	Camerún Lesotho Marruecos Túnez India Pakistán República Arabe Siria Myanmar Barbados
Pro memoria:			
Crecimiento anual medio del PIB real en la OCDE (Porcentaje)	3,2	4,4	2,2

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las tablas mundiales de Penn (véase la nota 22 del texto).

^{a/} Puntos porcentuales en que el crecimiento real anual medio del PIB supera al crecimiento medio de la OCDE.

De resultados de esas tendencias las diferencias en el ingreso se han ampliado. Entre 1965 y 1995 el ingreso medio per cápita (en paridad de poder adquisitivo) disminuyó en Africa desde el 14% del de los países industrializados a un mero 7%. En América Latina, si bien hubo una pequeña mejora hasta poco antes de 1970, tales diferencias han aumentado considerablemente desde entonces, con un descenso impresionante desde 36% del nivel de los países industriales

en 1979 a alrededor de 25% en 1995. En cambio, el rápido crecimiento de las NEI de Asia oriental les ha asegurado un incremento del ingreso per cápita desde el 18% del nivel de los países industriales en 1965 al 66% en 1995 22/.

Las diferencias de la productividad se han ajustado muy de cerca a esa misma pauta (véase el gráfico 3). Asimismo, parece que guardan mucha relación

Gráfico 3

NIVELES DE PRODUCTIVIDAD a/ EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO,
1950-1992, EN RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS
(*Productividad de los Estados Unidos = 100*)

Argentina
Chile
México
Colombia
Brasil
República de Corea
Provincia china de Taiwán
Indonesia
China
Pakistán
Bangladesh
Tailandia
India

Fuente: La del gráfico 2.

a/ PIB por hora trabajada.

22/ Los datos del ingreso per cápita en paridad de poder adquisitivo usados en este capítulo están tomados de las tablas mundiales de Penn. Su rasgo singular es que las indicaciones del gasto se expresan en un conjunto común de precios en una misma moneda, de suerte que cabe hacer comparaciones cuantitativas internacionales reales entre países y a lo largo del tiempo. Para más información véase R. Summers y A. Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, 1991.

con las crecientes diferencias estructurales en la economía mundial. Aunque la parte de los países avanzados en la producción industrial mundial disminuyó apreciablemente entre 1970 y 1995, mientras que las de los países en desarrollo aumentó, este último incremento traduce casi exclusivamente el rápido crecimiento industrial de Asia oriental. Sobre todo desde 1980, la parte de América Latina y África ha disminuido muchísimo (cuadro 28). Sin entrar en el debate de larga data sobre el papel preciso de la industria en el desarrollo, tales tendencias sugieren una fuerte asociación entre cambio estructural, crecimiento de la productividad y nivel de vida.

Cuadro 28

PARTE CORRESPONDIENTE A DIFERENTES REGIONES EN LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL MUNDIAL DESDE 1970
(Porcentaje)

País/región	1970	1980	1990	1995
Países industrializados ^{a/}	88,0	82,8	84,2	80,3
Países en desarrollo	12,0	17,2	15,8	19,7
de los cuales:				
América Latina	4,7	6,5	4,6	4,6
África del Norte y Asia occidental	0,9	1,6	1,8	1,9
Asia meridional	1,2	1,3	1,3	1,5
Asia oriental ^{b/}	4,2	6,8	7,4	11,1
África subsahariana ^{c/}	0,6	0,5	0,3	0,3

Fuente: Base de datos de la ONUDI.

a/ Incluidos los antiguos países socialistas de Europa oriental y también Sudáfrica.

b/ Incluida China.

c/ Excluida Sudáfrica.

Las diferencias del crecimiento han ejercido también una influencia directa en la posición relativa de los países en la distribución mundial del ingreso, como puede verse en el gráfico 4 y el cuadro 29, que muestran la tendencia de la distribución mundial del ingreso en 1965-1990, con una clasificación de los países en cinco grupos, representando cada uno un quintil de la población mundial ^{23/}. La divergencia del ingreso y las crecientes desigualdades de la población mundial fueron un rasgo persistente de ese período, pero con un empeoramiento patente en el decenio de 1980 (gráfico 4). El incremento de la parte del ingreso del 20% más rico de la población mundial fue apreciable; aumentó en 14 puntos porcentuales entre 1965 y 1990, para alcanzar el 83% del PNB mundial. Buena parte de ese incremento se produjo en el decenio de 1980 y se concentró en los países con el 10% más rico de la población mundial (medida la riqueza por el ingreso per cápita). El coeficiente de Gini, usado comúnmente para medir la desigualdad (véase el recuadro 6 del capítulo III), era de 0,66 en 1965, aumentó ligeramente a 0,68 en 1980 y se elevó a 0,74 en 1990.

^{23/} Para un análisis más detallado de la medición del reparto mundial del ingreso véase R. Korzenwiewicz y T. Moran, "World economic trends in the distribution of income, 1965-1992", *American Journal of Sociology*, Vol. 102, N° 4, 1997. Un cuadro completo de la distribución mundial del ingreso debe, claro está, tener presente la distribución tanto entre países como dentro de ellos. Sin embargo, según ese estudio, el panorama general de la distribución mundial del ingreso y los cambios en la misma no varían mucho si también se incluye la distribución dentro de los países.

Gráfico 4

DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LOS INGRESOS, 1965-1990

Quintil 1 ("los más ricos")
Quintil 2
Quintil 3
Quintil 4
Quintil 5 ("los más pobres")

Parte cumulativa del ingreso
mundial (porcentaje)

Fuente: La del cuadro 29.

Nota: Cada uno de los cinco quintiles representa el 20% de la población mundial. Las poblaciones de los países incluidos en cada quintil se determinan por la clasificación de los países con arreglo al ingreso per cápita. La metodología en que se basa el gráfico es la misma que la del cuadro 29. Para más explicaciones, véanse ese cuadro y el texto.

Quizá lo más notable haya sido el enorme incremento de las diferencias del ingreso entre los quintiles más ricos y los más pobres de la población mundial. En 1965 el PNB medio per cápita del quintil más pobre era de 74 dólares y el del más rico de 2.281 dólares, lo que suponía una proporción de 31:1. En 1990 las cifras eran respectivamente de 283 y 17.056 dólares, lo que arrojaba una proporción de 60:1. Hay poca información que permita suponer que esa tendencia hacia una mayor dispersión se haya desde entonces invertido ^{24/}.

^{24/} La evaluación de las diferencias absolutas entre los países y de sus condiciones relativas en materia de bienestar dependerá de cómo se mida el ingreso per cápita, esto es, si se hace a precios constantes o a precios corrientes, o bien con los tipos de cambio de mercado o (como en supra) en paridad del poder adquisitivo (PPA). Si bien la PPA es un indicador mejor de las condiciones de bienestar, el patrón más generalmente usado del PNB per cápita a los tipos de cambio del mercado brinda una indicación mejor de cómo disponen los habitantes de los diferentes países de los "recursos humanos y naturales" de los demás países. Véase G. Arrighi, "World Income Inequalities and the Future of Socialism", *New Left Review*, N° 189, 1991. No obstante, usar una u otra medición no parece influir en las tendencias generales.

El cuadro 29 indica qué países pertenecen a los diferentes quintiles en la distribución mundial del ingreso. Si bien la mayoría de los países en desarrollo permanecieron en el mismo quintil durante el período de 1965-1990, el cuadro muestra algunos cambios apreciables. Todas las NEI de la primera generación de Asia oriental han pasado al quintil más alto, siendo los resultados más impresionantes los de la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, que progresaron desde el tercer quintil en que se encontraban en 1965 ^{25/}. Su rápido crecimiento les permitió no sólo superar a muchas economías en desarrollo que se mantuvieron estancadas en el segundo quintil durante todo el período, sino también acortar distancias con las economías industriales avanzadas e incluso rebasar a algunas de ellas. Asimismo, su éxito significó que algunos países de América Latina bajaron del primer quintil al segundo. También, un gran grupo de países ascendió del tercer al segundo quintil durante ese período, entre ellos varias naciones africanas de ingreso mediano, un rasgo que no debería dejarse de lado en el contexto de unos resultados generalmente insatisfactorios de la región. En realidad, el salto más impresionante de cualquier economía en ese período fue el de Botswana, que pasó del quintil inferior en 1965 al segundo quintil en 1990. Muchos países africanos, sin embargo, permanecieron en las filas de los países más pobres o descendieron a ellos (quintiles inferiores).

La combinación de la divergencia, del incremento tan grande de la parte del ingreso que va a parar al quintil superior, particularmente desde 1980, y de la circunstancia de que el ingreso per cápita medio en ese quintil haya aumentado no sólo respecto del quintil inferior sino también de los demás quintiles, indica que se produce una acumulación de países en torno a los polos de crecimiento superior e inferior. A decir verdad, según algunos estudios el panorama de la economía mundial ya ofrece una imagen polarizada. De los 98 países en desarrollo para los que se dispone de datos, 40 países tenían un nivel de ingreso superior al 20% del ingreso per cápita medio de los países del G7 en 1960 y 14 países superior al 40%. En 1990, las cifras habían disminuido a 29 y 11 respectivamente. Más generalmente, el que las distancias no se acortaron durante ese período se ve confirmado por el hecho de que el número de países en desarrollo con un ingreso per cápita superior al 80%, 60% y 40% del ingreso per cápita medio de los países del G7 disminuyó en todos los casos entre 1960 y 1990.

No obstante, habría que tener presente varios aspectos al evaluar la creciente dispersión del ingreso mundial. Como ya se señaló, habida cuenta de las grandes diferencias entre países al comienzo del período, las disparidades absolutas podrían aumentar incluso aunque los países más pobres crecieran más aprisa que los ricos. También es importante señalar el papel que los factores demográficos pueden desempeñar en el proceso de reducir distancias. Un rápido crecimiento de la población en los últimos decenios ha influido claramente en el menor crecimiento per cápita de muchos países en desarrollo, aun cuando su ingreso agregado creciera con más rapidez que el de los países industriales. Con las actuales tendencias demográficas de países densamente poblados como China, India e Indonesia, las tendencias futuras de la dispersión del ingreso mundial podrían ser muy diferentes de las del pasado si esos países lograran mantener el crecimiento del ingreso en la línea de los últimos años. Por último, las tendencias anteriores de la distribución del ingreso entre los países dicen muy poco sobre las oportunidades que tiene cada país de lograr un crecimiento rápido y acortar distancias. Ciertamente, el incremento de la dispersión mundial se ha producido al mismo tiempo que algunos países pobres se sumaban a las filas de los países más ricos, en parte porque explotaron con éxito las posibilidades que les brindaba la integración en la economía mundial.

^{25/} El número de pequeñas economías insulares del grupo que pasó al quintil superior es notable y explica en parte por qué la cifra de países en ese quintil era mayor en 1990 que en 1965.

Cuadro 29

POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN LA DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE INGRESOS, 1965 Y 1990

	Quintil 1 1965		Quintil 2 1965		Quintil 3 1965		Quintil 4 1965		Quintil 5 1965	
Quintil 1 1990	Australia Austria Bahamas Bélgica Canadá Dinamarca Finlandia Francia Alemania ^{a/} Islandia Israel	Italia Kuwait Luxemburgo Países Bajos Nueva Zelanda Noruega Suecia Suiza Reino Unido Estados Unidos USSR (1)	Barbados Gabón Grecia Hong Kong Irlanda Japón Jam. Arabe Libia	Malta Portugal Puerto Rico Arabia Saudita Seychelles Singapur España		Omán República de Corea Provincia china de Taiwan				
Quintil 2 1990	Argentina Venezuela		Belice Brasil (1) Chile Colombia Costa Rica El Salvador Fiji Guatemala Iraq Jamaica Malasia Mauricio	México Panamá Perú Polonia Rumania Sudáfrica Suriname Trinidad y T. Turquía Uruguay USSR (2) Yugoslavia	Argelia Brasil (2) Camerún Congo Côte d'Ivoire Dominica Rep. Dominicana Marruecos		Papua N.G. Paraguay Filipinas (1) S. Vicente Swazilandia Tailandia Túnez			Botswana
Quintil 3 1990					Bolivia China (1) Comoras Egipto Honduras Liberia Mauritania	Filipinas (2) Senegal Sri Lanka Sudán Togo Zambia Zimbabwe	Rep. Centroafricana			Indonesia Haití Lesotho Myanmar
Quintil 4 1990								China (2) India (1)		
Quintil 5 1990			Guyana Nicaragua			Gambia Madagascar Níger Nigeria Rep. Dem. del Congo		Bangladesh Burkina Faso Burundi Chad Etiopía		India (2) Malawi Nepal R.U. de Tanzanía

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en R. Korzeniewicz y T. Moran, "World Economic Trends in the Distribution of Income, 1965-1992", *American Journal of Sociology*, Vol. 102, 1997; cinta del *World Bank Atlas*; Banco Mundial, cinta de las *World Tables*; Tablas mundiales de Penn (véase la nota 22 del texto); I. Borenstein, *Comparative GDP Levels*, Estudio económico n° 4 de la CEPE (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: GV.E.93.0.5), Nueva York, 1993; *Statistical Yearbook of the Republic of China*, 1987, Taipei; Banco Central de China, *Annual Report*, 1995, Taipei; base de datos de la División de Población de las Naciones Unidas.

^{a/} Con exclusión de los Länder orientales.

Nota: El cuadro muestra la posición relativa de los países en la distribución mundial del ingreso, es decir, a cuál de los cinco quintiles de la población del gráfico 4 pertenece cada uno y los cambios en su posición relativa entre 1965 y 1990. El cuadro (como también el gráfico) se obtuvo i) dividiendo la población total de los países incluidos (que es el 93,6% de la población mundial) en cinco grupos de tamaño igual (en 1990, por ejemplo, cada quintil corresponde a algo menos de 1.000 millones de personas), ii) clasificando a los países en los años pertinentes con arreglo a su ingreso per cápita en dólares corrientes, iii) asignando los países a las diferentes quintiles en el orden de su clasificación. Los países con el ingreso per cápita más alto se incluyen así en el quintil 1 ("los más ricos") y aquellos con el ingreso más bajo en el quintil 5 ("los más pobres"). En algunos países su mucha población tuvo que distribuirse en dos quintiles, en consonancia con el total de población acumulativa de cada quintil. Esos países se indican con el sufijo (1) o (2). Por ejemplo, en el caso de China 1965 el 25% de la población se incluyó en el quintil 3 y el 75% en el quintil 4. Todos los países que se encontraban en el mismo quintil en 1965 y 1960 figuran diagonalmente colocados en el cuadro. Para los países por debajo de la diagonal la posición relativa empeoró entre ambas fechas y para aquellos por encima mejoró. Por ejemplo, la posición de la Argentina fue a peor (pasando del quintil 1 en 1965 al quintil 2 en 1990), mientras que Indonesia ascendió del quintil 5 al quintil 3.

2. Convergencia económica en los países de la OCDE

En los últimos 40 años, la convergencia se ha limitado a un pequeño grupo de economías industrializadas, en particular las de la OCDE. Antes de 1950, los Estados Unidos se destacaron respecto de Europa occidental, a la que dejaron muy atrás en productividad e ingreso. Gran parte de esas diferencias se cerraron durante el largo auge de la posguerra, cuando los miembros más pobres crecieron con mayor rapidez. Entre 1950 y 1992, la mitad inferior de los países de la OCDE (clasificados por su ingreso per cápita) creció todos los años por término medio 1,4 puntos porcentuales más que los países de la mitad superior; y lo que es más notable, los situados en la cuarta parte más baja crecieron 2,4 puntos porcentuales más aprisa que los de la cuarta parte más alta 26/. En consecuencia, la dispersión del ingreso se redujo a la mitad; el coeficiente de variación del ingreso per cápita, que era de 0,48 en 1950, había bajado a 0,25% en 1992. La convergencia de la productividad ha tendido a ser todavía mayor 27/.

El ejemplo más sobresaliente de acortamiento de diferencias en ese período es el Japón, donde el ingreso per cápita es ahora similar al de los Estados Unidos. En algunas industrias, tales como equipos de transporte y productos metalúrgicos, el Japón ha superado ya a los Estados Unidos en productividad laboral, aunque ésta se quede bastante a la zaga en otros sectores, tales como el de prendas de vestir.

La experiencia de los países de la OCDE es útil para comprender todo el proceso más amplio de convergencia económica. En primer lugar, indica que si la convergencia realmente se produce, no es un proceso automático. Aunque diversos estudios han remontado el crecimiento acelerado de la productividad en los países de la OCDE hasta finales del siglo XIX, sólo después de 1950 se logró un ritmo particularmente rápido de convergencia, cuando el crecimiento económico se convirtió en un objetivo específico de los gobernantes 28/. Aun así, las diferencias absolutas del ingreso aumentaron para varios países; durante el período de 1950-1992, Australia, el Reino Unido y Nueva Zelandia no lograron acortar distancias con los Estados Unidos (o se quedaron todavía más retrasados) y en esa situación fueron superados por otras economías de crecimiento más rápido como Alemania, Francia, Noruega y, con un progreso espectacular, el Japón. Por otra parte, si se extrapolan las tendencias del crecimiento de los miembros más pobres de la OCDE en ese período, durante el cual su ingreso per cápita medio aumentó desde menos de la cuarta parte a más de la mitad del de los Estados Unidos, transcurrirían todavía entre 30 y 50 años para que esos mismos países eliminen las diferencias que subsisten en el ingreso.

26/ La lista de países incluidos en este análisis está compuesta por los miembros de la OCDE a finales de 1973, con la excepción de Turquía (esto es, los 12 países de la Comunidad Económica Europea, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Suecia y Suiza).

27/ El coeficiente de variación de la productividad disminuyó de 0,43% en 1950 a 0,21 en 1973 y 0,17 en 1992.

28/ Véanse W. Baumol, "Productivity growth, convergence and welfare: What the long-run data show", *The American Economic Review*, Vol. 76, 1986; B. De Long, "Productivity growth, convergence and Welfare: comment", *ibid.*, Vol. 78, 1988; S. Dowrick y D-T. Nguyen, "OECD comparative economic growth, 1950-85: Catch-up and convergence", *ibid.*, Vol. 79, 1989; y S. Dowrick, "Technological catch-up and diverging incomes: Patterns of economic growth, 1960-1988", *Economic Journal*, Vol. 102, 1992.

En segundo término, si bien la convergencia se basa en una tasa alta de acumulación de capital en los países más pobres, también depende mucho de los cambios estructurales en la actividad económica. En todos los países de la OCDE el crecimiento de la productividad en la industria ha sido constantemente mayor que en la agricultura o los servicios. Consiguientemente, en casi todos los miembros más pobres, grandes desplazamientos de la mano de obra desde la agricultura hacia la industria contribuyeron a acortar distancias, incluso aunque las diferencias respecto de los Estados Unidos en productividad industrial sigan siendo muy elevadas.

Por último, parece existir una relación estrecha entre convergencia y crecimiento en general. Para los países de la OCDE en 1950-1973 el fuerte crecimiento coincidió con una convergencia pronunciada. Desde entonces, sin embargo, un crecimiento más lento, menores inversiones y perturbaciones macroeconómicas más fuertes han frenado el incremento de la productividad en todos los países miembros. Por lo general, sin embargo, los países más pobres han sufrido en alguna mayor medida las consecuencias de esa desaceleración, y el proceso de convergencia se ha visto contenido; a decir verdad, según algunas mediciones en realidad ha retrocedido 29/.

3. Convergencia económica en la Unión Europea

Las conclusiones que se acaban de exponer sobre los países industrializados (OCDE) en general tienen particular validez para los países de la Unión Europea, donde la integración económica ha sido más rápida. Desde 1972, algunos países menos industrializados, con un nivel de ingreso per cápita claramente inferior, se sumaron a la Unión. Hasta los primeros años del decenio de 1970, la convergencia fue intensa entre los 12 países, más en la productividad que en el ingreso. Después de 1973 la convergencia de la productividad prosiguió, pero a un ritmo más lento, mientras que el ingreso divergió. Durante 1986-1990 se restableció la convergencia del ingreso, aunque en una situación de crecimiento medio mucho más lento 30/.

Detrás de esas cifras sobre convergencia se encuentra un fuerte crecimiento de las cuatro economías periféricas que se convirtieron en miembros de la CEE después de 1972 31/. Un examen más atento de las tendencias

29/ Sobre esas tendencias véanse D. Dollar y E. Wolff, *Competitiveness, Convergence and International Specialization* (Cambridge, MA: MIT Press, 1993); S. Broadberry, "Local Convergence of European Economies during the Twentieth Century", documento presentado en el Seminario sobre comparación histórica de las cuentas nacionales de Europa en los siglos XIX y XX, Universidad de Groninga, Países Bajos, 1994. E. O'Leary, "Productivity Convergence: A Study of European Union Countries at the Aggregate, Sectoral and Industry Levels, 1960 to 1990" (Tesis doctoral, Cork: Universidad Nacional de Irlanda, 1995); R. Rowthorn, "Productivity and American Leadership", *The Review of Income and Wealth*, Serie 38, N° 4, diciembre de 1992; y J. Andrés, J.E. Bosca y R. Doménech, "Main patterns of economic growth in OECD countries", *Investigaciones Económicas*, Vol. XIX, N° 1, enero de 1995.

30/ En todo el período de 1960-1990 la tasa de convergencia de los 12 países fue de 1,5% en el caso de la productividad y de 0,9% en el del ingreso. Sin embargo, las cifras bajaron a 1,2% y 0,1%, respectivamente, en 1970-1990.

31/ Irlanda se integró en 1973, Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986.

sectoriales muestra también que cuando hubo un ritmo más rápido de convergencia también se registró un fuerte crecimiento de la industria, sobre todo en España e Irlanda. Sin embargo, en España, Grecia y Portugal, el período de crecimiento más alto ocurrió antes de entrar a formar parte de la Comunidad. Asimismo, la aceleración del crecimiento en la segunda mitad del decenio de 1980, después de su adhesión, no logró mantenerse después. En realidad, entre 1990 y 1995 el crecimiento anual medio de estos tres países se redujo al promedio de la CEE o por debajo de él.

Tal como se examina con mayor detalle en la sección siguiente, el comercio ha tendido a desempeñar un papel más complementario que de vanguardia en la historia de la convergencia 32/, y lo mismo parece haber ocurrido con las corrientes de capital, incluida la IED. La única posible excepción es Irlanda, donde el crecimiento desde poco antes de 1990 no sólo ha superado el del decenio de 1970 sino que también ha sido lo bastante rápido para sugerir que el país ha emprendido un proceso dinámico de acortamiento de distancias. En su caso, las cuantiosas entradas de IED parecen haber desempeñado un papel importante, habida cuenta del tamaño de la economía irlandesa. Sin embargo, en proporción de la inversión total la IED recibida no ha sido más importante en Irlanda que en los otros tres países periféricos, donde el crecimiento fue menor. Asimismo, hubo unas entradas de IED aun mayores durante el decenio de 1970, sin que se registrara ese crecimiento. Las importantes transferencias desde la CEE, que supusieron más del 5% del PNB en los años noventa, así como una política industrial selectiva encaminada a vincular la IED al desarrollo de una capacidad industrial nacional, con hincapié en la tecnología y las exportaciones, han influido mucho en el notable crecimiento de la economía irlandesa en este período más reciente 33/.

4. Divergencias en el mundo en desarrollo

Como ya se dijo, en los últimos 30 años los países en desarrollo en su conjunto no han logrado acercarse a los países desarrollados. Paralelamente hubo una fuerte divergencia dentro del propio mundo en desarrollo, donde los países con un ingreso per cápita inicial bajo se han quedado todavía más a la zaga de los demás (gráfico 5). La mayor dispersión ha ido acompañada de un incremento apreciable de las diferencias absolutas en el ingreso de los países en desarrollo más ricos y más pobres. En 1960 la economía en desarrollo más rica, en paridad de poder adquisitivo, era Venezuela, con un ingreso per cápita de 6.338 dólares, y la más pobre Lesotho, con sólo 313 dólares. En 1990 la más rica era Hong Kong (14.849 dólares) y la más pobre Chad (399 dólares). La proporción entre el ingreso per cápita máximo respecto del mínimo aumentó así en ese período de 20:1 a 37:1. La creciente polarización desde 1965 de los países en desarrollo se pone de relieve en datos recientes del FMI, que clasifica a los países en desarrollo (con exclusión de los principales exportadores de petróleo) en cinco grupos de ingreso, todos ellos definidos por su relación respecto del ingreso per cápita (en paridad del poder adquisitivo) del país en desarrollo más rico. En 1995 el número de países en desarrollo con un nivel del 40 al 80% del ingreso del país más rico era bastante menor que en 1965 y muchos más países habían descendido en 1995 a la categoría del 20% más pobre. Esas fuerzas de

32/ Véase O'Leary, *op. cit.*, págs. 175 a 191.

33/ Véanse B. Walsh, "Stabilization and adjustment in a small open economy: Ireland, 1979-95", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, otoño de 1996; E. O'Malley, "Industrial policy in Ireland since 1920", en J. Foreman-Peck (ed.), *A Century of Industrial Policy* (de próxima publicación en Oxford University Press).

polarización que prevalecieron durante todo el período se intensificaron en los primeros años del decenio de 1980 ^{34/}.

Gráfico 5

CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN MATERIA DE INGRESOS ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO EN 1960-1990

Crecimiento anual del PIB
real per cápita,
1960-1990 (en porcentaje)
Log (PIB per cápita en 1960)

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Entre los países latinoamericanos la dispersión del ingreso era sumamente alta en 1960 y ha cambiado poco desde entonces; después de alguna minoración de las diferencias hasta los últimos años del decenio de 1970, la dispersión aumentó en el de 1980 (cuadro 30). Brasil, Colombia y México experimentaron todos ellos unas tasas de crecimiento per cápita superiores a las de las economías latinoamericanas más ricas, aunque sólo el Brasil se acercó al promedio de la OCDE. En esos tres países sin excepción el crecimiento se frenó de manera muy pronunciada desde los primeros años ochenta. En cambio, desde mediados de ese decenio, Chile, una de las economías más ricas de la región, ha logrado tasas de crecimiento muy superiores al promedio regional y lo bastante altas para permitirle aproximarse a los países industrializados del mundo.

En Africa hubo una ampliación gradual de la dispersión del ingreso durante los tres últimos decenios, particularmente en el de 1970. Sólo Botswana, Marruecos y Túnez, entre las economías mayores, pudieron reducir las diferencias con los países industriales durante todo el período, aunque únicamente en Botswana fue el crecimiento apreciablemente más rápido. En consecuencia, esos países han reducido sus diferencias de ingreso con los países africanos más

^{34/} Véase FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, mayo de 1997, cuadro 17.

ricos. Desde 1973, el crecimiento de Egipto, Camerún y Cabo Verde ha sido superior al promedio regional, aun cuando los resultados más notables de este período más reciente han sido los de Mauricio, que siempre fue uno de los países africanos más prósperos.

Cuadro 30

CONVERGENCIA EN MATERIA DE INGRESOS ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO,
POR REGIONES, 1960-1990
(Coeficiente de variación del ingreso per cápita)

Región	1960	1970	1980	1990
Africa	0,49	0,57	0,64	0,68
Asia	0,46	0,60	0,75	0,81
América Latina	0,51	0,50	0,51	0,53
Todos los países en desarrollo	0,62	0,70	0,79	0,87
Pro memoria:				
Países desarrollados ^{a/}	0,51	0,43	0,38	0,34

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las tablas mundiales de Penn (véase la nota 22 del texto).

Nota: El cuadro se refiere a 82 países en desarrollo para los que se dispuso de datos de todo el período de 1960-1990.

a/ Excluidos los entonces países socialistas de Europa oriental.

En Asia, donde, a diferencia de las otras dos regiones en desarrollo, el crecimiento medio per cápita rebasó el de los países de la OCDE durante los últimos 30 años, hubo considerables diferencias intrarregionales, particularmente entre las economías de rápido crecimiento de Asia oriental y las de crecimiento lento de Asia meridional. Consiguientemente, la divergencia del ingreso ha aumentado mucho. En Asia meridional no hubo una sola economía cuyo crecimiento medio per cápita superara el promedio de la OCDE durante 1960-1990, aunque algunas si lo hicieron desde 1973, en parte por la desaceleración de la OCDE.

En Asia oriental, el crecimiento ha sido espectacularmente rápido, comenzando con el caso del Japón y siguiendo después con las NEI de la primera oleada (Hong Kong, Provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur). El Japón, Hong Kong y Singapur ya se incorporaron a las filas de las economías más ricas y las otros dos economías han cruzado el umbral de convergencia. Sin embargo, con la excepción del Japón, son todas ellas economías pequeñas, con una población conjunta de menos de 70 millones. Con todo, hay muestras de un dinamismo mayor en esa subregión, que comparte algunas de las características del proceso de convergencia descrito antes para los países de la OCDE.

Tal como se examinó de manera pormenorizada en el TDR 1996, varias economías (Indonesia, Malasia y Tailandia) de Asia sudoriental han experimentado un crecimiento sostenido superior al promedio mundial durante 40 años, con una fuerte aceleración en el último decenio, más o menos, que se ha visto acompañada de un ritmo muy rápido de acumulación de capital y de grandes cambios estructurales con el tránsito de actividades basadas en recursos a otras tareas industriales. En la subregión ha aparecido en los últimos 20 años una tercera generación de países en desarrollo de rápido crecimiento. En este grupo, China ha arrojado quizá los resultados más sobresalientes, con tasas de crecimiento de dos dígitos. De resultados del vigoroso crecimiento de esas economías más pobres y

de la desaceleración del Japón y de las NEI de la primera oleada como consecuencia de su madurez industrial, es probable que se produzca una mayor convergencia del ingreso en Asia oriental.

E. El comercio, el crecimiento y la convergencia

El análisis anterior muestra que la divergencia del ingreso ha sido la tendencia dominante en la economía mundial durante los últimos 120 años, y que la convergencia sólo se ha producido dentro de un pequeño grupo de economías industriales, en particular desde los primeros años del decenio de 1950. En diversos momentos desde la Segunda Guerra Mundial, algunos países, tanto en América Latina como en Europa central y oriental, lograron tasas de crecimiento muy altas, pero que no pudieron mantener, y en casi todos los casos el proceso de acortamiento de distancias tocó a su fin o las economías en realidad se quedaron más a la zaga. Sólo las NEI de la primera oleada de Asia oriental han mostrado una tendencia vigorosa y sostenida en la reducción de diferencias con el mundo industrial.

Esta experiencia contrasta mucho con la predicción de la teoría tradicional del crecimiento de que las economías pobres tienen una tendencia inherente a aproximarse, gracias a un crecimiento más rápido, a las economías más avanzadas. Una explicación cada vez más extendida de la experiencia de la posguerra pone el acento en la resistencia de los países en desarrollo a integrarse plenamente en la economía mundial. Según esa opinión, sólo aquellas economías en desarrollo que permanecieron abiertas en los últimos 30 años fueron capaces de mejorar los resultados de las economías industriales más avanzadas, mientras que las que se mantuvieron cerradas se quedaron todavía más retrasadas 35/.

Algunos estudios de las causas del crecimiento económico encontraron argumentos para respaldar esa explicación, pero de las 50 variables que se han considerado como determinantes del crecimiento, tal vez la única sobre la que ha habido un amplio consenso es la inversión 36/. Ese consenso se basa en el principio bien conocido de que la contribución directa de la inversión al crecimiento de la productividad, y sus fuertes complementariedades con otros elementos del proceso de crecimiento, tales como el progreso tecnológico y la adquisición de conocimientos, convierten a la inversión en un punto de partida natural para los gobernantes que buscan una vigorosa estrategia de desarrollo. Esta fue la conclusión a la que ya llegaron los primeros trabajos sobre convergencia y ha sido siempre el punto central de muchas de las obras de historia sobre industrialización y desarrollo económico.

En una economía mundial más abierta e integrada, tanto la cantidad como la calidad de la inversión se ven cada vez más influidas por factores externos. Con todo, las fuerzas que impulsan la acumulación de capital conservan sólidas raíces internas, y es probable que un país que deje el desarrollo sólo en manos

35/ Véanse, por ejemplo, Sachs y Warner, *op. cit.*, y D. Ben-David y A. Rahman, "Technological Convergence and International Trade", *CEPR Discussion Paper*, N° 1359 (Londres: Centre for Economic Policy Research, 1996).

36/ Esas comparaciones internacionales plantean serios problemas metodológicos; véase R. Levine y D. Renelt, "A sensitivity analysis of cross-country regressions", *The American Economic Review*, septiembre de 1992; y para una ilustración satírica de los límites de tales estudios, véase H. J. Wall, "Cricket v Baseball as an Engine of Growth", *Royal Economic Society Newsletter* (Londres), julio de 1995.

de las fuerzas del mercado mundial se vea decepcionado. La experiencia muestra que una integración cuidadosamente dirigida y graduada es la clave del éxito.

En el resto de este capítulo se abordan esos asuntos. Esta sección considera la contribución posible del comercio internacional al crecimiento y la convergencia de los países en desarrollo, a lo que sigue un examen de las consecuencias de la movilidad del capital sobre la acumulación.

1. El comercio y el crecimiento

El análisis de los vínculos entre comercio y crecimiento económico se ha visto de siempre obstado por las ambigüedades que rodean a las clasificaciones que se hacen de la política comercial de un país. Dos conceptos, la apertura y la orientación hacia el exterior, se han usado muchas veces indistintamente con tal fin. En el lenguaje común, sin embargo, la apertura se refiere a una situación caracterizada por la ausencia de restricciones a las corrientes de bienes que discurren a través de las fronteras nacionales, sobre todo a las importaciones. En cambio, la orientación hacia el exterior describe por lo general una estrategia que hace hincapié en la importancia de los mercados exteriores para los productores nacionales, y es a menudo sinónima de promoción de exportaciones. Algunos países de los que se dice que están orientados hacia el exterior o hacia las exportaciones en el sentido anterior han establecido frecuentemente restricciones importantes, aunque selectivas, a las importaciones, aun cuando tales barreras tendiesen a ser menores que en aquellos países que ponían el acento más en el mercado nacional que en el mundial.

La tendencia a igualar ambos conceptos al describir y evaluar la política comercial sienta sus raíces en la teoría convencional del comercio de que la política económica que combina la protección con la promoción de las exportaciones produce el mismo resultado que aquella que se basa en la liberalización completa de las importaciones, ya que son equivalentes en cuanto a la estructura de los incentivos, propuesta ésta, sin embargo, que sólo es válida en condiciones muy especiales. Tal tendencia también ha dado pie a una confusa proliferación de indicadores empíricos que se emplean unos y otros indistintamente al hablar de la política comercial. Sin embargo, las conclusiones de un estudio reciente donde se examinan seis medidas comunes de política comercial indican que los países se clasificarán de modo muy diferente según la medida a que se recurra, existiendo pocas correlaciones apreciables entre unos países y otros en lo que atañe a esas medidas ^{37/}. Tales conclusiones suscitan cuestiones obvias sobre la fiabilidad de los diversos indicadores para captar algunos aspectos comunes de la política comercial y sobre cómo ha de interpretarse la información empírica acerca de la relación entre el comercio y el desempeño económico.

Aun cuando siempre cabe llegar a un acuerdo sobre los conceptos apropiados, estudiar el papel de las medidas pertinentes dentro de una estrategia de desarrollo más amplia obliga a plantearse preguntas difíciles. Por ejemplo, si como se hace en algunos estudios, una economía se considera abierta cuando sus derechos de aduana medios son inferiores al 40% y las barreras no arancelarias afectan a menos del 40% del comercio, entonces con ese criterio las NEI de la primera oleada de Asia oriental se clasificarían como economías continuamente abiertas durante los últimos 30 años, más o menos, y sus brillantes logros en materia de crecimiento sesgarían los resultados empíricos de las regresiones entre países en favor de un vínculo entre apertura y

^{37/} Véase L. Pritchett, "Measuring outward orientation in LDCs: Can it be done?", *Journal of Development Economics*, Vol. 49, 1996.

crecimiento y convergencia. En realidad, buena parte de la información sobre la causalidad entre un nivel alto y creciente de importaciones y exportaciones, por un lado, y un rápido crecimiento económico, por el otro, se basa en los resultados de un contado número de NEI de Asia oriental que representan tanto como las tres cuartas partes del incremento de la proporción de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de manufacturas entre 1970 y 1990. No obstante, un examen cuidadoso de esas economías, en particular de la Provincia china de Taiwán y de la República de Corea, muestra que si bien estaban orientadas hacia el exterior en el sentido antes indicado, su política comercial no era liberal. Esta no se proponía alinear los precios internos con los de los mercados mundiales a fin de conseguir mejoras estáticas en materia de eficiencia. A decir verdad, abunda la información de que las distorsiones en los precios fueron en esas economías persistentes, aún más que en muchos otros países en desarrollo con un desempeño económico mucho menos impresionante. Más bien, la política comercial estaba encaminada a lograr mejoras dinámicas, al vincular el comercio con la acumulación de capital y el cambio tecnológico 38/.

En el *TDR 1996*, la secretaría de la UNCTAD introdujo la idea de un nexo entre exportación e inversión para captar así en su conjunto los vínculos entre comercio e inversión, unos vínculos que promueven el crecimiento y que se impulsan unos a otros. Las exportaciones permiten aumentar el ahorro interior y superar las limitaciones de la balanza de pagos a la hora de importar bienes de capital y acumular. Pero como la expansión de las exportaciones dependerá de que se cree capacidad productiva en la industria y de que la productividad se eleve, un proceso sostenible de crecimiento requiere unas interacciones que se refuerzen mutuamente entre inversión y exportaciones. Esas interacciones quizás expliquen por qué toda una serie de investigaciones ha confirmado desde hace tiempo que existe una fuerte correlación entre comercio y crecimiento económico, aunque haya sido incapaz de establecer la relación de causalidad 39/.

El mucho intervencionismo de los gobiernos en Asia oriental para animar el nexo exportación-inversiones está hoy bien documentado 40/. Esos gobiernos aplicaron una vigorosa política comercial e industrial encaminada a estimular a la industrial local, aplicar incentivos a la exportación e introducir medidas proteccionistas para los sectores en diferentes etapas de madurez. La promoción

38/ Los fundamentos teóricos de las mejoras *dinámicas* del libre comercio se prestan ciertamente a discusión. Véanse, por ejemplo, D. Rodrik, *Has Globalization Gone too Far?* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1996), pág. 30; y los artículos sobre competitividad internacional de la *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, otoño de 1996. Sobre el concepto de un círculo virtuoso comercio-crecimiento, véase el "Estudio general de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo y su importancia para el desarrollo" en *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Vol.IV - Comercio de Manufacturas* (Nueva York: Naciones Unidas, 1964).

39/ Para estudios recientes véanse S. Edwards, "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries", *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, N° 3, 1993; D. Greenaway, "Liberalizing trade through rose-tinted glasses", *The Economic Journal*, Vol. 103, 1993; D. Greenaway y D. Sapsford, "What does liberalization do for exports and growth", *Weltwirtschaftliches Archiv*. Vol. 130, N° 1, 1994; y S. Sharma y D. Dhakal, "Causal analysis between exports and economic growth in developing countries", *Applied Economics*, Vol. 26, 1994.

40/ Para un análisis más detallado véanse los *TDR 1994* y *TDR 1996*.

de las exportaciones mediante subvenciones a determinadas ramas de la producción se combinó con la protección de las industrias incipientes, haciendo que la dicotomía convencional entre ambos proceder careciera de sentido. Como la restricción estricta de algunas importaciones fue acompañada de derechos de aduana bajos o nulos en el caso de otras, el tipo arancelario medio y el número de productos afectados fueron sumamente bajos. Las mediciones de la apertura que ocultan tales hechos ignoran convenientemente las cuestiones centrales de política económica que plantea esa experiencia. Decir que los países se resentirán si tienen un arancel medio superior al 40% o unos contingentes que cubran también más del 40% de los productos es decir muy poco sobre las consecuencias que una política comercial o industrial selectiva puede tener sobre el crecimiento económico.

La política comercial por sí sola no habría sido suficiente para animar un proceso de crecimiento dinámico sin el ritmo muy rápido de la inversión. Tal como se examina con mayor detalle en el capítulo VI infra, ninguno de los gobiernos de Asia oriental, con la posible excepción de Hong Kong, dejaron que la intensidad o la dirección de las inversiones dependieran de las fuerzas del mercado; emplearon todo un conjunto de medidas fiscales y financieras para fomentar la reinversión de los beneficios y acelerar la formación de capital. En ese contexto, el comercio se usó para complementar y acrecer las ventajas de una acumulación rápida de capital.

Un examen de los episodios específicos de liberalización en los países industriales para averiguar las repercusiones sobre las tasas de crecimiento ulteriores y el calendario de la convergencia del ingreso también confirma esa conclusión. El caso que se cita más a menudo de relación directa entre la secuencia de la liberalización del comercio y la convergencia del ingreso es el de los países de la anterior Comunidad Económica Europea (CEE) a raíz de la reducción de los derechos de aduana y la eliminación de los contingentes iniciadas en 1959 41/. No obstante, los derechos arancelarios seguían siendo muy elevados en 1963 cuando la rápida convergencia tocó a su fin, y casi todo el espectacular incremento del comercio intracomunitario tuvo lugar después. Las importaciones dentro de la CEE aumentaron desde 4% del PIB conjunto de los seis países en 1951 a sólo 6% en 1963. Es difícil creer que un incremento tan modesto del comercio, concentrado mayormente al final del período, pudo haber sido un factor esencial que explicara la notable convergencia del ingreso ocurrida durante ese período. Un argumento más convincente es que el rápido crecimiento de todos los países y la convergencia del ingreso entre ellos suscitaron un clima de optimismo y crearon las oportunas condiciones políticas para dismantelar las barreras comerciales, lo que a su vez provocó una fuerte expansión del comercio y un círculo virtuoso de crecimiento. En todos esos países, una tasa muy alta de acumulación de capital desde los primeros años del decenio de 1950, particularmente en la industria, sentó las bases del proceso de convergencia, un proceso que se vio reforzado por una mayor integración gracias al incremento del comercio dentro del propio sector industrial 42/.

41/ D. Ben-David, "Equalizing exchange: Trade liberalization and income convergence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, 1993.

42/ La ampliación del análisis a una gama mayor de países, incluidos algunos en desarrollo con los que existían vínculos comerciales estrechos, confirma una asociación positiva entre comercio y convergencia en los países que ya estaban desarrollados en 1960. Véase D. Ben-David, "Trade and Convergence among Countries", *CEPR Discussion Paper*, N° 1126 (Londres: Centre for Economic Policy Research, 1995).

2. *El comercio y la convergencia de los salarios*

Como la consecuencia inmediata de la liberalización del comercio es cambiar los precios relativos en consonancia con la disponibilidad de recursos de un país, un movimiento general en la economía mundial hacia una mayor apertura debería traducirse en un acortamiento de las diferencias salariales entre los países. La demanda de trabajo debería desplazarse hacia trabajadores menos calificados en el Sur, y muy calificados en el Norte, elevando los salarios relativos de la mano de obra sin capacitar en la primera región y de la mano de obra capacitada en la segunda. Con el paso del tiempo, los salarios de todos los trabajadores igualmente calificados deberían converger plenamente en el contexto de las ventajas generales de un mayor comercio 43/.

A pesar de que se haga hincapié en el crecimiento que crea el comercio, preocupa cada vez más en el Norte la posibilidad de que el comercio con los países en desarrollo reduzca los salarios de los trabajadores no calificados al nivel de los del Sur. No obstante, tal como se examinaba con mayor detalle en el *TDR 1995*, aunque esa tendencia sea compatible con la experiencia de unas diferencias cada vez mayores entre los salarios de la mano de obra calificada y sin calificar en bastantes economías industriales avanzadas, es difícil conciliar el tamaño, alcance y calendario reales de los movimientos de los salarios en el Norte con los cambios en el comercio Norte-Sur. Hasta ahora se ha prestado menos atención a las repercusiones de la liberalización del comercio sobre las diferencias de salarios entre la mano de obra calificada y aquella sin calificar en el propio Sur, asunto éste que se examina en el capítulo IV. Esta sección se centra en las diferencias de salarios entre trabajadores similares de países desarrollados y en desarrollo.

El corpus de información acumulada, de países tanto desarrollados como en desarrollo, no indica ninguna tendencia a que los salarios converjan a la larga en la economía mundial 44/. Muestras de países de nivel similar de desarrollo ofrecen datos que indican una convergencia de los salarios, pero esto se hace cada vez menos patente cuanto mayor sea el número de países que figuren en la muestra. Diversos estudios que se centran en la anterior CEE han venido a corroborar en cierta medida la convergencia de los salarios en esos países 45/. La información resulta menos clara cuando también se consideran otros países de la OCDE. Hasta los primeros años del decenio de 1980, el comercio cada vez mayor entre esos países se asociaba a la convergencia de los salarios. Después, sin

43/ La idea de la nivelación de los precios de los factores es un legado impecable - aunque controvertido - de la teoría convencional del comercio. Recientemente se han hecho varios intentos para defender una versión bastante tradicional de ese argumento, sobre todo por A. Wood en su *North-South Trade. Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World* (Oxford: Clarendon Press, 1994). No obstante, casi todos los análisis han sacrificado la precisión teórica a una mezcla más pragmática de fuerzas estáticas tradicionales y otras más dinámicas; véase R. Findlay, "Modelling global interdependence: Centers, peripheries and frontiers", *The American Economic Review*, mayo de 1996.

44/ Véase E. Leamer y J. Levinsohn, "International trade theory: The evidence", en G. Grossman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III (Amsterdam: Elsevier, 1995).

45/ Véase H. Gremmen, "Testing the factor price equalization theorem in the EC: An alternative approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 24, 1985; y A. Van Nourik, "Testing the factor price equalization theorem in the EC: A comment", *ibid.*, Vol. 26, 1987.

embargo, no aparece ninguna pauta clara en ese particular y los salarios reales medios de los trabajadores fabriles en varios países, incluidos los Estados Unidos y el Reino Unido, divergían con respecto a los países con los salarios más altos, tales como la entonces República Federal de Alemania 46/. Por lo que atañe a los países en desarrollo, una comparación de las tendencias de los salarios en 16 países de ingreso alto y ocho de ingreso mediano en el sector industrial muestra una convergencia estadísticamente significativa de los salarios respectivos hacia la media mundial por causa del mayor comercio internacional. Con todo, la convergencia es modesta y se limita a las economías de ingreso alto 47/.

En los últimos 20 años casi todos los países en desarrollo han registrado unas diferencias salariales crecientes con respecto al Norte, a veces porque los salarios reales han disminuido en términos absolutos (como en América Latina y en buena parte de África durante el decenio de 1980) o porque han aumentado menos que en los países desarrollados (como en gran parte de Asia meridional). La excepción son las NEI de la primera oleada de Asia oriental, donde los salarios industriales han convergido con los del Norte con gran rapidez.

Estas tendencias generales se dan en todos los niveles de calificación laboral. El cuadro 31 muestra los cambios en las diferencias salariales entre varios países en desarrollo y los Estados Unidos en diversas industrias que requieren un trabajo poco calificado, medianamente calificado y muy calificado, entre 1980 y principios del decenio de 1990. En todos esos países, excepto Kenya, la proporción de las exportaciones y las importaciones respecto del PIB aumentó mucho durante ese período. Sin embargo, en casi todos los países, y para todos los niveles de calificación, hubo un fuerte descenso de los salarios en los países en desarrollo en comparación con los Estados Unidos. La excepción a esa tendencia fueron las NEI asiáticas, en particular aquellas de la primera oleada tales como la República de Corea, donde los salarios en todos los niveles de calificación laboral han convergido con los de los Estados Unidos.

Estas diferencias salariales cada vez mayores en la industria, tanto entre países desarrollados y países en desarrollo como entre estos últimos, han coincidido con un período de mayor apertura del mundo en desarrollo. Sin embargo, resulta difícil explicar esas tendencias simplemente en términos de diferencias en la disponibilidad de factores, incluidas las diferencias en los logros educativos. Más bien, en casi todos los países en desarrollo los incrementos grandes de los salarios dependen de una expansión y mejora industriales que permitan alcanzar niveles de empleo más altos y un rápido incremento de la productividad en la economía en su conjunto, así como en sectores industriales específicos. Un estudio reciente del crecimiento de los salarios reales en la industria de 32 países en desarrollo en 1973-1990 confirma que las repercusiones del comercio sobre los salarios no pueden separarse de los

46/ Las fluctuaciones de los tipos de cambio han complicado las comparaciones directas de las tendencias de los salarios en diferentes países. No obstante, desde 1980, cuando el salario real en la industria por hora trabajada era 15,97 dólares en Alemania, 15,64 en los Estados Unidos, 14,26 en el Reino Unido y 6,76 en el Japón, los salarios reales han aumentado mucho en Alemania y el Japón (32% y 35% respectivamente), moderadamente en el Reino Unido (el 21%) y disminuido en los Estados Unidos (un 5%).

47/ S. Davies, "Cross-country patterns of change in relative wages", *NBER Macroeconomics Annual*, 1992 (Cambridge, MA, y Londres: The MIT Press, 1992).

Cuadro 31

SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD POR EMPLEADO EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO
Y SECTORES DE ACTIVIDAD EN RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS,
1980 Y 1993 *a/*
(Cociente de dividir por el nivel de los Estados Unidos)

País	A. Salario anual por empleado							
	Textiles		Prendas de vestir		Equipo de transporte		Imprentas y editoriales	
	1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1993
México	0,43	0,21	0,49	0,24	0,37	0,17	0,38	0,21
Chile	0,37	0,23	0,45	0,26	0,25	0,15	0,50	0,35
Colombia	0,23	0,11	0,19	0,10	0,13	0,07	0,16	0,09
Hong Kong	0,38	0,57	0,52	0,64	0,29	0,45	0,30	0,44
República de Corea	0,21	0,51	0,23	0,61	0,18	0,45	0,28	0,52
Malasia	0,10	0,17	0,07	0,19	0,10	0,13	0,12	0,19
Indonesia	0,04	0,04	0,06	0,05	0,07	0,03	0,07	0,04
Turquía	0,21	0,33	0,24	0,24	0,26	0,27	0,28	0,33
India	0,08	0,05	0,08	0,05	0,06	0,04	0,07	0,05
Kenya	0,13	0,03	0,14	0,03	0,07	0,03	0,24	0,04
Marruecos	0,24	0,13	0,14	0,14	0,30	0,14	0,32	..
Pro memoria:								
Alemania	1,24	1,32	1,31	1,45	0,97	1,08	1,30	1,32

País	B. Valor añadido por empleado							
	Textiles		Prendas de vestir		Equipo de transporte		Imprentas y editoriales	
	1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1993
México	0,43	0,25	0,84	0,22	0,50	0,35	0,40	0,22
Chile	0,57	0,32	0,72	0,34	0,55	0,20	0,84	0,44
Colombia	0,48	0,27	0,29	0,13	0,25	0,17	0,26	0,20
Hong Kong	0,35	0,43	0,42	0,41	0,23	0,29	0,28	0,33
República de Corea	0,29	0,63	0,28	0,65	0,24	0,54	0,29	0,57
Malasia	0,16 ^{b/}	0,20	0,12 ^{b/}	0,14	0,13 ^{b/}	0,19	0,16 ^{b/}	0,20
Indonesia	0,08	0,07	0,05	0,07	0,17	0,16	0,07	0,08
Turquía	0,40	0,40	0,34	0,41	0,27	0,33	0,27	0,46
India	0,07	0,03	0,07	0,08	0,05	0,03	0,05	0,03
Kenya	0,14	0,02	0,13	0,03	0,05	0,01	0,15	0,03
Marruecos	0,20	0,11	0,10	0,09	0,23	0,13	0,19	..
Pro memoria:								
Alemania	0,94	1,19	1,26	1,33	0,86	0,83	0,95	0,82

Fuente: ONUDI, *Handbook of Industrial Statistics 1988 e International Yearbook of Industrial Statistics*, 1996.

a/ O año disponible más reciente.

b/ 1976.

resultados de la inversión y de la productividad, y que una mayor apertura al comercio de ese grupo de países no coincidió en el decenio de 1980 con un crecimiento mayor de los salarios ^{48/}. Tal como indica el cuadro 31, aquellos países de Asia oriental que registraron una mayor convergencia salarial también experimentaron una mayor convergencia de la productividad. Ese resultado se logró en el contexto del nexo entre inversión y exportaciones descrito antes, más bien que como consecuencia de las fuerzas espontáneas del mercado mundial.

F. La movilidad del capital, el crecimiento y la convergencia

Ya se dijo que la traza más clara de la globalización ha sido el rápido incremento de las corrientes internacionales de capital. Es precisamente de este aspecto del carácter mundial de la economía del que se esperan los mayores beneficios para los países en desarrollo. Tales beneficios deberían derivarse de la contribución de las corrientes de capital a los dos determinantes principales del proceso que permite acortar distancias, a saber, la acumulación de capital y la transferencia de tecnología.

En esta sección se examinan en primer lugar esas proposiciones en el contexto de la información histórica. Se aduce que una mayor movilidad de capital puede aportar ventajas apreciables a los países en desarrollo pero que esas ventajas dependerán fundamentalmente de cómo un país encauce su integración en los mercados mundiales de capital. Seguidamente se estudia en qué medida unos mayores movimientos de capital ayudan a acelerar el crecimiento mundial al aprovechar las oportunidades para invertir en activos físicos, igualando así la rentabilidad de las inversiones en todas partes. En este punto se señala la mayor convergencia de los beneficios en los países de la OCDE, donde los mercados de capital están mucho más integrados pero se advierte que los mayores beneficios no guardan relación con una mayor inversión y un crecimiento más rápido. Más bien son el resultado de un mayor poder de negociación del capital frente al trabajo como consecuencia de la globalización.

1. La inversión extranjera directa

La reciente aceleración de las corrientes de IED ha renovado el interés por el papel de las empresas transnacionales (ETN) como motor del crecimiento económico, sobre todo en los países en desarrollo. Realmente ese papel ya ha sido reconocido en muchos de los últimos estudios del proceso contemporáneo de globalización, fundamentalmente por tres motivos. En primer lugar, a diferencia de casi todas las demás corrientes de capital, la IED no supone una sangría fija de las reservas de divisas; en segundo término, es una fuente menos volátil de financiación del proceso de acumulación; en tercer lugar, puede tener vínculos más directos con el crecimiento económico que otras corrientes internacionales, en particular porque facilita la transmisión de tecnología y genera beneficios indirectos para otros sectores.

Todas esas razones son de mucho peso. La experiencia de la IED antes de 1913 sugiere que esa inversión puede ciertamente producir una transferencia de recursos reales en el plano internacional. Igualmente, las inversiones estadounidenses en Europa después de la Segunda Guerra Mundial fueron importantes para difundir tecnología nueva. El éxito de algunas NEI de Asia oriental en atraer IED con una fuerte orientación hacia las exportaciones

^{48/} E. Paus y M. Robinson, "The implications of increasing openness for real wages in developing countries, 1973-90", *World Development*, Vol. 25, N° 4, 1997. Esta es también la conclusión a la que llegan para los países de la OCDE Dollar et al., *op. cit.*

también ayudó a compensar las deficiencias nacionales en tecnología y organización durante períodos decisivos de su industrialización. No obstante, hay bastantes aspectos de la globalización que aconsejan analizar cuidadosamente las consecuencias de la IED sobre el crecimiento y la convergencia antes de acoger empresas transnacionales con miras a sacar de ellas el mayor beneficio posible.

Aquilatar las consecuencias de los incrementos registrados en las corrientes de IED reviste especial dificultad porque esa inversión comprende tipos diferentes con efectos distintos. La IED en proyectos totalmente nuevos, consistentes en que una empresa construye un centro de producción en el extranjero con capital allegado en el país de origen supone, claro está, una contribución neta a la formación de capital en el país receptor. El cambio, el que se adquiriera una participación en una compañía ya existente para controlarla es probable que surta efectos diferentes de los de una inversión en un proyecto nuevo, y es una modalidad que parece corresponder en mayor medida a las corrientes de capital a más corto plazo. Esto también puede ocurrir con los beneficios no distribuidos. Aunque muchas veces se presume que esos beneficios se reinvierten automáticamente en capital físico, las mediciones estadísticas existentes no pueden distinguir entre ese empleo y su inversión en activos financieros.

Muchos de los cambios en los mercados financieros mundiales que han facilitado la movilidad de capital y el incremento de las corrientes de IED también han hecho más difícil evaluar su estabilidad. La información que se tiene sugiere que incluso cuando la IED se rige por consideraciones a largo plazo, tales como la rentabilidad real y la conservación de partes del mercado, las corrientes agregadas de IED pueden reaccionar rápidamente ante los cambios en las condiciones económicas a corto plazo. Esto sucede sobre todo con los beneficios no repatriados de la IED acumulada hasta entonces, que han permitido en los últimos años que empresas de los Estados Unidos y el Reino Unido adquieran activos en el exterior por una cuantía superior a las salidas de capital de esos países. En un estudio reciente del Banco Mundial ya se reconocía que incluso aquellas modalidades de IED que contribuyen más a invertir en el país receptor pueden traducirse en unas corrientes financieras inestables:

Como los inversores directos poseen fábricas y otros activos que no es posible mover, a veces se supone que una entrada de inversión directa es más estable que otras corrientes de capital. Tal cosa no sucede siempre así. Mientras un inversor directo dispone por lo general de algunos activos inmovilizados, no hay motivo alguno en principio para que éstos no puedan verse totalmente compensados con unas deudas u obligaciones en el propio país. Claramente, un inversor directo puede endeudarse con el fin de exportar capital y generar así unas cuantiosas salidas de capital ^{49/}.

Estas consideraciones sugieren que un país en desarrollo que se base en IED más bien que en inversiones en cartera no está necesariamente protegido contra una inestabilidad financiera externa. Será menester, por tanto, que siga prestando atención a la gestión de su balanza de pagos y a la estabilidad macroeconómica.

Todo examen de las repercusiones de la IED sobre el crecimiento económico y la convergencia ha de tener presentes varios otros extremos. Aunque lo que se conoce sobre el particular sugiere una asociación positiva entre IED y

^{49/} S. Claessens, M. Dooley y A. Warner, "Portfolio Capital Flows: Hot or Cool?", *World Bank Discussion Paper*, N° 228 (Washington, DC: Banco Mundial, 1993), pág. 22.

crecimiento, es difícil determinar la causalidad ^{50/}. Una interpretación realista de la información disponible sugiere que hay un nivel de ingreso cuyo umbral hay que cruzar antes de que la IED haga una contribución apreciable al crecimiento general ^{51/}. Tal cosa es muy compatible con la conclusión de que la tecnología y otras ventajas inducidas que se derivan de las ETN sólo cobran peso cuando ya exista sobre el terreno una capacidad local apropiada ^{52/}.

Diríase que la IED se ve atraída por economías con un buen historial, ya para buscar mercados, ya para reducir costos, en cuyo caso tal vez se integren en un círculo virtuoso de crecimiento. Sin embargo, gran parte del mundo en desarrollo se mantiene al margen de ese universo de producción internacional, pues las ventajas de unos menores costos no contrarrestan por sí solas la baja productividad o la falta de unos activos productivos necesarios para completar las instalaciones y el equipo de cualquier empresa. Asimismo, los riesgos que acompañan a la inversión tienden a guardar relación inversa con la etapa de desarrollo alcanzada. Si bien correr esos riesgos puede estar justificado por la esperanza de lograr beneficios monopolistas como consecuencia de la explotación de un determinado recurso natural en un país en desarrollo pobre, en la industria y los servicios no existirán esos elementos excepcionales o monopolísticos. Todo intento de mejorar en esos países las ventajas en materia de costos facilitando las condiciones de entrada de la IED o reduciendo más los salarios no logrará seguramente compensar otros inconvenientes que hacen que la prima de riesgo sea alta.

Estas consideraciones explican por qué el reciente auge de las corrientes de IED hacia el Sur ha estado muy concentrado en un puñado de países en desarrollo. En 1993, los 10 países en desarrollo más importantes en el capítulo de la inversión extranjera recibieron el 79% de la IED total que se dirigió al Sur; siete de ellos se encontraban en Asia oriental y tan sólo ellos representaban cerca de dos tercios de las entradas totales. No obstante, habría que tener bien presente que en muchos países en desarrollo es improbable que la IED desempeñe el mismo papel que en algunos países de Asia oriental. A menudo se cita a Malasia como un ejemplo de crecimiento rápido sostenido gracias a atraer corrientes muy cuantiosas de IED orientada hacia la exportación. Es cierto que ese país, tanto en términos per cápita como en relación a su PIB, había recibido una de las mayores corrientes de IED del mundo en desarrollo en 1990 y las entradas han seguido siendo sustanciales, constituyendo una fuente principal de financiación exterior. Sin embargo, incluso si todos los demás países en

^{50/} M. Blomstrom *et al.*, en "What explains developing country growth?" *NBER Working Paper*, N° 4132 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1994), encuentran un vínculo causal. En cambio, un estudio de A. Dutt, "Direct foreign investment, transnational corporations and growth: Some empirical evidence and a North-South model", en R. Kozul-Wright y R. Rowthorn (eds.), *Transnational Corporations and the Global Economy* (Londres: Macmillan, 1997), no encuentra causalidad alguna.

^{51/} Véase E. Borensztein *et al.*, "How does foreign direct investment affect economic growth?", *NBER Working Paper* N° 5057 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1995), donde el umbral se vincula al nivel de capital humano.

^{52/} Véanse S. Lall, "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia", *Transnational Corporations*, Vol. 4, N° 3, diciembre de 1995; B. Aitken *et al.*, "Wages and foreign ownership: A comparative study of Mexico, Venezuela and United States", *Journal of International Economics*, Vol. 40, 1996.

desarrollo reunieran los requisitos internos que les permitieran repetir la experiencia de Malasia, sería menester aumentar mucho la IED total en el Sur. Tal como muestra el cuadro 32, incluso una modesta repetición de la experiencia malasia en todo el mundo en desarrollo exigiría unas salidas de IED del Norte de una cuantía totalmente impensable. Si todos los países en desarrollo distintos de las NEI de la primera oleada recibieran de los países de la OCDE la misma cantidad de IED en proporción del PIB de la que recibió Malasia en 1991-1993, las salidas totales de IED de los países avanzados ascenderían a alrededor del 27% de su gasto en inversión. Si lo que recibieran los países en desarrollo fuera la misma IED per cápita que Malasia, la proporción aumentaría a 56%.

Cuadro 32

ENTRADAS COMPARADAS DE IED EN MALASIA Y OTROS PAÍSES EN DESARROLLO
(Entradas anuales medias de IED en 1991-1993)

	Totales (miles de millones de dólares)	Per cápita (dólares)	Porcentaje del PIB de 1990
Malasia	12,8	241,8	10,0
Países en desarrollo ^{a/}			
Entradas efectivas	136,8	16,5	1,4
Entradas hipotéticas (I) ^{b/}	2.007,8	241,8	20,9
Entradas hipotéticas (II) ^{c/}	957,7	115,3	10,0

Fuente: R. Rowthorn, "Replicating the Experience of the NIEs" (mimeografiado), Cambridge, Reino Unido, 1996.

a/ Excluidas las NEI de la primera oleada.

b/ En la hipótesis de que las entradas de IED per cápita fuesen las mismas que en Malasia.

c/ En la hipótesis de que las entradas de IED en porcentaje del PIB fuesen las mismas que en Malasia.

En todo caso, la contribución de la IED al crecimiento y la industrialización dependerá mucho del mayor o menor control que las empresas extranjeras mantengan sobre sus activos. La información que se tiene sugiere en general que la índole y cuantía de cualesquiera ventajas inducidas para las empresas nacionales varían en cada rama y con la política económica que sigan los gobernantes en materia de IED, incluido su papel en el nexo exportaciones-inversión. En verdad, la importancia de esa política es ahora aun mayor, ya que los determinantes y la organización de las corrientes de IED se han vuelto más complejos. Más que buscar unos menores costos y unas estrategias de mercado encaminadas a acrecer el beneficio empresarial en una determinada ubicación, las ETN procuran más y más combinar esos objetivos con una división del trabajo organizada dentro de la propia empresa estrictamente, donde el emplazamiento de una actividad específica se decide en el contexto de la rentabilidad global de la compañía. Al ampliar la selección de ubicaciones posibles de ese modo las ventajas para una compañía pueden ser muchas. No obstante, y sobre todo en los países en desarrollo, la consecuencia puede muy bien ser que la IED arraigue menos que en lo pasado, recurriendo mucho a insumos importados de otras filiales y teniendo menores vínculos con la economía receptora, que también se beneficiará menos de los efectos tecnológicos inducidos 53/.

53/ Esto último se examinó de manera más pormenorizada en el TDR 1996, con referencia a Asia sudoriental. Para un análisis de esas cuestiones en lo que atañe al sector que produce tecnología de la información véase P. Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995).

En este contexto es importante reconocer dos diferentes modos en que la IED ha sido atraída y utilizada en las economías de Asia oriental. Mientras Hong Kong adoptó un enfoque más guiado por el *laissez-faire*, la actitud respecto de la IED fue mucho más selectiva en la Provincia china de Taiwán y la República de Corea y también, aunque en menor medida, en Singapur. Es posible, por tanto, aplicar toda una gama de medidas para lograr que la IED haga una contribución positiva al crecimiento económico. Hasta la fecha, las NEI de la segunda oleada caracterizadas por su buen desempeño han optado por un término medio. Sin embargo, como ya se examinó en el TDR 1996, la preocupación por una excesiva dependencia de bienes intermedios importados, por la debilidad de la oferta de tecnología y por los escasos vínculos en esa esfera entre los sectores de exportación dominados por las ETN y la economía nacional ha suscitado ya una política industrial y tecnológica más activa en esos países, con acuerdos sobre el contenido local exigido e incentivos más escogidos para atraer actividades de mayor valor añadido y lograr que la IED genere efectos inducidos sobre la formación y la I + D.

2. Corrientes financieras

Una diferencia notable entre el actual proceso de integración de los mercados mundiales y el del siglo XIX estriba en la índole de las corrientes financieras. Como ya se dijo, en el período anterior la mayor integración de los mercados financieros y unas acrecidas corrientes de capital financiero fueron elementos complementarios del comercio internacional. En el período más reciente, en cambio, los flujos financieros no son simplemente un lubricante de la actividad económica real. Las finanzas internacionales han superado con mucho su papel de coordinar el comercio y la inversión en el mundo. Han adquirido vida propia con independencia de las corrientes internacionales de bienes e inversiones.

Con esto no se quiere decir que se hayan quebrado totalmente los vínculos que unen en el plano mundial las corrientes financieras con el comercio y la IED. La reciente expansión del comercio mundial y de las actividades de las ETN no podría haberse producido sin un incremento correspondiente de las operaciones mundiales de las instituciones financieras. El mayor intercambio internacional de bienes ha obligado a aumentar los servicios financieros; los intermediarios ahora operan en todos los mercados para cambiar divisas y financiar el comercio. El hecho de que las empresas necesiten contar con una mayor cobertura cambiaria respecto tanto de los ingresos de exportación como de la inversión extranjera ha impulsado todavía más ese proceso al asignar un cometido crucial a los bancos internacionales ^{54/}.

No obstante, ese mayor relieve de los aspectos financieros en todo el mundo ha ocurrido mientras el vínculo entre corrientes financieras e inversión extranjera se ha debilitado mucho. Los flujos financieros rara vez guardan relación con las corrientes de recursos reales, es decir, con las de bienes de capital que incorporan las mejores técnicas de producción y con las de otros insumos que buscan la mayor rentabilidad posible en la producción de mercaderías y servicios. Más bien, guardan sobre todo relación con la compraventa en los mercados secundarios de pasivo creado para financiar los activos reales ya existentes. Tal como se examinó en TDR anteriores, esas corrientes consisten en gran parte en capital líquido atraído por los márgenes de arbitraje a corto plazo y las perspectivas de plusvalías especulativas, más que por rendimientos a

^{54/} Véase J. Kregel, "Capital flows: Globalization of production and financing development", *UNCTAD Review*, 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.D.19), Nueva York y Ginebra, 1994.

largo plazo de inversiones productivas. Son sumamente volátiles y están sujetas a oscilaciones grandes, capaces de generar fuertes alteraciones en los precios de los valores, los tipos de cambio y las balanzas comerciales. Aportan poco a la asignación internacional del ahorro o a la difusión de tecnología y, por ende, a la reducción de las disparidades internacionales del ingreso per cápita.

Cada vez se dice más que la globalización financiera está creando efectos sistémicos que menoscaban la estabilidad y el crecimiento mundiales. Las grandes fluctuaciones de los tipos de cambio y de las balanzas por cuenta corriente ocasionadas por la inestabilidad de las corrientes de capital tienden a crear mucha incertidumbre en los rendimientos posibles de la inversión, sobre todo en los sectores de los bienes que se comercian internacionalmente. Esto aumenta la rentabilidad mínima esperada que inducirá a los inversores a hacer inversiones a largo plazo, frenando así el crecimiento de la producción. El problema reviste especial gravedad en los países en desarrollo, donde las empresas no siempre podrán cubrirse contra esos riesgos repartiendo su actividad en todo el mundo o mediante operaciones financieras. Sus estrategias orientadas hacia el exterior pueden consiguientemente verse en peligro cuando disminuye la inversión de las industrias que producen para mercados foráneos.

La experiencia muestra que los factores que atraen capital líquido del extranjero quizá también obstan las inversiones en activos físicos productivos. Cabe que la rentabilidad a corto plazo de los activos financieros y aquella de la inversión en capital productivo se muevan en sentido contrario. Y los tipos de interés internos a corto plazo, cuando se elevan respecto de los del exterior con el fin de estabilizar la economía o reducir el ritmo de expansión, atraerán capital líquido, lo que ejercerá una presión al alza sobre el tipo de cambio. Al mismo tiempo, pueden frenar la inversión. Por ejemplo, la desaceleración de la demanda interna, juntamente con la pérdida de competitividad ocasionada por la apreciación de la moneda, puede reducir la rentabilidad real esperada de los activos de capital. También es posible que el incremento de la rentabilidad real de los activos financieros encarezca la financiación de las inversiones productivas. En consecuencia, las entradas de capital líquido atraído por los tipos de interés altos no se usarán para hacer inversiones productivas; al contrario, esa inversión tal vez disminuya cuando entran fondos a corto plazo.

Esta ha sido sin duda la experiencia de bastantes países en los últimos 20 años. En el decenio de 1980 el capital discurrió mayormente desde países con tasas de inversión altas (verbigracia el Japón) a países con tasas bajas (por ejemplo, los Estados Unidos), y sirvió para financiar el consumo más bien que la inversión. Del mismo modo, una parte muy grande de las corrientes que se dirigieron a América Latina en la primera mitad del decenio de 1990 financió consumo más que inversión y crecimiento.

Con todo, como ya se examinó en el *TDR* del año anterior, algunos países en desarrollo han sido capaces de encauzar las corrientes financieras con éxito. Recurrieron no sólo a métodos convencionales, tales como intervenir en los mercados de divisas o adoptar políticas cambiarias más flexibles, sino también a controles más directos, como restricciones cuantitativas de la tenencia y emisión de activos en divisas y el incremento de las reservas exigidas que no devengan intereses. La gestión acertada de las corrientes de capital ha dependido de que se siga un enfoque flexible y pragmático que permita mantener tipos de cambio y posiciones de cuenta corriente estables y sostenidos sin frenar por ello los flujos de capital que se destinan a invertir o al comercio.

3. **La movilidad del capital, la acumulación y la convergencia de los beneficios**

Ya quedó dicho que cabe esperar que la mayor movilidad del capital rompa el vínculo entre ahorro e inversión nacionales permitiendo que un país ahorre más de lo que invierta, o invierta más de lo que ahorra. También debería conducir a una mayor nivelación de la rentabilidad real del capital entre los países. En esta sección se examina la información disponible, centrándose en los principales países de la OCDE, donde los mercados de capital están mucho más integrados. En un capítulo IV posterior se estudian las tendencias recientes del beneficio en los países en desarrollo.

La información sobre los países de la OCDE durante los decenios de 1960 y 1970 muestra un equilibrio en líneas generales entre el ahorro y la inversión nacionales. Un sugerente estudio sobre la parte de la inversión interior bruta y el ahorro nacional bruto en el PIB de esos países en 1960-1974 llegó a la conclusión de que el ahorro nacional tendía a invertirse en el país donde se originaba 55/. Asimismo, ese estrecho vínculo entre ahorro e inversión nacionales se mantiene incluso cuando se toman en cuenta varios otros factores. Aunque resulta algo más débil en el decenio de 1980, la información sigue confirmando la existencia de imperfecciones sustanciales en los mercados internacionales de capital 56/. Tales resultados son incompatibles con la idea de que a la larga las corrientes internacionales de capital pueden ejercer una influencia apreciable en las tasas nacionales de inversión y crecimiento.

No obstante, esos estudios no distinguen entre los efectos de la IED y de la inversión en cartera sobre la acumulación de capital, y hay muy pocos datos sobre las consecuencias de las entradas o salidas de IED. Sin embargo, según un estudio sobre países de la OCDE, todo dólar de la IED que se hace en otro país reduce la inversión en el país de donde procede aproximadamente también en un dólar y tal cosa no se ve compensada por las entradas derivadas de la inversión en cartera 57/. En consecuencia, esta última agruparse con la IED para analizar las repercusiones de la movilidad internacional del capital sobre la acumulación. En realidad, se aduce que si bien las corrientes financieras no

55/ M. Feldstein, y C. Horioka, "Domestic Savings and International Capital Flows", *Economic Journal*, Vol. 90, N° 2, 1980; véase también M. Baxter y M. Crucini, "Explaining Savings-Investment Correlation", *The American Economic Review*, Vol. 83, N° 3, 1993.

56/ Véase A. Dean, M. Durand, J. Fallon, P. Hoeller, "Saving Trends and Behaviour in OECD Countries", Departamento de Economía y Estadística de la OCDE, *Working Paper*, N° 67, junio de 1989, pág. 73. Ese debilitamiento puede simplemente reflejar fallas en la coordinación de la política económica y los consiguientes desequilibrios comerciales y fiscales en algunos de los principales países de la OCDE, más bien que el modo cómo se asignan internacionalmente los recursos de capital.

57/ M. Feldstein, "The Effects of Outbound Foreign Direct Investment on the Domestic Capital Stock", *NBER Working Paper*, N° 4668 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, marzo de 1994). Esos resultados deberían interpretarse con cautela ya que se basan en un cálculo de los coeficientes de las salidas de IED y de los de las entradas. Mientras los primeros son estadísticamente significativos en casi todas las estimaciones de regresión, los segundos no suelen serlo y han sido frecuentemente de signo contrario, lo que podría implicar que la IED conduce a una disminución de la inversión mundial.

alteran la dependencia de la inversión interior del ahorro interior, ello no sucede necesariamente con la IED:

... todo dólar adicional de ahorro nacional se mantendría en activos de las inversiones internas en cartera a menos que se use por una empresa multinacional para financiar una inversión directa en el extranjero ... Si las inversiones en cartera se segmentaran totalmente en los mercados nacionales de esa manera, el efecto de la IED que se dirige al exterior sobre los fondos internos disponibles no se vería compensado por una corriente internacional de capital en cartera y la inversión interna agregada se reduciría en la cuantía total de las salidas de inversión directa 58/.

Así, según esa información, en el largo plazo las corrientes financieras no reducen la dependencia de la acumulación de capital de la inversión interior. En cambio, la IED altera la balanza entre ahorro e inversión internos; mientras las salidas de IED reducen la inversión en el país de donde salen, incrementan la inversión en el país al que se dirigen. De ello se desprende que, en tanto en cuanto las corrientes de capital igualen la rentabilidad de la inversión en diferentes países, ello ocurrirá más con la IED que con el capital a corto plazo.

Los datos indican una notable convergencia de la rentabilidad del capital entre los países de la OCDE en los últimos 15 años. Tal como se advierte en el gráfico 6, el coeficiente de variación de esa rentabilidad para el sector empresarial de los países del G7 disminuyó apreciablemente después de la recesión de 1980-1982. También se observa una tendencia similar de la

58/ *Ibid.*, pág. 16.

Gráfico 6

INDICE DE RENDIMIENTO DEL CAPITAL EN EL SECTOR EMPRESARIAL DE LOS PAÍSES
DEL G7 Y VARIACIONES ENTRE LOS PAÍSES a/, 1980-1996
(Porcentaje)

Rendimiento (porcentaje)

Rendimiento

Variación

Coeficiente de variación

Fuente: *OECD Economic Outlook*, N° 61, junio de 1997.

Nota: El gráfico recoge medias móviles trienales. Los datos usados en esas medias para 1997 y 1998 son proyecciones.

rentabilidad obtenida por las empresas estadounidenses en sus inversiones en el extranjero 59/. En los países de la UE, el descenso de la variación ha sido más acusado desde los últimos años del decenio de 1980.

Esta mengua de las variaciones de la rentabilidad ha tenido lugar mientras la propia rentabilidad ha tendido a aumentar mucho. En otras palabras, ha habido una convergencia al alza de la rentabilidad del capital en los principales países de la OCDE. Tal tendencia en los beneficios se refleja también en el incremento relativo de las rentas del capital en el sector empresarial (gráfico 7), tendencia que también cabe encontrar en los países en desarrollo (véase el capítulo IV). No obstante, el aumento de los beneficios no ha ido acompañado de un incremento correspondiente de la parte agregada de la inversión privada en aquellos países, aun cuando en el mismo período se ha producido en los principales países industriales un auge de las salidas y entradas de inversión. Parece así que la mayor IED ha servido, cuando menos en parte, para redistribuir más que para incrementar la inversión mundial total.

La tendencia a que la parte de la inversión disminuya puede guardar relación con el otro aspecto del incremento de la integración de las corrientes financieras, a saber, la inversión en cartera. Como la ingeniería financiera ha

59/ Véase G. Epstein, "International Profit Rate Equalization and Investment: An Empirical Analysis of Integration, Instability, and Enforcement", en G. Epstein y H. Gintis (eds.), *Macroeconomic Policy After the Conservative Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

aumentado las posibilidades de comerciar con valores de renta fija para obtener beneficios a corto plazo, la integración de los mercados de bonos de los países desarrollados se ha incrementado. Esto, juntamente con la convergencia de las tasas de inflación registrada en los últimos años, ha provocado una acusada tendencia hacia la convergencia de la rentabilidad real a largo plazo, que se considera muchas veces como el determinante de mayor importancia de los costos financieros de la inversión. No obstante, el creciente volumen de transacciones de esos instrumentos ha tendido a acrecentar la volatilidad de los precios de los bonos hasta el punto de que en el decenio de 1990 esos bonos superaron en inestabilidad a los precios de acciones y obligaciones. Tal cosa trajo como resultado incrementar la prima de riesgo y elevar a la larga las cotizaciones, que también se han visto impulsadas por la política monetaria. De esta suerte, las consecuencias de la mayor integración de las corrientes financieras en esos mercados ha sido una convergencia al alza de los tipos de interés reales a largo plazo para situarse en niveles históricamente elevados. La subida de los beneficios se ha visto así absorbida, al menos en parte, por los mayores intereses pagados por la deuda de las empresas, que ha redundado en una presión a la baja sobre la inversión en las economías desarrolladas.

La disparidad entre la evolución de los beneficios y la inversión no es algo nuevo. Se trata de una tendencia que surgió a principios del decenio de 1980 y que ya señaló hace diez años la secretaría de la UNCTAD:

Las estrategias financieras a medio plazo adoptadas por las principales economías de mercado desarrolladas a finales de la década de 1970 tenían por objetivo hacer cambiar de signo la tendencia a la disminución de la parte porcentual de los beneficios empresariales en el valor añadido y de las tasas de rendimiento del capital que se había producido durante el decenio y a la que se achacaba la responsabilidad del crecimiento lento y el desempleo. Gracias a la disminución de los precios de las materias primas y de los costos salariales, los beneficios de las empresas se han recuperado. Sin embargo, esto no ha desencadenado el auge de la inversión que esperaban los responsables de las políticas económicas. Las razones principales de que no se haya materializado ese auge de la inversión son el lento crecimiento de la demanda, que ha mantenido bajas las tasas de utilización de la capacidad, la persistencia de los altos tipos de interés reales, y la incertidumbre con respecto a las variables económicas fundamentales y al sistema comercial. Si no se solucionan estos problemas, la inversión y el crecimiento seguirán siendo probablemente bajos 60/.

Si bien los beneficios actualmente están muy próximos a su nivel de antes de 1970, generan mucha menos inversión. Tal como se examinó con mayor detalle en el *TDR 1995*, la principal razón del marasmo de la inversión es la histéresis de bajo crecimiento creada por la política monetaria que tiende a encerrar a casi todas las economías industriales en unas tasas de crecimiento del orden del 2,5%. En cambio, la inversión ahora genera mayores beneficios que antes. La información señala invariablemente el creciente desempleo y los menores costos salariales como los principales factores del auge de los beneficios 61/.

La demanda poco boyante también provoca un exceso de oferta en el mercado de productos, lo que conduce a una acerba competencia entre las empresas. No obstante, como la inversión se caracteriza por su apatía y el ritmo de creación

60/ *TDR 1987*, introducción de la secc. B del cap. II de la primera parte.

61/ Véase información sobre el efecto de los beneficios en la inversión y el efecto del desempleo en los beneficios en A. Glyn, "Does Aggregate Profitability Really Matter?", que se publicará en el *Cambridge Journal of Economics*, septiembre de 1997.

de capacidad es lento, la presión sobre beneficios y precios se ve contrarrestada con creces por el efecto a la baja del mayor desempleo sobre el nivel de salarios. En consecuencia, los costos laborales reales y la inflación se reducen conforme los beneficios aumentan.

Gráfico 7

BENEFICIOS E INVERSIÓN EN LOS PAÍSES DEL G7, 1980-1985

Parte de las rentas del capital en el sector empresarial a/

Porcentaje

Inversión b/ en porcentaje del PIB

Porcentaje

Fuente: *OECD Economic Outlook*, N° 61, junio de 1997.

a/ Excedente bruto de explotación de las empresas, esto es, la diferencia entre el valor añadido calculado al costo de los factores (es decir, sin contar los impuestos indirectos netos) y la remuneración del factor trabajo.

b/ Formación bruta de capital fijo distinta de la que se hace en vivienda.

La combinación de una mayor movilidad del capital, un lento crecimiento de la demanda y un exceso de oferta de mano de obra parece ser así un elemento importante en el incremento de los beneficios en los países de la OCDE. Ese proceso, sin perjuicio de presionar sobre los salarios reales, no suscita necesariamente una convergencia del salario real por causa de las diferencias en las condiciones del mercado de trabajo. Aquellos países que han adoptado políticas laborales "flexibles" tienden a retener la inversión dentro de sus fronteras e incluso atraen IED, creando empleos relativamente mal pagados en

sectores productivos. Como se indicaba en el *TDR 1995*, esa política económica también hace que se cree un gran número de puestos de trabajo de escasa productividad y bajos salarios en el sector de los servicios, transformando parte del desempleo abierto en desempleo encubierto. En los países donde los salarios permanecen relativamente rígidos, las condiciones laborales se traducen en tasas elevadas de desempleo abierto, más bien que en salarios bajos o en desempleo encubierto. Así pues, como ya se señaló, en la zona de la OCDE no ha habido una tendencia a que los salarios converjan desde los primeros años del decenio de 1980, a pesar del aumento del comercio y de la IED.

El desplazar los centros de producción a los países en desarrollo mediante IED con el fin de reducir costos puede influir en la distribución del ingreso entre trabajo y capital en el Norte al crear desempleo y presionar sobre los salarios. Aunque falta un análisis empírico completo de los efectos sobre el empleo, la información disponible sugiere que la IED que se dirigió al Sur no ha sido hasta ahora un factor apreciable en el incremento del desempleo o la desigualdad en determinados sectores del Norte. No obstante, el cuadro está cambiando rápidamente. La aparición de economías dinámicas con una infraestructura humana y física adecuada en Europa central y oriental y en Asia ha ampliado ciertamente las posibilidades que tiene el capital de elegir entre ubicaciones alternativas con una producción intensiva tanto en trabajo como en conocimientos. Asimismo, en muchas industrias cada vez resulta más frecuente que las ETN distribuyan actividades concretas de la cadena de producción entre diferentes países con arreglo a su mayor o menor acervo de conocimientos, permitiendo así a los países en desarrollo entrar más fácilmente en el sistema mundial de producción. Tales fuerzas pueden en verdad trabajar en pro de una mayor convergencia entre países en desarrollo y desarrollados y beneficiar a la mano de obra en el Sur. Con todo, también pueden fortalecer la tendencia mundial a que aumente la parte de los beneficios a expensas de los salarios, algo que es improbable que cambie en tanto en cuanto la demanda mundial padece por defecto y un exceso de mano de obra expulsa a un capital que escasea.

Capítulo III

LAS DESIGUALDADES DE INGRESOS Y EL DESARROLLO

A. Introducción

En los últimos años ha habido una creciente preocupación por las tendencias de la distribución del ingreso. Tal preocupación hunde sus raíces en los temores de que la globalización y el mayor juego de las fuerzas del mercado estén acentuando de algún modo las desigualdades en el plano nacional. Frente a esos temores, se ha sugerido sin embargo que la integración en la economía mundial podría en realidad resolver la aparente contradicción entre crecimiento e igualdad. En este particular se cita a menudo la experiencia de Asia oriental; en esos países, un crecimiento rápido y sostenido ha ido acompañado, según se dice, de desigualdades escasas y en disminución gracias a una política económica orientada hacia el exterior y basada en el mercado ^{1/}.

En este capítulo se presenta información sobre las pautas y tendencias de la desigualdad del ingreso y se examina por qué el crecimiento va acompañado de una desigualdad a veces creciente y a veces decreciente. El capítulo siguiente se centra en la relación entre comercio y liberalización financiera y componentes específicos de la desigualdad, esto es, diferencias en los salarios, reparto del valor añadido entre salarios y beneficios, ingreso agrícola y rentas por concepto de intereses.

El espíritu que anima a estos capítulos es analítico más que normativo; las cuestiones de justicia e igualdad no se abordan ^{2/}. Tampoco el análisis se ocupa de la pobreza per se. Lograr para los pobres un nivel de consumo mínimo socialmente adecuado constituye ciertamente un serio reto social para los gobiernos. No obstante, es cómo gastan los ricos y cómo emplean las rentas de

^{1/} Sobre la orientación hacia el exterior véanse A. O. Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries*, Vol. 3 - *Synthesis and Conclusions* (Chicago y Londres: University of Chicago Press, 1983); M. Schiff y A. Valdés, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Vol. 4 - *A Synthesis of the Economics in Developing Countries* (Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial, 1992). Para un estudio de Asia oriental como ejemplo de rápido crecimiento con igualdad, véase *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993); y también N. Birdsall, D. Ross y R. Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, N° 3, 1995. Sobre la relación entre comercio y distribución, véanse F. Bourguignon y C. Morrison, *External Trade and Income Distribution* (París: Centro de Estudios del Desarrollo de la OCDE); M. Ahluwalia, "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Development Economics*, Vol. 3, N° 4, diciembre de 1976; G. Papanek y O. Kyn, "Flattening the Kuznets Curve: The Consequences for Income Distribution of Development Strategy, Government Intervention, Income and the Rate of Growth", *Pakistan Development Review*, Vol. 26, N° 1, 1987; y A. Wood, *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-driven World* (Oxford: Clarendon Press, 1994).

^{2/} Para las relaciones entre principios éticos y distribución del ingreso, véanse D. Lal, "Distribution and Development: A Review Article", *World Development*, Vol. 4, N° 9, 1976; y A.K. Sen, *Inequality Revisited* (Oxford: Clarendon Press, 1992); y para un enfoque alternativo de la justicia social, véase G. Rodgers, C. Gore y J.B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses* (Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1995).

sus activos de capital lo que reviste una importancia fundamental en lo que atañe al ritmo de la inversión y el crecimiento. Asimismo, prevenir el desarrollo de una sociedad polarizada en la que se vacíe la parte del ingreso de la clase media y se creen unas diferencias crecientes entre los grupos más ricos y lo más pobres de la sociedad influye mucho en la estabilidad política. Estos tres problemas suscitan todos ellos dilemas y merecen que se les preste atención.

B. Distribución de los ingresos personales: datos recientes

Una gran dificultad a que han de hacer frente todas las investigaciones sobre distribución del ingreso, especialmente en los países en desarrollo, es la disponibilidad de datos comparables y fidedignos 3/. En esta sección se recurre a una recopilación reciente de datos con más de 2.600 observaciones sobre distribución del ingreso procedentes de diversas fuentes primarias y secundarias, y que se han depurado para obtener "datos de gran calidad", que comprenden 682 observaciones de 108 países 4/. Este material, completado cuando es menester por datos de otras fuentes, brinda información sobre los coeficientes de Gini y la proporción del ingreso que corresponde a los diversos quintiles de población (véase el recuadro 6) para un gran número de países y también permite algún análisis de las tendencias a largo plazo en algunos países en desarrollo de América Latina y Asia oriental. Todos los datos proceden de encuestas sobre hogares, que se basan en muestras representativas que abarcan todo el país de que se trate, y donde se intenta medir de manera completa el ingreso (sin limitarse a los salarios y con estimaciones del ingreso en especie) o el gasto en consumo 5/.

1. Diferencias entre el Norte y el Sur en cuanto a la desigualdad de ingresos

Las pautas de la desigualdad del ingreso varían sustancialmente entre unos países y otros. Una forma de describir esas diferencias es referirse a la parte del ingreso total percibido por el 40% más pobre, el 40% mediano (las "clases medias"), y el 20% más rico de la población 6/. Como esas partes varían sistemáticamente cabe hacer una clasificación general de los países con arreglo a sus patrones de desigualdad (véase el gráfico 8). En un extremo de la escala,

3/ Sobre estos problemas véanse W. Van Ginneken, "Generating Internationally Comparable Income Distribution Data: Evidence from the Federal Republic of Germany (1974), Mexico (1978), and the United Kingdom (1979)", *The Review of Income and Wealth*, Serie 28, N° 4, 1982; A. Berry, "On Trends in the Gap Between Rich and Poor in Developing Countries: Why we Know so Little", *ibid.*, Serie 31, N° 4, 1985; A. Berry, "Evidence on the Relationships among Alternative Measures of Concentration: A Tool for the Analysis of LDC Inequality", *ibid.*, Serie 33, N° 4, 1987.

4/ Para una descripción del material estadístico véase K. Deininger y L. Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, N° 3, 1996. Cabe acceder a la serie completa de datos por Internet (<http://www.worldbank.org/html/prdmg/grwthweb/growth-t.htm>).

5/ Algunas de las estadísticas sobre la distribución se refieren a hogares, mientras otras versan sobre personas, y el ingreso figura unas veces bruto y otras neto. En el presente análisis no se ha intentado ajustar esas diferencias.

6/ En todo este capítulo, el término "clase media" se usa para referirse al 40% de la población cuyo ingreso está comprendido entre el del 20% más rico y el del 40% más pobre.

Recuadro 6

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD

Los análisis sobre la distribución de los ingresos en un país se basan en dos planteamientos generales. El primero se centra en la distribución funcional, esto es, en la parte del ingreso nacional que va a parar a los diferentes factores de producción. Tradicionalmente, la división básica de ese ingreso es la que tiene lugar entre sueldos y salarios (pagados a los trabajadores), beneficios (remuneración del capital) y renta (de la tierra). Pero es posible afinar más por sector, ubicación y modo de producción, distinguiendo, por ejemplo, entre trabajadores y capitalistas en zonas rurales y urbanas, entre trabajadores autónomos y otros en zonas urbanas, y entre agricultores de subsistencia y agricultores que venden sus cosechas. El segundo planteamiento se centra en la distribución personal (o cuantía) de los ingresos, esto es, en una descripción de cuánto reciben durante un determinado período las unidades individuales receptoras dentro de una población dada. Esas unidades suelen ser hogares o personas. En este último caso, las estimaciones relativas a los hogares se ajustan por el tamaño de éstos (a veces usando como unidad una persona adulta o equivalente) para obtener el ingreso per cápita de los hogares (o por persona equivalente) 1/.

Mientras el análisis de los ingresos de los factores se basa en las cuentas nacionales, los datos fundamentales de la distribución del ingreso personal se obtienen de las encuestas sobre los hogares. Por lo común se emplean tres fuentes principales para calcular los ingresos brutos de los hogares: 1) sueldos y salarios de trabajadores por cuenta ajena e ingresos de trabajadores autónomos; 2) "ingresos de la propiedad", que comprenden intereses, rentas y dividendos, pero donde no se cuentan los beneficios no distribuidos de las empresas; y 3) transferencias corrientes, que comprenden las prestaciones de la seguridad social, pensiones y pagos en forma de anualidades de seguros de vida, así como otras transferencias corrientes. Las plusvalías se excluyen de ordinario, pero se procura incluir las rentas en especie, que teóricamente deberían abarcar los beneficios complementarios en el trabajo (que pueden ser sustanciales en países ricos), la producción para el propio consumo (de particular importancia en sociedades agrarias), y el alquiler imputado que correspondería a los propietarios de su vivienda. El ingreso neto de los hogares (o ingreso disponible) se calcula deduciendo de la cifra bruta los impuestos directos, las cotizaciones a la seguridad social y las aportaciones a los fondos de pensiones 2/.

Las estadísticas sobre la distribución del ingreso personal permiten medir el nivel de vida de personas y hogares. Se consideran como una indicación del bienestar personal, en la hipótesis de que ese bienestar se corresponde con el consumo personal y que el ingreso durante un período representa un consumo potencial y, por ende, un bienestar potencial. Tal medida es, sin embargo, sólo parcial, ya que se ocupa únicamente de "aquella parte del bienestar total que cabe atribuir al consumo de bienes y servicios de la índole que normalmente se venden en el mercado" 3/. Excluye el bienestar derivado de servicios que proporcionan gratuitamente las administraciones públicas, especialmente en materia de salud y educación. Asimismo, se hace el supuesto implícito de que el ingreso se reparte por igual en los hogares y que, por tanto, no existen sesgos en la distribución de los recursos dentro de los mismos. En ocasiones, las estadísticas sobre la distribución del ingreso personal recurren al gasto en consumo de los hogares como indicador del nivel de vida y del bienestar, más bien que a su ingreso. Los datos sobre el gasto se consideran más precisos que aquellos sobre el ingreso, porque es probable que contengan menos errores por defecto en las declaraciones. Pero en razón de las mayores tasas de ahorro de los grupos de ingreso alto, esas estadísticas ofrecen unas estimaciones más bajas de la "desigualdad del ingreso" que aquéllas basadas en los datos sobre este último.

El enfoque principal para medir la desigualdad del ingreso se centra en la parte relativa del producto nacional que perciben determinadas personas u hogares. Una forma corriente de describir gráficamente tal cosa es mediante una curva de Lorenz, que muestra la parte acumulativa del ingreso recibido por partes cumulativas de la población, comenzando con las unidades más pobres. A partir de esa curva cabe obtener indicadores simples de la distribución del ingreso, tales como la parte del 20% más rico (quinto quintil) o la parte del 40% más pobre (primero y segundo quintiles) en el ingreso total de la población. En el gráfico figura un ejemplo de una curva de Lorenz que compara la distribución del ingreso en Brasil y Finlandia: el gráfico muestra que en el Brasil el quintil más rico percibía en 1989 el 65% del ingreso total y el 40% más pobre el 7%, mientras en Finlandia en 1991 las proporciones correspondientes eran en 1991 34 y 26%.

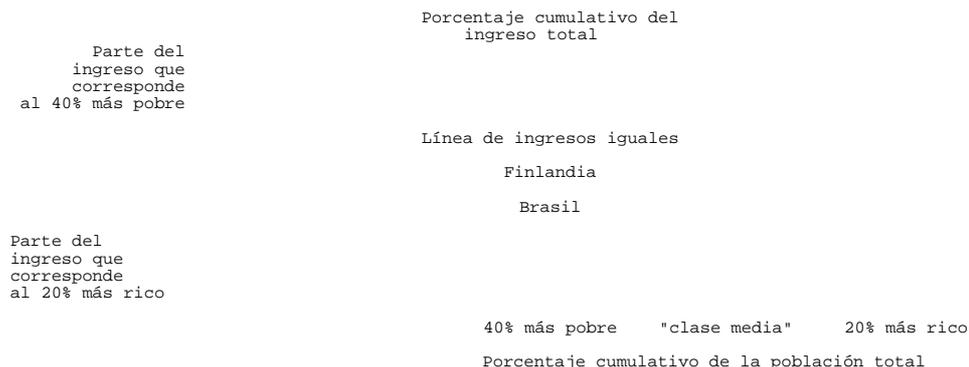
El coeficiente de Gini es el indicador estadístico más común de la desigualdad. Corresponde a la zona entre la curva de Lorenz y la diagonal de igualdad perfecta y varía entre 0 (igualdad máxima) y 1 (desigualdad máxima), o entre 0 y 100 cuando se expresa en porcentaje. Cuanto más desigual sea la distribución del ingreso, mayor será la distancia entre la curva de Lorenz y la diagonal, y mayor también el coeficiente de Gini. Este índice, sin embargo, no es especialmente sensible a la desigualdad ocasionada por la mucha riqueza 4/.

Un segundo planteamiento general para medir la desigualdad es examinar el nivel absoluto del ingreso de determinados grupos de la población (tales como el 40% más pobre y el 20% más rico) 5/. El ingreso absoluto per cápita de un grupo concreto puede calcularse multiplicando el PNB per cápita por la parte del ingreso de ese grupo y dividiendo por la parte que representa de la población. Este procedimiento permite sólo una aproximación poco precisa del

Recuadro 6 (continuación)

ingreso absoluto de los diferentes grupos, ya que la suma de los ingresos personales tal como se miden en las encuestas de los hogares es inferior al PNB. Brinda, sin embargo, un complemento útil de las estadísticas basadas en las partes alicuotas. Por ejemplo, el que disminuya la parte relativa de ciertos grupos de la población, incluidos, claro está, los más pobres, no significa necesariamente que si la economía está creciendo esos grupos tengan un menor ingreso absoluto. También, las estadísticas sobre este último pueden indicar si aumentan o no las diferencias entre el ingreso absoluto de los ricos y el de los pobres.

Curva de Lorenz: distribución del ingreso en Finlandia (1991) y el Brasil (1989)
Porcentaje



La base axiomática de las estadísticas sobre la desigualdad del ingreso es que toda medida debería satisfacer el criterio de que cuando se hace una transferencia de ingreso desde una unidad más rica a otra más pobre disminuye el índice de desigualdad (y viceversa). Esta condición no se cumple necesariamente cuando hay polarización, y así cada vez más se distingue entre esta última y desigualdad. Puede decirse que una distribución del ingreso estará más polarizada cuando se aleje más del centro, de suerte que haya menos personas u hogares con ingresos del nivel mediano. O bien la polarización puede también referirse a una situación en que haya una creciente bimodalidad de la distribución del ingreso en el sentido de que disminuya la frecuencia de los ingresos medianos y aumente aquella de los ingresos más altos o más bajos. Se están allegando estadísticas nuevas para medir esos hechos ^{6/}, pero la polarización puede detectarse de manera sencilla e intuitiva cuando las diferencias entre ricos y pobres van en aumento.

^{1/} En toda esta parte del *Informe*, el término "distribución del ingreso personal" se usa indistintamente para referirse a la distribución del ingreso entre hogares o entre personas. Algunos analistas, sin embargo, reservan esa expresión para el segundo tipo de distribución y se refieren al primero como "distribución del ingreso de los hogares".

^{2/} Las pautas para acopiar y preparar las estadísticas de distribución del ingreso figuran en Naciones Unidas, *Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación de los hogares*, Informes estadísticos, Serie M, N° 61, Nueva York, 1977.

^{3/} H. Lydall, "Effects of Alternative Measurement Techniques on the Estimation of the Inequality of Income", *World Employment Research Working Paper*, N° 2-23/100 (Ginebra: OIT, 1981), pág. 11.

^{4/} Para un examen de la sensibilidad de las diversas medidas de la desigualdad, incluido el coeficiente de Gini, ante la extrema pobreza, la extrema riqueza y otras formas de desigualdad, véase D. Champernowne, "A Comparison of Measures of Income Distribution", *Economic Journal*, Vol. 84, 1974.

^{5/} Este fue el método central adoptado por el Banco Mundial en el decenio de 1970 (véase H. Chenery et al., *Redistribution with Growth* (Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 1974)).

^{6/} Se ha demostrado que es posible que transferencias redistributivas de los hogares más ricos a los más pobres coincidan con una mayor polarización. También en la transición a una distribución bimodal es posible que la parte del ingreso de, digamos, el 30% de la población de nivel medio disminuya mientras la parte del 60% de en medio aumente, y a tenor de ello se ha dicho que los análisis que intentan medir la polarización usando el método de los quintiles "son incapaces de detectar el hecho que quieren estudiar". Se han sugerido diversas medidas de la polarización para abordar tales problemas; véase M.C. Wolfson, "When Inequalities Diverge", *The American Economic Review*, Vol. 84, N° 2 (*Papers and Proceedings*), mayo de 1994.

es posible encontrar sociedades sumamente desiguales, donde el 20% más rico de la población recibe alrededor del 60% del ingreso total, las clases medias el 30%, y el 40% más pobre un mero 10% del total. En esas sociedades "60:30:10", el ingreso medio del 40% más pobre de la población representa sólo un cuarto del promedio nacional, y el ingreso medio del 20% más rico cuadruplica el de la clase media y es 12 veces superior al del 40% inferior. En el polo opuesto hay unas pocas sociedades de "desigualdad baja" donde la parte del ingreso total de la clase media supera a la del 20% más rico. Entre ambos extremos, la pauta que más abunda es aquella donde el 20% más rico de la población recibe en torno al 40% del ingreso total, la clase media esa misma proporción y el 40% más pobre sólo alrededor del 20%. En esas sociedades "40:40:20", el ingreso per cápita de la clase media es igual al promedio nacional, y el del 20% más rico es justo el doble del de la clase media, y cuatro veces superior al del 40% más pobre.

En casi todos los países desarrollados hay una distribución "40:40:20", es decir, en ellos la parte del ingreso de la clase media es superior al del quintil más rico. Las únicas excepciones son Australia, Estados Unidos, Irlanda y Nueva Zelandia, donde la parte del quintil más rico ha sido recientemente del 44 al 46% del ingreso total.

Unos pocos países en desarrollo tienen sociedades 40:40:20, pero en su mayoría son países muy desiguales o pertenecen a una categoría intermedia donde el 20% más rico de la población recibe a veces más, y a veces menos, del 50% del ingreso total. Los países en desarrollo que tienen una distribución 60:30:10 se encuentran sobre todo en América Latina y África (gráfico 8). Sólo tres economías en desarrollo pueden clasificarse como sociedades 40:40:20 a tenor del ingreso, más bien que con arreglo al gasto en consumo: la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y el Nepal ^{7/}. Asia oriental tiene economías con niveles de desigualdad tanto altos como bajos. Tailandia destaca como una sociedad sumamente desigual, mientras Malasia es uno de los nueve países de la categoría intermedia donde el quintil más rico percibe más del 50% del ingreso total de los hogares. Algunos datos sobre el ingreso, más bien que aquéllos sobre el gasto en consumo, sugieren también que Indonesia, como Hong Kong y Singapur, pertenece a la categoría mediana ^{8/}.

En líneas generales esa pauta confirma que siguen existiendo grandes diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados, que ya fueron señaladas hace más de 40 años por Kuznets:

^{7/} Por causa del mayor ahorro de los grupos de ingreso más alto, las desigualdades en el gasto en consumo suelen ser inferiores a las del ingreso. Algunos de los países en desarrollo clasificados como intermedios o como sociedades "40:40:20" con los datos sobre el gasto pueden, por tanto, ser sociedades "60:30:10" o sociedades intermedias, respectivamente, si su clasificación pudiera hacerse con los datos del ingreso.

^{8/} Según encuestas nacionales hechas en Indonesia, el coeficiente de Gini del consumo per cápita de los hogares era 0,34, 0,38 y 0,33 en 1976, 1978 y 1981, respectivamente; para el ingreso per cápita era 0,47, 0,47 y 0,44 en 1976, 1978 y 1982, respectivamente. Véase A. Booth, "Income Distribution and Poverty", cap. 10, en A. Booth (ed.), *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Suharto Era* (Oxford: Oxford University Press, 1991).

Aquellos países [en desarrollo] no tienen clases "medias": existe un acusado contraste entre la porción mayoritaria de la población cuyo ingreso medio es bastante inferior al promedio generalmente bajo del país en su conjunto, y un pequeño grupo en la parte superior con un ingreso relativamente alto. Los países desarrollados, en cambio, se caracterizan por un incremento mucho más gradual desde quienes reciben una parte pequeña a los que disfrutaban de una parte elevada, con unos grupos sustanciales que reciben más que el elevado ingreso medio del país, llevándose los grupos que figuran en lo alto de la escala una parte menor que los grupos de orden comparable en los países subdesarrollados 9/.

La división Norte-Sur en términos de distribución del ingreso nacional puede verse con más precisión si se examina la relación entre desigualdad del ingreso y PNB per cápita. Si este último indicador se fija en 3.000 dólares (a precios de 1987) para distinguir a los países en desarrollo de las economías de mercado desarrolladas en los 74 países para los que se dispone de datos (un umbral que separa a los países en desarrollo de ingreso bajo, ingreso mediano bajo e ingreso más alto respecto de los países más ricos), se hace patente que:

- i) La desigualdad del ingreso es mayor en los países en desarrollo, excepto en los muy pobres, que en los países más ricos;
- ii) La variancia en la desigualdad es mayor entre los países en desarrollo que en los desarrollados;
- iii) La diferencia principal entre los países en desarrollo y los países desarrollados en las pautas de desigualdad es que el 20% de la población más rica recibe una proporción mucho mayor del ingreso total en los países en desarrollo que en los desarrollados, mientras que el 40% mediano percibe una parte menor. Las diferencias entre los países en desarrollo y los países más ricos en lo que corresponde al 40% inferior son menos pronunciadas.

Esas pautas se advierten para los datos tanto sobre el ingreso como sobre el gasto en consumo, pero son más acusadas en el primer caso.

2. Tendencias generales

En el cuadro 33 se resumen las tendencias regionales de la desigualdad del ingreso. Con arreglo al coeficiente de Gini es evidente que en los años transcurridos del decenio de 1990 la desigualdad del ingreso ha aumentado mucho en los anteriores países socialistas de Europa oriental y también en China desde niveles bastante bajos. Una mayor desigualdad también es patente en América Latina en el decenio de 1980. La proporción del ingreso medio del quintil más rico con respecto al del quintil más pobre de la población era superior a 15:1 en esos países. Tal proporción también resulta muy elevada en Africa, habida cuenta de que se basa en datos sobre el gasto.

Estos promedios regionales enmascaran diferentes trayectorias de los países en materia de desigualdad. De toda la información disponible se desprende que hubo unas tendencias generales a que la desigualdad aumentara en el decenio

9/ S. Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, Vol. XLV, N° 1, marzo de 1955, pág. 22.

de 1980 ^{10/}. Estimaciones para 16 economías desarrolladas de mercado muestran que la desigualdad fue en aumento en nueve de ellas. Ese aumento resultó modesto en Bélgica, los Países Bajos y Alemania (con una subida de uno a dos puntos porcentuales en el coeficiente de Gini) y algo mayor en Australia, los Estados Unidos, el Japón, Suecia y, especialmente, el Reino Unido. De los anteriores países socialistas de Europa oriental, donde la desigualdad ha aumentado muchísimo en el contexto de un descenso general del ingreso, el coeficiente de Gini creció 10 puntos entre 1987 y 1993 en Bulgaria, en más de cinco puntos en Rumania, y entre dos y cinco puntos en Polonia, Hungría y la República Checa.

Mientras en América Latina hubo durante la crisis de la deuda del decenio de 1980 una tendencia pronunciada a que la desigualdad aumentara, la recuperación posterior no ha sido suficiente para invertir esa tendencia, por causa sobre todo de los grandes cambios en la política económica que se examinan en el capítulo siguiente. Así, comparando el coeficiente de Gini en 1979-1981 con el de 1989-1990, se advierte que en el segundo período era más alto en la Argentina (Buenos Aires), el Brasil, Chile, Panamá y Venezuela (pero en Colombia era más bajo). Los coeficientes resultaban relativamente estables en el Uruguay y México. Las últimas estadísticas de que se dispone sobre la distribución del ingreso entre los hogares urbanos muestran que, aun cuando hubo una cierta mejora, la parte del ingreso del 20% más rico de la población urbana arrojaba cifras más altas en los primeros años del decenio de 1990 que 10 años antes en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela. En cambio, el Uruguay y Bolivia presentan un descenso claro de la desigualdad (cuadro 34).

En Africa, es posible que en algunos países se haya registrado un proceso de "nivelación a la baja" en buena parte de la distribución del ingreso personal al haberse contraído los sectores monetarios respecto de los de subsistencia, haber bajado los salarios reales y haber disminuido la demanda por los consumidores de bienes y servicios en el sector urbano no estructurado. En ese proceso, las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, medidas en la proporción del ingreso de los asalariados respecto del ingreso de los agricultores de pequeñas parcelas, ha desaparecido. Un ejemplo de esa "nivelación a la baja" es la Côte d'Ivoire (véase el cuadro 35). En cambio, en

^{10/} Esta sección se basa en A.B. Atkinson et al., *Income Distribution in OECD Countries: Evidence of the Luxembourg Income Study*, Estudio de Política Social de la OCDE N° 18 (París, 1995); B. Milanovic, "Income, Inequality and Poverty during the Transition: A Survey of the Evidence", *MOCT: Economic Policy in Transitional Economies*, Vol. 6, N° 1, 1996; O. Altimir, "Distribución del ingreso y pobreza durante la crisis y el ajuste", *Revista de la CEPAL*, N° 52, abril de 1994; A. De Janvry y E. Sadoulet, *Poverty, Equity and Social Welfare: Determinants of Change over Growth Spells*, Documento de trabajo N° 6 sobre cuestiones de desarrollo (Ginebra: OIT, 1995); G. Psacharopoulos et al., *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, Programa de Estudios Regionales del Departamento Técnico de América Latina y el Caribe, Informe N° 27 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996); R. Infante, "Labour Market, Urban Poverty y Adjustment: New Challenges and Policy Options", en G. Rodgers y R. van der Hoeven (eds.), *The Poverty Agenda: Trends and Policy Options* (Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1995); C. Jayarajah, W. Branson, y B. Sen, *Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience 1980-93* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996); V. Jamal y J. Weeks, *Africa Misunderstood, or Whatever Happened to the Rural-Urban Gap?* (Londres: Macmillan, 1993); V. Jamal (ed.), *Structural Adjustment and Rural Labour Markets in Africa* (Londres: Macmillan, 1995); y M. Krongkaew, "Income Distribution in East Asian Developing Countries", *Asia-Pacific Economic Literature*, Vol. 8, N° 2, noviembre de 1994.

Uganda, y también en Nigeria según algunas estimaciones, son patentes grandes incrementos del coeficiente de Gini en el gasto de los hogares. Una tendencia que se advierte en Kenya, la República Unida de Tanzania y Etiopía es una mayor desigualdad rural.

Por lo que atañe a Asia, parece que el tosco estereotipo de Asia oriental como zona de "desigualdad baja y en descenso" es una descripción equivocada no sólo porque algunos de los países tienen niveles relativamente altos de desigualdad, sino también porque esta última aumentó en muchas partes de Asia oriental en el decenio de 1980. En Hong Kong se produjo un aumento en 1986-1991 y también de forma muy acusada en Singapur durante 1979-1983, aunque se moderó después. La desigualdad parece haber ido en aumento en la Provincia china de Taiwán desde 1980 y en la República de Corea desde poco antes de 1990. En Tailandia, la fuerte tendencia al alza de la desigualdad que comenzó a mediados del decenio de 1970, a raíz del cambio hacia una estrategia más orientada hacia la exportación, prosiguió en el decenio siguiente. Un descenso de la desigualdad se encuentra en Indonesia y Filipinas y también, durante 1979-1987, en Malasia, aunque en este país la tendencia a la baja puede no haber continuado en el decenio de 1990. En Asia meridional, Sri Lanka es un país donde la desigualdad ha seguido aumentando.

Cuadro 33

DESIGUALDAD DE INGRESOS DESDE 1970, POR REGIONES

Región ^{a/}	Nº de países	Coeficiente de Gini (en porcentaje)			Cociente entre el quintil más rico y el más pobre		
		1970-1979	1980-1989	1990-1994	1970-1979	1980-1989	1990-1994
Países desarrollados con economía de mercado	12	31,60	32,02	32,78	5,59	5,56	6,02
Economías en transición							
Europa oriental	4	22,34	22,94	27,85	3,09	3,13	4,05
Federación de Rusia ^{b/}			26,40	30,53			5,08
China			31,51	36,20		4,74	6,10
Países en desarrollo							
América Latina	10	49,86	51,39		14,46	15,58	
Asia oriental	7	41,08	40,98		8,29	8,20	
Africa subsahariana ^{c/}	10			44,64			9,52
Africa del Norte ^{c/}	4			38,03			6,57
Asia meridional ^{c/}	2	31,06	31,73	31,28	4,56	4,71	4,63

Fuente: La del gráfico 8, y M.V. Alexeev y C.G. Gaddy, "Income Distribution in the USSR in the 1980s", *The Review of Income and Wealth*, Vol. 39, N° 1, marzo de 1993, cuadro 4A.

Nota: Las cifras son promedios sin ponderar de los coeficientes de Gini y de los cocientes del ingreso o del gasto en los años disponibles de cada período.

a/ Países desarrollados con economía de mercado: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia; Europa oriental: Bulgaria, la antigua Checoslovaquia, Hungría, Polonia; América Latina: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela; Asia oriental: Filipinas, Hong Kong, Malasia, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Tailandia; Africa subsahariana: Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Mauricio, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Senegal, Uganda, Zimbabwe; Africa del Norte: Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez; Asia meridional: India y Pakistán.

b/ El coeficiente de Gini para 1980-1989 corresponde a la ex República Socialista Soviética Rusa y se refiere sólo a 1988.

c/ Los cálculos se basan en el gasto en consumo, y la desigualdad medida no es, por tanto, directamente comparable con otras regiones, donde las medidas se basan en datos sobre el ingreso.

Cuadro 34

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE LOS HOGARES DE LAS ZONAS URBANAS
DE AMÉRICA LATINA EN DIVERSOS AÑOS DESDE 1979
(Porcentaje)

País	Año	Parte del		
		40% más pobre	20% más rico	10% más rico
Argentina ^{a/}	1980	17,4	45,3	30,9
	1986	16,2	48,7	34,5
	1994	13,8	51,1	34,2
Bolivia	1989	12,1	54,3	38,2
	1994	15,1	51,5	35,4
Brasil	1979	11,8	56,0	39,1
	1987	9,8	60,8	44,3
	1993	11,8	58,7	42,5
Chile	1987	12,7	56,1	39,6
	1994	13,4	55,6	40,4
Colombia	1980	11,0	58,8	41,3
	1986	13,1	51,4	35,3
	1994	11,6	57,2	41,9
Costa Rica	1981	18,9	40,1	23,2
	1988	17,2	43,3	27,6
	1994	17,4	43,5	27,5
Guatemala	1986	12,5	52,0	36,4
	1989	12,0	53,5	37,9
Honduras	1990	12,3	55,0	38,9
	1994	13,3	52,5	37,2
México	1984	20,2	41,2	25,8
	1989	16,3	51,3	36,9
	1994	16,8	49,6	34,3
Panamá	1979	15,5	45,9	29,1
	1986	14,3	48,9	33,0
	1994	13,8	51,6	37,4
Paraguay ^{a/}	1986	16,4	48,9	31,8
	1994	16,2	49,8	35,2
Uruguay	1981	17,7	46,4	31,2
	1986	17,8	48,3	33,6
	1994	21,7	40,0	25,4
Venezuela	1981	20,1	37,8	21,8
	1986	16,2	45,1	28,9
	1994	16,7	46,4	31,4

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición de 1996 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.97.II.G.1).

^{a/} Sólo el área metropolitana.

3. El crecimiento y la desigualdad

Con el conjunto de datos disponibles es posible trazar la evolución de la desigualdad del ingreso en 16 economías en desarrollo 11/ desde finales del decenio de 1960 o principios del de 1970. El análisis de tendencia no indica una relación clara entre ingreso per cápita y desigualdad. Economías como las de la Provincia china de Taiwán y Tailandia crecieron con relativa rapidez, pero la desigualdad aumentó en el segundo caso aunque no en el primero. También el crecimiento fue lento tanto en Sri Lanka como en Filipinas, pero mientras la desigualdad aumentó apreciablemente en el primer país, disminuyó en el segundo.

La parte del ingreso total recibida por el 40% más pobre de la población descendió durante ese período en 11 de los 16 países, pero a un ritmo muy lento. Su ingreso absoluto per cápita se redujo sólo en Venezuela, que es también el único país de los 16 donde hubo una tendencia a la baja del PNB real per cápita durante todo el período de 20 años. Para ocho de los nueve países donde el crecimiento del PNB real per cápita resulta estadísticamente significativo, el

Cuadro 35

VARIACIONES RECIENTES DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y DEL PNB
POR HABITANTE EN EL AFRICA SUBSAHARIANA

País	Ambito de la encuesta	Año	Coeficiente de Gini ^{a/} (porcentaje)		Crecimiento anual medio del PNB per cápita real ^{b/} (porcentaje)
Côte d'Ivoire	Nacional	1985	41,2	44,6	-3,77
		1988	36,9	34,6	
Etiopía	Rural	1989		40,8	..
		1994		45,1	
Ghana	Nacional	1988	35,9	40,9	1,39
		1992	33,9	40,8	
Kenya	Rural	1981		50,8	-0,31
		1992		55,6	
Mauricio	Nacional	1986	39,6		6,11
		1991	36,7		
Nigeria	Nacional	1986	37,0	38,1	1,09
		1993	37,5	43,5	
Uganda	Nacional	1989	33,0		0,87
		1992	40,8		
República Unida de Tanzania	Rural	1983		53,5	1,14
		1991		76,7	

Fuente: La indicada para el gráfico 8, y también C. Jayarajah, W. Branson y B. Sen, *Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980-1993* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

a/ Las cifras de la segunda columna del coeficiente de Gini proceden de la segunda fuente indicada.

b/ Desde el primero al segundo año indicados.

11/ Bangladesh, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Malasia, México, Panamá, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia, Venezuela (datos del ingreso); India y Pakistán (datos del gasto en consumo).

crecimiento del ingreso del 40% más pobre también resulta estadísticamente significativo, confirmando que el aumento del ingreso de ese grupo depende de la expansión económica. En Chile y Tailandia, en particular, la mayor desigualdad no ha ido acompañada de un empobrecimiento absoluto de los grupos más menesterosos gracias al rápido crecimiento. Pero el rasgo principal de los resultados tal vez no sean esas relaciones estadísticas sino más bien la conclusión de que el ingreso real del 40% más pobre de la población creció menos de 12 dólares al año (en precios constantes de 1987), o disminuyó durante ese período en 13 de los 16 países, siendo las excepciones la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y Malasia.

Es útil completar el análisis de tendencia con un examen de los cambios en la desigualdad y en el PNB per cápita durante épocas más breves en las que hubo variaciones 12/. Para ello, los analistas de hoy en día estudian los "intervalos" de cambio. Para cada país, un intervalo de cambio en la distribución se define como el tiempo transcurrido entre dos encuestas sobre los hogares comparables y consecutivas. Por ejemplo, un país para el que se disponga de datos sobre la distribución del ingreso en tres encuestas de hogares (1973, 1980 y 1987) permite que se hagan análisis de dos "intervalos" (1973-1980 y 1980-1987).

El cuadro 36 muestra los resultados de esos análisis para 22 países, utilizando datos del ingreso y no del consumo, lo que en conjunto proporciona información sobre 94 intervalos de cambio. En esos análisis se hace patente que la desigualdad aumenta con el crecimiento tan a menudo como disminuye 13/. Pero cuando la muestra se desglosa en episodios de cambio durante dos períodos diferentes, distinguiendo el período hasta 1980 inclusive del posterior a este último año, se advierte una gran diferencia. En primer lugar, la desigualdad aumenta en sólo 42% de todos los intervalos de cambio en el primer período, pero en el que le sigue aumenta en el 64% del total de intervalos. En segundo término, la desigualdad se incrementó en sólo 17 de 39 intervalos en los que hubo un crecimiento del PNB per cápita durante el período de 1965-1980, pero desde 1980 y hasta 1995 la desigualdad aumentó en 19 de 29 de esos intervalos. Para aquellos de estos últimos en los que se redujo el PNB per cápita (que son menos en número) hubo también una diferencia, en el sentido de que tal reducción guardó probablemente mucha más relación con la creciente desigualdad después de 1980 que antes.

12/ La importancia de los episodios con variaciones en el análisis de desigualdad se pone de manifiesto en A. Atkinson, "Bringing Income Distribution in from the Cold", *Economic Journal*, Vol. 107, marzo de 1997.

13/ Esa pauta también se observa por G. Fields en sus trabajos "Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol. 4, N° 2, 1989, e "Income Distribution in Developing Economies: Conceptual, Data, and Policy Issues in Broad-Based Growth", cap. 4, en M.G. Quibria (ed.), *Critical Issues in Asian Development Theories, Experiences and Policies* (Hong Kong, Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1985).

Cuadro 36

RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO Y LAS VARIACIONES EN LA DESIGUALDAD DE INGRESOS
EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1965-1995

Intervalos asociados con:	1965-1980		1980-1995		1965-1995	
	Nº de intervalos	Porcentaje del total	Nº de intervalos	Porcentaje del total	Nº de intervalos	Porcentaje del total
Crecimiento del PNB per cápita						
Mayor desigualdad	17	40	19	49	40	43
Menor desigualdad	22	51	10	26	39	41
Descenso o estancamiento del PNB per cápita						
Mayor desigualdad	1	2	6	15	8	9
Menor desigualdad	3	7	4	10	7	7
Total	43	100	39	100	94	100

Fuente: La del gráfico 8.

Nota: Los países (y el número de intervalos de cambio) incluidos en 1965-1995 son: Bangladesh (6); Brasil (11); Chile (3); Colombia (5); Costa Rica (5); Filipinas (3); Gabón (1); Guatemala (2); Honduras (1); Malasia (4); México (3); Panamá (3); Provincia china de Taiwán (10); Puerto Rico (2); República de Corea (10); República Dominicana (1); Singapur (2); Sri Lanka (4); Tailandia (6); Trinidad y Tabago (2); Turquía (2); Venezuela (8). La suma de los intervalos de cambio para los periodos de 1965-1980 y 1980-1995 es menor que la cifra para 1965-1995, porque se omitieron algunos intervalos de cambio al repartir el conjunto de datos. Se suprimieron así países para los que sólo se dispone de datos de un período y que son Turquía, Trinidad y Tabago, Guatemala y la República Dominicana. Los intervalos de cambio que empezaron antes de 1980 pero terminaron después de esa fecha también se omitieron, excepto para Bangladesh (1978-1981), Costa Rica (1977-1981) y Tailandia (1975-1981), que se clasificaron como 1965-1980; y Puerto Rico (1979-1989), Venezuela (1979-1981) y Sri Lanka (1979-1981), que se clasificaron como 1980 y años posteriores. Para la Provincia china de Taiwán los datos después de 1976 (que se señalan anualmente) son medias trienales.

La muestra en que esas relaciones se basa vino necesariamente determinada por la disponibilidad de datos ^{14/}, pero las conclusiones sugieren que la relación crecimiento-desigualdad cambió en el decenio de 1980 de un modo que implica que el crecimiento ahora produce mayor desigualdad.

4. La variación de la posición relativa de los grupos de ingresos

Cabe hacer un examen más detallado de cómo la desigualdad está cambiando en los países en desarrollo estudiando las tendencias a lo largo del tiempo de la parte del ingreso del 20% más rico, el 40% mediano y el 40% más pobre. Los

^{14/} Sobre otro modo de examinar la relación crecimiento-desigualdad, que abarca sólo el decenio de 1980 y que para algunos países utiliza datos del gasto y para otros datos del ingreso, véase M. Ravallion y S. Chen, "What Can New Survey Data Tell us about Recent Changes in Distribution and Poverty?", *World Bank Policy Research Paper*, N° 1694 (Washington, D.C., 1996). Los autores encontraron que en los países en desarrollo "el crecimiento tiende a ir acompañado de una desigualdad y polarización ligeramente mayores" (pág. 30), pero esa conclusión sólo resulta estadísticamente sólida para la polarización, habiendo una probabilidad igual de que la desigualdad aumentara o descendiera con el crecimiento.

gráficos del anexo a este capítulo 15/, que muestran las tendencias de 24 países desde el decenio de 1960, señalan lo siguiente:

- Una pauta recurrente de los cambios en la distribución durante el decenio de 1980 fue el incremento de la parte del ingreso de los ricos, que se vio casi siempre acompañado de una disminución de la parte del ingreso de la clase media;
- Para muchos países esas tendencias se invirtieron antes de 1980, lo que hizo que la clase media mejorara su parte del ingreso mientras los ricos vieron empeorar la suya.

Los países donde hubo divergencia entre los ricos y las clases medias en el decenio de 1980 son diversos. Entre ellos figuran Bangladesh (después de 1977), el Brasil (después de 1986), Sri Lanka (después de 1973), México (después de 1977), Panamá (después de 1980), Venezuela (después de 1978), Guatemala (después de 1978), Singapur (después de 1978), Tailandia (después de 1975), y la República Unida de Tanzania (después de 1976). De los ocho casos para los que se dispone de datos para los decenios tanto de 1970 como de 1980, hay un cambio y la convergencia creciente se convierte en divergencia creciente entre los ricos y las clases medias en seis de ellos, de forma especialmente pronunciada en Sri Lanka, Panamá y Venezuela. Un cambio similar también se registró en Hong Kong en torno a 1980, y en la India una tendencia a que los ricos y las clases medias convergieran en los últimos años de 1980 se invirtió a partir de 1990, aunque no está claro si tal cosa representa una nueva tendencia.

Un rasgo importante de estas pautas de divergencia es la escala de cambio, en términos de la magnitud de las diferencias en la parte del ingreso entre el 20% más rico y la clase media. En el cuadro 37 puede verse que en Tailandia, por ejemplo, la diferencia entre la parte del ingreso del quintil más rico y la clase media aumentó desde 12 puntos porcentuales en 1975 a 28 en 1992, cuando el grupo más rico incrementó su parte del ingreso total desde 48% a 58% y la parte del ingreso de la clase media disminuyó de 36% a 30%. La cuantía del cambio es tal que algunos países están transformándose desde sociedades 40:40:20 en sociedades intermedias donde el quintil más rico recibe el 50% del ingreso total disponible de los hogares, la clase media un 36% y los dos quintiles más pobres el 15%; y algunas sociedades intermedias, como era Tailandia en 1975, se están transformando en sociedades 60:30:10. Para algunas sociedades de América Latina con una desigualdad del ingreso muy elevada, el paso de una convergencia ricos/clase media a una divergencia detuvo el cambio hacia unas pautas donde el quintil más rico percibía el 50% del ingreso total, y restableció el patrón anterior de distribución muy desigual.

Un segundo rasgo importante de esas pautas es el grado de sincronización en el calendario de los cambios de la distribución en países con estructuras y culturas económicas muy diferentes. Unos cambios sincronizados pueden considerarse una indicación de que las tendencias de la desigualdad del ingreso se ven cada vez más influidas por fuerzas comunes a todos los países, esto es, fuerzas que son de carácter mundial, y no sólo por circunstancias nacionales específicas. Una identificación precisa de los cambios resulta difícil, ya que las encuestas de los hogares en que se basan los datos de la distribución no se hacen con carácter anual y se refieren a años distintos en los diferentes

15/ Los gráficos se basan en datos tomados de las fuentes del gráfico 8, excepto para la República Unida de Tanzania, donde proceden de H. Tabatabai, *Statistics on Poverty and Income Distribution: An ILO Compendium of Data* (Ginebra: OIT, 1997).

países. Pero se advierte que en muchos países hubo un punto de inflexión pasándose de una convergencia entre ricos y clase media a una divergencia en los últimos años del decenio de 1970 y principios del de 1980, período en que el entorno exterior de los países en desarrollo cambió considerablemente. Tal modificación puede también reflejar una respuesta común de la política económica de los países a las nuevas circunstancias.

De los demás casos que se recogen en el anexo, tanto la República de Corea como Chile presentaron una pauta de divergencia creciente entre la parte del ingreso de los ricos y la de la clase media durante ciertos períodos. No obstante, en ambos casos hay un cambio en sentido contrario al observado en la mayoría de los países. La divergencia del ingreso resulta pronunciada en Chile, donde entre 1971 y 1989 la diferencia entre la parte de los ricos y la de la clase media aumentó de 18 a 37 puntos porcentuales, cuando la parte del ingreso del 20% más rico creció de 52 a 63% del ingreso total, mientras la de la clase media descendió de 34 a 27%. En la República de Corea, la parte de la clase media era en 1969 en realidad dos puntos porcentuales superior a la del quintil más rico, pero en 1980 la parte de este último era siete puntos porcentuales superior a la de la clase media. En Chile hubo un cambio hacia la convergencia entre los ricos y la clase media entre 1989 y 1994 y en la República de Corea entre 1980 y 1988 (véase también el cuadro 37).

Cuadro 37

PERÍODOS DE DIVERGENCIA Y DE CONVERGENCIA DE INGRESOS ENTRE EL QUINTIL MÁS RICO Y LA CLASE MEDIA EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO

Divergencia (Descenso de la parte del ingreso de la clase media y aumento de la parte del quintil más rico)				Convergencia (Aumento de la parte del ingreso de la clase media y descenso de la parte del quintil más rico)			
<i>País</i>	<i>Período</i>	Cambio en la diferencia ^{a/}	Tamaño de la diferencia ^{b/}	<i>País</i>	<i>Período</i>	Cambio en la diferencia ^{a/}	Tamaño de la diferencia ^{b/}
Bangladesh	1977-1986	+11	+12	Colombia	1978-1991	-7	+21
Brasil	1982-1989	+13	+38	Rep. de Corea	1980-1988	-3	+4
Chile	1971-1989	+19	+37	Malasia	1976-1989	-6	+20
México	1977-1989	+10	+29	Turquía	1968-1987	-16	+14
Panamá	1980-1989	+11	+28	Chile	1989-1994	-5	+32
Sri Lanka	1973-1987	+13	+19	Indonesia	1976-1993	-3	+2
Tailandia	1975-1992	+16	+28	Pakistán	1979-1991	-4	0
Venezuela	1979-1990	+16	+18	Hong Kong	1971-1991	-4	+14
Rep. de Corea	1969-1980	+9	+7	Costa Rica	1977-1989	-7	+14
India	1990-1992	+4	+4	Filipinas	1965-1988	-9	+19

Fuente: La del gráfico 8.

a/ Desde el comienzo al final del período (puntos porcentuales).

b/ La parte del quintil más rico menos la parte de la clase media (puntos porcentuales) en el año final.

Por lo que atañe a los demás países del anexo a este capítulo, Costa Rica y la Provincia china de Taiwán también dieron muestras de una divergencia en el ingreso, sobre todo desde 1985, pero fue el 40% más pobre el que vio menguar su parte del ingreso en comparación con los ricos en el primer caso y respecto de los ricos y las clases medias en el segundo. Una pauta similar, aunque mucho menos pronunciada, también se advierte en Puerto Rico, con un cambio entre el decenio de 1970 y el de 1980. Aparecen tendencias a que converja el ingreso de

los ricos y de la clase media en Turquía, Malasia, Filipinas, Indonesia y Pakistán, pero más en Turquía que en los otros cuatro países. En realidad, la tendencia puede haber cambiado de signo en Malasia. Una característica que esos cinco países tienen en común es una gran población musulmana 16/. Colombia y Jamaica también presentan una tendencia a que el ingreso de los ricos y las clases medias converja.

Los patrones anteriores también se hacen evidentes en un análisis de los intervalos de cambio de la parte del ingreso de los diferentes quintiles, esto es, de las modificaciones entre años consecutivos. En el cuadro 38 se clasifican las pautas del cambio de la desigualdad en cuatro categorías básicas y dos subcategorías, mostrando la frecuencia con que se dan esas pautas antes y después de 1980, distinguiendo entre países desarrollados y en desarrollo, y estudiando por separado América Latina y Asia oriental entre los países en desarrollo. Los patrones de cambio que se encuentran son:

Tipo 1: Aumento de la parte del 20% más rico, descenso de la parte de la clase media, y

- a) aumento de la parte del 40% más pobre, o
- b) descenso de la parte del 40% más pobre;

Tipo 2: Descenso de la parte del 20% más rico, aumento de la parte de la clase media, y

- a) aumento de la parte del 40% más pobre, o
- b) descenso de la parte del 40% más pobre;

Tipo 3: Descenso de la parte tanto del 20% más rico como de la clase media;

Tipo 4: Aumento de la parte tanto del 20% más rico como de la clase media.

Del cuadro 38 cabe extraer varias conclusiones:

- La pauta principal del cambio en los países tanto desarrollados con economía de mercado como en desarrollo es la del tipo 1 o la del tipo 2. Es raro que tanto el quintil más rico como la clase media estén registrando un aumento o un descenso de su parte al mismo tiempo;
- La parte del quintil más rico aumentó con mayor frecuencia después de 1980 que antes, particularmente en los países en desarrollo. En las economías desarrolladas de mercado, la parte del quintil más rico se incrementó en el 46% de los intervalos de cambio hasta 1980 y en el 49% a partir de ese año, mientras en los países en desarrollo los incrementos correspondientes fueron 45 y 62%, respectivamente. El patrón del cambio en América Latina y Asia oriental presenta una notable semejanza. En América Latina, el quintil más rico mejoró en el 33% de los intervalos hasta 1980 y en el 55% desde 1980; en Asia oriental el incremento fue desde 50% a 67%. No obstante, a diferencia de Asia oriental, en América Latina esa modificación hizo que la convergencia del ingreso de los ricos y de la clase media en el período de 1965-1980 (61% de los intervalos) pasara a

16/ Esta pauta requiere mayor estudio, sobre todo porque para su nivel de ingreso per cápita los países con grandes poblaciones musulmanas parecen también presentar cotas de desigualdad relativamente bajas. Para un intento de esa índole, véase G.A. Jekle, "Zakat and Inequality: Some Evidence from Pakistan", *The Review of Income and Wealth*, Serie 40, N° 2, junio de 1994.

convertirse en una divergencia de esos grupos a partir de 1980 (55% de los intervalos);

- En los países desarrollados, siempre que el quintil más rico aumentó su parte y la clase media perdió terreno (cambio del tipo 1), el 40% más pobre también tendió a ceder terreno. En los países en desarrollo, esa pauta también resulta patente, aunque fue más acusada en el decenio de 1970, particularmente en Asia oriental;
- En los países desarrollados, siempre que la clase media mejoró y el quintil más rico experimentó una mengua de su parte respectiva (cambio del tipo 2), el 40% más pobre también tendió a incrementar su parte del ingreso. Pero en los países en desarrollo, cuando la clase media ganó terreno, el 40% más pobre mejoró tantas veces como empeoró su parte del ingreso durante el decenio de 1970, mientras que en el decenio de 1980 era más probable que saliera perdiendo;
- Existe una gran diferencia entre América Latina y Asia oriental en lo que atañe a las variaciones de posición del 40% inferior. En América Latina, ese grupo mejoró su parte en el 44% de los intervalos hasta 1980, pero en sólo el 30% de los posteriores. En Asia oriental, aumentó su parte en el 41% de los intervalos hasta 1980, proporción que se incrementó a 44% posteriormente.

Cuadro 38

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES EN 1965-1995, POR REGIONES:
FRECUENCIA DE DISTINTOS TIPOS DE VARIACIÓN

	Tipo de variación			Número de intervalos							
				Economías de mercado desarrolladas ^{a/}				Países en desarrollo ^{b/}			
	Sentido del cambio de la parte del ingreso de:			1965-1980	1980-1995	Todas las regiones		América Latina		Asia oriental	
	el 20% más rico	la clase media	el 40% más pobre			1965-1980	1980-1995	1965-1980	1980-1995	1965-1980	1980-1995
1(a)	Alza	Baja	Alza	4	1	5	10	3	4	2	5
1(b)	Alza	Baja	Baja	19	27	15	12	3	7	8	4
Total 1	Alza	Baja	Alza/Baja	23	28	20	22	6	11	10	9
2(a)	Baja	Alza	Alza	23	22	12	3	4	2	6	0
2(b)	Baja	Alza	Baja	10	14	11	8	7	5	4	2
Total 2	Baja	Alza	Alza/Baja	33	36	23	11	11	7	10	2
3	Baja	Baja	Alza	6	6	2	3	1	0	1	3
4	Alza	Alza	Baja	9	12	1	4	0	1	1	3
5	Sin cambios			2	1	0	1	0	0	0	1
Otros ^{c/}				6	3	0	1	0	1	0	0
Total				79	86	46	42	18	20	22	18

Fuente: La del gráfico 8.

a/ Los países incluidos (y el número de intervalos) son Alemania (5); Australia (8); Canadá (19); Dinamarca (3); Estados Unidos (26); Finlandia (10); Irlanda (2); Italia (11); Japón (16); Nueva Zelanda (11); Noruega (7); Países Bajos (8); Reino Unido (26); Suecia (13).

b/ Aquellos enumerados en el cuadro 36 con la adición de Hong Kong (tres intervalos en cada período).

c/ Casos en los que la parte del quintil más rico o la de la clase media se mantienen constantes mientras la de los otros grupos cambia.

Las conclusiones de este análisis de los intervalos de cambio, al igual que el que se centra en el crecimiento y la desigualdad, reflejan lo ocurrido en los países para los que se tienen datos. No obstante, los resultados sugieren que al centrarse sólo en la pobreza muchos análisis de lo ocurrido en el decenio de 1980 han pasado por alto algunas modificaciones cruciales registradas en la distribución del ingreso de los países en desarrollo, a saber: i) el aumento de la parte del 20% más rico de la población; y ii) el descenso de la parte de la clase media. En realidad, el mejor modo de reflejar cabalmente lo sucedido en el decenio de 1980 es decir que las tendencias del decenio anterior, cuando estaba emergiendo una clase media relativamente más rica, se invirtieron. Es ese grupo el que parece haber sido más duramente golpeado en términos relativos durante el decenio de 1980. En situaciones de declive económico, las implicaciones que tiene un descenso de la parte de la clase media no son necesariamente tan graves como en el caso del 40% más pobre. Pero el decaimiento de la clase media - y el fortalecimiento de un patrón de sociedad donde hay un pequeño grupo acaudalado en el extremo superior y una franja muy menguada de clase media, y donde el 40% inferior de la población tiene un ingreso medio entre un tercio y la mitad del promedio nacional - entraña importantes consecuencias sociopolíticas y económicas que a la larga probablemente influyen más en los niveles de consumo de los pobres.

C. Diferencias entre los países en cuanto a la desigualdad de ingresos

Los datos de la sección anterior indican que existen diferencias importantes entre los países en el grado de desigualdad del ingreso, no sólo entre aquéllos con distinto nivel de desarrollo económico, sino también entre los que tienen niveles similares. Si bien, por lo general, la desigualdad del ingreso es mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados, existen también diferencias apreciables dentro del mundo en desarrollo.

Esclarecer por qué la desigualdad es mayor en algunos países que en otros constituye una de las cuestiones más difíciles y embrolladas del análisis económico. La respuesta tradicional que gozaba de cierto consenso buscaba explicar esas diferencias afirmando que la distribución del ingreso cambiaba de consumo con el desarrollo económico. Según esa opinión, que fue expuesta por vez primera por Simon Kuznets, la desigualdad del ingreso aumenta en las primeras etapas del desarrollo y luego disminuye. Con arreglo a esa hipótesis, llamada de la "U invertida", cabe esperar que la desigualdad del ingreso sea mayor en los países de ingreso mediano que en aquellos tanto menos adelantados como industrializados. Tal hipótesis se basa en la idea de que el proceso de desarrollo económico entraña una transición desde una economía agraria de baja productividad a otra industrial de alta productividad. La desigualdad del ingreso tiende a aumentar durante la industrialización no sólo por causa de las diferentes remuneraciones en la agricultura y la industria, sino también por la mayor importancia del ingreso industrial, que se distribuye de manera menos igual que el ingreso agrícola. Sin embargo, cuando la industria se desarrolla y el ingreso medio aumenta, las diferencias en las remuneraciones derivadas de las disparidades en la productividad disminuirán. En consecuencia, se alcanzará un punto de inflexión a partir del cual la distribución del ingreso mejorará conforme el nivel de este último aumente. Según ese punto de vista, por tanto, el crecimiento al principio produce mayor desigualdad y luego mayor igualdad.

En la sección siguiente se analizan las diversas fuerzas que influyen en la distribución del ingreso en las distintas fases del desarrollo económico. En ellas se estudia el mayor o menor grado en que las diferencias entre países en la distribución del ingreso pueden achacarse a diferencias en el nivel de desarrollo y si también hay que tener presentes otros factores.

La información basada en un análisis comparado de la relación en los países entre ingreso per cápita y desigualdad confirma en líneas generales la existencia de una pauta en forma de U invertida donde la desigualdad es menor en los países de ingreso bajo y alto y mayor en los de ingreso mediano, aunque varios estudios no lograran establecer tal relación 17/. Las referencias analizadas antes también apuntan a una relación sistemática entre desigualdad e ingreso per cápita, especialmente cuando la primera se mide por la parte del ingreso del quintil más rico y la de la clase media.

Con todo, puede haber también claramente variaciones considerables en la distribución del ingreso entre países en un nivel similar de ingreso per cápita. Para analizarlas se han examinado diversos factores mediante estudios transversales de países 18/. Aunque tales factores muchas veces están muy correlacionados con el ingreso, se ven también fuertemente influidos por la política económica.

El primer conjunto de factores de esa índole identificados en los estudios cruzados sobre países se refiere a la estructura de la producción. Como las remuneraciones suelen estar muy vinculadas a la productividad, cabe esperar que grandes diferencias en esta última entre distintos sectores de una economía arrojen mucha desigualdad del ingreso a menos que se corrijan mediante políticas redistributivas. En realidad, ésta es una de las principales ideas en que se basa la tesis original de Kuznets. No obstante, no tiene por qué haber una correspondencia pareja entre el ingreso medio per cápita y las diferencias intersectoriales de la productividad. Por lo tanto, si todo lo demás no varía, cuanto mayor sea la dualidad de la estructura de la producción asociada a un determinado ingreso medio per cápita, más desigualdad habrá. A decir verdad, varios estudios han encontrado una estrecha correlación (aunque no necesariamente una relación lineal) entre desigualdad del ingreso y diversas variables que reflejan la mayor o menor dualidad, tales como la proporción de la mano de obra asalariada en la fuerza de trabajo total, la parte de la agricultura en el PIB y la proporción de productos primarios en las exportaciones.

17/ Para las primeras y fundamentales contribuciones al debate véanse I. Adelman y C.T. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1973); F. Paukert, "Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo*, agosto-septiembre de 1973; M.S. Ahluwalia, *op. cit.* Para análisis más recientes véanse S.M. Randolph y W.F. Lott, "Can the Kuznets Effect be Relied on to Induce Equalizing Growth?", *World Development*, Vol. 21, N° 5, 1993; R. Ram, "Economic Development and Inequality: An Overlooked Regression Coefficient", *Economic Development and Cultural Change*, 43, 1995; S.K. Jha, "The Kuznets Curve: A Re-assessment", *World Development*, Vol. 24, N° 4, 1996; y M. Bruno, M. Ravallion y L. Squire, "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues", *World Bank Policy Research Paper*, N° 1563 (Washington, D.C., 1996).

18/ Véanse, por ejemplo, H. Chenery y M. Syrquin, *Patterns of Development 1950-1970* (Oxford: Oxford University Press, 1975); M.S. Ahluwalia, *op. cit.*; J. Cromwell, "The Size Distribution of Income: An International Comparison", *The Review of Income and Wealth*, Serie 23, N° 3, 1977; G. Papanek y O. Kyn, *op. cit.*; A. Fishlow, "Inequality, Poverty, Growth: Where Do We Stand?", en Michael Bruno y Boris Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995); F. Nielsen, "Income Inequality and Industrial Development: Dualism Revisited", *American Sociological Review*, Vol. 59, octubre de 1994.

Un segundo factor que explica las variaciones entre países de la desigualdad es el crecimiento de la población. Aunque ese crecimiento disminuya por lo general cuando el ingreso per cápita aumenta, no por ello deja de haber variaciones considerables en las tasas de crecimiento demográfico de países con un nivel similar de ingreso. Casi siempre la desigualdad resultará mayor donde el crecimiento de la población sea más rápido. Puede haber varios motivos para esa relación. Uno es que la carga de la dependencia resultará más alta en los grupos de ingreso más bajo, por causa de la tendencia observada en las tasas de fecundidad a disminuir cuando aumentan el ingreso y la educación. Otro es que un crecimiento mayor de la población frena el ritmo al que se absorbe mano de obra (si todo lo demás se mantiene igual) y reduce así la parte de la producción que se dedica a remunerar el trabajo.

Generalmente se conviene en que uno de los más importantes factores que explican la desigualdad es el nivel de instrucción y el acceso a la misma. Existe un vínculo doble. Por un lado, una distribución desigual del ingreso tiende a impedir que los pobres inviertan en educación y adquieran conocimientos especializados. Como se examina con mayor detalle en el capítulo V *infra* tal cosa puede obstar seriamente el crecimiento. Por otro lado, una distribución desigual de las oportunidades educativas conduce a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso al ampliar las diferencias en conocimientos y productividad de la población trabajadora. En este aspecto, también, existen considerables variaciones entre países de ingreso similar. En casi todos los estudios cruzados los niveles más altos de matrícula secundaria van acompañados de niveles más bajos de desigualdad. Las diferencias en materia de instrucción también figuran entre los factores más importantes que explican la desigualdad de la remuneración del trabajo dentro de un mismo país. Por ejemplo, un estudio reciente de 10 países latinoamericanos en el decenio de 1980 achacaba alrededor del 25% de la desigualdad del ingreso de los trabajadores a diferencias educacionales, explicándose el resto por factores tales como sexo, origen étnico, edad, ocupación y tamaño de la empresa 19/.

Con todo, conviene señalar que un nivel medio más alto de instrucción no va necesariamente asociado a una menor desigualdad educativa. En realidad, según una estimación, la desigualdad educacional aumenta hasta que la duración media de la escolarización de la fuerza de trabajo alcanza una cifra en torno a 6,8 años, a partir de la cual toda expansión ulterior de la educación va acompañada de una menor desigualdad. Los logros educacionales medios de casi todos los países en desarrollo se encuentran por debajo de ese umbral, particularmente en el Africa subsahariana y en Asia meridional 20/. Si tal umbral se mantuviera con carácter general, entonces la expansión de la educación en todos esos casos podría asociarse a una desigualdad educacional creciente, en especial si se pusiera el acento en la enseñanza secundaria y superior, más bien que en la instrucción de las personas sin ninguna escolaridad.

El estudio de los aspectos educativos pone de manifiesto la influencia crucial que tiene poseer unos activos sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, la desigualdad de la distribución del capital humano no es el único determinante y ni siquiera el principal de la desigualdad del ingreso. La distribución de la riqueza material y, por ende, del valor añadido entre las clases trabajadoras y las propietarias, reviste igual y aun mayor importancia.

19/ Véase Psacharopoulos *et al.*, *op. cit.*

20/ Sobre el punto de inflexión de la desigualdad véase R. Ram, "Educational Expansion and Schooling Inequality: International Evidence and Some Implications", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXXII, 1990.

En realidad, unas grandes desigualdades del ingreso suelen ir acompañadas de una considerable concentración del patrimonio, sobre todo en los países en desarrollo. Centrarse exclusivamente en la educación y el capital humano sólo permite así comprender parcialmente los factores que influyen en la distribución en las economías de mercado. Y lo que es más importante, tal como se indica en el capítulo V posterior, tiene también el efecto de desvincular el análisis del crecimiento del de la distribución, pues el comportamiento de la clase capitalista es fundamental para la acumulación de capital y el progreso técnico, de los que depende el ingreso real tanto de los propietarios como de los trabajadores.

Igual que con el ingreso, entre países de desarrollo similar hay grandes variaciones en la distribución de la riqueza. Datos de países de la OCDE muestran que la desigualdad de la riqueza tiende a ser mucho mayor que la desigualdad del ingreso. Los coeficientes de Gini de la distribución de la riqueza entre los hogares (que oscilaban entre 0,65 y 0,71 en el Reino Unido, Alemania, Francia, Canadá, Suecia y Australia, y que eran del orden de 0,80 en los Estados Unidos y de 0,52 en el Japón durante el decenio de 1980) son bastante superiores a los de la distribución del ingreso. Aunque más o menos comparables en términos de desigualdad de la riqueza, Australia tiene claramente una mayor desigualdad del ingreso que el Reino Unido, y Suecia una desigualdad claramente inferior. No obstante, dentro de cada país la concentración de la riqueza y la del ingreso tienden a correr parejas; por ejemplo, en los hogares de los Estados Unidos la riqueza que tenía el 1% más rico disminuyó desde el 44% en 1929 al 20% en 1972, pero aumentó al 34% en 1992. La desigualdad del ingreso siguió una pauta similar, disminuyendo apreciablemente en la posguerra, pero aumentando mucho en los últimos 20 años.

Existe poca información sobre la distribución de la riqueza en los países en desarrollo. No obstante, datos de la propiedad de la tierra muestran que en América Latina en el decenio de 1960 estaba muy concentrada en comparación con casi todos los demás países y regiones (cuadro 39). Un estudio sobre la República de Corea sugiere que los activos financieros podrían estar peor repartidos que los activos reales. En los últimos años del decenio de 1980, se estimaba que en ese país los coeficientes de Gini para esos activos eran 0,77 y 0,60 respectivamente (frente a 0,40 para el ingreso). En ese momento, el 43% de la riqueza pertenecía al 10% más rico de la población 21/.

Cabe esperar que el efecto de la distribución de la riqueza sobre la desigualdad del ingreso sea mayor en los países en desarrollo. En realidad, la información de que se dispone sugiere que para tales países existe una relación positiva y más bien intensa entre la distribución de las explotaciones agrícolas y la desigualdad del ingreso 22/. Por otro lado, las rentas de la propiedad parecen constituir una parte mucho mayor del ingreso personal total en los países en desarrollo que en los demás. Mientras en el decenio de 1980 y primeros años del de 1990 esas rentas variaban entre el 7 y el 16% en Canadá, Australia,

21/ Sobre la desigualdad de la riqueza en países de la OCDE, véase E. Wolff, "International Comparisons of Wealth Inequality", *The Review of Income and Wealth*, Serie 42, N° 4, diciembre de 1996. Sobre la República de Corea, véase D. Leipziger et al., *The Distribution of Income and Wealth in Korea* (Washington, D.C.: Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, 1992).

22/ Véase N.T. Quan y A.Y.C. Koo, "Concentration of Land Holdings: An Empirical Investigation of Kuznets' Conjecture", *Journal of Development Economics*, Vol. 18, 1985; para una opinión discrepante, véase G. Wignaraja, "Concentration of Land Holdings and Income", *ibid.*, Vol. 29, 1988.

Cuadro 39

DESIGUALDAD EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA
EN ALGUNOS PAÍSES Y REGIONES EN DESARROLLO

País/región	Año/Período	Coefficiente de Gini de la distribución de la tierra
América Latina		
Perú	1961	0,95
Venezuela	1961	0,94
Argentina	1970	0,87
Colombia	1960	0,87
Brasil	1960	0,85
Uruguay	1966	0,83
Asia		
India	1953-1954	0,69
	1961-1962	0,58
	1971-1972	0,59
Indonesia	1973	0,56
Pakistán	1972	0,52
Filipinas	1971	0,52
Provincia china de Taiwán	1960-1961	0,47
Tailandia	1978	0,46
Bangladesh	1977	0,45
Oriente Medio y Mediterráneo		
Irán (Rep. Islámica de)	1960	0,62
Turquía	1960	0,61
Africa		
Botswana	(parcelas tradicionales) 1968-1969	0,50
Côte d'Ivoire	(sector tradicional) 1973-1975	0,42
Kenya	(pequeñas parcelas registradas) 1969	0,55
Malawi	(pequeñas parcelas) 1968-1969	0,41
Mozambique	(sector tradicional) 1970	0,42
	(sector moderno) 1970	0,81
Nigeria	(cultivos agrícolas en las regiones septentrionales) 1963-1964	0,43
	(cultivos agrícolas/arbóreos en las regiones orientales) 1963-1964	0,56
	(cultivos agrícolas/arbóreos en las regiones occidentales) 1963-1964	0,40
Somalia	(cinco distritos) 1968	0,55
Zambia	(sector comercial) 1970-1971	0,76
Ghana	(todas las parcelas) 1970	0,64

Fuente: R.M. Sundrum, *Income distribution in Less Developed Countries* (Londres y Nueva York: Routledge, 1990); D. Ghai y S. Radwan, "Agrarian change, differentiation and rural poverty in Africa: A general survey", en D. Ghai y S. Radwan (eds.), *Agrarian Policies and Rural Poverty in Africa* (Ginebra: OIT, 1983).

Nueva Zelandia y el Reino Unido, hay estimaciones que las cifran en porcentajes tan altos como el 21% en la Colombia urbana en 1967, el 25% en la Provincia china de Taiwán en 1968 y más del 20% en Chile en años más recientes ^{23/}. Un

^{23/} Esas estimaciones están tomadas de P. Saunders, H. Stott y G. Hobbes, "Income Inequality in Australia and New Zealand: International Comparisons and Recent Trends", *The Review of Income and Wealth*, Serie 37, N° 1, 1991; P. Ryan, "Factor Shares and Inequality in the UK", *Oxford Economic Review*, Vol. 12, N° 1, 1996; M. Wolfson, "Stasis amid Change: Income Inequality in Canada, 1965-83", *The Review of Income and Wealth*, Serie 32, 1986; G. Fields, "Income Inequality in Urban Colombia: A Decomposition Analysis", *ibid.*, Serie 25, N° 3, 1979; J. Fei, G. Ranis y S. Kuo, *Growth with Equity: The Taiwan Case* (Nueva York: Oxford University Press, 1979); y A. Guardia, "Distribución del Ingreso en Chile, 1990-1993, según la Encuesta de Hogares", *Estadística y Economía*, 10 (Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadística, junio de 1995).

motivo importante de ese contraste examinado con mayor detalle en el capítulo V) es que, si bien en los países industriales las rentas de la propiedad tienden a mantenerse en empresas y fondos de pensiones, en los países en desarrollo es más probable que vayan a parar a los hogares. Una parte relativamente mayor de tales rentas en el ingreso personal acrecienta los efectos de la desigualdad de la riqueza sobre la desigualdad del ingreso.

También se conviene por lo general en que las variables sociopolíticas determinan mucho la mayor o menor igualdad. En este particular, a menudo se señala el bajo nivel de desigualdad de los anteriores países socialistas. También, como se señaló antes, la desigualdad parece ser baja, habida cuenta de su PNB per cápita, en algunos países con una gran población musulmana. Se ha sugerido asimismo que la desigualdad del ingreso es menor en los países ricos porque hay menos "tolerancia de la sociedad hacia la desigualdad en el ingreso". El nivel de desigualdad de este último se contempla en esa perspectiva como una elección social que los países hacen dentro de sus límites estructurales 24/.

Hay que señalar que esos factores con los que se quiere explicar las diferencias entre países en la desigualdad del ingreso proceden de un análisis estático comparativo que coteja diversas características de diferentes países de distinto nivel de desarrollo y, por tanto, no intenta describir cómo la desigualdad puede cambiar en el transcurso del desarrollo de un país. Este asunto se aborda en la sección siguiente, donde se examinan algunas fuerzas que operan sobre la distribución del ingreso en diferentes fases de desarrollo.

D. El exceso de mano de obra, el crecimiento y la desigualdad de ingresos

1. Factores que contribuyen a una mayor o menor desigualdad

Si ya es muy difícil explicar plenamente las diferencias entre países en lo que se refiere a la desigualdad del ingreso, resulta prácticamente imposible construir un único modelo para describir cómo la distribución del ingreso evoluciona con el desarrollo económico. Por consiguiente, habrá que centrar la atención en ciertas fuerzas clave que tienden a operar sobre la distribución de los ingresos personales mediante sus efectos sobre varias categorías funcionales del ingreso en diferentes fases de desarrollo, con objeto de arrojar alguna luz sobre las diversas causas de los cambios que se han producido en los últimos decenios, y sobre la manera en que la política económica ha influido en esos aspectos.

En sociedades con mano de obra sobrante que puede adoptar la forma de desempleo abierto, subempleo o desempleo encubierto en una multiplicidad de actividades de baja productividad, una condición necesaria para que disminuya la desigualdad es que aumente la demanda de mano de obra. Pero el que el aumento del empleo sea suficiente para reducir la desigualdad dependerá de muchos otros factores.

Para que se absorba la mano de obra sobrante, las posibilidades de empleo deben incrementarse más rápidamente que la fuerza de trabajo. Por eso son importantes tanto la tasa de crecimiento económico como la intensidad en mano de obra de este último. Pero la tasa de crecimiento de la población también influye en la velocidad a que se absorbe la mano de obra excedente. Si las condiciones económicas y demográficas son favorables, podrá llegarse a un punto de inflexión

24/ Véase B. Milanovic, "Determinants of Cross-country Income Inequality: An Augmented Kuznets Hypothesis", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 1246 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994).

en que la mano de obra sobrante se absorba plenamente y la fuerza de trabajo se utilice de forma total y productiva 25/. Antes de ese punto, los cambios en la distribución del ingreso dependerán de lo que ocurra con los salarios y la productividad. Si los salarios reales se mantienen constantes mientras que el empleo se expande y crece la productividad de la mano de obra, cabe esperar que aumente la desigualdad del ingreso.

Inicialmente, una gran parte de la mano de obra sobrante se halla en la agricultura, y los beneficios en este sector fijan un límite más bajo a los salarios reales del sector moderno. Por tanto, la evolución de los salarios reales en el sector moderno a medida que se absorbe la mano de obra sobrante dependerá mucho de la productividad y de los beneficios en la agricultura. Por causa del empleo encubierto, la producción agrícola puede mantenerse constante mientras que se reduce el insumo de mano de obra. Así, una transferencia de mano de obra a la industria aumentaría en la agricultura la productividad media laboral y, por tanto, los beneficios. Sin embargo, si la absorción de mano de obra es lenta y la producción por hectárea se mantiene constante, entonces los beneficios agrícolas crecerían lentamente y los salarios reales del sector moderno se podrían mantener estables pese a un aumento del empleo. En tales condiciones, es probable que la distribución del ingreso empeore a medida que la mano de obra sobrante se absorbe, por razones que también se dan en la hipótesis de la U invertida. Aun cuando la ganancia media de la mano de obra en la economía en su totalidad aumentaría con el crecimiento del empleo en el sector moderno, la dispersión de esos beneficios sería mayor mientras la diferencia entre los sectores moderno y tradicional siga siendo grande. Asimismo, los beneficios se elevarían en relación con los salarios. Todo esto implica que un proceso de industrialización, allí donde la agricultura va muy a la zaga de la industria, puede tener como resultado un empeoramiento significativo de la distribución del ingreso. Además, cuanto más lento sea el ritmo de acumulación y de creación de puestos de trabajo en la industria, más tiempo persistirá la desigualdad.

La distribución del ingreso puede empeorar incluso si aumentan tanto lo que ganan los agricultores como los salarios reales industriales. Esto puede ocurrir no sólo porque tales salarios vayan detrás del crecimiento de la productividad sino también porque la desigualdad en la agricultura se incremente a medida que crecen a diferentes tasas las ganancias en diferentes segmentos del sector. Hasta qué punto ocurrirá esto dependerá, en gran medida, de la índole del desarrollo agrícola. Si tiene una base amplia, beneficiando a grandes porciones de la población rural, entonces las fuerzas que pugnan por una mayor igualdad se robustecerán. A este respecto, sería ciertamente un factor clave una mayor igualdad en la distribución inicial de la tierra. Sin embargo, la intensidad en mano de obra del desarrollo agrícola desempeña también un papel importante. Si la mano de obra se libera a un ritmo más rápido de aquél al que es absorbida de forma productiva por la industria, entonces la mano de obra sobrante se transferiría simplemente de las zonas rurales al sector urbano no estructurado, ejerciendo una presión a la baja sobre los salarios reales.

Una vez que la mano de obra sobrante se absorba plenamente, el crecimiento disminuirá y se limitará al que se pueda obtener mediante aumentos en la fuerza de trabajo y en la productividad. Alcanzado este punto el mercado laboral se contraerá, creando fuerzas que producen una mayor igualdad. El incremento sostenido de los salarios reales dependerá de una mejora continua de los

25/ Se trata aquí de eliminar el desempleo estructural. Después del punto de inflexión, la economía puede todavía tener desempleo cíclico, debido a las fluctuaciones de la actividad económica.

productos intensivos en tecnología y conocimientos. Tal proceso puede de nuevo llevar a una mayor desigualdad si hay escasez de mano de obra calificada. Sin embargo, sin esa mejora, existe el peligro de que los salarios reales tengan que disminuir para garantizar la competitividad con los nuevos productores emergentes de costos bajos. Si una inversión rápida y un progreso tecnológico refuerzan la productividad laboral y garantizan la competitividad, mientras la política educativa va mejorando continuamente los conocimientos, podrá sostenerse un crecimiento rápido de los salarios y en tales circunstancias la desigualdad del ingreso empezará a declinar.

Los cambios en la distribución del ingreso dependerán también de la fuerza de la tendencia subyacente hacia una desigualdad cada vez mayor que es inherente a las relaciones entre acumulación de riqueza y desigualdad del ingreso. Esa tendencia se basa en el simple hecho de que la riqueza creada a través de la industrialización y la acumulación tiende a concentrarse en manos de los ricos, constituyendo la base de una mayor desigualdad del ingreso. El grado de concentración de la riqueza y, por tanto, sus efectos sobre la distribución, dependen a su vez de hasta qué punto las etapas iniciales del desarrollo crean desigualdad.

Todo esto sugiere que la política económica puede desempeñar un papel clave en los cambios de la distribución del ingreso. En las primeras etapas de absorción de mano de obra, la política agrícola, así como las medidas destinadas a acelerar la acumulación en la industria, pueden influir grandemente tanto en la velocidad con que se absorbe la mano de obra sobrante como en la estructura de la distribución del ingreso. La política industrial, la educativa y la laboral adquieren una mayor importancia cuando la economía se mueve hacia arriba en la escala de la tecnología.

2. La experiencia adquirida

Se ha simplificado la secuencia de los cambios en una economía con un excedente de mano de obra como la que se acaba de describir. Pero el hecho de que operan diferentes fuerzas, algunas produciendo más desigualdad y otras menos, puede verse en la experiencia reciente de tres grupos de países: el primero es el de aquéllos que pasaron el punto de inflexión en que se absorbe el excedente de mano de obra y también se mejora la estructura de producción (por ejemplo, el Japón y las NEI de la primera oleada); el segundo, es el de los países que han tenido éxito al absorber la mano de obra sobrante mediante un crecimiento sostenido y rápido, pero que hasta la fecha no han tenido una importante mejora industrial (por ejemplo, Chile, Malasia, Mauricio y Tailandia); y el tercero y último es el de aquellos que no han sido capaces de sostener un rápido crecimiento y de absorber la mano de obra sobrante. En el último grupo figura la gran mayoría de los países en desarrollo, aunque existen diferencias considerables entre ellos por el grado de industrialización conseguido. En algunos, en particular países de ingreso mediano, la mano de obra excedente se halla fundamentalmente en el sector urbano, mientras que en otros se encuentra sobre todo en las zonas rurales, aun cuando el desempleo y subempleo urbanos puedan seguir siendo grandes.

Los cambios en la estructura de la distribución del ingreso varían considerablemente en las etapas más tempranas entre los países de los dos primeros grupos, por diferencias sobre todo en su distribución inicial de la riqueza y en la política seguida en materia de desarrollo agrícola y acumulación. Las economías de Asia oriental que han tenido más éxito, a saber, el Japón durante su período de alto crecimiento y las NEI de la primera

generación, empezaron con un excedente importante de mano de obra 26/. Tanto la Provincia china de Taiwán como la República de Corea eran un caso típico de la mayoría de las economías en desarrollo en que el excedente se hallaba en zonas rurales; en el Japón mucha gente volvió al sector primario después de la desmovilización militar, mientras que en Hong Kong y Singapur hubo mucho desempleo y subempleo urbanos.

En el Japón, la desigualdad del ingreso aumentó a partir de 1953 hasta los primeros años del decenio de 1960, cuando se consiguió el pleno empleo, en razón principalmente de las tendencias divergentes del ingreso de los hogares agrícolas y de los no agrícolas y porque la participación de beneficios aumentó en la industria. Después del punto de inflexión, la desigualdad del ingreso disminuyó, ya que ambas tendencias se invirtieron. El momento preciso del punto de inflexión está menos claro en la República de Corea, pero parece que tuvo lugar en la segunda mitad del decenio de 1970. El país empezó con una distribución del ingreso relativamente equitativa por causa sobre todo de la mucha igualdad en la propiedad de la tierra. Hubo pocos cambios en la desigualdad del ingreso en general, medida por el coeficiente de Gini, entre 1964 y 1970; la parte del quintil más rico y la de la clase media disminuyeron algo, mientras que aumentó la del 40% inferior (véase el anexo). Sin embargo, la desigualdad del ingreso creció después mucho hasta 1976, principalmente porque el crecimiento de los salarios reales, aunque rápido, fue muy a la zaga del crecimiento de la productividad. El mercado laboral se contrajo en la segunda mitad del decenio de 1970, cuando hubo una subida espectacular de los salarios reales, que siguió muy de cerca al incremento de la productividad laboral. Desde 1980, la parte del 40% más pobre se elevó a expensas de la del 20% más rico, mientras que no varió la parte correspondiente a la clase media. Aumentó considerablemente la demanda de mano de obra calificada porque la mejora industrial se inició antes de que se hubiese conseguido el pleno empleo. Sin embargo, las diferencias de sueldos y salarios entre los diplomados de enseñanza media y los de enseñanza superior, y entre los primeros y los de enseñanza primaria, disminuyeron a partir de 1976 después de crecer en el período anterior, gracias en buena parte a la política educativa.

El punto de inflexión del pleno empleo se logró en la Provincia china de Taiwán antes que en la República de Corea, a finales del decenio de 1960. La distribución del ingreso mejoró significativamente en los años cincuenta, pero

26/ El análisis de esta subsección se basa en R. Minami, *The Turning Point in Economic Development: Japan's Experience*, Economic Research Series, N° 14, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University (Tokio: Kinokuniya Bookstore Co., 1973); T. Mizoguchi y N. Takayama, *Equity and Poverty under Rapid Economic Growth: The Japanese Experience*, Economic Research Series, N° 21, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University (Tokio: Konokuniya Company Ltd., 1984); Moo-Ki Bai, "The Turning Point in the Korean Economy", *The Developing Economies*, Vol. 20, N° 1, marzo de 1982; Won-Duck Lee, "Economic Growth and Earnings Distribution in Korea", cap. 4 en T. Mizoguchi (ed.), *Making Economics More Efficient and more Equitable: Factors Determining Income Distribution*, Economic Research Series N° 29, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University (Tokio: Konokuniya Company Ltd. y Oxford University Press, 1991); D.-I. Kim y R.H. Topel, "Labour Markets and Economic Growth: Lessons from Korea's Industrialization, 1970-1990", cap. 7 en R.B. Freeman y L.F. Katz (eds.), *Differences and Changes in Wage Structures* (Chicago y Londres: University of Chicago Press, 1995); J.C.H. Fei, G. Ranis y S.W.Y. Kuo, *Growth with Equity: The Taiwan Case* (Oxford: Oxford University Press, 1979); R. Hung, "The Great U-turn in Taiwan: Economic Restructuring and a Surge in Inequality", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 6, N° 2, 1996.

en casi toda la década siguiente cambió poco, fundamentalmente porque las fuerzas que producen igualdad y desigualdad se mantuvieron equilibradas. La parte del ingreso agrícola disminuyó mucho y hubo un aumento apreciable de las rentas de la propiedad no agrícola. Sin embargo, la desigualdad se redujo considerablemente en la agricultura. Además, el descenso de la proporción de esta última tuvo lugar a la par que se registraba una rápida transformación del sector, que aumentó constantemente su productividad, lo que hizo que los salarios industriales tuvieran un límite inferior más bajo. Los salarios reales en las industrias rurales, que absorbieron bastante mano de obra sobrante, ciertamente crecieron, mientras que se mantuvieron más bien estables en las industrias urbanas. Después del punto de inflexión, la disminución de la desigualdad en el ingreso no agrícola por causa del fuerte aumento de los salarios reales y de la mayor participación del trabajo en el producto nacional reforzó la ininterrumpida tendencia descendente de la desigualdad en la agricultura, produciéndose un aumento constante de la parte de las clases medias (véase el anexo a este capítulo).

La experiencia de la Provincia china de Taiwán en el decenio de 1950 pone de manifiesto la importancia de la política agraria en la distribución del ingreso durante las primeras etapas, cuando se prestó mucha más atención que en la República de Corea a una pronta modernización de la agricultura. Se recurrió a una combinación de precios, inversiones y medidas de apoyo para generar un crecimiento agrícola rápido y con una base amplia, así como un excedente grande para su acumulación en la industria. Inicialmente se hizo una reforma agraria, reduciendo la renta de las explotaciones, que había sido el principal mecanismo de transferencia del excedente agrícola; los arrendatarios se convirtieron en cultivadores propietarios y se alentó a los propietarios de tierras para que participasen en el desarrollo industrial. La política económica del Gobierno provocó que la relación de intercambio interna evolucionara de modo muy desfavorable para los agricultores, pero la producción agrícola aumentó rápidamente, en un 78% entre 1952 y 1964, y la producción por trabajador y el ingreso per cápita de los hogares se incrementaron alrededor de 35% y 10%, respectivamente 27/. Los aumentos de la productividad y la producción se basaron en la inversión pública, en particular en regadíos, lucha contra las inundaciones, introducción de nuevas variedades de semillas, mayor abonado y una diversificación apoyada por organismos de investigación que contaban con apoyo público. Como antes en el Japón, tanto los rendimientos como los insumos de mano de obra por hectárea aumentaron en los cultivos de arroz. Las mejoras de productividad no desplazaron, por tanto, en un principio mano de obra y, en consecuencia, la expansión agrícola contribuyó a absorber mano de obra sobrante. Tanto los agricultores ricos como los pobres participaron en esa expansión. Además, los ingresos agrícolas de los hogares más pobres se complementaron con empleo en industrias rurales. El resultado neto fue una reducción sustancial de la desigualdad del ingreso, reducción que a juzgar por las estadísticas de que se dispone fue la mayor que experimentó una economía desde la guerra, disminuyendo el coeficiente de Gini de 0,55 en 1953 a 0,32 en 1964 28/.

27/ Al igual que en la República de Corea, a principios del decenio de 1970 se pasó de "gravar" la agricultura a subvencionarla. Sobre la política de precios agrícolas en Asia oriental, véanse K. Anderson e Y. Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective* (Sidney y Londres: Allen and Unwin, 1986); y M. Moore, "Economic Structure and the Politics of Sectoral Bias: East Asian and Other Cases", *Journal of Development Studies*, Vol. 29, N° 4, julio de 1993; las cifras del texto sobre los cambios en la producción y el ingreso están tomadas de M. Karshenas, *Industrialization and Agricultural Surplus* (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1995).

28/ Véase J.C.H. Fei, G. Ranis y S.W.Y. Kuo, *op. cit.*

Ese patrón, en el que aumenta la intensidad de mano de obra parejamente a la productividad, reviste un interés más amplio que se extiende a toda el Asia oriental, ya que es intrínseco a la naturaleza de la agricultura arrocerera en zonas húmedas. En realidad, en Java el excedente de mano de obra se está ahora absorbiendo en las zonas rurales, al pasarse de actividades marginales que reportan pocos ingresos al cultivo de arroz, coincidiendo con un mayor trabajo fuera de la explotación, cosa que antes se hacía muy poco y que ahora se ha vuelto más lucrativa gracias a la expansión del arroz y a las inversiones públicas en infraestructura. Estas pautas de cambio explican, al parecer, el que grupos rurales pobres de Indonesia hayan sido capaces de aumentar sus ingresos, aun cuando todavía no se haya alcanzado el punto de inflexión ni exista mucha presión para que suban los salarios rurales 29/.

Una vez más, las experiencias encontradas de Tailandia y Malasia muestran claramente que la política agrícola puede desempeñar un papel clave para que el crecimiento en las primeras etapas del desarrollo produzca igualdad o desigualdad. En el primer país, se ha desatendido a la agricultura aunque más del 60% de la mano de obra sigue trabajando en ese sector. El crecimiento agrícola se ha basado en particular en la ampliación del área cultivada mediante la roturación de nuevas tierras, a menudo en zonas boscosas designadas como reservas. La productividad laboral es muy baja y se estima que el valor añadido por los trabajadores agrícolas disminuyó entre 1971 y 1991; en este último año era menos de la décima parte del de la industria. En Malasia, en cambio, la explotación de nuevas tierras ha sido también un importante mecanismo de crecimiento agrícola, pero el proceso se llevó a cabo de forma más cuidadosa, basándose en programas de inversión pública y en un crecimiento de la productividad, todo ello vinculado a la Nueva Política Económica (1971-1990) que se proponía aumentar los activos propiedad de los indígenas malayos. En 1991, el valor añadido por los agricultores era tres veces superior al de Tailandia, y la diferencia de productividad de la mano de obra en la industria y la agricultura era muy inferior 30/. El crecimiento ha producido menos desigualdad en Malasia (véase el anexo a este capítulo), aunque el patrón general, que en contraste con Tailandia fue de una ligera mejora de la igualdad hasta la mitad del decenio de 1980, refleja obviamente varias otras influencias, incluida la política de redistribución de activos a los indígenas malayos y la mayor importancia del empleo en el sector público 31/.

Como se ya se dijo antes, aunque desatender a la agricultura puede producir desigualdad, de ello no se deduce que el crecimiento agrícola en cuanto

29/ Sobre la índole del crecimiento agrícola en Asia oriental que absorbe mano de obra, véase S. Ishikawa, *Economic Development in Asian Perspective* (Tokio: Kinokuniya Bookstore, 1967); y *Labour Absorption in Asian Agriculture* (Bangkok: OIT-ARTEP [Asian Regional Team for Employment Promotion], 1978). Para un estudio de la Java rural, véanse D. Mazumdar y P. Basu, "Macroeconomic Policies, Growth and Employment: The East and Southeast Asian Experience", Documento N° 7, preparado para el proyecto OIT/PNUD sobre "Política económica y empleo"; y C. Manning, "What has Happened to Wages in the New Order?", *Bulletin of Indonesian Studies*, Vol. 30, N° 3, diciembre de 1994.

30/ Véase D. Mazumdar y P. Basu, *op. cit.*

31/ Esta política aspiraba a incrementar la propiedad societaria de los indígenas malayos (*bumiputra*) y a romper la compartimentación étnica del quehacer económico, a cuyo tenor indios y chinos dominaban el comercio y las actividades industriales. Un objetivo específico fue aumentar la parte de la propiedad malaya desde el 3% del capital total en 1971 hasta el 30% en 1991, fundamentalmente reduciendo la proporción detentada por extranjeros (de 63% a 30%).

tal traiga siempre consigo igualdad. A decir verdad, una característica importante de varios episodios del auge de las exportaciones agrícolas en América Latina y África es que tienen como consecuencia una ampliación de las desigualdades entre los agricultores, especialmente allí donde coexisten plantaciones y campesinos, pero también entre los pequeños propietarios. Un ejemplo es Malawi, donde existe un pronunciado dualismo entre el sector estatal y el sector de los pequeños propietarios, pero también diferencias notables entre estos últimos. La economía creció rápidamente en el decenio de 1970 gracias a las exportaciones agrícolas, pero el coeficiente de Gini se duplicó con creces entre las familias de pequeños terratenientes 32/. En América Latina, aun cuando los pequeños propietarios gozan de algunas ventajas en materia de mano de obra y gestión, su capacidad para adoptar técnicas y cultivos nuevos se ve limitada por factores tales como unos precios desfavorables de insumos y productos en comparación con los productores a gran escala, unos costos de transacción elevados y un acceso limitado al crédito. Ello puede hacer que las tierras se concentren, al vender las suyas el pequeño agricultor, como pudo verse durante el reciente auge de las exportaciones agrarias en Chile basado en la producción de fruta. Un crecimiento agrícola que produce desigualdad, junto con la existencia de un excedente apreciable de mano de obra, puede explicar la parte creciente del quintil más rico de Chile a expensas del 40% medio en los primeros años de la expansión del decenio de 1980, mientras que la mayor rigidez posterior del mercado laboral parece que ha sido un factor importante de las mejoras del decenio de 1990 (véase el anexo) 33/.

Si bien la mayoría de los países en desarrollo no ha sido capaz de mantener un rápido crecimiento para absorber su mano de obra sobrante, ha registrado sin embargo episodios de rápido crecimiento. Tal como sucedía en los ejemplos anteriores, los cambios en la distribución del ingreso siguieron pautas diferentes durante esos períodos, con arreglo al equilibrio que guardaran fuerzas diversas en los distintos países, y no es posible generalizar. No obstante, parece que en las economías donde el excedente de mano de obra se hallaba en zonas urbanas, el crecimiento fue acompañado por lo general de una reducción de las diferencias entre la clase media y los ricos, sin ninguna mejora importante en la parte relativa de la clase inferior. Una explicación posible es que el crecimiento no era ni lo suficientemente rápido ni lo bastante intensivo en trabajo para absorber la mano de obra sobrante, que consiguientemente se mantenía en el sector no estructurado. Como los mercados laborales de la economía estructurada y no estructurada suelen estar segmentados, la existencia de una gran cantidad de pobres urbanos no siempre repercute en los salarios del sector estructurado y, por tanto, en la distribución entre el quintil superior (los más ricos) y la clase media.

32/ Véase F. Pryor, "Changes in Income Distribution in Poor Agricultural Nations: Malawi and Madagascar", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 9, N° 1, octubre de 1990.

33/ Sobre los efectos de los auges de las exportaciones de productos agrarios en América Latina, véanse M. R. Carter y B. L. Barham, "Level Playing Fields and *Laissez-faire*: Post-Liberal Development Strategy in Inegalitarian Agrarian Economies", *World Development*, V. 24, N° 7, 1996; y M.R. Carter y D. Mesbah, "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-export Growth?", *ibid*, Vol. 21, N° 7, 1993. Para un análisis transversal en el que la desigualdad dentro de la agricultura aumenta y luego supera la que existe en el sector no agrícola, véase R. Weisskoff, "Income Distribution and Economic Change in Paraguay, 1972-88", *The Review of Income and Wealth*, Serie 38, N° 2, 1992.

Los datos anteriores sugieren que, por lo general, en las economías con un excedente importante de mano de obra, la desigualdad tiende a ampliarse cuando se colapsa el crecimiento. Un aumento del desempleo y una reducción de los salarios reales suelen conducir a una mengua de la parte del ingreso de las clases medias. Los pobres urbanos y rurales, es decir, el 40% inferior, se ven casi siempre menos afectados en términos relativos que la clase media por la contracción de la actividad económica, porque no se hallan en realidad integrados en la economía estructurada; generalmente recurren al autoempleo que brinda alguna protección frente a disminuciones grandes de los ingresos. En particular, este es el caso de aquellos que dependen fundamentalmente de la agricultura de subsistencia. Como ya se señaló, en tales casos el declive económico puede incluso coincidir con un aumento de la parte de los pobres que trabajan en los sectores de subsistencia. En cambio, cuando los pobres se concentran en zonas urbanas, sus ingresos tienden a disminuir a la par que lo hace la economía estructurada, por su mayor dependencia de esta última.

En muchos países de ingreso mediano con un excedente importante de mano de obra, especialmente en América Latina, el hecho de que la posición relativa de las clases medias respecto del quintil más rico se haya ido deteriorando desde principios del decenio de 1980 refleja la influencia de varios factores. Que su parte del ingreso disminuya cuando se quiebra el crecimiento no sorprenderá a nadie, pero esa parte también se redujo cuando el crecimiento, aunque moderado, fue positivo, porque las medidas adoptadas para conseguir un ajuste de pagos rápido y sustancial, como las devaluaciones o los recortes de la inversión, tuvieron consecuencias importantes sobre los salarios reales y el empleo. Esta es quizá una razón de peso del cambio observado en las relaciones entre crecimiento y desigualdad examinadas antes. Otra razón se refiere a la política económica y explica por qué la recuperación ulterior no hizo que se invirtiera la posición relativa de las clases medias; el drástico giro en la política económica, en particular la liberalización del comercio y las finanzas, parece que ha cambiado el equilibrio de fuerzas en favor de aquellas que provocan una mayor desigualdad, tema éste que se aborda en el capítulo siguiente.

E. Conclusiones

Los datos examinados antes muestran que es muy difícil generalizar sobre cómo cambia la distribución del ingreso con el desarrollo económico. Quizá una de las pocas conclusiones definitivas a que se puede llegar es que ninguno de los países que consiguieron acortar las diferencias de ingreso respecto de los países industriales avanzados en el período de la posguerra, a saber, el Japón y las NEI de la primera oleada, tiene un grado muy alto de desigualdad. Es difícil aventurarse más allá de esta conclusión, ya que bastantes países con niveles muy inferiores de industrialización y desarrollo presentan una distribución del ingreso que es tan igualitaria o más que la de los países que lograron industrializarse en épocas más recientes. Además, contrariamente a una idea muy extendida, la distribución del ingreso no mejoró de manera constante durante el proceso de industrialización tardía.

El equilibrio de fuerzas parece decantarse hacia aquellas que producen una mayor desigualdad del ingreso durante las etapas iniciales de absorción de mano de obra. Sin embargo, el que aumente la desigualdad no es algo inevitable y dependerá mucho de la política agraria. En el Japón, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, el crecimiento agrícola se basó en la reforma agraria, que entrañó una distribución inicial de activos relativamente igualitaria. Las medidas adoptadas en el Japón y en la Provincia china de Taiwán tuvieron como resultado un crecimiento agrícola ampliamente compartido que contribuyó de manera crucial a mantener una distribución del ingreso

relativamente estable en los primeros períodos de industrialización. En cambio, en la República de Corea aumentó mucho la desigualdad del ingreso.

En general, durante la fase de absorción de la mano de obra, los beneficios tenderán a aumentar mientras los salarios reales se quedarán a la zaga de la productividad. Si los beneficios no se reinvierten, el proceso de crecimiento se hará más lento y persistirá la desigualdad. Sería muy importante, así pues, que la política económica consiguiera que se ahorren los beneficios y se inviertan para crear puestos de trabajo y nueva riqueza y que no se dediquen al consumo. Tal como se examina en el capítulo V, en este particular son grandes las variaciones entre los países en desarrollo, y aquellos que han tenido más éxito se caracterizan por su mucho ahorro y la inversión de los beneficios, todo ello estimulado por las medidas de política económica que se estudian en el capítulo VI.

El equilibrio de fuerzas que producen más o menos desigualdad después de la plena absorción de la mano de obra sobrante depende de un conjunto de factores, como la política laboral o el progreso industrial. Una política cuidadosamente diseñada de fomento de la industria puede impedir que se produzcan presiones sobre los salarios cuando aparecen competidores de costos bajos. Una oferta adecuada y creciente de mano de obra preparada evitará que escaseen los conocimientos y se amplíen las diferencias de salarios en este punto. Tal como se examinó de manera detallada en el *TDR 1996*, las NEI de la primera oleada han tenido por lo general éxito en ambos frentes, mientras que las NEI de la segunda generación se han quedado muy a la zaga.

Tampoco aquí los datos corroboran la opinión de que una orientación hacia el exterior va asociada a una mayor igualdad del ingreso. La desigualdad en varios países de Asia oriental y Asia sudoriental con una orientación muy fuerte hacia la exportación es tan alta o aun mayor que en países que se han basado en el mercado interior y en la sustitución de importaciones. Un examen cuidadoso de lo ocurrido en Asia oriental no respalda la idea de que mejora la igualdad al pasar de una política de sustitución de importaciones a una estrategia de desarrollo orientada hacia la exportación. Ya en el *TDR 1996* se analizó por lo menudo que esa distinción tiene poco sentido en Asia oriental, donde la promoción de las exportaciones se combinó con la protección de las importaciones para acelerar la acumulación y el crecimiento de la productividad. Como dijo el fallecido Michael Bruno, comentando los resultados de estudios transversales que vinculan los éxitos en materia de empleo con una orientación hacia el exterior:

Quienes lograron buenos resultados orientándose hacia el exterior ... obtuvieron también buenos resultados en materia de empleo, pero no necesariamente porque prefirieran las exportaciones a la sustitución de importaciones. Es más probable que se desempeñaran mejor porque su política macroeconómica general (con menos frenazos y acelerones, etc.) y otras condiciones (por ejemplo, la disponibilidad de divisas) les ayudó a crecer más rápidamente y pudieron así absorber mano de obra ^{34/}.

La política económica encaminada a determinar la forma, la velocidad y el calendario de la integración en la economía mundial ocupó sin duda un papel clave en los vínculos entre distribución y crecimiento en las NEI de la primera oleada, tanto durante las etapas primeras de absorción de la mano de obra sobrante como en el período posterior de mejora. En ninguna de esas economías se

^{34/} M. Bruno, "Comments on 'The Relationship between Trade, Employment and Development'", en G. Ranis y T.P. Schultz (eds.), *The State of Development Economics: Progress and Perspectives* (Oxford: Basil Blackwell, 1988), pág. 384.

procedió a una liberalización comercial y financiera amplia antes de absorber mano de obra; ni tampoco ningún sector del mercado interno se expuso a la competencia exterior antes de que se incrementaran mucho la productividad y los conocimientos. Tales países nunca hicieron ciertamente el género de cambios abruptos en su política comercial y financiera que han efectuado en años recientes algunos países en desarrollo.

Los datos sugieren con fuerza que si bien el crecimiento rápido no garantiza una mejor distribución del ingreso, el declive económico va normalmente acompañado de una mayor desigualdad. En los países donde hay bastante mano de obra sobrante desvinculada de la economía estructurada, el declive tiende a asociarse con una reducción de las clases medias, como ocurrió mucho durante el decenio de 1980. Sin embargo, la relación entre crecimiento e igualdad parece haber experimentado una transformación grande en varios países, donde no ha habido ninguna tendencia a que se invierta la creciente desigualdad, a pesar de alguna recuperación en el decenio de 1990. Este hecho parece estar estrechamente relacionado con los grandes cambios en la política económica que han asignado mucha mayor importancia a las fuerzas del mercado.

Aquellas economías caracterizadas por una mano de obra sobrante pueden necesitar ahora un crecimiento aún más rápido que en lo pasado para que mejore la distribución. El reto es aplicar una política económica que acelere la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad y altere el equilibrio de fuerzas en favor de las que producen menos desigualdad. Su situación económica difiere en tres aspectos de la que tenían las NEI de la primera oleada, lo que hace que el reto sea especialmente difícil de afrontar. En primer lugar, en América Latina una gran proporción de la mano de obra sobrante es urbana, y en Africa son muy elevados tanto la tasa de urbanización como el crecimiento de la población. En segundo término, en ambos continentes la propiedad de la tierra y el acceso a la misma se hallan fuertemente concentrados y la instrucción se distribuye de forma muy desigual. Por último, la aplicación de la teoría del "big bang" en materia de liberalización parece haber cambiado en muchos de esos países el equilibrio de fuerzas en favor de aquellas que producen una mayor desigualdad sin estimular más el crecimiento.

Anexo al capítulo III

TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES
EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO
*(Parte de todo el ingreso o gasto que corresponde
a diferentes grupos de población)*

20% más rico (R)

clase media (M)

40% más pobre (P)

Porcentaje del ingreso total

Bangladesh

Sri Lanka

Brasil

México

Panamá

Venezuela

Tailandia

República Unida de Tanzania

R R R R R R R R

M M M M M M M M

P P P P P P P P

Fuente: La del gráfico 8 del texto principal y también H. Tabatabai, *op. cit.*

Anexo al capítulo III (continuación)

TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES
EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO
(Parte de todo el ingreso o gasto que corresponde
a diferentes grupos de población)

20% más rico (R)	clase media (M)	40% más pobre (P)
------------------	-----------------	-------------------

Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total

Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total

Turquía

Malasia

Colombia

Filipinas

Pakistán

Indonesia

India

Jamaica

R R R R R R R R

M M M M M M M M

P P P P P P P P

Anexo al capítulo III (conclusión)

TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES
EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO
(Parte de todo el ingreso o gasto que corresponde
a diferentes grupos de población)

20% más rico (R)	clase media (M)	40% más pobre (P)
------------------	-----------------	-------------------

Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total

Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total
Porcentaje del ingreso total

Guatemala

Singapur

Costa Rica

Provincia china de Taiwán

Chile

República de Corea

Puerto Rico

Hong Kong

R	R	R	R	R	R	R	R
M	M	M	M	M	M	M	M
P	P	P	P	P	P	P	P

UNCTAD/TDR/17 (Vol.III)
6 de agosto de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLES

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1997

Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, radio o televisión antes de las 22.00 horas (hora media de Greenwich) del 15 de septiembre de 1997.

UNCTAD/TDR/17		Prólogo Índice Notas explicativas Siglas y abreviaturas Panorama general
UNCTAD/TDR/17 (Vol.I)	Primera parte Capítulo I Capítulo II Anexo a la primera parte	Las tendencias globales La economía mundial: resultados y perspectivas Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo Asuntos planteados en las controversias comerciales relativas a la disposición del Acuerdo de la OMC sobre el trato nacional
UNCTAD/TDR/17 (Vol.II)	Segunda parte Capítulo I Capítulo II Capítulo III Anexo al capítulo III	La mundialización, la distribución y el crecimiento Las cuestiones en juego La mundialización y la convergencia económica Las desigualdades de ingresos y el desarrollo Tendencias de la distribución de los ingresos personales en algunos países en desarrollo
UNCTAD/TDR/17 (Vol.III)	Capítulo IV Capítulo V Capítulo VI	La liberalización, la integración y la distribución La distribución de los ingresos, la acumulación de capital y el crecimiento Fomento de la inversión: algunas enseñanzas de la experiencia del Asia oriental

Capítulo IV

LIBERALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN

A. Introducción

En numerosos países en desarrollo, especialmente de África y de América Latina, la crisis de la deuda de comienzos del decenio de 1980 y las medidas de ajuste macroeconómico y las reformas de política introducidas para hacerle frente han tenido una influencia determinante en la evolución de la distribución del ingreso en los últimos años. Como ya se señaló en el capítulo III *supra*, la distribución del ingreso empeoró en general durante el decenio de 1980 en los países en los que la crisis de la deuda afectó gravemente al crecimiento. Sin embargo, en algunos países, en particular de América Latina, la recuperación no trajo consigo una mejora de la situación. Con muy pocas excepciones, las desigualdades son ahora mayores que antes de que estallara la crisis de la deuda. La propia crisis conllevó una agudización inmediata de las desigualdades de ingresos, puesto que los costos a largo plazo del ajuste no se repartieron equitativamente entre todos los grupos de ingresos. Las perturbaciones comerciales y financieras externas crearon graves desequilibrios macroeconómicos, y las medidas adoptadas para eliminarlos afectaron en medida muy diferente a los distintos grupos de ingresos. El empeoramiento de la relación de intercambio como consecuencia del hundimiento de los precios de los productos básicos a principios del decenio de 1980 causó pérdidas de ingresos en divisas para el conjunto de la economía, pero afectó muy particularmente a los productores de esas mercancías, que vieron mermados sus ingresos. Tampoco se repartió equitativamente entre todos los grupos de la población la carga de las transferencias presupuestarias que hizo imperativas el brusco cambio de signo de las transferencias exteriores netas, provocado a su vez por la reducción de los préstamos bancarios y el pronunciado aumento de los tipos de interés internacionales. En cambio, las rentas del capital pudieron protegerse mucho más fácilmente recurriendo a la fuga de capitales. El ajuste necesario para adaptar la economía a la reducción de los recursos externos requirió una marcada desaceleración de la actividad económica, lo que provocó un nivel importante de desempleo y subempleo. Como se analizó con cierto detalle en el *TDR 1989*, en la mayoría de los países las devaluaciones monetarias y otras modificaciones de los precios relativos introducidas con fines de fomento de la competitividad afectaron en medida desproporcionada a las rentas del trabajo, como indica la pronunciada disminución de los salarios reales a lo largo del decenio de 1980. Las perturbaciones externas y las medidas de ajuste dieron lugar en muchos países deudores a graves conflictos distributivos y a un rápido proceso inflacionario.

En algunos países las causas inmediatas y los efectos de la crisis de la deuda y las perturbaciones causadas por las medidas de estabilización y el ajuste macroeconómico son ya historia. El proceso de estabilización ha tenido un éxito casi sin precedentes. En contra de las expectativas, muchos países han conseguido en gran medida normalizar sus relaciones con los mercados internacionales de capital y han vuelto a recibir muy pronto grandes corrientes de capitales. Después de su hundimiento a principios del decenio de 1980, los precios de los productos básicos han registrado un repunte. La mayoría de los países ha experimentado una reactivación económica, aunque moderada. Sin embargo, no se ha conseguido invertir el proceso de deterioro de la distribución del ingreso, en gran medida porque los drásticos cambios introducidos en las políticas del sector público en respuesta a la crisis han dado lugar a modificaciones fundamentales y permanentes de la distribución del ingreso. En

ninguna región han sido esos cambios más drásticos que en América Latina. Como se ha observado,

... las nuevas modalidades de funcionamiento de las economías y las nuevas normas que rigen la política económica de los gobiernos entrañan mayores desigualdades de ingresos y situaciones de empleo más precarias que en el pasado. ... Por consiguiente, no cabe esperar que la estabilización y la recuperación traigan consigo en esos países mejoras importantes en materia de equidad. Por el contrario, la plena aplicación de las reformas de política y las medidas de ajuste conexas ... puede producir a mediano plazo un nuevo aumento de las desigualdades de ingresos 1/.

Las nuevas modalidades y las nuevas normas tienen por objeto promover el libre juego de las fuerzas del mercado. Aunque abarcan una amplia gama de esferas de intervención pública, como las de la tributación, el gasto público, las empresas públicas, los mercados de trabajo, la agricultura, el comercio, la industria y las finanzas, su objetivo es otorgar un papel más importante a los mercados, principalmente a través de una integración más estrecha con la economía mundial. Por consiguiente, en el presente capítulo se examinarán las repercusiones que tienen en la distribución del ingreso las políticas adoptadas en dos de las principales esferas de integración, el comercio y las finanzas. Se analizarán, en particular, la evolución de las diferencias salariales entre trabajadores cualificados y no cualificados, la distribución del valor añadido del sector manufacturero entre ingresos del trabajo e ingresos del capital, los efectos de las reformas de los precios agropecuarios en la relación de intercambio interna, y las causas de los incrementos de los intereses y otros ingresos financieros.

B. Liberalización del comercio y desigualdad salarial

La creencia de que la mundialización ha de conducir a una mayor igualdad de ingresos en los países en desarrollo se basa principalmente en el supuesto de que la mayor integración de esos países en el sistema mundial de comercio a través de la eliminación de aranceles y obstáculos no arancelarios ha de beneficiar a los pobres. En efecto, se supone que en condiciones de libre comercio la estructura de producción de un país está configurada por su ventaja comparativa, que depende a su vez de la disponibilidad relativa de los factores de producción, de manera que cada país debería producir y exportar las mercancías en cuya producción se utilicen más intensamente los recursos nacionales más abundantes, e importar las mercancías que requieran los factores menos abundantes. Puesto que el capital se consideraba el factor relativamente más escaso en los países en desarrollo, éstos importarían las mercancías intensivas en capital y exportarían las que requirieran la utilización intensiva de tierra y mano de obra. Aumentaría así la demanda de mano de obra y disminuiría la de capital, causando una mejora de los ingresos del trabajo en relación con los del capital.

Cada vez está más extendida la opinión de que la creciente movilidad internacional del capital hace que la disponibilidad relativa de ese factor influya cada vez menos en la ventaja comparativa de un país, mientras que la intensificación del comercio de mercancías con utilización intensiva de conocimientos ha aumentado la importancia de la disponibilidad relativa de mano de obra cualificada y no cualificada en la determinación de las pautas y los efectos del comercio. De ahí que, puesto que la mano de obra cualificada es

1/ O. Altimir, "Income distribution and poverty through crisis and adjustment", *CEPAL Review*, Nº 52, abril de 1994, págs. 8 y 26.

relativamente escasa en los países en desarrollo, en situación de libre comercio esos países deben concentrarse en la producción agropecuaria y manufacturera que requiera mano de obra no cualificada. Aumentará así la demanda relativa de mano de obra no cualificada, lo que conducirá a una reducción de las desigualdades salariales. Por consiguiente, se espera que la mundialización no sólo mejore los ingresos del trabajo en relación con los del capital, sino también los ingresos de la mano de obra no cualificada en relación con los del capital humano encarnado en la mano de obra cualificada.

Desde mediados del decenio de 1980 numerosos países en desarrollo han adoptado medidas unilaterales de liberalización del comercio, entre las que se cuentan la eliminación de obstáculos no arancelarios y marcadas reducciones de los aranceles. La liberalización del comercio ha llegado mucho más lejos en América Latina que en otras regiones. La mayoría de los países latinoamericanos, que habían erigido barreras mucho mayores a las importaciones que los países del Asia oriental, han llegado ahora mucho más lejos que éstos en el desmantelamiento de tales obstáculos. A principios del decenio de 1980, los tipos arancelarios medios y máximos de seis de los mayores países de América Latina eran inferiores en casi un 50% y dos tercios, respectivamente, a los del Asia oriental, y su dispersión era considerablemente menor. Los obstáculos no arancelarios eran muy moderados y, en conjunto, inferiores a los de países industriales avanzados y las NEI del Asia oriental 2/.

A pesar de la predicción teórica de que se reducirían las desigualdades de ingresos, los datos empíricos de que se dispone sobre esa experiencia de liberalización del comercio en América Latina parecen indicar lo contrario: en casi todos los países que aplicaron una rápida liberalización del comercio después de haber seguido la denominada estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, ha aumentado la diferencia entre los salarios de los trabajadores cualificados y los de los no cualificados. Diversos estudios en los que se examina la evolución de los salarios relativos en diversos episodios de liberalización del comercio en la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Uruguay presentan datos que indican casi invariablemente un aumento y no una disminución de las diferencias salariales 3/. En la mayoría de los países se profundizó la brecha entre los salarios e incluso llegaron a disminuir los salarios reales de los trabajadores no cualificados, al tiempo que aumentaba el desempleo. Ese aumento de la remuneración relativa de los trabajadores cualificados ha ido acompañado en algunos casos por un aumento de la oferta de trabajo cualificado en relación con el no cualificado. Durante esos episodios de liberalización del comercio han influido sin duda en los salarios y el empleo algunos otros factores, entre ellos los relacionados con el ajuste macroeconómico y las reformas del mercado laboral. Sin embargo, los datos disponibles indican que, aunque esos factores pueden haber contribuido en

2/ Véase *TDR 1993*, segunda parte, cap. III.

3/ Esos datos se examinan en E.J. Amadeo, "The knife-edge of exchange-rate-based stabilization: Impact on growth, employment and wages", *UNCTAD Review 1996* (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.97.II.D.2); D.J. Robbins, "HOS Hits Facts: Facts Win Evidence on Trade and Wages in the Developing World", *Development Discussion Paper No. 557*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, octubre de 1996; C.A. Pissarides, "Learning by Trading and the Returns to Human Capital in Developing Countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, No. 1, enero de 1997; y A. Wood, "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *ibid.*

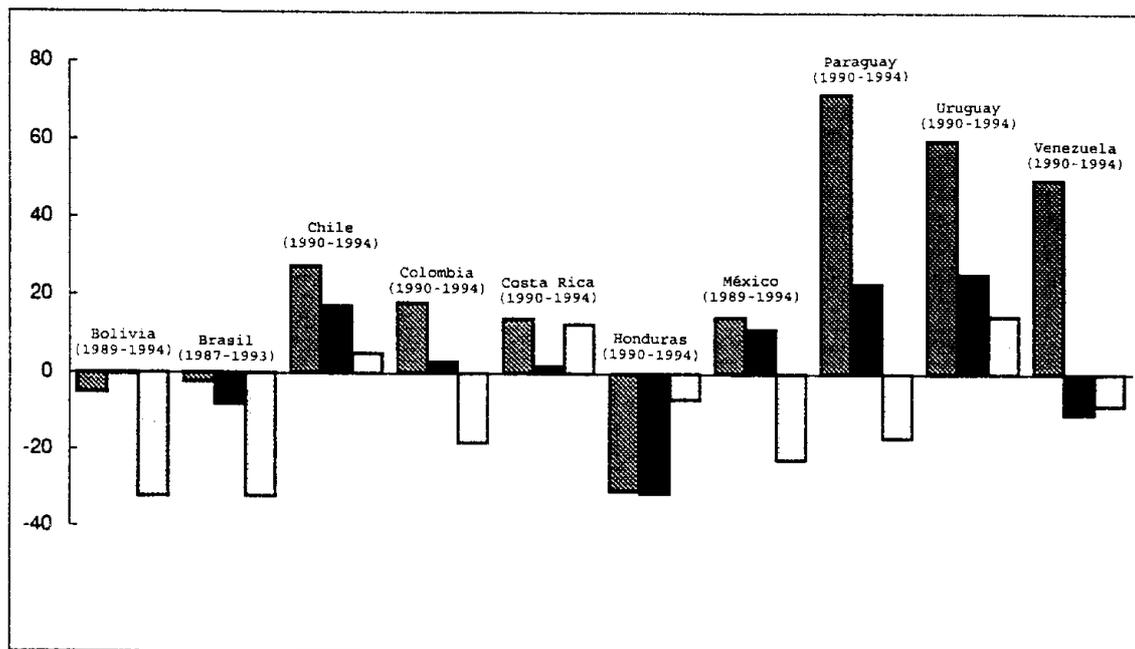
algunos países a la profundización de las desigualdades salariales, éstas se explican principalmente por la liberalización del comercio.

El empeoramiento de la situación de la mano de obra no cualificada en América Latina ha sido señalada recientemente, entre otras fuentes, por la CEPAL:

La distancia entre los ingresos del personal profesional y técnico y los de los trabajadores de sectores de baja productividad aumentó entre un 40 y un 60% en el período 1990-1994. Esa tendencia fue el resultado neto del rápido aumento de los ingresos de los trabajadores cualificados y la reducción o el estancamiento de la remuneración de los trabajadores no participantes en el proceso de modernización de la producción, que representan un porcentaje elevado del empleo total ^{4/}.

Gráfico 9

VARIACIONES DE LA REMUNERACIÓN DE VARIAS CATEGORÍAS DE TRABAJADORES URBANOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA DURANTE EL DECENIO DE 1990
(En porcentaje)



■ Profesionales y técnicos
■ Funcionarios públicos y asalariados de empresas que emplean a más de cinco personas
□ Trabajadores de sectores de baja productividad

Fuente: CEPAL, *The Equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit* (LC/G.1954 (CONF.86/3)), Santiago de Chile, marzo de 1997, cuadro II.5.

Nota: Los trabajadores de sectores de baja productividad abarcan los asalariados de empresas de menos de cinco trabajadores, los trabajadores por cuenta propia no empleados en ocupaciones profesionales o técnicas, y los empleados domésticos.

^{4/} CEPAL, *The Equity Gap, Latin America, the Caribbean and the Social Summit* (LC/G.1954 (CONF.86/3)), Santiago de Chile, marzo de 1997, pág. 60.

En el gráfico 9 se muestra la evolución reciente de los ingresos de tres categorías de trabajadores en América Latina, en países y períodos sobre los que se dispone de los datos pertinentes. De los diez países incluidos en el gráfico, todos menos uno registraron un aumento de la diferencia entre los trabajadores cualificados (personal profesional y técnico) y los no cualificados (es decir, los de los sectores de baja productividad). Con la excepción de Chile, Costa Rica y el Uruguay, los ingresos reales de los trabajadores no cualificados disminuyeron durante los períodos en cuestión, y esa disminución llegó a ser del 30% en Bolivia y el Brasil y del 20% en Colombia y México. En Bolivia y el Brasil los ingresos reales de los trabajadores no cualificados disminuyeron en mucho mayor medida que los de los trabajadores cualificados. En Colombia y México la disminución de los ingresos de los trabajadores no cualificados fue acompañada de un aumento de los de los trabajadores cualificados. En Chile el aumento de los ingresos reales de los trabajadores no cualificados en el período 1990-1994 (un 5% acumulativo) permaneció muy por debajo del aumento del ingreso real per cápita durante el mismo período (más del 20%). También aumentó en la mayoría de los países, aunque por un margen menor, la diferencia entre la remuneración de los funcionarios públicos y la de los trabajadores cualificados empleados por grandes empresas 5/.

También la OIT, en una comparación de los salarios reales de 1975-1979 con los de 1987-1991 en una muestra de 30 países de África, Asia y América Latina, ha observado un aumento de la dispersión de los salarios en el sector manufacturero durante el reciente período de mundialización. Los mayores aumentos de la dispersión salarial correspondieron a Chile, Tailandia, el Brasil y la República Unida de Tanzania. Se observó que en alrededor de dos tercios de los países habían disminuido los salarios reales medios y que existía una correlación entre esa disminución y el aumento de la dispersión de los salarios 6/. Entre las economías en que disminuyó la dispersión de los salarios se cuentan el primer grupo de NEI del Asia oriental, donde esa tendencia coincidió con aumentos importantes de la productividad del trabajo. La única excepción a esa tendencia a la disminución de la dispersión de los salarios en el Asia oriental ha sido Hong Kong.

Se han formulado diversas explicaciones para conciliar el aumento de la desigualdad salarial con las consecuencias teóricas de los efectos de la ventaja comparativa en el comercio. Si la liberalización del comercio y el aumento de la movilidad del capital aceleran la introducción de las tecnologías más idóneas en los países en desarrollo, y si la utilización de esas tecnologías requiere mano de obra con formación especial, el aumento de la demanda de trabajadores cualificados puede conducir a un aumento de las diferencias salariales. Sin embargo, para ello es necesario que el cambio tecnológico sea considerable, lo que se reflejaría en un pronunciado incremento de las importaciones de bienes de capital y de las exportaciones de mercancías producidas con utilización intensiva de mano de obra cualificada. Sin embargo, la apertura de los mercados

5/ A pesar de los crecientes datos disponibles sobre la influencia de la liberalización del comercio en la profundización de las desigualdades de ingresos en América Latina, según un reciente estudio del BID, se han observado efectos positivos de la liberalización del comercio en la distribución del ingreso personal. Sin embargo, no se ha hecho ningún intento de conciliar esas conclusiones con todos los demás indicios en contrario; véase J.L. Londoño y M. Székely, "Sorpresas Distributivas Después de una Década de Reformas: América Latina en los Noventa" (documento mimeografiado), BID, febrero de 1997.

6/ *El empleo en el mundo 1996/97* (Ginebra, OIT, 1996), cuadro 5.9 y texto conexo.

observada en América Latina no ha ido acompañada por lo general de un aumento importante de la inversión y de la transferencia de tecnología. Como se analizó más detalladamente en el *TDR 1995*, aun la llegada de corrientes masivas de capitales no se tradujo en una reactivación de la inversión. Además, buena parte del incremento de la inversión correspondió a la construcción residencial; en 1992, en el conjunto de los siete principales países de América Latina las inversiones en maquinaria y equipo fueron menores que a principios del decenio de 1980.

Más importante todavía es el hecho de que el aumento de las diferencias salariales en favor de la mano de obra cualificada no haya ido acompañado de un aumento relativo de las exportaciones de productos que requieren utilización intensiva de mano de obra cualificada. En Chile se ha registrado una pronunciada reactivación de las inversiones, pero que ha ido acompañada de un rápido crecimiento de las exportaciones intensivas en mano de obra y basadas en la transformación de recursos naturales. Aunque el auge de las inversiones incrementó la productividad, el aumento de las exportaciones parece determinado en gran medida por el hecho de que los salarios reales de esos sectores se rezagaron respecto del aumento de la productividad. En el conjunto de la Argentina, Chile y Colombia, la participación de los productos primarios y de los productos basados en recursos naturales y con gran intensidad de trabajo sólo disminuyó ligeramente, del 89 al 82%, de 1985 a 1994. En el caso del Brasil, la disminución fue del 64 al 58%. El único país que registró una disminución considerable de la proporción correspondiente a esas exportaciones fue México (del 45 al 23%), pero lo que podría imputarse a primera vista al crecimiento de las actividades con utilización más intensiva de mano de obra cualificada es en realidad el resultado del aumento de las actividades de montaje con utilización intensiva de trabajo propias de las maquiladoras, vinculadas a inversiones extranjeras directas 7/.

En algunos casos, la demanda de mano de obra cualificada (medida por el nivel educativo) ha aumentado en relación con la de trabajadores no cualificados sin que al mismo tiempo se incrementara la inversión para modernizar la industria y promover la producción de exportaciones con utilización intensiva de tecnología. Sencillamente, las industrias de baja tecnología se han ido dotando de personal más cualificado (incluidos directivos). Esa tendencia a la sustitución de mano de obra no cualificada por mano de obra más cualificada puede haber sido puesta en marcha por la liberalización del comercio cuando los sectores en cuestión empezaron a encontrar dificultades para competir con las importaciones y se constató que para restablecer la competitividad no bastaba con reducir los salarios de la mano de obra no cualificada, sino que era necesario contratar a más trabajadores cualificados. Hay indicios de que ése fue el proceso que se registró en México durante el período 1987-1993 en los sectores de bienes comerciables 8/.

Como se señaló en el capítulo anterior, en un período de absorción de mano de obra excedente puede aumentarse el empleo de mano de obra no cualificada sin que aumenten los salarios reales. Puesto que las actividades con gran intensidad de mano de obra no cualificada emplean también alguna mano de obra cualificada, la absorción de trabajadores no cualificados puede ir acompañada de un aumento de la demanda de trabajadores cualificados, lo que, si éstos escasean, puede

7/ Véase *TDR 1996*, cuadro 32.

8/ M.I. Cragg y M. Epelbaum, "Why has wage dispersion grown in Mexico? Is it the incidence of reforms or the growing demand for skills?", *Journal of Development Economics*, vol. 51, 1996.

conducir a un aumento de sus salarios y a una profundización de las desigualdades salariales. Ésa puede ser la explicación del aumento de las diferencias de salarios en países como Chile, que, como ya se ha señalado, han venido absorbiendo mano de obra excedente. Sin embargo, no puede explicarse así la experiencia general. En primer lugar, como se ha indicado, las diferencias salariales se agudizaron aun en países en que aumentó la oferta de mano de obra cualificada. En segundo lugar, las desigualdades salariales se incrementaron principalmente en un contexto de disminución de los salarios reales y de reducción del empleo de trabajadores no cualificados en el sector manufacturero.

Otra explicación posible de la creciente dispersión de los salarios parte del supuesto de que las dotaciones de factores deben compararse a escala mundial. La creciente competencia de China, la India e Indonesia, países en los que la mano de obra no cualificada es mucho más abundante y barata, ha hecho que disminuyera la participación de los países de ingreso mediano en el mercado mundial de productos intensivos en mano de obra, contrarrestando el aumento previsto de la demanda relativa de mano de obra no cualificada en esos países. De la misma manera que el aumento del desempleo de trabajadores no cualificados y la profundización de las desigualdades salariales en los países industriales se explican por la expansión del comercio Norte-Sur de manufacturas, se atribuyen a la liberalización del comercio problemas similares en los mercados laborales de los países en desarrollo de ingreso mediano, que encuentran crecientes dificultades para competir dentro y fuera del país con productores más baratos. Dicho de otra manera, los pobres de esos países han sufrido como consecuencia de la liberalización del comercio porque no eran suficientemente pobres o suficientemente numerosos. Al mismo tiempo, esos países no pueden aumentar sus exportaciones con gran intensidad de mano de obra cualificada porque no pueden competir con los países industriales. El efecto que tienen esos dos factores en la desigualdad salarial depende de su intensidad relativa, pero se supone que la pérdida de competitividad ha sido mayor para los productos que requerían una utilización menos intensiva de mano de obra cualificada, en parte como resultado de los efectos de fomento de la utilización de mano de obra cualificada que se atribuyen a la liberalización.

El auge de los productores asiáticos de manufacturas de bajo costo con utilización intensiva de mano de obra ha modificado sin duda los parámetros del comercio internacional para otros exportadores de esos productos, y debería haber tenido asimismo importantes repercusiones para el primer grupo de NEI del Asia oriental, alrededor de la mitad de cuyas exportaciones consistía en productos de ese tipo a mediados del decenio de 1980. Sin embargo, esos países han podido reaccionar a la nueva competencia reestructurando y mejorando sus exportaciones intensivas en mano de obra y reorientando la producción hacia sectores con utilización más intensiva de mano de obra cualificada ^{9/}. Como se señaló en el *TDR 1996*, durante el decenio de 1980 se registró una corriente de

^{9/} La diferente capacidad de los países para reaccionar al aumento de la competencia en productos con utilización intensiva de mano de obra también se refleja en la evolución de la relación de intercambio del sector manufacturero. Durante el período 1979-1994, los precios mundiales de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo disminuyeron en alrededor del 2% anual en relación con los de las exportaciones con utilización intensiva de conocimientos de los países industriales. La disminución más considerable correspondió a los países menos adelantados, seguidos de los países ACP, latinoamericanos y mediterráneos, mientras que afectó mucho menos a los países del Asia oriental; en el caso de la República de Corea, la relación de intercambio del sector manufacturero registró incluso una evolución favorable durante ese período. Véase *TDR 1996*, segunda parte, cap. III.

importaciones de bienes de capital en la República de Corea y en la Provincia china de Taiwán al reestructurarse esas economías para abordar actividades industriales con mayor utilización de mano de obra cualificada. Esa reestructuración se llevó a cabo antes de que se liberalizaran las importaciones en la segunda mitad del decenio de 1980. La proporción del total de las exportaciones de esas dos economías correspondiente a productos intensivos en mano de obra disminuyó de más del 40% en 1985 al 25% en 1994, mientras que la proporción correspondiente a exportaciones con utilización intensiva de conocimientos y tecnología se dobló, llegando en 1994 a más del 56%. En la República de Corea las diferencias salariales se redujeron a lo largo del decenio de 1980, y en la Provincia china de Taiwán la tendencia al aumento de esas desigualdades se invirtió en la segunda mitad del decenio. En ambos casos, la reestructuración y la mejora se vieron facilitadas por el aumento de la oferta de mano de obra cualificada como consecuencia de la aplicación de políticas adecuadas en materia de recursos humanos. En Hong Kong, donde las desigualdades salariales se agudizaron a lo largo del decenio de 1980, apenas si hubo reestructuración y mejora; la proporción de las exportaciones correspondiente a productos primarios y productos con utilización intensiva de mano de obra disminuyó sólo del 60% en 1985 al 53% en 1994.

Los datos indican, pues, que los efectos de la liberalización del comercio en los salarios y en la distribución del ingreso difieren considerablemente de un país a otro, según el contexto interno e internacional en que se aplican las medidas de liberalización. Aunque la dotación de recursos es sin duda un importante factor determinantes de la ventaja comparativa, en el grado de competitividad de cada sector influyen también otros factores. A ese respecto, es importante recordar el conocido argumento que se esgrime frente a la creencia de que los países con salarios bajos gozan de una ventaja competitiva desleal en el comercio internacional en relación con los países con salarios altos: no son los costos salariales relativos, sino la producción per cápita lo que determina la competitividad internacional. Dos países con una dotación relativa similar de mano de obra cualificada y no cualificada pueden tener niveles de productividad diferentes en un sector determinado, según la medida en que hayan fomentado la enseñanza y la mejora del aparato productivo. El Banco Mundial ha reconocido también que la baja productividad perjudica a menudo a los trabajadores:

La intensificación de la competencia significa también que en los países que no consigan igualar los incrementos de productividad de sus competidores se registrará una erosión de los salarios. En el próximo decenio los grupos más vulnerables serán probablemente los siguientes:

- trabajadores no cualificados de países ricos y de países de ingreso mediano, ..., como consecuencia de la competencia de productores con costos bajos; y
- algunos países (especialmente del África subsahariana) que carecen del dinamismo necesario para hacer frente a la creciente competencia e igualar los incrementos de productividad de sus competidores, o de la flexibilidad necesaria para acometer la producción de otras mercancías 10/.

10/ Informe sobre el desarrollo mundial 1995. *El mundo del trabajo en una economía integrada* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 1995), pág. 58.

Así lo corroboran los datos sobre diferencias salariales internacionales que figuran en el cuadro 31, que abarca algunos exportadores importantes de productos con gran intensidad de mano de obra, como textiles y prendas de vestir. Aun en los mismos sectores se registran importantes diferencias salariales entre esos países. En la República de Corea y en Hong Kong se pagan salarios de 10 a 15 veces superiores a los de otros exportadores importantes, como la India e Indonesia, a pesar de lo cual los elevados niveles de productividad y la ulterior mejora de los productos han permitido competir con éxito en los mercados de exportación, aunque Hong Kong, que no se ha adaptado con tanta rapidez como la República de Corea, ha empezado a acusar la intensificación de la competencia por parte de los productores con costos más bajos. Esas diferencias de productividad no son una mera consecuencia de la dotación relativa de mano de obra cualificada, sino que dimanar también de las políticas industriales y comerciales aplicadas en el pasado, y no pueden alterarse fácilmente modificando los sistemas de incentivos.

En ese aspecto reside la principal diferencia entre la liberalización del comercio en el primer grupo de NEI del Asia oriental y en la mayoría de los demás países en desarrollo de ingreso mediano. En los primeros, la liberalización se acometió después de que se aplicaran con éxito políticas industriales y comerciales idóneas; las medidas de protección y de apoyo se suprimieron en gran medida porque ya no se necesitaban. En los demás países, por el contrario, la liberalización ha sido en buena parte consecuencia de la incapacidad de establecer industrias eficientes y competitivas en sectores intensivos en mano de obra no cualificada y/o cualificada. De ahí que hayan sido también muy diferentes las repercusiones que la intensificación de la competencia dimanante de la liberalización del comercio ha tenido en la distribución del ingreso.

C. Integración económica y distribución del ingreso entre trabajo y capital

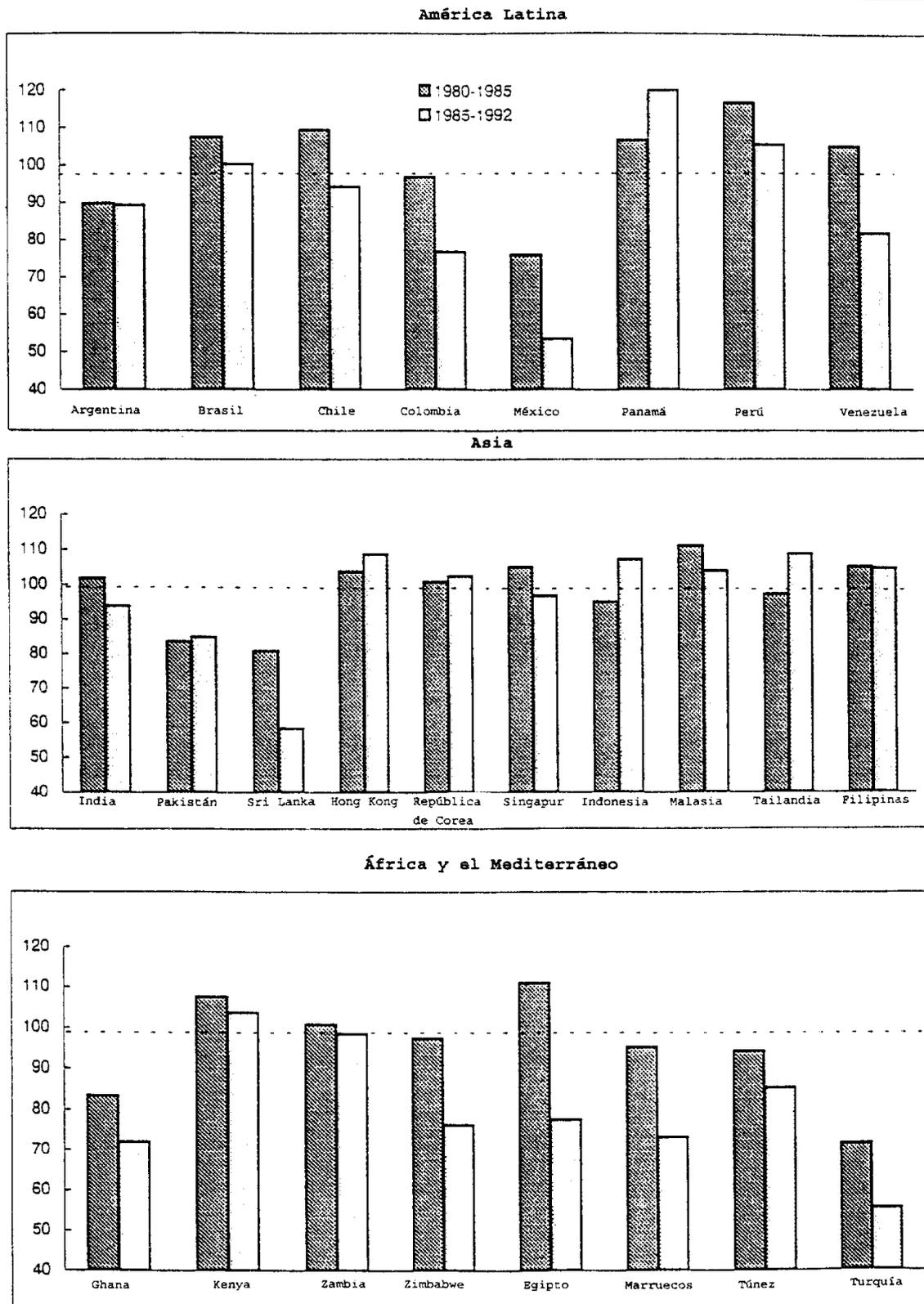
El reciente período de mundialización no sólo se ha caracterizado por la profundización de las diferencias de ingresos entre los trabajadores de los países en desarrollo, sino también por una redistribución del ingreso industrial a favor de los beneficios y en detrimento de los salarios.

En el gráfico 10 se muestra la evolución de la participación de los salarios en el valor añadido del sector manufacturero de 26 países en desarrollo desde mediados del decenio de 1970. En más de la mitad de esos países, la proporción aumentó o permaneció constante entre la última mitad del decenio de 1970 y la primera del de 1980. Entre los países en que aumentó se cuentan diversos países de África, América Latina y Asia a los que afectó la crisis de la deuda. En cambio, entre 1980-1985 y 1985-1992 se registró una disminución generalizada de la proporción media correspondiente a los salarios en todos los países latinoamericanos incluidos en el gráfico, con la excepción de Panamá, así como en todos los países de África y en los mediterráneos. La participación de los salarios sólo aumentó durante ese período en seis países, cuatro de ellos del Asia oriental.

Esas cifras indican que, fuera del Asia oriental, los salarios reales se rezagaron respecto de la productividad del trabajo. Sin embargo, la evolución relativa de las dos variables fue muy diferente de un país a otro. En general, los salarios reales disminuyeron en situaciones de estancamiento general o de escaso crecimiento de la productividad. En particular, en todos los principales países de América Latina incluidos en el gráfico (con la excepción de Chile) también disminuyeron o se estancaron la producción manufacturera y el empleo. En Chile se registró a la vez un aumento de la productividad y de los salarios reales, en un contexto de crecimiento de la producción y del empleo.

Gráfico 10

PROPORCIÓN DEL VALOR AÑADIDO DEL SECTOR MANUFACTURERO CORRESPONDIENTE
A LOS SALARIOS EN 26 PAÍSES EN DESARROLLO
(Índice: 1975-1980=100)



Fuente: OIT, *El empleo en el mundo, 1996/97* (Ginebra: OIT, 1996), cuadro 2.

En la mayor parte de los países del Asia oriental, incluidos aquellos en que disminuyó la participación de los salarios (Malasia y Singapur), tanto la productividad como los salarios reales aumentaron rápidamente al tiempo que el empleo y la producción del sector manufacturero. En el Asia meridional se estancó por lo general el empleo en el sector de las manufacturas, pero aumentaron la producción, la productividad y los salarios reales. El empleo permaneció relativamente estable en Kenya, Sudáfrica y Zimbabwe, y aumentó rápidamente en Mauricio. Sin embargo, en todos esos países disminuyó la participación de los salarios en el valor añadido, en un contexto de estancamiento o reducción de los salarios reales 11/.

No cabe duda de que el comercio y las transacciones financieras exteriores influyen en la evolución de los salarios reales, el empleo, la producción y la productividad, y esa influencia se ha intensificado en los últimos años. Para describir plenamente esa relación se necesitarían información y análisis detallados por países, lo que desborda el ámbito del presente *Informe*. Sin embargo, pueden distinguirse algunas pautas generales.

Ante todo, la erosión de los salarios reales y la disminución del empleo y la producción en el sector manufacturero parecen haber coincidido en general con una rápida liberalización de las importaciones después de la prolongada aplicación de políticas de sustitución de importaciones. Es en los países que han aplicado esas políticas donde han aumentado las desigualdades salariales, lo que confirma la estrecha correlación entre el aumento de la dispersión salarial y la mencionada disminución de los salarios reales. En cambio, los países que mantuvieron elevados obstáculos a la importación no experimentaron una contracción similar en el sector manufacturero ni una pronunciada disminución de los salarios reales. Sin embargo, aunque la situación no fue la misma en todos esos países, por lo general se registró en ellos un estancamiento o descenso del empleo, unido a cierto crecimiento de la producción manufacturera. En cambio, en el Asia oriental la producción manufacturera, el empleo, la productividad y los salarios reales aumentaron rápidamente al tiempo que esos países intensificaban su integración en el sistema mundial de comercio.

Desde comienzos del decenio de 1990 en la evolución de la productividad, los salarios y el empleo han influido en medida creciente las corrientes externas de capital privado, por sus efectos en los tipos de cambio, los costos de las importaciones y la competitividad. Así ha ocurrido en particular en América Latina, aunque también han aumentado las corrientes de capitales dirigidas a diversos países de Asia y de África. Las diferentes políticas aplicadas por los países a las corrientes de capitales y sus efectos macroeconómicos se han examinado con mayor detalle en anteriores *TDR*, así como en diversos estudios por países publicados por la UNCTAD 12/. Esos estudios indican que en muchos casos las fluctuaciones de las corrientes de capital repercuten directamente en los salarios reales, a menudo haciendo que éstos se desvíen de sus niveles sostenibles.

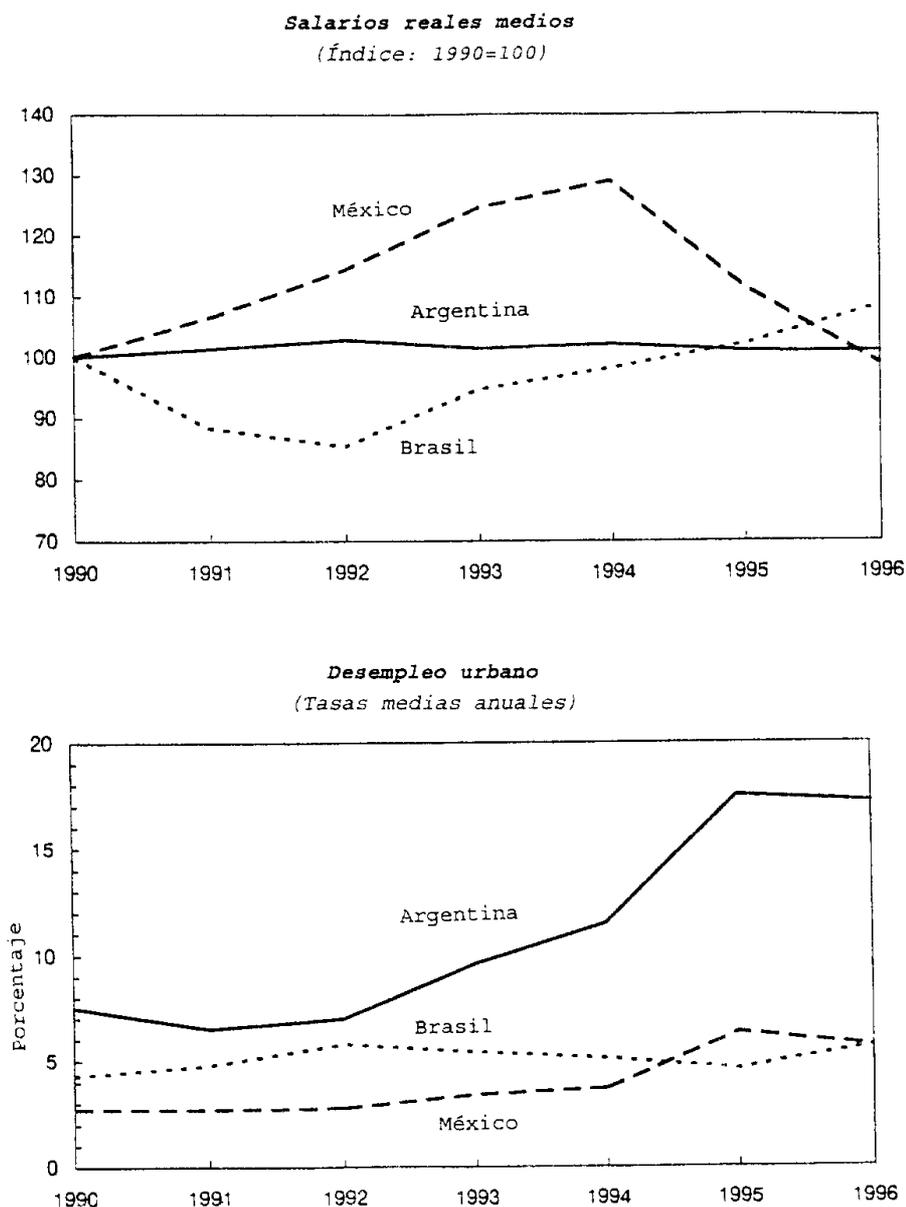
Un brusco aumento de las entradas de capital, derivado de la aplicación de programas de estabilización basados en el tipo de cambio y acompañado por medidas de liberalización del comercio, puede incrementar artificialmente

11/ Véase un análisis de la evolución de la producción, el empleo, los salarios reales y la productividad en esos países en OIT, *op. cit.*, gráfico 5.1.

12/ Véase UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. VIII (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.97.II.D.5), Nueva York y Ginebra, 1997.

Gráfico 11

ARGENTINA, EL BRASIL Y MÉXICO: SALARIOS REALES Y DESEMPLEO URBANO, 1990-1996



Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* (Santiago de Chile: publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.96.II.G.13), cuadros A.4 y A.5.

los salarios reales al permitir que los tipos de cambio y la balanza comercial se desvíen considerablemente de sus niveles sostenibles. Como consecuencia de la erosión de la competitividad causada por la apreciación de la moneda, el empleo tiende a disminuir en el sector manufacturero, aunque puede aumentar en el de servicios. Aunque las reducciones arancelarias y la apreciación de la moneda

reducen los costos de las importaciones para la industria y los esfuerzos por racionalizar la producción conducen a reducciones de plantilla, es posible que se registre una merma de los beneficios al reducirse las ventas totales de las empresas por efecto de la intensificación de la competencia. Cuando estalla la burbuja y se invierten las corrientes de capital, aumenta la presión sobre el tipo de cambio y se registra un ajuste deflacionario, que entraña reducciones de la absorción interna y una depreciación de la moneda. Los trabajadores pierden entonces por lo general lo ganado durante la fase de auge, no sólo por la disminución de los salarios reales, sino también por la contracción del empleo; aunque aumenta el empleo en los sectores de exportación, ese crecimiento suele quedar contrarrestado por una disminución en los demás sectores. La situación en materia salarial y de empleo puede terminar siendo mucho peor que antes del período de auge.

La experiencia de México en el decenio de 1990 ilustra esa situación (gráfico 11). A partir de 1990, con la apreciación de la moneda, empezaron a aumentar los salarios reales. El desempleo urbano permaneció relativamente estable en la primera mitad del decenio de 1980 a pesar de la disminución del empleo en el sector manufacturero 13/. Al estallar la crisis financiera a finales de 1994, se produjo un derrumbamiento de los salarios reales, junto con un pronunciado aumento del desempleo urbano. En 1996 los salarios reales habían vuelto a su nivel de 1990, con un nivel de desempleo mucho mayor. La Argentina pasó por un proceso similar, aunque allí la carga del ajuste repercutió en su totalidad en los costos internos, puesto que el tipo de cambio nominal siguió vinculado al dólar. Por consiguiente, el desempleo creció hasta niveles sin precedentes (gráfico 11). Un proceso similar, de crecimiento excesivo de los salarios, parece estar registrándose en el Brasil, donde los salarios reales del sector manufacturero han venido aumentando constantemente desde la introducción del *Plano Real* en 1994, al tiempo que se apreciaba la moneda y aumentaban los déficits comerciales. Aunque el desempleo urbano total ha permanecido estable, el empleo en el sector manufacturero ha ido disminuyendo, y muchos de los puestos de trabajo creados en el sector urbano no manufacturero parecen ser de baja calidad; se ha llegado a sugerir que las empresas brasileñas han reaccionado a la pérdida de competitividad "precarizando sus plantillas" 14/. Una vez más, la cuestión crucial es la de si el proceso es sostenible.

Como se ha señalado, es posible que las corrientes de capital a corto plazo no ejerzan una influencia importante en las tendencias subyacentes de la inversión, el empleo, la productividad y la distribución del ingreso, a condición de que no lleguen a afectar a los tipos de cambio ni a la balanza de pagos. Sin embargo, si se aplica un enfoque de no intervención, el consiguiente aumento de la variabilidad de algunos precios clave, como los tipos de cambio, los tipos de interés y los salarios reales, podría afectar negativamente a la competitividad, lo que, a su vez, podría resultar perjudicial para la inversión y el incremento de la productividad en la industria, pues el aumento de la inestabilidad supondría también mayores riesgos y haría que las tasas de rendimiento necesarias para atraer nuevas inversiones fueran más elevadas, una vez ajustadas en función del riesgo. Puesto que existen otras alternativas para los fondos invertibles, es de suponer que el aumento de la inestabilidad afectaría principalmente a los ingresos del trabajo.

13/ Sobre el desempleo en el sector manufacturero, véase Amadeo, *op. cit.*

14/ G. Gonzaga, "The effects of openness on industrial employment in Brazil", *Texto Para Discussão*, Nº 362, PUC-RIO, Río de Janeiro, noviembre de 1996.

D. Reformas de los precios agrícolas

Como se ha indicado en el capítulo anterior, en los países en los que buena parte de la fuerza de trabajo se concentra en las zonas rurales las políticas agrarias tienen una gran influencia en la distribución del ingreso. A ese respecto, una esfera de intervención gubernamental que en los últimos años ha sido objeto de particular atención es la de la política de precios. La excesiva presión fiscal a que está sometida en África la agricultura, en particular la que sobre los principales cultivos de exportación ejercen las juntas de comercialización, se considera la raíz de los problemas económicos de la región, no sólo porque ha creado distorsiones y desincentivos, sino también porque ha producido una redistribución del ingreso en menoscabo del sector agropecuario, en el que se concentran buena parte de la mano de obra excedente y de la pobreza. Muchos analistas consideran que la política de precios aplicada en el sector agropecuario es, junto con la sobrevaloración de la moneda, el factor que más ha contribuido al crecimiento desproporcionado de las ciudades en los países africanos. De ahí que la desreglamentación de los precios agrícolas y el desmantelamiento de las juntas de comercialización hayan sido elementos importantes de las reformas 15/.

Desde principios del decenio de 1980 se han emprendido reformas de ese tipo en la mayor parte de los países del África subsahariana. De las 39 juntas de comercialización que ejercían monopolio sobre 11 cultivos de exportación en 23 países, diez se han abolido y otras seis ya no son monopolios de comercialización. Mientras que antes se fijaban los precios de los cultivos de exportación en 25 de los 28 países sobre los que se disponía de información, en la actualidad sólo se fijan en 11 países. Además, allí donde siguen funcionando juntas de comercialización, los precios que fijan están ahora mucho más cerca de los precios mundiales. En el África septentrional, con la excepción de Egipto, el proceso de liberalización ha avanzado por lo general más lentamente, en especial para los cultivos considerados de importancia fundamental. En el caso de los cultivos alimentarios, en particular, el número de países subsaharianos que aplican controles de precios ha disminuido de 15 a 2, y, si se exceptúa la intervención limitada de entidades públicas en tres países, los mercados de productos alimentarios se han liberalizado en todos los países. En el caso de los fertilizantes, se aplicaban antes precios subvencionados y controles de comercialización en 20 de los 25 países sobre los que se disponía de información, pero el número de países había descendido a dos en 1992, y otros cinco países han seguido otorgando subvenciones, pero en mercados desreglamentados. En los demás países, los mercados de fertilizantes han sido totalmente liberalizados o se han suprimido las subvenciones. Paralelamente a esas reformas, se ha eliminado la mayoría de los controles de precios de consumo y de las subvenciones alimentarias 16/.

15/ Esas opiniones se han formulado en una serie de estudios del Banco Mundial, como el "Informe Berg", *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1981); y M. Schiff y A. Valdés, *Plundering of Agriculture in Developing Countries* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992).

16/ *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 1993), cap. 3 y cuadro A.9; CEPA, *Economic and Social Survey of Africa, 1994-1995* (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.95.II.K.8), Addis Abeba, 1995, págs. 50 a 52 y 87 y 88.

Cuadro 40

RELACIÓN DE INTERCAMBIO DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA
Y DEL MUNDO, 1973-1995

	1979 (1973=100)	1985 (1979=100)	1995 ^{a/} (1985=100)
1) África subsahariana ^{b/}	114,0	102,8	130,6
Mundo			
2) Alimentos y bebidas ^{c/}	86,1	57,8	81,7
3) Materias primas agrícolas ^{c/}	77,0	85,6	93,0
África subsahariana/mundo			
1)/2) Alimentos y bebidas	1,32	1,78	1,60
1)/3) Materias primas agrícolas	1,48	1,20	1,40

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial, 1997* (CD Rom).

a/ Estimaciones preliminares.

b/ Promedio no ponderado de las relaciones entre los deflatores implícitos del PIB de la agricultura y los del sector manufacturero en 13 países (Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Senegal, Zambia, Botswana, Burundi, Gambia, Nigeria y Sierra Leona). Para los últimos cinco países, en los que la proporción de las manufacturas en el PIB era en 1973 inferior al 10%, se utilizó el deflactor del PIB total.

c/ Relación entre el índice de precios en el mercado libre de cada uno de los dos grupos de productos y el del valor unitario de exportación de las manufacturas.

Los efectos de esas reformas en la distribución del ingreso en África son difíciles de evaluar. No obstante, puesto que la distribución depende en gran medida de los precios relativos de los productos agrícolas, la comparación de esos precios antes y después de las reformas es importante para indicar en qué medida se han eliminado las distorsiones de los precios, la tributación excesiva de la agricultura y el sesgo urbano. Con ese fin se utilizarán dos horquillas de precios. La primera está compuesta por i) los precios recibidos por los productores por determinados productos agrícolas y ii) los precios unitarios a la exportación (o en frontera) (convertidos a las respectivas monedas nacionales) percibidos por el agente exportador. La comparación entre los dos precios permite estudiar la evolución del excedente obtenido por los agentes de exportación (juntas de comercialización o comerciantes privados). También facilita el análisis de cómo se distribuyen entre los exportadores y los productores las "ganancias" por devaluación y las "pérdidas" por sobrevaloración.

La segunda horquilla de precios está compuesta por el índice agregado de precios de los productos agropecuarios, por una parte, y de los productos manufacturados, por la otra, lo que permite medir las relaciones de intercambio de todo el sector agropecuario, incluidos los productos vendidos en los mercados internos. Esas dos series se derivan como deflatores sectoriales de los datos sobre el PIB en precios corrientes y constantes. Los precios agrícolas así obtenidos representan los precios al productor. Las variaciones de las relaciones de intercambio del sector agrícola también reflejan el grado en que la integración regresiva de los mercados ha mermado los ingresos de los

agricultores. La comparación de la relación de intercambio interna con los precios relativos de los productos agropecuarios e industriales en los mercados mundiales durante una serie de años podría ayudar a determinar el origen de esos movimientos y proporcionar algún indicio de la medida en que se han eliminado las distorsiones 17/.

En el cuadro 40 se comparan las variaciones de las relaciones de intercambio del sector agrícola de 13 países del África subsahariana con las variaciones de la relación de intercambio de los productos agrícolas a nivel mundial, distinguiendo entre productos alimentarios y materias primas, durante tres períodos consecutivos (1973-1979, 1979-1985 y 1985-1995). En los tres períodos se registró un empeoramiento de la relación de intercambio de ambos grupos de productos agrícolas, al tiempo que mejoraba la relación de intercambio interno en los países del África subsahariana. Como se desprende de la comparación entre las dos últimas partidas del cuadro, no se observan diferencias notables entre los períodos anterior y posterior a la reforma en lo que respecta a la mejora de la relación de intercambio interna frente a la evolución de los precios mundiales. De 1973 a 1979 la relación de intercambio interna sólo disminuyó en cuatro países, de 1979 a 1985 en cinco, y de 1985 a 1995 en cuatro. Los mercados de productos agrícolas de exportación están actualmente desreglamentados en cuatro de los 13 países de la muestra (Côte d'Ivoire, Gambia, Nigeria y Sierra Leona). En ese subgrupo de países, la relación de intercambio de los productos agrícolas disminuyó en un 3,7% de 1985 a 1995. Aumentó en cambio en un 54,8% en cinco países en los que existía todavía un sistema centralizado de fijación de los precios, con mercados reglamentados o parcialmente liberalizados.

En el cuadro 41 se comparan los precios al productor con los precios en frontera de algunos productos concretos en países exportadores importantes de África. No cabe duda de que las juntas de comercialización de esos productos han obtenido grandes excedentes, en particular durante los períodos de precios elevados y después de devaluaciones. Sin embargo, los datos indican que los períodos prolongados de apreciación de la moneda y de precios bajos en los mercados mundiales han conllevado tasas decrecientes de extracción de excedente 18/. De los países incluidos en el cuadro, Côte d'Ivoire, Egipto, Malawi y la República Unida de Tanzania han aplicado reformas. En cambio, el Camerún, Ghana y Kenya han mantenido sistemas centralizados de fijación de precios y/o juntas de comercialización. En todos los países del primer grupo, con la excepción de Côte d'Ivoire, se ha registrado un ensanchamiento de la horquilla de precios desde mediados del decenio de 1980, lo que parece indicar que los comerciantes privados han obtenido grandes y crecientes márgenes de beneficio a costa de los productores. En los países con mercados reglamentados, los resultados son contradictorios: en el Camerún, por ejemplo, indican variaciones de precios favorables a los productores, y en Ghana y en Kenya, un aumento de los gravámenes impuestos por las juntas de comercialización.

17/ Aunque sería útil poder realizar un análisis complementario de la evolución de la productividad sectorial, a la manera de Prebisch, esa tarea resulta extremadamente difícil en comparaciones internacionales.

18/ Véanse V. Jamal, "Surplus extraction and the African agrarian crisis in a historical perspective", en A. Singh y H. Tabatabai (comps.), *Economic Crisis and Third World Agriculture* (Cambridge University Press para la Organización Internacional del Trabajo, 1993), pág. 77; FIDA, *The State of World Rural Poverty* (Nueva York, New York University Press, 1992), pág. 83.

Cuadro 41

RELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR Y LOS VALORES UNITARIOS DE EXPORTACIÓN
DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS EN NUEVE PAÍSES EXPORTADORES
IMPORTANTES DE ÁFRICA, 1973-1994

País	Producto	Relación media en:		
		1974-1979 (1973=100)	1980-1985 (1979=100)	1986-1994 (1985=100)
Camerún	Cacao	66,9	168,7	142,9
Côte d'Ivoire	Cacao	88,1	136,4	163,6
	Café	82,5	115,5	307,1
Egipto	Algodón	93,4	149,0	88,6
Ghana	Cacao	84,9	277,1	89,4
Kenya	Café	101,9	93,9	82,5
	Té	110,0	105,6	83,7
Malawi	Té	89,7	84,1	155,9
	Tabaco	91,0	103,8	68,3
Sudán	Algodón	109,8	93,8	169,6
	República Unida de Tanzania	Algodón	106,3	148,1	16,2
	Té	90,2	107,8	46,6
Zimbabwe	Tabaco	93,7	104,3	97,5
<i>Promedio de los nueve países</i>		<i>93,0</i>	<i>129,9</i>	<i>116,2</i>

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, varios números; base de datos de la FAO.

Nota: La relación media se obtiene dividiendo los índices anuales de precios al productor por los índices anuales de valores unitarios de exportación (multiplicados por 100). Un valor por encima de 100 indica que entre el año de base y el período en cuestión el aumento de los precios al productor fue en promedio superior al aumento de los precios en frontera, lo que entraña una disminución de la tasa de "extracción de excedente" de los productores por el exportador (véase análisis más detallado en el texto).

De esos resultados parece desprenderse claramente que, en contra de las previsiones originarias, las reformas basadas en el mercado no han tenido hasta el momento una influencia importante en los ingresos de los productores agropecuarios de buena parte de África. Otros estudios apoyan asimismo esa conclusión. Por ejemplo, un estudio sobre Egipto antes y después de la desreglamentación de los precios agrícolas, basado en una comparación directa de los precios al productor con los precios de los insumos de productos concretos, ha mostrado que, tras las reformas de los precios, disminuyó el margen entre el precio y el costo del algodón y aumentaron los correspondientes al maíz, al arroz y a la caña de azúcar ^{19/}. Comparando los precios al productor con las

^{19/} J. Baffes y M. Gautam, "Price Responsiveness, Efficiency, and the Impact of Structural Adjustment on Egyptian Crop Producers", *World Development*, vol. 24. No. 4, 1997. Esos resultados son compatibles con la evolución de los precios relativos del algodón egipcio, que se muestra en el cuadro 41.

variaciones generales de los precios, el Banco Mundial ha estimado las relaciones medias de intercambio internas de los productos de exportación de 27 países del África subsahariana durante dos períodos diferentes, 1981-1983 y 1989-1991. La comparación reveló que se había producido una mejora en diez de los países. En los países que han mantenido un sistema centralizado de fijación de precios la relación de intercambio de los productos agrícolas de exportación aumentó en un 4,8% entre los dos períodos, mientras que en los países que aplicaron reformas se registró una disminución del 18,8% 20/.

Como se ha examinado en el capítulo anterior, el inicio de la experiencia de desarrollo de la Provincia china de Taiwán, generalmente considerada como un claro ejemplo de rápido crecimiento sin desigualdades, indica que es posible gravar a la agricultura por medio de las políticas de precios y obtener al mismo tiempo tasas elevadas de crecimiento en el sector y una mayor igualdad de ingresos. La experiencia reciente de África indica que las políticas tendentes a eliminar esas distorsiones de los precios son insuficientes para promover incentivos más poderosos y una mayor igualdad. Aunque las razones de ese fracaso varían probablemente de un país a otro, un elemento común subyacente parece ser el hecho de que al emprender las reformas no se tuvieron en cuenta las graves imperfecciones y deficiencias del mercado. Al parecer, muchos de los mercados de productos de exportación están dominados por unos pocos comerciantes. Los precios al productor han permanecido a niveles bajos, especialmente en regiones con infraestructuras deficientes y con baja densidad de población y en las que las compras de alimentos por los agricultores en épocas de hambruna conducen al entrelazamiento de los mercados de crédito y de productos. La situación ha afectado en particular a los agricultores de zonas remotas, como consecuencia del abandono en algunos países de las políticas de fijación de precios a nivel de todo el territorio.

Se trata de un ejemplo más de liberalización demasiado abrupta, sin la debida preparación de las instituciones y de la infraestructura necesarias para que los mercados funcionen eficientemente. Es cierto que los monopolios estatales que han controlado durante muchos años los mercados agropecuarios han sido el principal factor que ha impedido el desarrollo de los ingredientes esenciales de mercados privados. Sin embargo, la mayoría de las reformas parecen haberse emprendido como si ya existieran esos ingredientes. Aunque es posible que con el tiempo prevalezcan las fuerzas competitivas y puedan invertirse algunas de las tendencias negativas surgidas en la primera etapa, la actual situación podría haberse evitado de adoptarse un enfoque gradual para la reforma de los precios agrícolas, estableciendo ante todo las bases institucionales y físicas necesarias en vez de liberar de un solo golpe todas las fuerzas del mercado.

E. Deuda, finanzas y distribución

En muchos países en desarrollo, en particular en los países de ingreso mediano, se ha registrado en los últimos años un rápido crecimiento de la deuda interna pendiente en relación con el PIB, con un incremento conexo de la proporción de los intereses en el ingreso nacional. Los pagos de intereses sobre la deuda pública y privada total han venido aumentando desde el principio del decenio de 1980 y en los últimos años han alcanzado en diversos países niveles muy elevados, de hasta el 15% del PIB. Ese crecimiento sin precedentes de la deuda pública y privada y de los correspondientes pagos de intereses coincidió con la liberalización financiera propugnada a la vez por razones de eficiencia y equidad. La liberalización se justificó por el argumento de que las

20/ *Adjustment in Africa ...*, cuadros A.9 y A.18.

restricciones financieras, en particular el mantenimiento de los tipos de interés nominales por debajo de la tasa de inflación, no sólo conducían a una asignación ineficiente de los recursos y desalentaban el ahorro, sino que además redistribuían la riqueza a expensas de los ahorradores. Puesto que los grandes ahorradores suelen tener medios de protegerse contra la inflación, se consideraba que eran los pequeños ahorradores el grupo más vulnerable.

La desreglamentación de los tipos de interés fue acompañada asimismo por un importante desplazamiento de las fuentes de financiación de los déficit presupuestarios, de los bancos centrales al sector privado. Se argumentó también que el acceso privilegiado de los gobiernos a la financiación de los bancos centrales creaba desigualdades por sus efectos sobre la inflación, y que la introducción en el sector público de la disciplina de los mercados financieros privados promovería la responsabilidad fiscal y alentaría la búsqueda de un equilibrio presupuestario. La fijación de objetivos en materia de crecimiento monetario se consideraba la mejor forma de eliminar la inestabilidad de los precios. Dada la persistencia de los déficit públicos, el cumplimiento de esos objetivos entrañaba la inclusión en los balances del sector privado de montos crecientes de deuda.

Por diversas razones, en muchos países de ingreso mediano la liberalización financiera dio lugar a un crecimiento masivo de la deuda pública y privada. En primer lugar, los tipos de interés se liberalizaron en condiciones de elevada inflación y escasa actividad económica, por efecto de la crisis de la deuda. De ahí que, mientras los tipos de interés nominales aumentaban marcadamente y los tipos de interés reales alcanzaban cifras de dos dígitos, se profundizaban los déficit de financiación del sector público y del privado por los efectos de la recesión sobre los ingresos, y en muchos casos surgieron mecanismos de financiación "a lo Ponzi", por los que los pagos de intereses se financiaban contrayendo nuevas deudas a tipos de interés muy elevados. En segundo lugar, diversos gobiernos de países muy endeudados, en particular de América Latina, se encontraron con transferencias financieras netas al extranjero al ser los pagos de intereses mayores que los nuevos empréstitos netos. Por consiguiente, tuvieron que contratar empréstitos internos a tipos de interés muy elevados para atender al servicio de su deuda externa.

El crecimiento de la deuda pública y privada ha provocado el surgimiento de una nueva clase de rentistas cuyos ingresos dependen tanto de las plusvalías sobre activos financieros como de los pagos de intereses. Desde el punto de vista socioeconómico, el origen de esa clase varía de un país a otro. Puesto que la mayoría de los países en proceso de desarrollo carecen del tipo de inversor institucional viable que predomina en los mercados financieros de los países desarrollados, la principal fuente de financiación son particulares ricos, a través de la intermediación del sistema bancario. Además, sectores importantes de las clases industriales y comerciales se han visto atraídas por la fácil fuente de ingresos que constituyen los préstamos y empréstitos y la compraventa de activos existentes, en vez de invertir en empresas comerciales, industriales o de construcción, como lo habrían hecho normalmente en situación de restricciones financieras. Las condiciones atractivas a las que se ha ofrecido la deuda pública con el fin de desplazar la financiación de la administración pública del banco central al sector privado han hecho que una proporción creciente de las inversiones totales de esos rentistas consista en bonos del gobierno de bajo riesgo y a menudo libres de impuestos. Esa tendencia ha llegado tan lejos que en algunos países de ingreso mediano el sector de las empresas se ha convertido en un sector excedentario, que presta directa e indirectamente al sector público.

Aunque la deuda pública interna ha aumentado rápidamente desde principios del decenio de 1980 en diversos países en desarrollo, como proporción del PIB sigue siendo reducida en comparación con los países industrializados. Por ejemplo, en el Brasil y en Turquía, dos países en los que se registró durante el decenio pasado una rápida acumulación de deuda interna, ésta no representaba a mediados de 1996 sino alrededor del 30% del PIB, mientras que en la mayoría de los países industrializados la proporción era del 60% o más. Sin embargo, en los países en desarrollo esa deuda se ha acumulado en un período muy corto. Además, los tipos de interés reales son en esos países considerablemente más elevados que en los países industrializados, pues llegan a menudo a cifras de dos dígitos. Por consiguiente, los pagos de intereses sobre la deuda tienden a ser mucho más elevados en términos reales que en los países industrializados; en el Brasil y Turquía, por ejemplo, son ya del 5-6% del PIB, frente al 2-3% en la mayoría de los países industrializados.

Sin embargo, la acumulación de deuda por el sector público de los países en desarrollo ha ido acompañada, como en los países industrializados, de una pronunciada disminución de las inversiones públicas. Buena parte de la deuda nueva se ha contraído para financiar gastos y transferencias corrientes, incluidos pagos de intereses, y no inversiones. En muchos casos se ha llegado incluso a reducir la inversión pública para atender al servicio de la deuda. La combinación de crecimiento de la deuda pública con reducción de las inversiones públicas parece indicar que la deuda no corresponde a un aumento equivalente de la capacidad productiva que pueda generar ingresos adicionales para atender a su servicio. Hay que recurrir, pues, a los ingresos fiscales ordinarios, lo que entraña una redistribución de ingresos de los contribuyentes a los tenedores de deuda pública.

El efecto redistributivo de la deuda pública dependerá de quién pague los impuestos y quién posea los títulos de deuda y perciba los intereses correspondientes. En los países industriales con un sistema fiscal progresivo y en los que la tenencia de títulos de deuda pública está muy extendida, en particular a través de las carteras de los fondos de pensiones y de previsión, es posible que el recurso a los impuestos para atender al servicio de la deuda pública no distorsione la distribución del ingreso. Los datos disponibles sobre los Estados Unidos indican que el efecto redistributivo de la deuda pública puede incluso ser positivo, debido al carácter progresivo del sistema tributario y a la dispersión de la tenencia de deuda 21/. Sin embargo, esa situación no parece ser generalizable; por ejemplo, los datos parecen indicar que el efecto redistributivo fue negativo en Gran Bretaña durante el siglo XIX 22/. Aunque resulta difícil estimar con precisión los efectos redistributivos de la deuda pública en los países en desarrollo, por la falta de información sobre la distribución de la tenencia de deuda por diferentes grupos de ingresos e instituciones, existen razones de peso para suponer que un aumento de la deuda pública en manos principalmente del sector privado agrava las desigualdades en la distribución del ingreso. En primer lugar, en la mayor parte de los países en desarrollo el sistema tributario es muy regresivo, no sólo por la evasión generalizada de los impuestos sobre los ingresos no salariales, sino también por la gran importancia de los impuestos indirectos. En segundo lugar, la tenencia de deuda pública parece estar muy concentrada. Por ejemplo, en Turquía, donde la

21/ Véase D.F. Vitalino e Y.E. Mazaro, "Public Debt and Size Distribution of Income" en P. Davidson y J.A. Kregel (comps.), *Macroeconomic Problems and Policies of Income Distribution* (Aldershot, Edward Elgar, 1989).

22/ B.J. Moore, "The Effects of Monetary Policy on Income Distribution", en Davidson and Kregel, *op. cit.*, pág. 28.

deuda pública está principalmente en manos de los bancos, los depósitos bancarios están muy concentrados en grandes cuentas: según una estimación, el coeficiente de Gini de los depósitos bancarios fue en ese país durante el decenio de 1980 del 0,7, y el 60% de los depósitos pertenecía al 11% de los titulares 23/.

Como ya se ha señalado, en algunos países se incurre en nueva deuda para atender a los pagos de intereses sobre la deuda pendiente. El recurso a esa forma de financiación aplaza la introducción de los mecanismos impositivos necesarios para atender al servicio de la deuda, pero tiende a agravar el problema al aumentar la concentración de la riqueza en relación con el PIB. Puesto que en general los tipos de interés reales sobre la deuda pública son muy superiores a las tasas de crecimiento real, la relación deuda/PIB aumentará continuamente aunque el gobierno no recurra a nueva deuda para financiar sus gastos diferentes de los intereses. Sin embargo, ese proceso no puede continuar indefinidamente, y en algún momento tendrá que recurrirse a ingresos fiscales para pagar la deuda, y el aumento de la carga fiscal habrá de ser considerable, pues la masa de la deuda habrá aumentado en relación con el PIB.

Existe un consenso general en que la inflación tiene efectos regresivos sobre el ingreso y la distribución de la riqueza porque el aumento de los ingresos nominales de los pobres se rezaga respecto de las subidas de los precios, en particular en el caso de las clases más desfavorecidas de las zonas urbanas y aun de la clase media-baja. Además, la inflación constituye un impuesto sobre la tenencia de dinero, que, al avanzar el proceso de liberalización financiera, representa una proporción mayor del ingreso para los pobres que para los ricos. Aunque la sustitución de la emisión de dinero por la emisión de bonos puede beneficiar aparentemente a los pobres, ese beneficio es más que dudoso si se comparan los efectos redistributivos de la deuda pública con el impuesto que para la tenencia de dinero supone la inflación. Por lo general, la tenencia de dinero no representa sino unos pocos puntos porcentuales del PIB, y tiende a disminuir rápidamente al acelerarse la inflación. Por consiguiente, cuando el sistema tributario es muy regresivo y la tenencia de deuda pública está concentrada, la redistribución de ingresos de los contribuyentes pobres a los titulares de bonos ricos puede resultar superior al impuesto que habría supuesto para los pobres la inflación en condiciones de financiación inflacionaria.

El aumento de los tipos de interés también ha sido una de las causas fundamentales del incremento de los pagos de intereses como proporción del valor añadido en el sector de las empresas. El efecto inmediato de la liberalización financiera en el decenio de 1980 fue la reducción de los beneficios al aumentar los costos del capital y transferir a rentistas una parte mayor de los ingresos de las empresas. Por consiguiente, el aumento de los tipos de interés y de la proporción del ingreso nacional que representaban los intereses se reflejaron inicialmente en una redistribución de ingresos a los rentistas en detrimento de los beneficios.

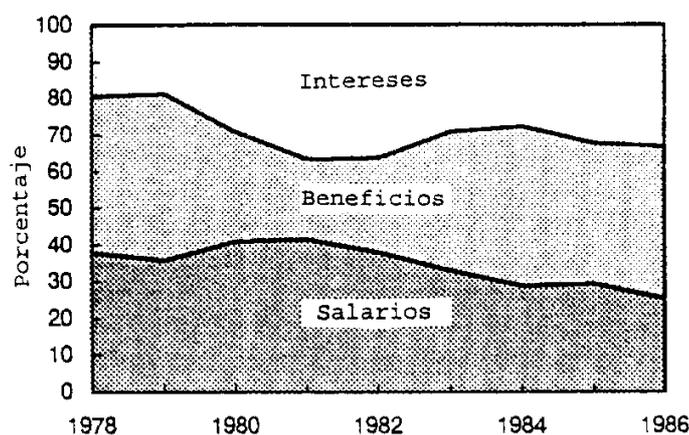
Sin embargo, los aumentos de precios en el comercio y en la industria suelen responder a los incrementos sostenidos de los tipos de interés de la misma manera que responden a las variaciones de los demás costos. Puesto que en condiciones de liberalización financiera los tipos de interés se ajustan rápidamente a las variaciones del nivel de precios, el aumento de la carga de

23/ Véase Y. Akyüz, "Financial System and Policies in Turkey in the 1980s", en T. Aricanli y D. Rodrik (comps.), *The Political Economy of Turkey. Debt, Adjustment and Sustainability* (Londres, Macmillan, 1990).

los intereses tiende a repercutir en los trabajadores. En efecto, los datos disponibles sobre algunos países parecen indicar que la redistribución de ingresos a favor de los rentistas se ha hecho a costa de los trabajadores. Por ejemplo, en Turquía el aumento de los tipos de interés producido por la liberalización financiera a principios del decenio de 1980 dio lugar inicialmente a una considerable reducción de los beneficios, pero posteriormente la participación de éstos en el valor añadido volvió a aumentar a costa de los salarios al tiempo que los pagos de intereses seguían absorbiendo alrededor de la tercera parte del valor añadido, frente a menos del 20% a finales del decenio de 1970 (gráfico 12). Puesto que los tipos de interés sobre la deuda de las empresas han aumentado por lo general durante el pasado decenio, es probable que parte de los ingresos redistribuidos de los salarios a los beneficios en el sector manufacturero (véase el gráfico 10) tuvieran por destinatarios a los rentistas y no a los empresarios industriales.

Gráfico 12

DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AÑADIDO^{a/} EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES
DE TURQUÍA, 1978-1986
(En porcentaje del valor añadido total)



Fuente: Y. Akyüz, "Financial Liberalization in Developing Countries: Keynes, Kalecki and the Rentier", en G. Helleiner, S. Abrahamian, E. Bacha, R. Lawrence y P. Malan (comps.), *Poverty, Prosperity and the World Economy: Essays in Memory of Sidney Daddres*, Macmillan Press, 1995).

^{a/} Valor añadido bruto antes de los impuestos.

F. Conclusiones

En el presente capítulo se han esbozado las tendencias recientes en lo que se refiere a las desigualdades salariales, la distribución del valor añadido del sector manufacturero entre trabajo y capital, los precios de los productos agropecuarios y su relación de intercambio, y los ingresos por intereses. Cabe prever que la creciente desigualdad de ingresos entre trabajadores no cualificados y trabajadores cualificados, unida al declive de la participación de los salarios en el valor añadido del sector manufacturero, agudizará las desigualdades en la distribución de las rentas personales en los países semiindustrializados, tendencia que podría verse reforzada por el incremento proporcional de los ingresos por intereses. Esas tendencias podrían agudizarse en las economías más agrarias si la liberalización de los precios agropecuarios beneficia desproporcionadamente a comerciantes oligopónicos y si las políticas

tendientes a fomentar una mayor adaptación de los precios agrícolas al productor a los precios mundiales se ven complicadas por reducciones de éstos.

La liberalización del comercio y de las finanzas ha intensificado, pues, algunas de las fuerzas que conducen a un aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso a corto plazo. Sin embargo, lo importante es determinar qué ocurrirá a largo plazo. En opinión de algunos, las recientes perturbaciones causadas por la liberalización del comercio en los países en desarrollo, entre las que se cuenta la profundización de las desigualdades de ingresos, tienen un carácter meramente pasajero, pues son las consecuencias inevitables de la transición de un "régimen comercial distorsionado" a un sistema de libre comercio, y terminarán por desaparecer cuando se impongan las fuerzas del mercado, que traerán consigo mejoras de la calidad y aumentos de productividad. Por consiguiente, lo único que tienen que hacer los gobiernos es mantener un régimen de libre comercio y facilitar el proceso mediante políticas tendientes a incrementar la oferta de mano de obra cualificada. Los defensores de esa posición consideran, pues, posible construir un nuevo tipo de curva de Kuznets vinculada al aumento de la integración: las desigualdades se agudizan en un principio, pero se reducen posteriormente.

Del análisis expuesto en el capítulo anterior parece desprenderse que ese resultado, aunque posible, no es muy probable. Como ha demostrado el caso del primer grupo de NEI del Asia oriental, es, en efecto, posible lograr una reducción de las desigualdades si se mantiene una elevada tasa de crecimiento durante el tiempo necesario para absorber la mano de obra excedente. Sin embargo, es dudoso que esa experiencia pueda repetirse en condiciones de liberalización plena del comercio, en particular si ésta se realiza al mismo tiempo que una liberalización financiera. Como ya se señaló en el capítulo II, entre las políticas de fomento de las exportaciones y la plena liberalización de las importaciones existen diferencias fundamentales en cuanto a sus efectos sobre el aprovechamiento de la ventaja comparativa *estática* basada en las dotaciones de recursos existentes y los conocimientos disponibles, así como para la promoción de las industrias incipientes y la realización de las ventajas comparativas *dinámicas*. Además, no cabe duda de que ese proceso depende en medida fundamental de las inversiones, y en el Asia oriental el papel de los gobiernos en la aceleración de la acumulación de capital fue mucho mayor de lo que se suele suponer en el enfoque convencional. Por consiguiente, es muy probable que el crecimiento no resulte suficientemente rápido, en particular si se tiene en cuenta que, como ya se ha señalado, en las economías excedentarias en mano de obra la población está creciendo a un ritmo relativamente rápido. Puede resultar muy difícil promover la inversión y el empleo y aumentar la productividad al tiempo que se compite con productores más eficientes. Por consiguiente, las desigualdades salariales pueden convertirse en una característica más permanente de los países de ingreso mediano, como ha ocurrido en diversos países industriales importantes a lo largo de los últimos dos decenios.

Para evitar caer en esa trampa es importante centrar en mayor medida la política económica en la cuestión de la acumulación de capital y la gestión de las relaciones entre acumulación de capital y distribución. Esa cuestión se aborda en los capítulos siguientes, examinando ante todo la posibilidad de que la distribución desigual del ingreso, o determinadas pautas de distribución entre los factores, conduzcan a una reducción del crecimiento, y analizando después las políticas que correspondería adoptar en consecuencia para lograr un mayor crecimiento.

Capítulo V

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y CRECIMIENTO

A. Introducción

Como se ha indicado en los capítulos anteriores, los últimos años se han caracterizado por una creciente polarización, tanto entre países como entre diversos grupos de ingresos y clases dentro de cada país. Es patente la necesidad de un crecimiento rápido y estable en los países en desarrollo para reducir la diferencia de ingreso que los separa de los países industriales avanzados y mejorar sus niveles de vida. Aunque la reasignación de los recursos existentes puede generar algún ingreso, el restablecimiento de un rápido crecimiento requiere en gran medida un aumento de la tasa de acumulación de capital.

La experiencia indica que, aunque no conduzca por sí sola a una mejora sustancial de la distribución del ingreso a corto o mediano plazo, se necesita una elevada tasa de crecimiento para lograr una distribución más equilibrada a largo plazo. Además, como se ha examinado en los capítulos anteriores, pueden aplicarse políticas que intensifiquen las fuerzas que promueven la igualdad y que al mismo tiempo fomenten el crecimiento y absorban el excedente de mano de obra existente en muchos países en desarrollo.

Mientras que los capítulos anteriores se concentraban en los efectos del crecimiento en la distribución del ingreso, en el presente capítulo se abordan los efectos de la distribución del ingreso en la acumulación de capital y el crecimiento. El análisis se centra en los diversos canales por los que la distribución del ingreso personal y funcional influye en el ahorro, la inversión y el crecimiento. Más adelante, en el capítulo VI, se examinará cómo pueden las políticas e instituciones promover el crecimiento, en particular a través de su influencia en el comportamiento de las clases que absorben una proporción importante del ingreso nacional, a la luz de la experiencia de diversos países en desarrollo, especialmente de los del Asia oriental.

En las dos secciones siguientes se examinan diversos mecanismos por los que la desigualdad en la distribución del ingreso puede retrasar la acumulación y el crecimiento. En primer lugar, se muestra que la desigualdad puede desencadenar presiones políticas y sociales que terminen por socavar los incentivos al ahorro y a la inversión. En segundo lugar, la desigualdad puede conducir a una reducción del nivel medio de cualificación de la fuerza de trabajo al hacer más difícil para los pobres financiar su propia educación y la de sus hijos.

Se analiza después la teoría de que una distribución desigual del ingreso es esencial para la rápida acumulación y el crecimiento porque los ricos ahorran e invierten una proporción mayor de sus ingresos que los pobres. Se demuestra que, aunque es probablemente cierto que los ricos ahorran e invierten proporcionalmente más que los pobres, el mismo grado de desigualdad da lugar en distintos países a diferentes tasas de acumulación, y una misma tasa de acumulación es compatible con niveles mayores o menores de desigualdad. Por consiguiente, para acelerar el crecimiento no es indispensable una mayor concentración del ingreso en manos de los ricos.

En la relación entre la desigualdad y la acumulación influye considerablemente la medida en que los beneficios alimentan el ahorro y la inversión. El examen de las fuentes de la acumulación de capital indica que los

beneficios de las empresas son a menudo la principal fuente de inversión en la industria, mientras que la aportación del ahorro voluntario de las unidades familiares a la inversión productiva es relativamente pequeña. Sin embargo, la medida en que los beneficios se ahorran y reinvierten varía considerablemente de un país a otro. Todo parece indicar que tasas elevadas de retención y reinversión de los beneficios promueven la acumulación y el crecimiento sin excesivas desigualdades en la distribución de la renta de las personas físicas. Lo que distingue a las NEI del Asia oriental de otros países en desarrollo no es tanto una tasa excepcionalmente elevada de ahorro de las economías domésticas, sino el hecho de que la propensión de las empresas al ahorro y a la inversión con cargo a los beneficios es considerablemente mayor que en otros países.

B. Economía política de la distribución y el crecimiento

Si bien se ha prestado considerable atención a la evolución de la distribución del ingreso a lo largo del proceso de crecimiento y de industrialización, los efectos de la distribución del ingreso en la acumulación de capital y el crecimiento económico han sido mucho menos estudiados. Una opinión generalizada es la de que los ricos ahorran proporcionalmente más que los pobres, por lo que una mayor desigualdad tiende a ir acompañada de mayores tasas de ahorro. Por consiguiente, todo intento de redistribuir ingresos de los ricos a los pobres para aliviar la pobreza resultaría contraproducente a largo plazo, pues retrasaría la acumulación de capital, el crecimiento del ingreso y la creación de empleos.

En las secciones subsiguientes se examinan con mayor detalle la validez y las consecuencias de esa teoría. Sin embargo, conviene ante todo abordar un aspecto importante de las relaciones entre distribución y crecimiento que ese enfoque pasa por alto, a saber, los efectos de la distribución del ingreso en los incentivos al ahorro y a la inversión. La teoría tradicional supone que las propensiones al ahorro de los diversos grupos de ingresos son independientes de cómo se distribuye la renta entre ellos. Sin embargo, una mayor desigualdad de ingresos puede reducir los incentivos al ahorro y a la inversión en todos los grupos de ingresos. Por consiguiente, aunque sea cierto que los ricos ahorran e invierten proporcionalmente más que los pobres, un nivel mayor de desigualdad puede conllevar niveles más bajos de ahorro e inversión agregados si tiene importantes repercusiones negativas en los incentivos.

Los estudios recientes se han concentrado fundamentalmente en dos mecanismos por los que la profundización de las desigualdades puede reducir los incentivos para la acumulación y el crecimiento ^{1/}. El primero de ellos es el impacto de la desigualdad en la inestabilidad social y política, y de ésta en la inversión. La desigualdad y la polarización pueden generar descontento social, presiones en pro de cambios radicales, violencia política e intentos de toma del poder por medios anticonstitucionales. En particular, la inexistencia o el debilitamiento de una clase media relativamente próspera puede ser un importante factor de inestabilidad sociopolítica, que afecta adversamente a la inversión y

^{1/} Véase un análisis de esos mecanismos en T. Persson y G. Tabellini, "Growth, distribution and politics", *European Economic Review*, No. 36, 1992; A. Alesina y D. Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CIX, No. 2, mayo de 1994; A. Alesina y R. Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *The World Bank Economic Review*, vol. 8, No. 3, 1994; T. Persson y G. Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?", *The American Economic Review*, vol. 84, No. 3, junio de 1994; A. Alesina y R. Perotti, "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 40, 1996.

al crecimiento. La interacción entre distribución del ingreso, inestabilidad y crecimiento puede amenazar con poner en marcha un círculo vicioso en el que la mayor desigualdad conduce al aumento de la inestabilidad y a la reducción del crecimiento, lo que a su vez agrava la inestabilidad. Por consiguiente, la aplicación de políticas de redistribución adecuadas podría promover el crecimiento reduciendo la inestabilidad social y política, a condición, por supuesto, de que las propias políticas no introduzcan otros impedimentos a la acumulación de capital y al progreso técnico.

Al centrarse en la inestabilidad social y política el análisis de la relación entre la distribución del ingreso y la inversión se facilita el estudio de las interacciones entre los fenómenos sociales y los económicos. Sin embargo, la relación entre desigualdad e inestabilidad política no es mecánica. La historia enseña que en la mayoría de las sociedades existe en cada momento una noción general de la distribución del ingreso que se considera socialmente aceptable, con las consiguientes desigualdades, y que goza de legitimidad general. Esa noción es el resultado de una larga historia, específica de cada sociedad, de negociaciones y conflictos entre clases por la distribución del ingreso. En otras palabras, el grado de desigualdad de ingresos que se considera socialmente aceptable varía de una sociedad a otra. Aunque esa noción de lo aceptable cambia con el tiempo al modificarse la correlación de fuerzas entre diferentes clases, es el factor que determina en cada momento los límites más allá de los cuales no puede modificarse la distribución del ingreso ni el grado de desigualdad sin causar graves perturbaciones sociopolíticas. Por lo tanto, de la misma manera que un pronunciado deterioro de la distribución del ingreso conduce a menudo a grave inestabilidad sociopolítica y aun a una revolución social, también existen límites sociopolíticos a las medidas de redistribución progresiva del ingreso.

La cuestión de la legitimidad también se plantea en relación con los tipos y fuentes concretos de ingresos. Algunas fuentes de ingresos se consideran ilegítimas prácticamente en todas partes (por ej., las ganancias de los traficantes de heroína). Algunas están legalmente toleradas en algunos países, pero no en otros (por ej., los intereses sobre préstamos). Otras están permitidas por la ley, pero no todo el mundo las considera aceptables (por ej., los premios de la lotería). Los diferentes tipos de ingresos conllevan toda una gama de lo que podría denominarse "coeficientes de legitimidad". Un aumento del "índice agregado de legitimidad" también puede causar perturbaciones sociales y políticas, como ha ocurrido recientemente en algunos países centroeuropeos.

El problema fundamental es, pues, que existen dos formas de desigualdad de ingresos, de las que una es inaceptable (ilegítima) y la otra aceptable (legítima), y cualquiera de las estructuras existentes de distribución del ingreso abarca ambas formas, en proporciones que son difíciles de analizar estadísticamente. La desigualdad en la distribución del ingreso es compatible con la estabilidad sociopolítica en la medida en que sea el reflejo de desigualdades consideradas legítimas.

Por consiguiente, la inestabilidad será mayor si la desigualdad va acompañada de pobreza generalizada, pues en ese caso la legitimidad de la desigualdad será menor. Inversamente, es de suponer que la agitación social y la inestabilidad política serán menos pronunciadas en economías en las que un nivel determinado de desigualdad de ingresos vaya acompañado por un ingreso per cápita relativamente elevado y un nivel relativamente bajo de pobreza. Por ejemplo, los Estados Unidos tienen un coeficiente de Gini tan elevado como algunos países en desarrollo, pero están libres de la inestabilidad política que aqueja a muchos de éstos. Además, la desigualdad suele ser más tolerable cuando están aumentando los ingresos y disminuyendo la pobreza. Por lo tanto, la desigualdad no conduce

necesariamente a una mayor inestabilidad sociopolítica, a menos que vaya acompañada de pobreza generalizada. Análogamente, una distribución del ingreso relativamente equitativa puede dar lugar a inestabilidad si el nivel medio de ingreso es bajo y la pobreza está muy extendida. Por último, las repercusiones de la desigualdad en el grado de inestabilidad sociopolítica y en el crecimiento pueden variar según la naturaleza del sistema político vigente.

Esos diversos factores que determinan los efectos de la distribución del ingreso en el grado de inestabilidad política difieren considerablemente de un país a otro. Existen indicios de una correlación positiva entre la desigualdad de ingresos y el grado de inestabilidad política, y entre la inestabilidad política y la inversión, lo que parece indicar que la desigualdad de ingresos afecta negativamente al crecimiento 2/. De los datos disponibles parece deducirse que la inestabilidad sociopolítica influye más en el crecimiento que la propia naturaleza del régimen político, y que la transición de dictadura a democracia conlleva a menudo, aunque no siempre, un aumento de la inestabilidad y una reducción del crecimiento. Sin embargo, de esa correlación no puede deducirse fácilmente si es la inestabilidad política la que conduce a una desaceleración del crecimiento o lo contrario. Además, no todos los estudios realizados sobre el tema han encontrado una relación importante entre estabilidad política y crecimiento 3/.

Otro vínculo entre el crecimiento y la desigualdad de ingresos es la intervención gubernamental. Se ha señalado a menudo que un desequilibrio muy pronunciado en la distribución del ingreso puede generar importantes presiones sociales y políticas sobre los gobiernos para que apliquen políticas redistributivas. Esas políticas pueden introducir graves distorsiones y reducir el rendimiento del capital después de los impuestos, entorpeciendo así la acumulación y el crecimiento. Ese proceso puede darse con más facilidad en sociedades democráticas, en las que los pobres votan a favor de la aplicación de impuestos redistributivos que reducen los incentivos a la inversión. Sin embargo, también gobiernos más autocráticos pueden verse sometidos a influencias sociales y políticas similares.

Algunos han señalado también una relación entre la intervención gubernamental y la desigualdad en la distribución de los activos. En efecto, debido a las imperfecciones de los mercados de capital, las personas no pueden obtener préstamos contra sus ingresos futuros para financiar inversiones a largo plazo, por lo que sólo pueden contar con sus propios recursos, como los activos que sirven como garantía de préstamos. La desigualdad en la distribución de los activos puede generar presiones políticas sobre los gobiernos para que

2/ Los datos se basan en regresiones cruzadas entre países, en las que la inestabilidad se mide por un índice en el que se tienen en cuenta el número de asesinatos políticos, el número de personas muertas en episodios de violencia masiva dentro del país, el número de golpes de Estado, y una variable que indica si el país es una democracia (elecciones libres y competitivas) en la que todos los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, una semidemocracia (algún tipo de elecciones, con restricciones importantes a los derechos políticos), o una dictadura. Véase información más detallada en Alesina y Perotti, "Income distribution, political instability, and investment", *op cit.*

3/ Un estudio en el que no se descubrió esa relación fue el de Douglas Hibbs, *Mass Political Violence: A Cross-Sectional Analysis* (Nueva York, Wiley and Sons, 1973).

intervengán en los mercados de capital, lo que puede redundar en distorsiones de la asignación de recursos y reducir así la inversión y el crecimiento 4/.

Las presiones políticas resultantes de una distribución muy desigual del ingreso pueden sin duda propiciar políticas populistas que afecten negativamente a la inversión y al crecimiento por sus efectos en la estabilidad macroeconómica o en los rendimientos de la inversión. Sin embargo, esas presiones no conducen necesariamente a una intervención dañina. Por ejemplo, si desembocan en la aplicación de políticas consistentes en aumentar la presión fiscal sobre los ricos para financiar mejoras de la instrucción pública pueden promover el crecimiento al tiempo que reducen la desigualdad. También pueden conducir a transferencias públicas que contribuyan a reducir las actividades delictivas, aliviando así las tensiones sociales y la inestabilidad y estimulando la inversión y el crecimiento. Hay incluso indicios de una correlación positiva entre las transferencias públicas y el crecimiento. En ese caso, el bajo crecimiento de algunas sociedades caracterizadas por un alto nivel de desigualdad tendría que atribuirse a la insuficiencia de la redistribución, y no a su exceso 5/.

La desigualdad de ingresos no siempre conduce a políticas redistributivas en favor de los pobres. Por ejemplo, en la mayoría de los países en desarrollo en los que la distribución del ingreso es muy desigual, el sistema tributario es también regresivo, lo que parece indicar que no existe una relación automática entre la distribución del ingreso y la adopción de políticas correctivas. Análogamente, las políticas redistributivas no siempre son consecuencia de grandes desigualdades; por ejemplo, a pesar de su nivel relativamente elevado de igualdad en la distribución del ingreso, el Japón aplicó eficazmente en la posguerra políticas redistributivas, en forma de préstamos en condiciones de favor y de ayuda técnica a los pequeños productores industriales y agrarios, lo que también contribuyó a acelerar el crecimiento 6/.

Aunque las diversas presiones políticas generadas por la desigualdad de ingresos pueden influir negativamente en la inversión y el crecimiento, la relación entre desigualdad y crecimiento es muy compleja, como se desprende de las consideraciones que anteceden. De ahí que en los estudios empíricos realizados al respecto, que abarcan diversos países, no se haya llegado a

4/ Véanse O. Galor y J. Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, vol. 60, 1993; M. Bruno, M. Ravallion y L. Squire, "Equity and Growth in Developing Countries", *Policy Research Working Paper No. 1563*, Banco Mundial, enero de 1996; y K. Deininger y L. Squire, "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth" (documento mimeografiado), Banco Mundial, Washington, D.C., julio de 1996.

5/ Véanse, por ejemplo, G. Saint Paul y T. Verdier, "Education, democracy and growth", *Journal of Development Economics*, vol. 42, 1993; G. Saint Paul y T. Verdier, "Inequality, redistribution and growth: A challenge to the conventional political economy approach", *European Economic Review*, vol. 40, 1996; y X. Sala-i-Martin, "Transfers", *Working Paper No. 4186*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 1992.

6/ Véase K. Goto, K. Hayashi, y K. Tsuji, "The 'East Asian Miracle' as Intellectual Public Property", en UNCTAD, *Proceedings of the International Conference on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, Kuala-Lumpur, Malaysia, 29 February - 1 March 1996 (aparecerá próximamente como publicación de las Naciones Unidas).

demostrar la existencia de una correlación clara 7/. En la mayoría de los estudios no se ha encontrado una relación entre desigualdad y crecimiento, o se ha descubierto que la relación se diluye cuando se incluyen en el análisis otras variables 8/. Aun en los casos en que se ha hallado una relación inversa, la repercusión de la desigualdad en el crecimiento es relativamente pequeña 9/. Tampoco es posible formular afirmaciones generales sobre la influencia que en la relación entre desigualdad y crecimiento tienen diferentes sistemas políticos 10/.

C. Distribución, educación y adquisición de conocimientos especializados

1. Distribución y educación

La distribución del ingreso también influye en el crecimiento a través de sus efectos en la formación del capital humano. El nivel educativo se considera un importante factor determinante del capital humano de un país, así como de la capacidad de las personas para obtener ingresos. La distribución del ingreso ejerce una influencia importante en la escolaridad, puesto que la situación financiera de las personas es un factor determinante de su capacidad de invertir en educación. El nivel de ingresos de la familia tiene un efecto directo en esa capacidad, porque la inversión en educación resulta más rentable a una edad temprana. Las familias en situación financiera más desahogada pueden financiar con más facilidad la educación de sus hijos hasta niveles más avanzados, y

7/ El procedimiento consiste básicamente en examinar si la desigualdad inicial ejerce una influencia negativa en el crecimiento posterior, por lo general a lo largo de dos o tres decenios. Los datos utilizados abarcan por lo general países en desarrollo y países desarrollados. Como se ha señalado en el capítulo II, esas regresiones de crecimiento adolecen de varias deficiencias metodológicas graves.

8/ Véanse J.D. Sachs y A.M. Warner, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *Working Paper* No. 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, diciembre de 1995; A. Fishlow, "Inequality, Poverty and Growth: Where Do We Stand?", en M. Bruno y B. Pleskovic (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995); y Deininger y Squire, *op. cit.*

9/ Por ejemplo, según un estudio, si en 1960 el nivel de desigualdad de la República de Corea hubiera sido similar al del Brasil, el ingreso per cápita de Corea en 1985 habría sido un 15% más bajo, lo que representa la pérdida de alrededor de dos años de crecimiento (N. Birdsall, D. Ross, y R. Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *The World Bank Economic Review*, vol. 9, No. 3, 1995, pág. 496. Se observa, sin embargo, que la desigualdad tiene también efectos indirectos en el crecimiento al determinar niveles inferiores de inversión en enseñanza). Véase también G.R.G. Clarke, "More evidence on income distribution and growth", *Journal of Development Economics*, vol. 47, No. 2, 1995.

10/ En algunos estudios (por ejemplo, Persson y Tabellini, *op. cit.*), se llega a la conclusión de que la desigualdad de ingresos sólo afecta negativamente al crecimiento en las democracias, mientras que en otros (por ejemplo, Alesina y Rodrik, *op. cit.*, y Clarke, *op. cit.*) no se observa diferencia alguna entre las democracias y otros regímenes. Sin embargo, según otro estudio, la vinculación entre la desigualdad inicial de los ingresos y el crecimiento posterior es mucho más tenue en las democracias (Deininger y Squire, *op. cit.*).

también tienden a tener menores tasas de fertilidad y, por consiguiente, menos hijos que educar. Una parte de esa inversión consiste en los costos directos de la educación, como los de matrículas, libros de texto y otros materiales docentes. La otra parte, más importante, es el costo de oportunidad que representan los ingresos a los que renuncia la unidad familiar. La relación causal recíproca entre los niveles de ingresos y la inversión en educación entraña la posibilidad de que las familias de los niveles inferiores de la escala de ingresos, que dependen para subsistir de los ingresos de todos sus miembros, se vean atrapadas en una situación de bajo nivel educativo y bajos ingresos al no poder prescindir de una parte de sus ingresos para invertir en enseñanza.

Análogamente, la distribución de la riqueza tiene un efecto importante sobre la inversión en educación porque la herencia permite prescindir de los ingresos corrientes y atender a los costos de la enseñanza. La distribución inicial de la riqueza puede también tener efectos a largo plazo, puesto que la inversión en educación permite a los ricos obtener empleos mejor pagados y transmitir un patrimonio mayor a las generaciones siguientes. Además, los ricos pueden constituir un club que promueva la enseñanza privada y dé preferencia a la educación superior para unos pocos frente a la enseñanza básica para todos. La educación también les proporciona mayores oportunidades de salida al dotarlos de conocimientos que les permiten obtener empleos mejor remunerados en el extranjero. Por consiguiente, la forma en que esté estratificada la sociedad determina en gran medida quién tiene acceso a la educación, qué conocimientos se acumulan y, por ende, la distribución futura del ingreso y de la riqueza. La desigualdad inicial de ingresos y de distribución de la riqueza puede crear un círculo vicioso de baja cualificación y bajos ingresos para las capas pobres, mientras que para las familias más ricas ambas variables aumentan constantemente ^{11/}. La combinación de baja cualificación y bajos ingresos tiende también a perpetuarse porque las diferencias en la situación socioeconómica de las familias se traduce en diferencias de rendimiento académico entre los niños. Por consiguiente, los grupos o vecindarios sumidos en situación de pobreza profunda tienen grandes dificultades para superar sus circunstancias iniciales porque su estado de pobreza tiende a perpetuarse.

En el estudio de las relaciones entre la distribución de la riqueza y la inversión en educación, se ha centrado recientemente la atención, como ya se ha mencionado, en el papel de los activos como garantía para la obtención de préstamos. Aunque algunos datos parecen indicar que la propiedad de tierra es un factor determinante del nivel educativo y que existe una correlación negativa entre el grado de desigualdad en la distribución inicial de la tierra y el crecimiento posterior ^{12/}, no se conoce con exactitud el mecanismo que relaciona las dos variables. Según esa teoría, la relación entre distribución de la tierra y crecimiento debería manifestarse con particular intensidad en países de bajo ingreso, pero no siempre ocurre así. El hecho de que algunos países en desarrollo con una distribución de la tierra igualitaria hayan registrado bajas tasas de crecimiento (por ejemplo, Filipinas, la India, Malí, la República Islámica del Irán, el Senegal y Uganda) parece indicar que la relación entre distribución de activos y crecimiento depende de diversos otros factores, como los incentivos para que los individuos inviertan en la adquisición de conocimientos, y el sistema de instrucción pública existente. Además, la

^{11/} Véase R. Bénabou, "Human capital, inequality, and growth: a local perspective", *European Economic Review*, vol. 38, 1994.

^{12/} Deininger y Squire, *op. cit.* Véase también Bruno, Ravallion y Squire, *op. cit.*

utilización de la tierra como garantía de préstamos para estudios no parece ser una práctica habitual en países en desarrollo. Los bancos comerciales suelen ser renuentes a otorgar créditos a pequeños agricultores porque la tierra es una garantía difícil de manejar. Por lo general desempeñan esa función bancos especializados de propiedad del Estado, que, sin embargo, rara vez conceden créditos para actividades distintas de las agropecuarias. Por consiguiente, si la propiedad de la tierra influye en la inversión en educación, lo hace probablemente como fuente de ingresos y no como garantía para la obtención de créditos 13/.

El argumento de que la capacidad de una persona o de una familia para invertir en educación depende de sus ingresos y de su patrimonio se basa en el supuesto de que no existen un sistema de instrucción pública ni programas públicos de crédito para sufragar los costos de la enseñanza. La aportación por el gobierno de fondos para financiar la enseñanza se justifica porque la inversión en la adquisición de conocimientos es todavía más útil para la sociedad que para las personas interesadas, pues crea efectos externos que no percibe la persona directamente interesada. Como ya se ha señalado, los subsidios de educación para los pobres son una de las mejores políticas redistributivas que se pueden adoptar, pues no sólo contribuyen a una mayor igualdad, sino que también fomentan el crecimiento.

2. Empleo, inversión y adquisición de conocimientos especializados

La inversión en educación no sólo depende de la capacidad de cada persona para hacer frente a los costos correspondientes, sino también de los incentivos para hacerlo. Hay incentivo cuando cabe esperar que esa inversión genere ingresos en el futuro, lo que a su vez depende de las diferencias salariales entre la mano de obra más cualificada y la menos cualificada, así como de la probabilidad de encontrar un empleo que remunere adecuadamente los conocimientos adquiridos. El pago de salarios más elevados por un mayor nivel educativo sólo constituye un incentivo importante para la inversión en educación si la diferencia salarial es suficientemente grande para compensar los costos en que se incurre durante todo el período de inversión. Todo parece indicar que esa diferencia salarial existe en los países en desarrollo, y que se profundiza al aumentar el nivel educativo; la diferencia entre los salarios de los trabajadores con formación secundaria y los que sólo han recibido enseñanza primaria suele ser superior a la que existe entre los trabajadores con formación primaria y los que nunca fueron escolarizados 14/.

La probabilidad de encontrar un empleo acorde con la formación adquirida mediante la inversión en educación y las diferencias salariales entre la mano de obra con distintos niveles de educación dependen en gran medida de la demanda de mano de obra cualificada. Sin embargo, en muchos países en desarrollo la inexistencia de esa demanda y el desempleo generalizado entre los trabajadores con formación primaria o secundaria, o el empleo de esos trabajadores en tareas mal remuneradas no acordes con su nivel educativo y los conocimientos adquiridos

13/ Sin embargo, en los estudios mencionados la correlación entre la distribución de la tierra y la del ingreso es tenue, probablemente porque la capacidad de la tierra para generar ingresos depende de diversos factores, entre los que se cuentan su calidad y las políticas agropecuarias, que no se tienen en cuenta en esos estudios. Una parcela de tierra que no genere muchos ingresos no constituye una garantía adecuada.

14/ Véase, por ejemplo, *World Development Report, 1995* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial, 1995), pág. 39.

constituyen desincentivos para la inversión personal o familiar en educación, y tienen tanta importancia como la capacidad económica para sufragar los costos de esa inversión.

Además, la expansión demasiado rápida, sin relación con el crecimiento industrial, de la mano de obra con un alto nivel de formación también puede plantear problemas. Se menciona a menudo el elevado nivel educativo alcanzado a principios del decenio de 1960 en la República de Corea, pero también se ha señalado que en 1964, año en que el ingreso per cápita era de alrededor de 100 dólares y estaba estudiando en la universidad uno de cada 289 ciudadanos, graduados universitarios competían por empleos de barrenderos municipales, a pesar de una tradición que menospreciaba el trabajo manual. Un importante objetivo de la política del Gobierno a principios del decenio de 1960 fue reducir en una tercera parte la matrícula universitaria 15/. También en Malasia se han registrado altas tasas de desempleo entre la población con formación secundaria 16/.

La demanda de mano de obra cualificada depende en gran medida del nivel de desarrollo tecnológico alcanzado, y aumenta a un ritmo determinado por la velocidad a la que la economía incorpora avances tecnológicos. Puesto que ésta depende de la tasa de acumulación de capital, la inversión y el cambio tecnológico son los principales factores determinantes de la demanda de mano de obra cualificada. La rápida acumulación y el cambio tecnológico estimulan la inversión en educación al crear empleos bien remunerados y promover así la capacidad para financiar esa inversión.

Además, la acumulación de capital, la renovación tecnológica y la creación de empleo contribuyen considerablemente a aumentar la cantidad y calidad de la mano de obra cualificada al permitir a los trabajadores adquirir y desarrollar aptitudes a través de la formación en el empleo y la experiencia práctica. Desde el punto de vista de los trabajadores, los incentivos para participar en programas de capacitación en el empleo son similares a los que ofrece la enseñanza académica. Al mismo tiempo, la capacitación puede beneficiar a los empleadores al desarrollar conocimientos especializados relacionados con tareas concretas y elevar la productividad. La adquisición de esos conocimientos supone un beneficio para el conjunto de la sociedad; de ella pueden terminar beneficiándose otras empresas o industrias, mientras que sus costos son sufragados sólo por la empresa originaria. Si en otras partes de la economía o en el extranjero se pagan salarios más elevados, esa empresa tendrá que ofrecer una remuneración similar para retener a la mano de obra cualificada, lo que supondrá costos adicionales. De ahí que las empresas se muestren a menudo renuentes a emprender costosos programas de capacitación. Una solución consiste en que el Estado aporte medios para facilitar las actividades de capacitación. La concesión a las empresas de subvenciones vinculadas a la capacitación de los trabajadores constituye a menudo una alternativa adecuada.

A veces se ha señalado que la IED puede también promover en medida importante la adquisición de conocimientos especializados porque suele aplicarse a actividades productivas que requieren una utilización más intensiva de mano de obra cualificada que la producción nacional. Sin embargo, la medida en que esos efectos se transmitirán a la economía nacional dependerá de cuán fuertes sean

15/ Véase I. Adelman y S. Robinson, *Income Distribution Policy in Developing Countries: A Case Study of Korea* (Oxford University Press, 1981).

16/ Véase D. Mazumdar, *The Urban Labour Market and Income Distribution: A Study of Malaysia* (Oxford University Press, 1981).

los vínculos entre las empresas transnacionales y los productores del país y de la existencia de capacidad nacional que permita el desarrollo de esos vínculos. Los datos disponibles parecen indicar que sólo se produce una transmisión positiva y sustancial de los efectos a la economía nacional cuando las diferencias de capacidad y de tecnología entre las empresas nacionales y las extranjeras no son excesivas. Los países en los que no se observan los vínculos mencionados se caracterizan por diferencias considerables de nivel de cualificación y de salarios entre las empresas extranjeras y las nacionales 17/.

La capacitación y el aprendizaje práctico durante la vida laboral del trabajador son aspectos importantes de la formación de capital humano que, en el caso de empleos que requieran niveles moderados de cualificación, pueden resultar mucho más eficaces que impartir educación básica. En la mayor parte de los países en desarrollo los conocimientos adquiridos mediante aprendizaje en talleres artesanales se consideran a menudo superiores a los obtenidos de la enseñanza primaria y aun de la secundaria. Por consiguiente, el que las personas de familias pobres no puedan invertir mucho en la enseñanza académica no significa necesariamente que les esté totalmente vedada la adquisición de conocimientos. A niveles tecnológicos más avanzados, la adquisición de conocimientos especializados fuera de la escuela, mediante el aprendizaje práctico y la capacitación, es a menudo parte integrante del nivel de cualificación del trabajador, y buena parte de la capacitación en tareas manuales y de gestión se recibe en el empleo. La formación general que proporcionan las escuelas aumenta la adaptabilidad y la capacidad de aprendizaje y es un complemento esencial de la formación industrial en el empleo; resulta especialmente importante en el contexto de programas de modernización tecnológica. Sin embargo, su aportación a la industrialización depende en medida fundamental de la acumulación de capital y de la creación de empleos.

En el gráfico 13 se muestra la relación entre el nivel educativo de diversos países y la intensidad de utilización de mano de obra cualificada en la producción de sus exportaciones. El nivel educativo se mide por el promedio de años-persona de escolarización de la población de 15 años de edad en adelante, y la proporción de las exportaciones totales del país que representan las mercancías con gran densidad de mano de obra cualificada y de tecnología se utiliza como medida aproximada de la intensidad de utilización de mano de obra cualificada en la producción del país 18/. Para interpretar el gráfico hay que tener en cuenta que algunas de las exportaciones con gran densidad de mano de obra cualificada y de tecnología de países tales como Malasia, México y Tailandia tienen un contenido muy elevado de importaciones con gran densidad de mano de obra y de tecnología, puesto que una proporción elevada de esas exportaciones procede de actividades de montaje 19/. Además, algunos servicios no comerciables pueden ser muy intensivos en mano de obra cualificada.

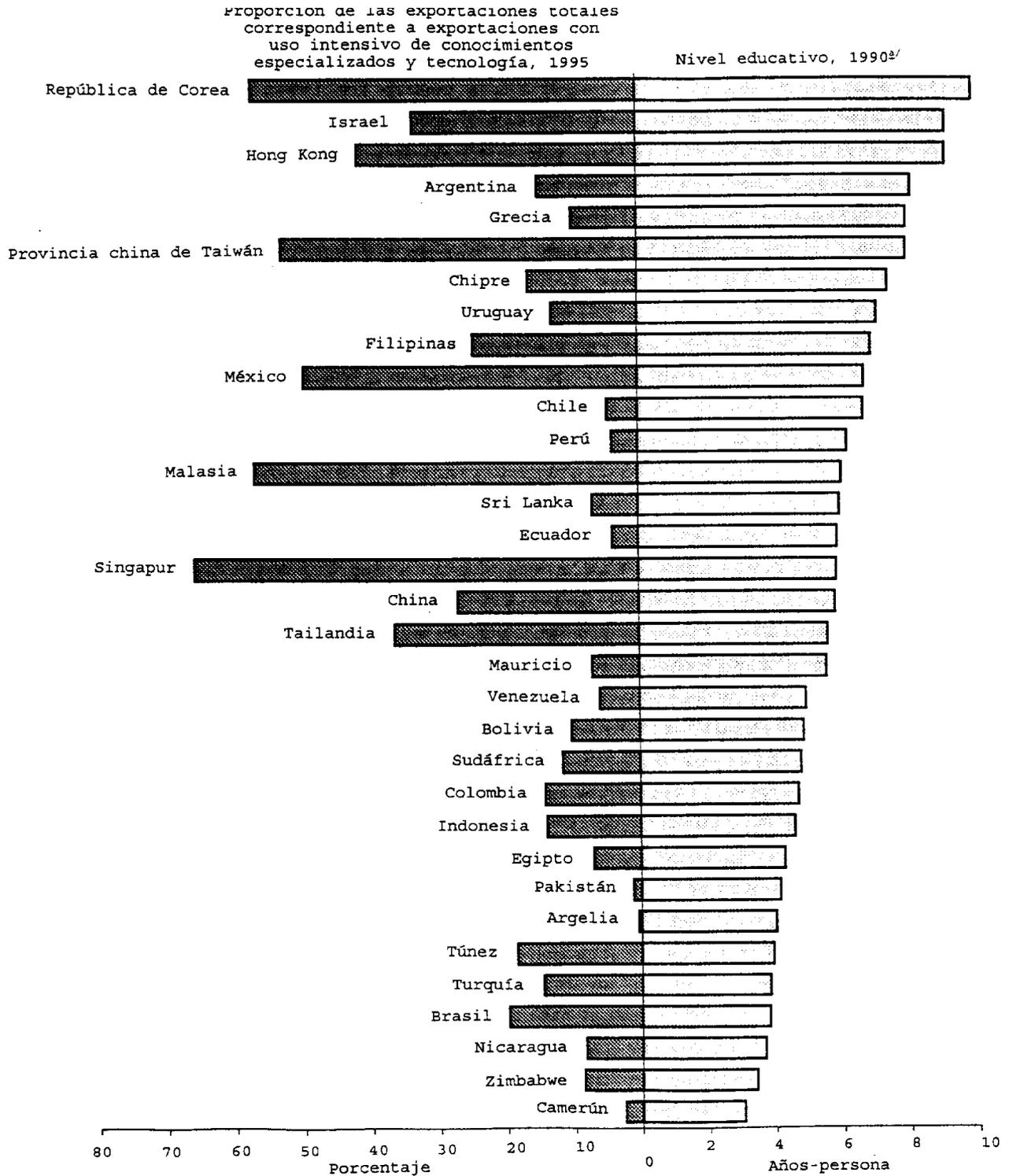
17/ Véanse UNCTAD, *World Investment Report, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, Nº venta E.95.II.A.9, Nueva York y Ginebra, 1995), cap. III; A. Kokko, R. Tansini y M.C. Zejan, "Local Technological Capability and Productivity Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector", *Journal of Development Studies*, vol. 32, 1996; y B. Aitken, A. Harrison y R.E. Lipsey, "Wages and foreign ownership. A comparative study of Mexico, Venezuela, and the United States", *Journal of International Economics*, vol. 40, 1996.

18/ Véase la definición de productos intensivos en mano de obra en *TDR, 1993*, segunda parte, cap. IV, secc. B.

19/ Véase *TDR, 1996*, segunda parte, cap. II, secc. C.3.

Gráfico 13

INTENSIDAD EN CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS Y EN TECNOLOGÍA DE LAS EXPORTACIONES Y NIVEL EDUCATIVO DE ALGUNOS PAÍSES EN EL DECENIO DE 1990



Fuente: R.J. Barro y J.W. Lee (1996), "International Measures of Schooling Quality" *The American Economic Review* vol. 86, No. 2, 1996; Naciones Unidas, *cintas deCommodity Trade Statistics*

a/ Promedio de años-persona de escolarización de la población de 15 años de edad o más.

Si se excluyen esos sectores, se subestima la intensidad en mano de obra cualificada de la producción de economías como las de Hong Kong y Singapur, en las que la prestación de servicios desempeña un papel muy importante.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta esas consideraciones, el gráfico 13 sustenta la hipótesis de que cierto nivel educativo es una condición necesaria pero no suficiente para la producción con gran densidad de mano de obra cualificada. Todos los países con una proporción elevada de exportaciones con gran intensidad de mano de obra cualificada tienen también un nivel educativo relativamente elevado, aunque los datos correspondientes a países tales como la Argentina, Chile, el Perú y el Uruguay parecen indicar que un nivel educativo relativamente elevado no se traduce automáticamente en exportaciones con gran intensidad de mano de obra cualificada. Esos países tienen niveles educativos tan elevados como los de las NEI del Asia oriental, pero la intensidad en mano de obra cualificada de su producción es muy inferior. En cambio, el Brasil y Túnez tienen niveles educativos inferiores a los de esas NEI, pero su intensidad de utilización de mano de obra cualificada es considerablemente superior. Casi todos los países en los que un nivel educativo elevado se ha traducido en exportaciones con gran densidad de mano de obra cualificada han registrado tasas elevadas de acumulación de capital, modernización tecnológica y crecimiento de la productividad durante muchos decenios, en particular las NEI del Asia oriental.

De esas consideraciones se desprende con claridad que, aun cuando una mayor igualdad en la distribución del ingreso y/o de la riqueza estimula la inversión en educación, no se crean necesariamente suficientes empleos cualificados para responder a las expectativas de todos los que han hecho esa inversión. El que se pueda alcanzar ese objetivo dependerá del ritmo de acumulación y del progreso técnico. Puesto que la inversión en activos físicos contribuye sustancialmente a estimular la demanda de educación y la disponibilidad de conocimientos aplicables a actividades laborales, la repercusión de la distribución del ingreso en la adquisición de conocimientos generales y prácticos depende en gran medida de sus efectos en la acumulación de capital.

D. Distribución y acumulación del ingreso personal y funcional

Como se ha examinado en el capítulo anterior, a pesar de diferencias importantes entre países, en las sociedades capitalistas un porcentaje relativamente elevado del ingreso nacional corresponde a una minoría relativamente reducida. Por consiguiente, son sobre todo las pautas de consumo de esa minoría las que determinan el ahorro y la acumulación. Esa observación es especialmente válida por lo que se refiere a los países en desarrollo, en los que los ingresos de la gran mayoría de la población son apenas suficientes para cubrir sus necesidades básicas, y fundamenta la opinión generalizada entre la mayoría de los analistas económicos de que se plantea cierta disyuntiva entre la igualdad de ingresos y el crecimiento por tener los ricos una tasa de ahorro mayor que la de los pobres. Esa opinión concuerda con diversas formulaciones de las pautas del ahorro privado ^{20/}.

Sin embargo, en el análisis de la relación entre el ahorro y los ingresos de los ricos y de los pobres, puede adoptarse un enfoque diferente, que se

^{20/} Véase un examen de esas formulaciones y de sus consecuencias para la relación entre desigualdad y ahorro en K. Schmidt-Hebbel y L. Servén, "Income Inequality and Aggregate Saving. The Cross-Country Evidence", *Policy Research Working Paper No. 1561*, Banco Mundial, Washington, D.C., enero de 1996.

Recuadro 7

CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN SEGÚN LAS TRADICIONES CLÁSICA Y KEYNESIANA

Una característica común de las teorías clásica y keynesiana del crecimiento económico consiste en que ambas vinculan el proceso de acumulación a la distribución funcional del ingreso. Tanto para Ricardo como para Marx, los beneficios no sólo constituyen un incentivo a la inversión, sino que son la única fuente de acumulación de capital. A largo plazo, los salarios tienden a mantenerse al nivel de subsistencia, aunque puedan fluctuar a corto plazo. Ricardo lo explicó por la "Ley de Malthus", mientras que Marx lo atribuyó a la existencia de un "ejército de reserva" de trabajadores desempleados. Según ambas teorías, la interacción entre la acumulación y los beneficios pone en marcha un proceso descendente acumulativo por el que la acumulación conduce a una disminución de los beneficios, que, a su vez, reduce la acumulación. Ricardo lo atribuye a que los rendimientos decrecientes en el sector agrícola aumentan los costos salariales en la industria, incrementando las rentas de la tierra en detrimento de los beneficios industriales. Según Marx, en cambio, la profundización del capital (el aumento de la "composición orgánica del capital") resultante de la acumulación reduce el excedente extraído de los trabajadores por cada unidad de capital, mermando así los beneficios y moderando el ritmo de acumulación.

Keynes también basa su análisis de la distribución del ingreso y el crecimiento en una perspectiva de clase, pero, a diferencia de la economía política clásica, considera que existe entre beneficios y acumulación una interacción que hace que se refuercen mutuamente. Esa interacción fue formulada por primera vez por Keynes y Kalecki en el decenio de 1930, en el contexto de la determinación del ingreso a corto plazo, y posteriormente por Kaldor en el decenio de 1950, en el contexto de la acumulación y el crecimiento. Partiendo del supuesto de que la propensión de los capitalistas a ahorrar sobre sus beneficios es mayor que la de los trabajadores a ahorrar sobre sus salarios, y de que los precios reaccionan a la demanda agregada más rápidamente que los salarios, se demostró que la participación de los beneficios en el ingreso nacional estaba relacionada positivamente con la tasa de inversión y negativamente con la propensión a ahorrar sobre los beneficios. Si los trabajadores no ahorran en absoluto, los beneficios están determinados exclusivamente por el gasto de los capitalistas; por consiguiente, "los trabajadores gastan lo que ganan y los capitalistas ganan lo que gastan". Si los capitalistas invierten una proporción elevada de sus ingresos, el ahorro agregado y la tasa de ahorro agregado aumentarán al redistribuirse el ingreso de los trabajadores a los capitalistas. En cambio, en una economía en la que la tasa de inversión es baja y/o la tasa de ahorro entre los trabajadores elevada, la participación de los beneficios en el ingreso tiende a ser menor.

Sin embargo, cuando los trabajadores ahorran, la inversión de sus ahorros y la acumulación de riqueza les permite obtener rentas de la propiedad (dividendos o intereses). Esa observación constituyó el punto de partida de la reelaboración de la teoría en el decenio de 1960. En esas condiciones, las participaciones de los salarios y los beneficios (pero no las de los trabajadores y los capitalistas) en el ingreso nacional son independientes de la tasa de ahorro de los trabajadores.

Todo ese análisis se basa en el supuesto de que los salarios nominales no reaccionarían al aumento de los precios resultante de incrementos de la inversión y de la demanda agregada. Si lo hacen, el proceso de redistribución-crecimiento topa con la barrera de la inflación, como señaló la economista de Cambridge Joan Robinson. Si existe un límite a la disminución del nivel absoluto de los salarios, se pone en marcha un proceso de inflación en cuanto la inversión excede el nivel compatible con las tasas salariales mínimas aceptables, lo que pone un límite al aumento de la proporción de los beneficios y, por lo tanto, de la tasa de ahorro agregado.

aparta de la tradición clásica (descrita en el recuadro 7) y se centra en la distribución funcional del ingreso, es decir, la distribución entre rentas, beneficios y salarios. Cada tipo funcional de ingresos se define como la fuente de ingresos de una determinada clase: los terratenientes reciben rentas, los capitalistas beneficios y los trabajadores salarios. Según ese análisis, la propensión al ahorro sobre los beneficios es mayor que la propensión al ahorro sobre los salarios, por lo que una redistribución del ingreso en favor de los beneficios aumentaría el ahorro agregado a cualquier nivel de ingresos. La idea de que los capitalistas ahorran una proporción mayor de sus beneficios que los trabajadores de sus salarios fue utilizada por Keynes para justificar el funcionamiento del sistema capitalista en el siglo XIX en Europa y Norteamérica, examinado en el capítulo II. Keynes describió así el sistema:

Europa estaba organizada social y económicamente de la manera que garantizaba la máxima acumulación de capital. Aunque fueron

mejorando en cierta medida las condiciones de vida cotidianas de la mayoría de la población, la configuración de la sociedad hacía que gran parte del aumento del ingreso estuviera controlado por la clase menos propensa a consumirlo ... En esa característica reside la principal justificación del sistema capitalista. Si los ricos hubieran gastado en su propio goce la riqueza recién adquirida, hace tiempo que el mundo habría encontrado intolerable ese régimen 21/.

En ese marco conceptual, por lo tanto, la desigualdad es una característica esencial del proceso de acumulación y crecimiento en el sistema capitalista. La inversión constituye una justificación social y económica de la concentración de una parte importante del ingreso nacional, en forma de beneficios, en manos de una pequeña minoría. Funciona en realidad como un impuesto social sobre los beneficios que restringe la utilización de éstos para el consumo personal de los capitalistas, lo que hace que la desigualdad sea menor en el consumo que en el ingreso. Por consiguiente, según este enfoque, a diferencia del centrado en la inestabilidad social, que se examinó en la sección anterior, la cohesión social y la estabilidad dependen, más que de la distribución de los ingresos, de la forma en que los ricos utilizan los suyos. La desigualdad puede tolerarse si va acompañada de acumulación y si "van mejorando las condiciones de vida cotidianas de la mayoría de la población".

Sin embargo, el hecho de que la propensión al ahorro sobre los beneficios sea mayor que sobre los salarios no entraña necesariamente que el ahorro y la inversión agregados aumenten al hacerlo la desigualdad en la distribución del ingreso. Aunque en algunos estudios empíricos se ha hallado una correlación positiva entre la desigualdad de ingresos y el ahorro agregado, esos resultados no se mantienen en todos los supuestos ni para diferentes grupos de países. En un reciente estudio en que se utilizaron datos de "alta calidad" sobre la distribución (según se explica en el capítulo III) correspondientes a 52 países no se halla fundamento a la hipótesis de que la desigualdad de ingresos afecta al ahorro agregado, ya sea en los países en desarrollo o en los países industrializados 22/.

En los gráficos 14 A y B se relaciona la participación de la inversión privada en el PIB con la participación del 20% más rico de la población en la distribución del ingreso (gasto) personal en diversos países en desarrollo de ingreso bajo y mediano en el decenio de 1970 y en el período 1980-1994 23/. Se observan considerables diferencias entre los países en lo que se refiere a la relación entre la desigualdad, medida por la concentración del ingreso (gasto) en el 20% más rico, y la proporción del PIB correspondiente a la inversión privada. En promedio, tanto la inversión como la participación en el ingreso del 20% más rico son reducidas en los países de ingreso bajo (gráfico 14 A).

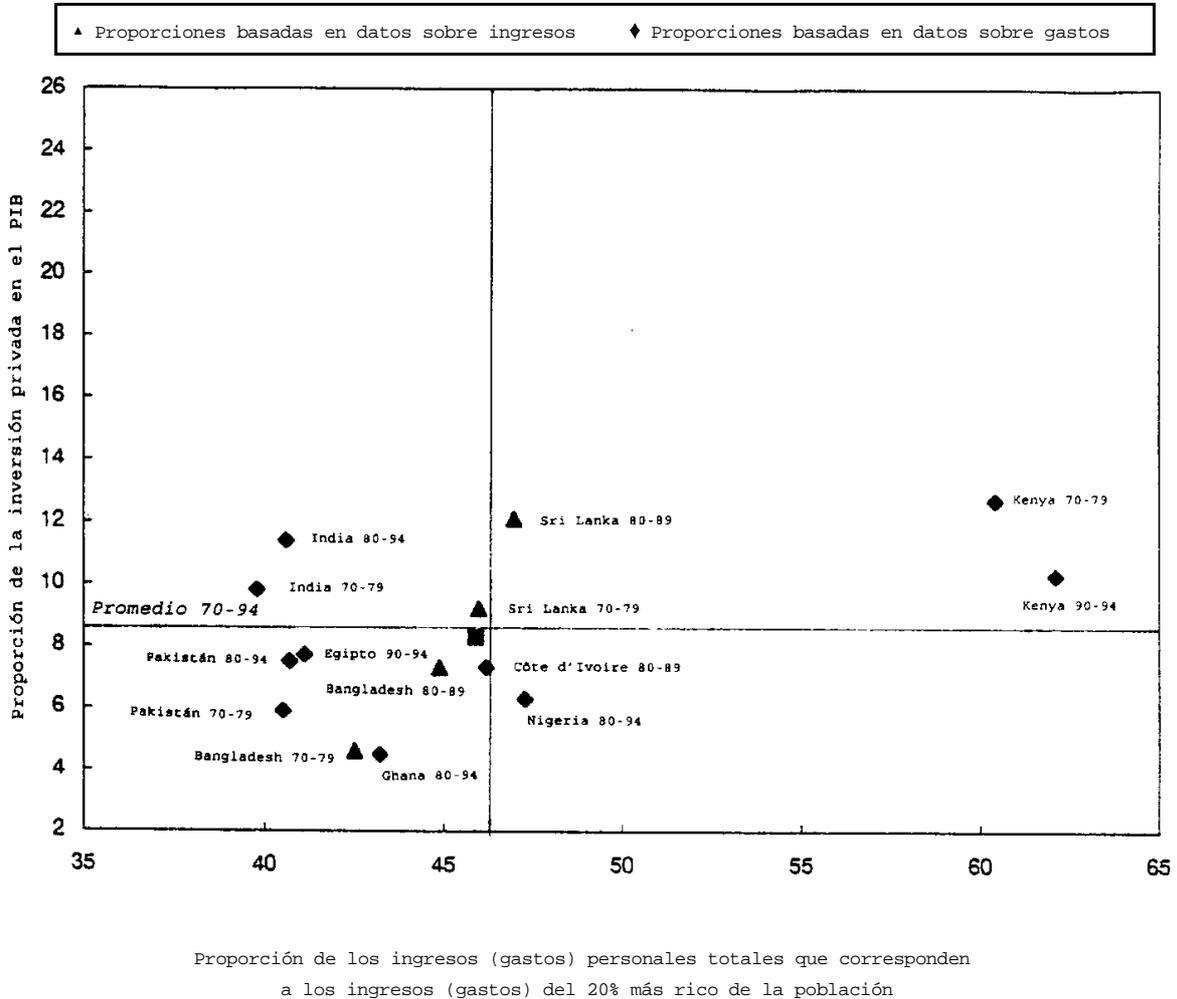
21/ J.M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* - vol. II de *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (tercera edición) Londres, Macmillan, 1971), pág. 11.

22/ Véase Schmidt-Hebbel y Servén, *op. cit.*, donde se reseñan también los estudios empíricos sobre la relación entre ahorro y distribución del ingreso.

23/ Al incluir la IED en las cifras de la inversión privada se sobrestima la inversión interna. Sin embargo, si se dedujera de esas cifras la IED se subestimaría la inversión interna, puesto que las inversiones extranjeras abarcan, además de las inversiones nuevas, la compra de activos existentes.

Gráfico 14A

PAÍSES DE INGRESO BAJO: PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES TOTALES QUE CORRESPONDE A LOS INGRESOS DEL 20% MÁS RICO DE LA POBLACIÓN, E INVERSIÓN PRIVADA COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1970-1994
(En porcentaje)



Fuente: F.Z. Jaspersen, A.H. Aylward y M.A. Sumlinski, *Trends in Private Investment in Developing Countries* IFC Discussion Paper No. 28 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995); datos compilados por K. Deininger y L. Squire (véase nota 4 del capítulo III).

Sin embargo, conviene señalar también que en casi todos los países de ingreso bajo los datos sobre la distribución se refieren al gasto y no al ingreso personal, por lo que indican un grado de concentración menor. En ese grupo la participación del 20% más rico oscila del 40 al 50% del ingreso (gasto) personal total en casi todos los países incluidos en el gráfico, mientras que la tasa de inversión privada oscila del 4,5% del PIB (Ghana en el período 1980-1994 y Bangladesh en el decenio de 1970) al 12% (la India, Sri Lanka y Kenya en el decenio de 1970). En Kenya la proporción correspondiente al 20% más rico es considerablemente más elevada que en otros países de ingreso bajo, al parecer por la elevada concentración de la propiedad privada de tierras; según una

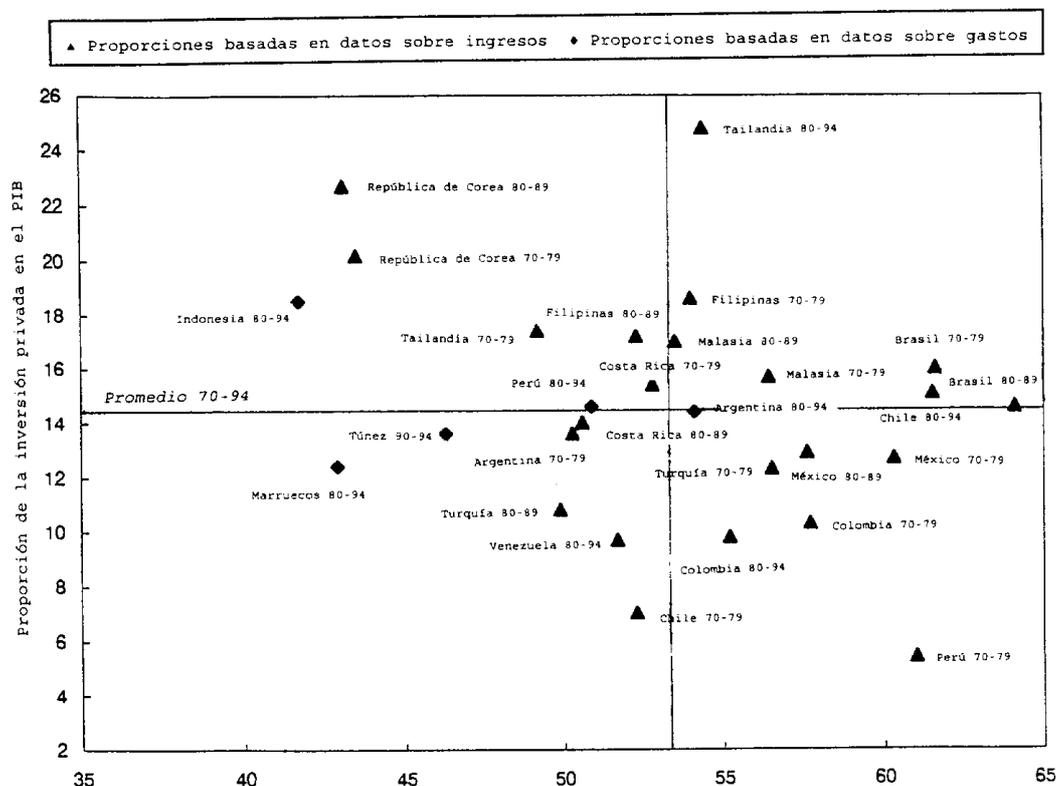
estimación, el coeficiente de Gini de la distribución de la tierra en ese país es de 0,72 24/.

Entre los países de ingreso mediano, la participación del 20% más rico es de más del 50% del ingreso (gasto) personal total en la gran mayoría de los países, mientras que las tasas de inversión privada oscilan del 5% (el Perú en el decenio de 1970) al 25% del PIB (Tailandia de 1980 a 1994) (gráfico 14 B).

Gráfico 14B

PAÍSES DE INGRESO MEDIANO: PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES TOTALES QUE CORRESPONDE A LOS INGRESOS DEL 20% MÁS RICO DE LA POBLACIÓN, E INVERSIÓN PRIVADA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1970-1994
(En porcentaje)

▲ Proporciones basadas en datos sobre ingresos ◆ Proporciones basadas en datos sobre gastos



Proporción de los ingresos (gastos) personales totales que corresponden a los ingresos (gastos) del 20% más rico de la población

Fuente: Véase el gráfico 14A.

24/ Véase A.R. Khan, "Reversing the Decline of Output and Productive Employment in Rural Sub-Saharan Africa", *Issues in Development, Discussion Paper No. 17*, OIT, Ginebra, 1997, cuadro 5.

Diversos países con tasas de inversión similares tienen tasas de concentración muy diferentes, y algunos países con estructuras de distribución del ingreso similares difieren pronunciadamente en sus tasas de inversión privada. En la mayoría de los países de América Latina la tasa de inversión es inferior a la media, mientras que la tasa de concentración es más elevada. Algunos países del Asia sudoriental, en particular Malasia y Tailandia, tienen tasas de concentración comparables a las de América Latina, pero tasas de inversión privada considerablemente más elevadas. Indonesia y, en medida todavía mayor, la República de Corea, tienen también tasas de inversión privada elevadas, pero tasas de concentración del ingreso mucho menores.

La relación entre la inversión privada y la concentración del ingreso parece ser relativamente estable a lo largo del tiempo. Dos países de ingreso mediano (Chile y Tailandia) registraron durante el pasado decenio aumentos importantes de sus tasas de inversión privada, acompañados en ambos casos de un aumento de la participación del 20% más rico de la población. En Chile, sin embargo, la tendencia al incremento de la concentración del ingreso parece haberse invertido en el decenio de 1990, mientras que la tasa de inversión privada ha seguido aumentando. En algunos otros países (en particular el Brasil y Malasia) la tasa de inversión privada fue mayor y la concentración del ingreso menor durante el período 1980-1994 que en el decenio de 1970, pero la variación fue mucho más suave.

Al interpretar esas diferencias entre países en cuanto a la relación entre distribución e inversión es importante tener presente que no existe una correspondencia estricta entre la distribución del ingreso entre salarios y beneficios y su distribución entre personas. La medida en que una elevada participación de los beneficios en el valor añadido se corresponde con un grado importante de desigualdad en la distribución del ingreso personal depende de diversos factores. En primer lugar, los salarios no siempre son el componente más importante de los ingresos de la mano de obra en los países en desarrollo. En los países que se encuentran en las primeras etapas del desarrollo industrial, y en particular allí donde la agricultura es la principal actividad económica, los ingresos de los pequeños propietarios de tierra, los artesanos y los tenderos, así como de los trabajadores autónomos del sector estructurado y del no estructurado, pueden ser más importantes que los ingresos salariales. En muchos países esas fuentes de ingresos corresponden a los sectores más pobres de la población, mientras que los asalariados se sitúan en la gama de ingresos mediana. En esas economías la principal forma de ingresos de la propiedad son en muchos casos las rentas de la tierra y no los beneficios.

En segundo lugar, la medida en que una elevada proporción de beneficios da lugar a importantes desigualdades de ingresos depende de la distribución de los activos de capital. Por ejemplo, en el caso extremo (e improbable) de que el capital estuviera distribuido por igual entre toda la población, la distribución de los ingresos personales sería totalmente independiente de la distribución del valor añadido entre salarios y beneficios. La propiedad de activos de capital por los trabajadores surge en un estadio relativamente avanzado del proceso de industrialización y desarrollo, a menudo en forma de ahorro contractual en instituciones tales como fondos de pensiones. Cuando los trabajadores, además de sus salarios, reciben ingresos por la propiedad de activos de ese tipo, la distinción entre salarios y beneficios deja de coincidir con la distinción entre los ingresos de los trabajadores y los de los capitalistas, y una redistribución entre salarios y beneficios no conduciría necesariamente a grandes cambios en la distribución del ingreso personal. Además, tanto la teoría como los datos empíricos parecen indicar que los trabajadores ahorran más sobre los beneficios y otros ingresos conexos que sobre los salarios (véase el capítulo VI), por lo

que una redistribución de los beneficios de los capitalistas a los trabajadores no conduciría necesariamente a un descenso considerable del ahorro privado total 25/.

Por último, los ingresos personales no coinciden exactamente con los funcionales porque una parte importante de los ingresos privados (como el ahorro contractual mencionado en el párrafo anterior) queda retenida en instituciones y no se registra como ingreso personal. A ese respecto, conviene distinguir entre las primas de seguros pagadas por los empleados a fondos de pensiones privados, que se tratan como ingresos y ahorro de las unidades familiares, y los pagos a los programas públicos de seguridad social, que se tratan como impuestos sobre la renta 26/. Puesto que en los países en desarrollo los planes públicos de pensiones están tradicionalmente mucho más extendidos que los planes privados, buena parte del ahorro institucional de las unidades familiares se realiza antes del pago de la remuneración del trabajo. Tampoco se incluye en el ingreso personal una partida todavía más importante, los beneficios no distribuidos de las empresas. Si se retiene una parte importante de los beneficios, una participación elevada de los beneficios en el valor añadido no conlleva necesariamente grandes desigualdades de ingresos personales; un mayor grado de igualdad en la distribución de los ingresos personales puede ser sencillamente el resultado de una mayor propensión a retener los beneficios y no de una participación menor de los beneficios en el valor añadido. Por consiguiente, una participación elevada de los beneficios en el valor añadido puede ir acompañada de un grado mayor o menor de desigualdad en la distribución del ingreso personal, según la propensión de las empresas a retener sus beneficios con fines de inversión. A cada nivel de participación de los beneficios en el valor añadido, una propensión más elevada de las empresas al ahorro y a la inversión generaría no sólo un crecimiento más rápido, sino también una distribución más equitativa del ingreso personal.

No cabe duda de que la importancia de la retención de beneficios por las empresas tiende a aumentar con el desarrollo económico y la industrialización. De ahí que las comparaciones internacionales de la distribución del ingreso conduzcan a menudo a sobrestimar la diferencia en el grado de desigualdad entre los países en desarrollo y los países desarrollados, puesto que en los primeros tienen menos importancia las actividades de las empresas y la retención de sus beneficios. Sin embargo, conviene observar asimismo que, a partir de los 300 dólares de ingreso per cápita, también en los países en desarrollo las empresas empiezan a desempeñar un papel importante, a menudo en el sector más moderno, y sus beneficios no distribuidos pueden constituir una proporción importante del valor añadido 27/. Por consiguiente, la medida en que las empresas retienen sus beneficios puede también influir en la comparación del grado de desigualdad en la distribución del ingreso personal en diferentes países en desarrollo.

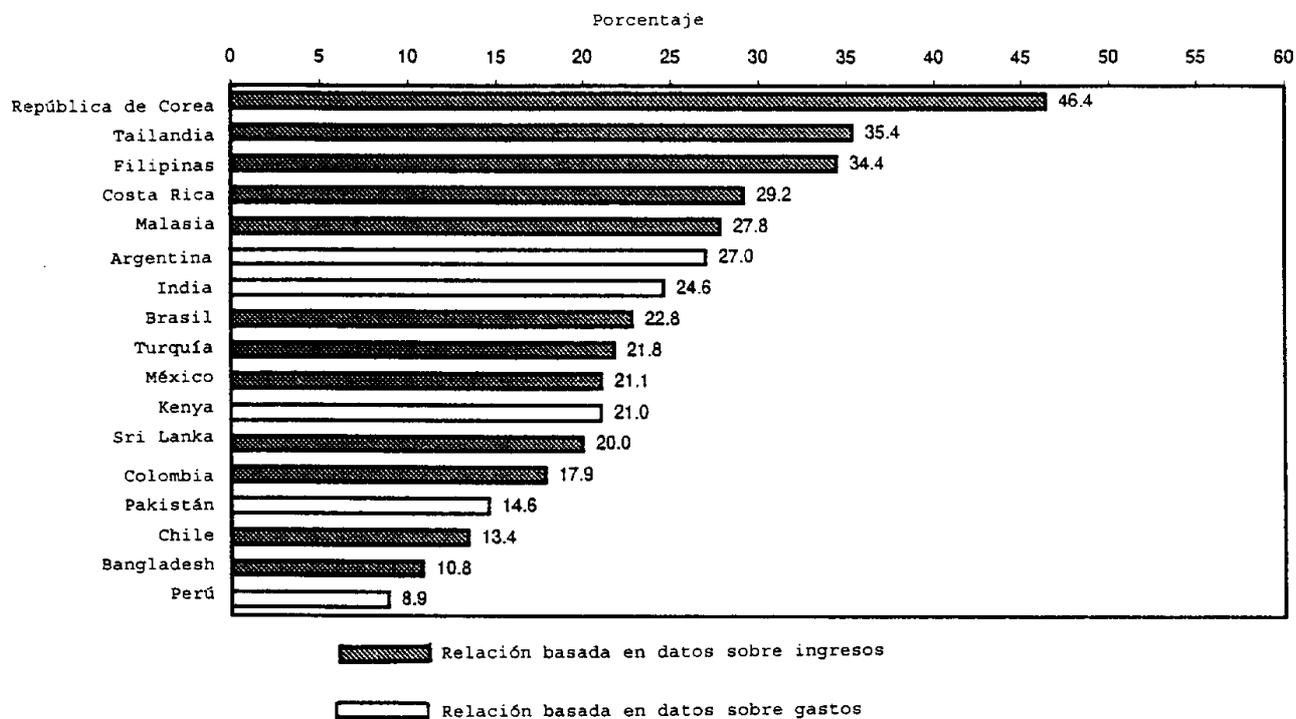
25/ L.O. Taylor, "Saving out of Different Types of Income", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, 1971; y E. Malinvaud, "Pure Profits as Forced Saving", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88, No. 1, 1986.

26/ A. Dean, M. Durand, J. Fallon y P. Hoeller, "Saving Trends and Behaviour in OECD Countries", *Working Paper No. 67*, OCDE, París, junio de 1989, pág. 79.

27/ Véase J. Lecallion, F. Paukert, C. Morrisson y D. Garmidis, *Income Distribution and Economic Development. An Analytical Survey* (Ginebra, OIT, 1984), pág. 50.

Gráfico 15A

RELACIÓN ACUMULACIÓN/CONCENTRACIÓN^{a/} EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1970-1979



Fuente: Véase el gráfico 14A.

a/ Participación de la inversión privada en el PIB, expresada como porcentaje de la participación del 20% más rico de la población en el ingreso o el consumo total.

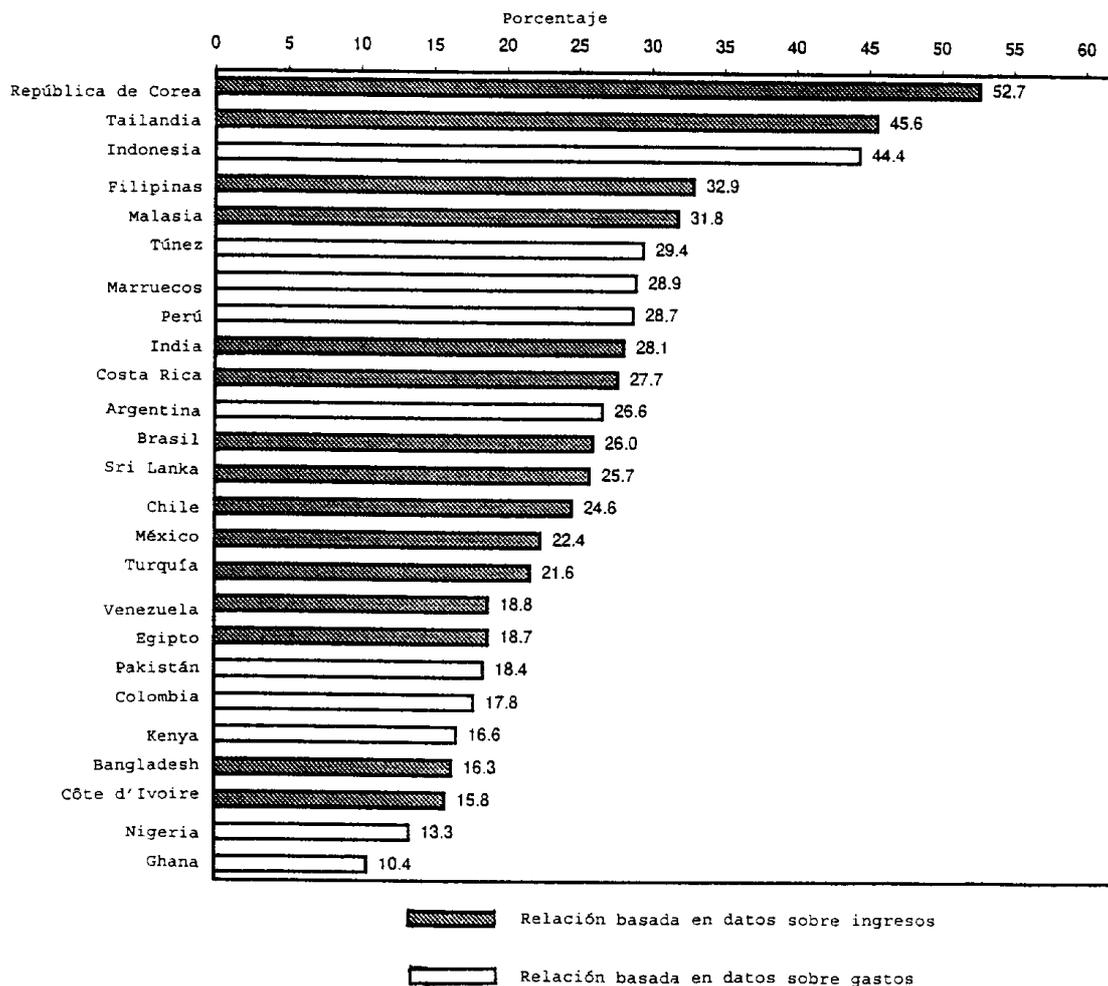
Las variaciones que se observan de un país a otro en la relación entre la distribución del ingreso personal y la acumulación de capital parecen indicar que, desmintiendo la descripción de Keynes del funcionamiento del capitalismo en Europa y Norteamérica durante el siglo XIX, la vida económica y social de los países en desarrollo no está siempre organizada "de la manera que garantice la máxima acumulación de capital". En efecto, la medida en que los ricos ahorran e invierten sus ingresos en activos productivos varía considerablemente de un país a otro y desempeña un papel fundamental como determinante de sus respectivos resultados económicos.

Los ingresos de la propiedad, que abarcan rentas y beneficios, constituyen la principal fuente de ingresos de los ricos. No se cuenta con datos directos sobre el ahorro y la inversión de los receptores de esos ingresos en los países en desarrollo. Se dispone de alguna información sobre el aporte de los beneficios retenidos de las empresas a la formación de capital en un pequeño número de países en desarrollo, y esos datos se examinarán en la sección siguiente. Un procedimiento que permite estudiar la situación de un número mayor de países en desarrollo, así como otros ingresos distintos de los beneficios que reciben los ricos, consiste en comparar la participación del 20% más rico en la distribución del ingreso personal con la inversión privada total, utilizando los datos presentados en los gráficos 14 A y B. En los países en desarrollo buena parte de la inversión privada suele ser realizada directa o indirectamente por

ese grupo de ingresos, aunque se financie en parte con el ahorro de personas de ingresos inferiores o mediante transferencias del extranjero. La participación de la inversión privada en el PIB es, pues, sólo una medida indirecta del grado en que los ricos destinan sus ingresos a la inversión. El 20% más rico suele abarcar a todos los principales receptores de rentas de la propiedad, ya sean receptores de beneficios o rentistas.

Gráfico 15B

RELACIÓN ACUMULACIÓN/CONCENTRACIÓN^{a/} EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1980-1994^{b/}



Fuente: Véase el gráfico 14A.

a/ Participación de la inversión privada en el PIB, expresada como porcentaje de la participación del 20% más rico de la población en el ingreso o el consumo total.

b/ Las relaciones correspondientes a la República de Corea, Filipinas, Malasia, Costa Rica, el Brasil, Sri Lanka, Turquía, Bangladesh y Côte d'Ivoire abarcan de 1980 a 1989, y las correspondientes a Túnez, Egipto y Kenya, de 1990 a 1994.

Como se ha observado en el capítulo III, los datos disponibles sobre la distribución del ingreso personal en algunos países se basan en la participación en el consumo y no en la proporción de los ingresos. En tales casos, que abarcan a la mayoría de los países de ingreso bajo, la relación entre la participación de la inversión privada en el PIB y la participación del 20% más rico (es decir, la relación acumulación/concentración, o RAC) es un indicador de la medida en que los ricos destinan sus ingresos a la inversión en vez de al consumo personal. Aun cuando los datos sobre la distribución se refieren al ingreso personal, la RAC mide esa misma relación, puesto que los datos que se presentan en la sección siguiente parecen indicar que las clases propietarias ahorran principalmente a través de la retención de beneficios por las empresas, y utilizan sus ingresos personales principalmente para el consumo.

En los gráficos 15 A y B se clasifican los países en desarrollo por su RAC en el decenio de 1970 y en el período 1980-1994, respectivamente. Suelen encabezar la lista los países prósperos del Asia oriental, seguidos por los países del África septentrional, de América Latina y del África subsahariana. La clasificación de los países permanece en gran medida invariable de un período a otro, con la notable excepción de Chile y el Perú, que ocupan en el segundo período un puesto considerablemente más alto en la escala.

Por las razones señaladas, el RAC no es sino una medida indirecta de cómo las clases propietarias distribuyen sus ingresos entre el consumo y la inversión. Sin embargo, la clasificación de países por su RAC se corresponde a grandes rasgos con su clasificación según el aporte de los beneficios de las empresas a la acumulación de capital y al crecimiento, que se examina en la sección siguiente. Se confirma así que el crecimiento y la industrialización dependen en gran medida de cómo divide la clase capitalista sus ingresos entre los dos tipos de gasto.

E. Beneficios y acumulación

Tanto la teoría como los datos empíricos indican que la acumulación de capital en la industria se financia fundamentalmente por el ahorro sobre los beneficios, y ese ahorro suele consistir en retenciones de las empresas y no en ahorro de las unidades familiares sobre los dividendos. Los capitalistas ahorran principalmente a través de los beneficios no distribuidos de las empresas, mientras que los dividendos personales se destinan en gran medida al consumo. Los accionistas suelen tener en cuenta en sus decisiones de ahorro los beneficios no distribuidos, pues esas retenciones aumentan el valor de mercado de las empresas y, por consiguiente, la riqueza de los accionistas, lo que, a su vez, estimula el consumo personal ^{28/}. Sin embargo, la propensión marginal al consumo con cargo a los ingresos retenidos es menor que la propensión marginal al consumo con cargo a los ingresos distribuidos, por lo que un incremento del ahorro de las empresas no se compensa por una disminución equivalente del ahorro de las unidades familiares. Por consiguiente, el ahorro de las unidades familiares y el de las empresas no son perfectamente intercambiables; las retenciones de las empresas aumentan el ahorro total sobre los beneficios y son el principal factor determinante de la elevada propensión al ahorro sobre los beneficios.

Las decisiones de las empresas sobre qué proporción de los beneficios debe retenerse no son independientes de sus decisiones de inversión. A largo plazo, una tasa de retención elevada va acompañada casi siempre de altas tasas de inversión. En ese sentido, una propensión elevada a la retención de beneficios

^{28/} Véase Malinvaud, *op. cit.*

es indicio de una fuerte tendencia a la acumulación y de dinamismo empresarial. El grado de dinamismo y la división de los beneficios entre el ahorro y el consumo varían considerablemente de un país a otro y tienen una influencia fundamental en el ritmo general de acumulación y de industrialización. También son un importante factor determinante del grado de desigualdad en la distribución del ingreso personal. El hecho de que en el Asia oriental se diera una mayor propensión al ahorro y a la inversión con cargo a los beneficios ha sido un factor fundamental que ha propiciado no sólo tasas más elevadas de acumulación y de crecimiento, sino también una distribución del ingreso personal más equitativa que la de casi todos los demás países en desarrollo.

Cuadro 42

AHORRO E INVERSIÓN PRIVADOS, COMO PORCENTAJE DEL PIB,
EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE

País/sector	1960-1970		1971-1980		1981-1990	
	Ahorro	Inversión	Ahorro	Inversión	Ahorro	Inversión
Estados Unidos						
Total	17,7	16,1	19,1	17,3	19,4	16,9
Economías domésticas	9,2	7,1	10,7	7,5	10,3	7,0
Empresas	8,5	9,0	8,4	9,8	9,1	9,9
Japón						
Total	28,3	30,7	30,4	28,2	26,2	23,6
Economías domésticas	13,3	8,0	17,9	10,3	14,9	7,5
Empresas	15,0	22,7	12,6	17,9	11,3	16,1
Alemania						
Total	21,1	22,7	20,4	19,5	20,8	17,6
Economías domésticas	6,9	..	8,7	..	7,9	..
Empresas	14,2	..	11,8	..	12,9	..
Francia						
Total	..	..	22,2	21,8	18,8	17,3
Economías domésticas	..	..	13,6	10,0	9,8	7,4
Empresas	..	..	8,6	11,8	9,0	9,9
Reino Unido						
Total	14,8	14,7	15,3	15,7	15,5	15,7
Economías domésticas	5,4	3,0	6,1	3,9	5,9	4,9
Empresas	9,4	11,7	9,2	11,8	9,6	10,8
Italia						
Total	26,0	16,8	31,2	16,6	28,1	17,7
Economías domésticas	..	..	24,5	7,2	21,7	9,9
Empresas	..	..	6,6	9,4	6,4	7,8
Suecia						
Total	..	..	14,3	17,0	15,0	16,6
Economías domésticas	..	..	4,9	4,5	3,0	3,3
Empresas	..	..	9,4	12,5	12,0	13,3

Fuente: OCDE, *National Accounts* varios números.

1. Datos sobre los países industriales

En el cuadro 42 se muestran el ahorro y la inversión privados totales de algunos países de la OCDE y su distribución entre las unidades familiares y las empresas durante los últimos tres decenios, en porcentajes del PIB. Entre esas

tasas de ahorro e inversión privadas totales se observan considerables diferencias; las más elevadas (alrededor del 30% del PIB en el Japón durante los decenios de 1960 y 1970) fueron de más del doble de las más bajas (Suecia y el Reino Unido).

En la mayoría de los países la aportación de los beneficios no distribuidos de las empresas al ahorro privado total es a menudo tan importante como la de las unidades familiares, o incluso más, en particular en el Japón en el decenio de 1960 y en Alemania, el Reino Unido y Suecia durante todo el período estudiado. Cabe destacar que el ahorro de las empresas en el Japón fue particularmente elevado durante el decenio de 1960, período en el que el crecimiento medio anual de la producción total y de la producción de la industria era de alrededor del 10% y del 13%, respectivamente. El único país en el que el ahorro de las unidades familiares es considerablemente mayor que el de las empresas es Italia, pero ello se debe en gran medida a que en las cuentas nacionales quedan incluidas en el sector de las unidades familiares las empresas no registradas. En todos los países, la aportación del ahorro de las unidades familiares a la formación de capital de las empresas es menos importante que la de los beneficios no distribuidos.

Existe acuerdo general en que, por diversas razones, los datos sobre el ingreso nacional tienden a sobrestimar la aportación de las unidades familiares a la inversión productiva y en que, si se midiera con precisión, el ahorro de las unidades familiares resultaría mucho menor 29/. Un estudio sobre los Estados Unidos que abarcaba el período 1947-1991 reveló que el ahorro bruto de las unidades familiares no era sustancialmente superior a su formación bruta de capital. En términos acumulativos, ésta equivalía al 99,8% del ahorro bruto de las unidades familiares, mientras que el ahorro bruto de las empresas fue superior a su formación bruta de capital en 34 de esos 45 años 30/. Análogamente, un estudio sobre el Reino Unido que abarcaba el período 1952-1984 reveló que, si se medía adecuadamente, el ahorro voluntario de las unidades familiares era apenas suficiente para atender a la inversión familiar. La inversión de las empresas procedía de beneficios no distribuidos y de contribuciones obligatorias a fondos de pensiones 31/. Por último, diversos estudios realizados en el Japón han indicado que, una vez eliminados diversos sesgos de las estimaciones del ahorro familiar, éste no es tan elevado como se deduciría de las cifras oficiales, ni en términos absolutos ni en comparación con otros países, en particular los Estados Unidos. Sin embargo, esos estudios indican también que los excedentes generados por las unidades familiares para la inversión en el sector público y en el de las empresas son mayores en el Japón que en otros países 32/.

29/ Véase un examen de esa cuestión en R. Ruggles, "Distinguished Lecture on Economics in Government. Accounting for Saving and Capital Formation in the United States, 1947-1991", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, No. 2, primavera de 1993; y A. Dean y otros, *op. cit.*

30/ Ruggles, *op. cit.*

31/ C. Pitelis, *Corporate Capital. Control, Ownership, Saving and Crisis* (Cambridge, Cambridge University Press, 1987).

32/ Véanse C.Y. Horioka, "Is Japan's Household Saving Rate Really High?", *Review of Income and Wealth*, serie 41, No. 4, diciembre de 1995, y las referencias que allí se mencionan.

Los resultados de los estudios sobre los Estados Unidos y el Reino Unido se han interpretado como confirmación de la teoría clásica de que el ahorro de las unidades familiares no aporta fondos para la inversión productiva 33/. El hecho de que la aportación del ahorro familiar a la formación de capital de las empresas sea mayor en el Japón puede explicarse por diversos factores, como el importante papel desempeñado por los bancos en el sistema financiero del país, tasas de inversión de las empresas excepcionalmente elevadas y diversos mecanismos institucionales, como el pago de remuneraciones vinculadas a los beneficios, que aumentan el ahorro familiar, como se examina en el capítulo siguiente 34/.

Aunque el ahorro de las empresas sobre los beneficios es la principal fuente de inversión productiva en los grandes países industriales, el monto de las inversiones así financiadas varía considerablemente, lo que cabe atribuir en parte a diferencias en las tasas de retención de beneficios de las empresas y en parte a variaciones de la participación de los beneficios en el valor añadido. Las tasas de retención de las empresas tienden a ser más elevadas en países como el Japón, donde es muy importante la propiedad cruzada de acciones entre empresas y bancos pertenecientes a grandes grupos industriales y financieros, que en el sistema angloamericano, en el que el gran número de accionistas particulares y la existencia de activos mercados secundarios se traducen en considerables presiones sobre los directores de las empresas para que repartan dividendos; según una estimación, en el Japón sólo el 20% de las acciones estaba en 1987 en poder de particulares, frente al 65% en los Estados Unidos 35/. Sin embargo, puesto que las deducciones para amortización representan una proporción importante de los beneficios brutos de las empresas, las diferencias del ahorro bruto de éstas de un país a otro son relativamente pequeñas.

La participación de los beneficios brutos en el valor añadido bruto varía considerablemente (cuadro 43). Sin embargo, hay considerables variaciones entre países en lo que se refiere a la relación entre la participación de los beneficios brutos y la del ahorro de las empresas como proporción del PIB, en parte por diferencias en diversas partidas que se cargan al excedente bruto de explotación, como los impuestos y los pagos de intereses, y en parte por diferencias en la propensión de las empresas a retener beneficios 36/.

33/ Véase F. Guy, "Correspondence: Unhooking Household Saving and Business Investment", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 2, primavera de 1995. Los resultados se consideran como un nuevo argumento contra la teoría ortodoxa de que el ahorro de las empresas y el de las economías domésticas son perfectamente sustitutivos entre sí.

34/ En relación con la inversión, el ahorro y la influencia de las empresas, véase A. Singh, "Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle", Estudio Nº 9 preparado para el proyecto de la UNCTAD sobre "Desarrollo del Asia oriental: Lecciones para un nuevo entorno mundial", patrocinado por el Gobierno del Japón (Ginebra, Naciones Unidas, marzo de 1996).

35/ J. Bauer y A. Mason, "The Distribution of Income and Wealth in Japan", *Review of Income and Wealth*, nueva serie, 38, No. 4, diciembre de 1992, pág. 419.

36/ El superávit bruto de explotación se define como el valor añadido bruto *menos* la remuneración de los empleados *menos* los impuestos indirectos pagados por el productor, descontadas las subvenciones recibidas. En cambio, el ahorro de las empresas es el excedente bruto de explotación *menos* diversos gastos, en particular los impuestos sobre las sociedades y los intereses sobre préstamos, *menos* los dividendos; véase T.P. Hill, *Profits and Rates of Return* (París, OCDE, 1979).

Cuadro 43

PROPORCIÓN DE LOS BENEFICIOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE^{a/}
(En porcentaje)

País	1960	1973	1980	1990
Estados Unidos	30,9	28,8	32,1	37,2
Japón	50,1	46,7	42,0	43,4
Alemania	40,8	32,7	29,0	31,9
Francia	..	35,1	30,4	38,8
Reino Unido	31,7	31,8	31,3	36,2
Italia	..	34,1	45,3	47,7
Suecia	..	32,5	29,0	31,1

Fuente: OCDE, *Historical Statistics* varios números.

a/ Excedente bruto de explotación (definido en la nota 36 del texto), como porcentaje del valor añadido bruto de la industria, el transporte y las comunicaciones.

2. El ahorro de las empresas en los países en desarrollo

El análisis ortodoxo de la industrialización y el crecimiento en los países en desarrollo suele concentrarse en el ahorro de las unidades familiares, y explica la evolución del ahorro a la luz de las variables macroeconómicas fundamentales. Las mismas explicaciones se aplican a las economías del Asia oriental, como las de la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, en las que el ahorro doméstico aumentó a tasas sin precedentes, de menos del 10% del PIB en el decenio de 1950 a más de un tercio en el de 1990 37/. Según ese análisis, la estabilidad macroeconómica, unida a la eficiencia excepcional de esas economías en la utilización de sus recursos físicos y humanos, dio lugar a un rápido proceso de acumulación y crecimiento que condujo a su vez a un pronunciado aumento de la tasa de ahorro 38/.

No cabe duda de que el crecimiento económico ejerce una influencia positiva en el ahorro, pero la relación entre el ahorro y la estabilidad macroeconómica es mucho menos nítida. La relación causal puede incluso manifestarse en la dirección contraria; en muchos casos se necesita una tasa de ahorro elevada para mantener altas tasas de acumulación sin desencadenar un proceso inflacionario e incurrir en dificultades de balanza de pagos. Por otra parte, los datos disponibles sobre la relación entre crecimiento y estabilidad

37/ Véase un análisis de la evolución del ahorro en el Asia oriental en *TDR 1996*, cuadro 31.

38/ Véase, por ejemplo, *The East Asian Miracle* (Nueva York, Oxford University Press, para el Banco Mundial, 1993). La afirmación de que se registraron tasas de productividad excepcionales es altamente controvertida. Véase un resumen de las diversas opiniones en Y. Akyüz y C. Gore, "The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization", *World Development*, vol. 24, No. 3, 1996; y Singh, *op. cit.*

indican que "para registrar relevadas tasas de crecimiento, aun por períodos muy prolongados, no es necesario que la tasa de inflación sea baja ni que los déficit sean reducidos" 39/. Además, el crecimiento de los ingresos, aunque es esencial para que aumente el ahorro, también propicia el aumento del consumo, por lo que no se traduce automáticamente en un crecimiento más rápido del ahorro. Por ejemplo, la tasa media de ahorro en algunos de los países de ingreso mediano de América Latina no aumentó sustancialmente del decenio de 1960 al de 1980 a pesar del crecimiento relativamente rápido del ingreso per cápita. En el Brasil, por ejemplo, el PIB creció de 1968 a 1977 a una tasa media del 7,5% anual, pero la tasa de ahorro interno bruto permaneció constante en torno al 20% del PIB y la de ahorro privado en torno al 16% 40/.

Esa importancia excesiva que se ha otorgado al ahorro doméstico es una de las principales razones por las que no se han entendido cabalmente las elevadas tasas de ahorro del Asia oriental. La investigación de la UNCTAD sobre las economías de esa región se ha orientado en una dirección diferente, concentrándose en la relación entre beneficios y ahorro. Se ha puesto así de manifiesto que el éxito de la industrialización del Asia oriental ha dependido en gran medida del papel de la intervención estatal en la aceleración de la acumulación de capital y el crecimiento y que las políticas gubernamentales alcanzaron ese objetivo fomentando las interacciones dinámicas entre beneficios e inversión: los beneficios son al mismo tiempo un incentivo para la inversión, una fuente de inversión y un resultado de la inversión. Esa tesis se basa en tres consideraciones básicas. En primer lugar, las elevadas tasas de inversión desempeñaron un papel importante en el crecimiento excepcionalmente rápido de las pujantes economías del Asia oriental, y esa inversión fue sustentada, transcurrido un período inicial, por tasas elevadas de ahorro interno. En segundo lugar, los beneficios se fueron convirtiendo en la principal fuente de ahorro y de acumulación de capital. En tercer lugar, las políticas gubernamentales aceleraron el proceso de acumulación de capital creando rentas y promoviendo el aumento de los beneficios más allá de los niveles que podían alcanzarse con políticas de libre mercado. En *TDR 1994* y *TDR 1996* se aportaron algunos datos que sustentan esos supuestos 41/. En la presente sección se presentan datos adicionales sobre la región y se comparan con los correspondientes a otros países en desarrollo sobre los que se dispone de información, y se relacionan los beneficios y el ahorro con la distribución del ingreso.

Dada la dificultad de obtener datos sobre el ahorro y la inversión sectoriales en los países en desarrollo, no es fácil estimar el papel respectivo del ahorro de las empresas y del ahorro de las unidades familiares en la determinación de las diferencias entre países en cuanto a la acumulación de capital. En el cuadro 44 se reúnen datos de diversas fuentes sobre el ahorro y la inversión de las empresas y de las unidades familiares en algunos países en desarrollo desde finales del decenio de 1970 hasta mediados del de 1980, así como los mismos datos sobre el Japón correspondientes al decenio de 1960. Esas cifras no se basan en una metodología común, por lo que su margen de error es

39/ S. Fischer, "The role of macroeconomic factors in growth", *NBER Working Paper* No. 4565, 1993, pág. 21.

40/ Véase M.R. Agosin, "Savings and investments in Latin America", *UNCTAD Review*, 1995 (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.95.II.D.23), Nueva York y Ginebra, 1995.

41/ Ese enfoque fue después desarrollado ulteriormente en Akyüz y Gore, *op. cit.*

probablemente elevado, pues las mencionadas dificultades para obtener estimaciones precisas del ahorro de las unidades familiares y de las empresas son todavía mayores en el caso de los países en desarrollo. Además, no todas las cifras corresponden al mismo período ni reflejan tendencias a largo plazo.

Cuadro 44

AHORRO E INVERSIÓN SECTORIALES EN ALGUNOS PAÍSES
(En porcentaje del PIB)

País	Período	Economías domésticas		Empresas		Pro memoria: Proporción de beneficios en el sector manufacturero ^{a/}
		Ahorro	Inversión	Ahorro	Inversión	
China	(1982-1986)	12,5	5,5	14,1	22,1	..
República de Corea	(1980-1984)	10,3	5,3	8,3	20,0	74,1
Malasia	(1980-1986) ^{b/}	19,7	2,9	9,1	16,3	70,3
Provincia china de Taiwán	(1980-1984)	13,7	..	12,0	..	..
Tailandia	(1981-1983)	10,4	3,6	8,7	13,2	75,8
Japón	(1960-1970)	13,3	8,0	15,0	22,7	..
Filipinas	(1983-1985)	10,0	1,0	3,3	10,2	80,3
India	(1978-1982)	16,6	10,0	1,9	3,1	52,7
Colombia	(1980-1984)	8,6	5,1	5,4	10,4	80,3
Ecuador	(1980-1984)	9,6	5,0	3,6	11,1	63,5
Paraguay	(1980-1984)	5,9	..	1,8	..	..
Perú	(1980-1984)	16,7	..	4,2	..	81,0
Uruguay	(1980-1984)	9,2	..	3,3	..	73,7
Venezuela	(1980-1984)	3,8	..	3,2	..	75,0
Camerún	(1980-1984)	4,4	0,4	9,2	18,7	63,0
Côte d'Ivoire	(1974-1978)	4,1	3,0	3,3	12,3	73,0
Túnez	(1980-1984)	6,7	4,3	5,9	20,4	53,0
Turquía	(1977-1981)	12,1	4,5	3,9	16,1	74,5

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en fuentes nacionales e internacionales; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial* varios años.

a/ Valor añadido del sector manufacturero menos remuneración total bruta de los empleados.

b/ Promedio de los tres años de 1980, 1985 y 1986.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta esos problemas, los datos presentados en el cuadro 44 decididamente parecen indicar que las elevadas tasas de ahorro y de inversión de las economías del Asia oriental son imputables más al ahorro de las empresas que al de las economías domésticas. Comparadas con la mayoría de los demás países en desarrollo, las NEI del Asia oriental registran tasas de ahorro de las empresas considerablemente más altas, mientras que el ahorro de las unidades familiares no es excepcionalmente elevado, salvo en Malasia y Singapur, donde lo ha promovido principalmente la aplicación de planes de ahorro obligatorios (véase el recuadro 8). En promedio, el ahorro de las empresas como proporción del PIB es casi tres veces más elevado que en otros países en desarrollo, mientras que la diferencia es mucho menor en el caso del ahorro de las unidades familiares. Dicho de otra manera, en el Asia oriental el ahorro del sector de las empresas, como porcentaje del PIB, es superior en alrededor de siete puntos porcentuales al del mismo sector de otros países en desarrollo.

sobre los que se dispone de información, y la tasa de inversión del Asia oriental también se destaca por un margen similar.

El contraste entre las NEI del Asia oriental y las economías de América Latina sobre las que se dispone de datos resulta especialmente llamativo. La tasa media de ahorro de las empresas en el conjunto de los países latinoamericanos, expresada como proporción del PIB, no llega ni a la cuarta parte de la de las NEI del Asia oriental. Puesto que la magnitud relativa de los beneficios no es menor en América Latina que en el Asia oriental (véase también el gráfico 16), de esa enorme diferencia cabría deducir que la baja tasa de acumulación de América Latina no es el resultado de la insuficiente capacidad de generar recursos para la inversión, sino de la elevada propensión al consumo de las clases propietarias. Además, esa característica no es un fenómeno reciente; ya en el decenio de 1950 se señaló lo siguiente en relación con Chile:

El porcentaje de los beneficios netos no distribuidos sobre el total de los beneficios netos fue notablemente bajo en Chile durante todo el período [1940-1954]; las empresas tendieron a distribuir la mayor parte del incremento de sus ganancias. ... Las estimaciones extremadamente bajas del ahorro nacional, a pesar de la elevada proporción de beneficios y dividendos en el ingreso nacional, podrían, pues, explicarse por la alta propensión al consumo de las clases capitalistas 42/.

Recuadro 8

PLANES DE AHORRO OBLIGATORIOS EN SINGAPUR Y MALASIA

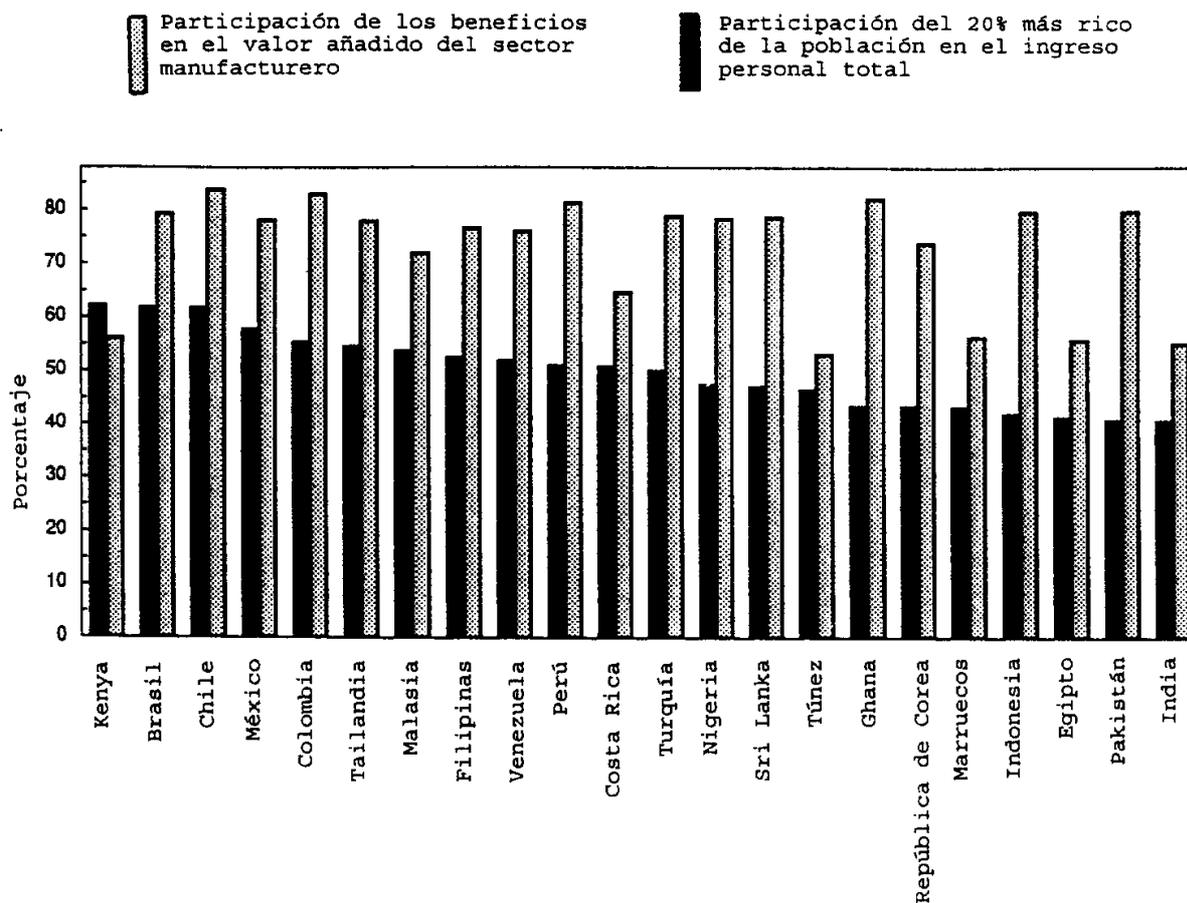
Singapur es el único país entre el primer grupo de NEI en el que el ahorro de las unidades familiares representa una proporción importante de la inversión interna bruta. Buena parte de ese ahorro se acumula en el Fondo Central de Previsión establecido en 1955 como programa obligatorio de seguridad social. Las cuotas se fijaron inicialmente en el 5% de la remuneración del empleado, con la aportación de contrapartida de otro 5% por el empleador. Esas cuotas se fueron aumentando gradualmente hasta alcanzar el 25% a mediados del decenio de 1980. Aunque se redujeron posteriormente, la aportación total de empleadores y empleados nunca descendió mucho por debajo del 40%. Se permite a los empleados utilizar esos fondos principalmente para la compra de viviendas construidas por la Junta de Desarrollo de la Vivienda, que es una entidad pública, o, en menor medida, para financiar gastos en educación, pero por lo demás los participantes están sujetos a muchas limitaciones para la retirada de sus saldos, aun después de la jubilación. Una proporción muy importante de los recursos del Fondo (alrededor del 95%) se invierte en títulos del Estado. La aportación del ahorro bruto del Fondo al ahorro bruto nacional aumentó de alrededor del 10% en la segunda mitad del decenio de 1960 a más del 20% en la segunda mitad del decenio siguiente. En 1985, las contribuciones al Fondo llegaron a representar el 36% del ahorro nacional bruto o casi un 15% del PIB. El Estado administra ese Fondo con gran eficiencia: en 1990, sus gastos administrativos representaron el 0,5% de las contribuciones totales, mientras que en el plan chileno, de administración privada, la proporción era del 15%. Además, el Fondo es progresivo desde el punto de vista de la distribución: los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo especificado están exentos de aportar cuotas, pero tienen acceso a prestaciones.

En Malasia, una parte importante del ahorro de las unidades familiares parece consistir en ahorro obligatorio o contractual, acumulado en el Fondo de Previsión de los Empleados establecido en 1951. Las contribuciones totales al Fondo ascienden al 20% de la nómina, del que los empleadores pagan el 11% y los empleados el 9%. Esos fondos se utilizan principalmente para financiar proyectos de desarrollo a largo plazo promovidos por el sector público, aunque en los últimos tiempos se han invertido cada vez más en activos del sector privado. Como en Singapur, se permite retirar fondos para la adquisición de vivienda. Las reservas del Fondo ascendían en 1994 a más del 45% del PIB.

42/ N. Kaldor, "Economic Problems in Chile", *Essays on Economic Policy II* (Londres, Duckworth, 1964), pág. 256.

Gráfico 16

PROPORCIÓN DEL VALOR AÑADIDO DEL SECTOR MANUFACTURERO CORRESPONDIENTE A LOS BENEFICIOS, Y PARTICIPACIÓN DEL 20% MÁS RICO DE LA POBLACIÓN EN EL INGRESO PERSONAL TOTAL, 1970-1992: COMPARACIÓN ENTRE ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO
(En porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial* varios años; K. Deininger y L. Squire, *op. cit.* (véase el gráfico 14A).

Se calculó que en Chile la clase capitalista gastó en su consumo personal más de dos tercios de sus ingresos brutos, o tres cuartas partes de sus ingresos netos de impuestos, absorbiendo más del 20% de los recursos nacionales, mientras que en el Reino Unido la proporción fue del 8%:

En comparación con otros países, el consumo suntuario de las clases propietarias parece absorber una proporción a todas luces excesiva de los recursos nacionales, parte de la cual quedaría automáticamente disponible para fines de inversión si se introdujera

un sistema más eficiente de tributación progresiva y/o se adoptaran medidas eficaces para alentar la retención de beneficios por las empresas 43/.

De mediados del decenio de 1970 a mediados del de 1980 el ahorro privado no llegó nunca en Chile ni al 10% del PIB. En la última década, sin embargo, ha aumentado pronunciadamente, llegando a más del 20% en la primera mitad del decenio de 1990. Ese aumento del ahorro privado fue un factor que contribuyó en medida importante al repunte de la tasa de ahorro nacional, que desde 1990 ha sido en promedio de alrededor del 26%, nivel muy elevado para América Latina, aunque modesto en comparación con el Asia oriental. Aunque no se dispone de datos fiables sobre las aportaciones respectivas de las unidades familiares y del sector de las empresas, existe acuerdo general en que ese aumento del ahorro privado es imputable en gran medida a los beneficios no distribuidos de las empresas. En efecto, algunas estimaciones sitúan el ahorro de las empresas en no menos del 20% del PIB, nivel excepcional aun para el Asia oriental. Cualquiera que sea el porcentaje exacto, no cabe duda de que el ahorro de las empresas es actualmente la principal fuente de acumulación de capital en Chile. La adopción de políticas del tipo propugnado por Kaldor hace tres décadas, unida a una fuerte inversión en los sectores de bienes comerciables, parece haber desempeñado un papel importante a ese respecto (recuadro 9). En cambio, la aportación de los fondos de pensiones privados al aumento del ahorro nacional de Chile es relativamente pequeña (alrededor del 3,2% en la primera mitad del decenio de 1990, frente al 2% en el decenio anterior) y, según algunas estimaciones, insuficiente para compensar el desahorro voluntario de las unidades familiares, a pesar de que el pago de pensiones con cargo al sistema no constituye todavía un monto importante 44/.

Sin embargo, la tendencia a destinar los ingresos del capital al consumo y no a la inversión parece haberse mantenido en el resto de América Latina. Los datos disponibles sobre diversos países de la región (Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela) indican que a principios del decenio de 1990 los receptores de rentas empresariales y de la propiedad consumían en promedio más del 85% de sus ingresos, y esos gastos representaban hasta el 40% del ingreso nacional 45/.

43/ *Ibid.*, pág. 266.

44/ Véanse M.R. Agosin, G. Crespi y S.L. Letelier, "Explicaciones del Aumento del Ahorro en Chile" (documento mimeografiado), BID, Washington, D.C., agosto de 1996; y G. Palma, "Whatever happened to Latin America's savings?" Comparing Latin American and East Asian savings performances", Estudio Nº 6, preparado para el proyecto de la UNCTAD sobre "Desarrollo del Asia oriental: Lecciones para un nuevo entorno mundial", patrocinado por el Gobierno del Japón (Ginebra, Naciones Unidas, marzo de 1996). Aunque coinciden en la importancia del ahorro de las empresas, esos estudios aportan cifras diferentes sobre las proporciones del ahorro privado que corresponden a las unidades familiares y a las empresas. El ahorro de las empresas se obtiene como cantidad residual, por lo que depende de la cifra de ahorro doméstico que se decida adoptar. Por otra parte, aunque los estudios mencionados atribuyen al ahorro doméstico cifras negativas en 1983-1985, según un estudio sobre el flujo de fondos el sector registró un superávit financiero durante ese período; véase P. Honohan e I. Atiyas, "Intersectorial Financial Flows in Developing Countries", *Working Paper*, WPS 164, marzo de 1989, Banco Mundial, Washington, D.C., pág. 32.

45/ Esas estimaciones se basan en los datos sobre cuentas nacionales de la CEPAL; véase Palma, *op cit.*

Recuadro 9

REFORMA FISCAL Y AHORRO DE LAS EMPRESAS EN CHILE

La tributación de los beneficios de las empresas en Chile durante el decenio de 1970 estaba concebida para alentar la distribución de dividendos con el fin de promover el funcionamiento de la bolsa y permitir a las empresas utilizar el ahorro doméstico. Sin embargo, tras el estallido de la crisis de la deuda, se introdujo en 1984 una nueva reforma tributaria que alentaba la retención de beneficios en las empresas. La nueva ley sustituyó el impuesto sobre las sociedades por un impuesto sobre la renta. Se aplica a los beneficios de las empresas un impuesto del 15%, en forma de crédito por impuestos pagados. Si se retienen los beneficios en las empresas, el impuesto se reembolsa a los accionistas. Puesto que el tipo marginal del impuesto sobre la renta es muy elevado (alrededor del 45%), esa medida introduce un fuerte incentivo para retener los beneficios. Además, puesto que esa exención fiscal se aplica a los beneficios no distribuidos de todos los tipos de empresas, alienta a las unidades familiares a reorganizar en forma de empresas sus actividades económicas no estructuradas. Esa es quizás la razón por la que en Chile el ahorro doméstico parece ser muy bajo y el de las empresas excepcionalmente elevado.

A pesar de numerosas reformas y del fin de la crisis de la deuda, en el conjunto de la región la proporción del PIB representada por la inversión privada bruta ha sido en el presente decenio aún más baja que durante el difícil decenio anterior.

3. Beneficios, ahorro y distribución

¿En qué medida corresponden las diferencias entre países en desarrollo en cuanto a la importancia del ahorro a diferencias en la participación de los beneficios en el valor añadido? Los datos sobre distintos países indican que la correlación entre las dos variables es más tenue en los países en desarrollo que en las economías industriales maduras, lo que responde a importantes diferencias de las tasas de retención de beneficios de las empresas entre los países en desarrollo. En países como Colombia, Filipinas, el Perú, Túnez, Turquía, el Uruguay y Venezuela la participación de los beneficios brutos en el valor añadido del sector manufacturero es tanto o más elevada que en las NEI del Asia oriental, pero la aportación del ahorro bruto de las empresas a la formación bruta de capital es mucho menor (véase el cuadro 44). Tampoco existe siempre una correlación entre el ahorro nacional agregado y la participación de los beneficios en el valor añadido del sector manufacturero. No cabe duda de que factores distintos de la propensión al ahorro sobre los beneficios influyen considerablemente en el grado de retención de beneficios por las empresas con fines de inversión; entre esos factores se cuentan la carga de los intereses sobre la deuda de las empresas, el nivel de los impuestos sobre las empresas y las deducciones por amortización. Como se examina en el siguiente capítulo, en muchos de esos factores influyen directamente las políticas de los gobiernos.

En la sección anterior se ha demostrado que a una participación elevada de los beneficios en el valor añadido puede corresponder un nivel mayor o menor de desigualdad en la distribución del ingreso, según la medida en que las empresas retengan beneficios no distribuidos. En el gráfico 16 se compara la participación de los beneficios en el valor añadido del sector manufacturero con la participación del 20% más rico de la población en la distribución de los ingresos personales en el período 1980-1992 en los países sobre los que se dispone de datos. La relación entre el grado de igualdad en la distribución del ingreso y la proporción de los beneficios es realmente muy tenue. Diversos países con proporciones similares de beneficios tienen índices de concentración del ingreso muy distintos. En Kenya, Costa Rica, Túnez, Marruecos y Egipto la proporción correspondiente a los beneficios es más baja que en el promedio de

los países incluidos en el cuadro, pero los índices de concentración del ingreso varían considerablemente, del 62% en Kenya a alrededor del 40% en la India.

Otra observación todavía más importante es la de que en algunas NEI del Asia oriental, como la República de Corea e Indonesia, la participación de los beneficios es tan elevada como en los países de América Latina, pero el índice de concentración del ingreso es considerablemente menor. Esas diferencias pueden explicarse, por lo menos en parte, por las retenciones de las empresas, puesto que, como ya se ha señalado, los beneficios no distribuidos no se incluyen en ingreso personal. Una distribución funcional similar del ingreso entre salarios y beneficios se traduce en el Asia oriental en una distribución más equitativa de los ingresos personales que en América Latina, en gran medida porque se retiene y reinvierte en las empresas una proporción mucho mayor de los beneficios. Dicho de otra manera, el mayor grado de igualdad en la distribución del ingreso personal en el Asia oriental no debe atribuirse a que los beneficios sean más bajos, sino a que es mayor el ahorro de las empresas.

La diferencia entre las NEI del Asia oriental y otros países en desarrollo en cuanto al grado de igualdad en la distribución del ingreso y la concentración del ingreso en el sector más rico de la población se reduce considerablemente si se añaden a los ingresos de las unidades familiares los beneficios no distribuidos. En los estudios tendientes a obtener medidas internacionalmente comparables de la distribución del ingreso es una práctica común imputar los beneficios no distribuidos al 20% más rico de la población 46/. El mismo procedimiento puede aplicarse también a las NEI del Asia oriental, puesto que, a diferencia de la propiedad de la tierra, no parece que la propiedad de los activos de capital esté distribuida en esos países en forma particularmente equitativa. Por ejemplo, en contra de lo que generalmente se cree, la riqueza está en el Japón muy concentrada. Se ha estimado que durante los primeros años del decenio de 1970, casi la mitad de la riqueza privada total correspondía a un 10% de la población y que en 1988 la cuantía de las acciones en poder del 20% más rico de la población era casi 14 veces superior al del 20% más pobre 47/. Cabe recordar también que, como se ha señalado en el capítulo III, el coeficiente de Gini de la distribución de los activos financieros en la República de Corea era en 1988 de no menos de 0,77. No se dispone de estimaciones comparables sobre otros países, pero cabe destacar que la cifra es superior al coeficiente de Gini de la distribución de los depósitos bancarios en Turquía (0,70), donde esos depósitos representan una proporción elevada de los recursos financieros de las unidades familiares.

Si se supone que el conjunto de los ingresos personales más los beneficios no distribuidos de las empresas equivalen al PIB, añadiendo esos beneficios a los ingresos personales del 20% más rico de la población puede estimarse una medida de la participación de éste en el ingreso en diversos países durante los primeros años del decenio de 1980. En todos los países esa medida es claramente superior a la participación del 20% más rico en el ingreso personal, pero la diferencia es más pronunciada en las NEI del Asia oriental como consecuencia de su nivel mayor de beneficios no distribuidos. La inclusión de los beneficios retenidos reduce la diferencia entre esos países y otros países en desarrollo. Por ejemplo, la participación en el ingreso del 20% más rico en la primera mitad del decenio de 1980 pasaría del 42,7% al 48,1% en la República de Corea y del

46/ Véanse Lecallion y otros, *op. cit.*; y Wouter van Ginneken y Jong-goo Park, *Generating Internationally Comparable Income Distribution Estimates*, A World Employment Programme Study, OIT, Ginebra, 1992, págs. 4 a 8.

47/ Véase Bauer y Mason, *op. cit.*

42,0% al 48,6% en Indonesia. El aumento sería del 57,4% al 59,7% en Colombia, del 47,2% al 48,9% en Venezuela, del 47,4% al 49,1% en Côte d'Ivoire, y del 53,2% al 55,0% en Turquía.

Cuando la participación de los beneficios en el valor añadido es elevada, aunque los beneficios se retengan e inviertan la concentración de la riqueza irá aumentando con la acumulación de capital, a menos que la distribución inicial del capital social de las empresas sea relativamente igualitaria. En otras palabras, el efecto relativamente benigno sobre la actual distribución del ingreso se obtiene a costa de un aumento de la desigualdad en la distribución de la riqueza, que afectará sin duda a la distribución del ingreso en el futuro. Se plantea entonces la cuestión de cómo evitar ese resultado sin desacelerar el proceso de acumulación y crecimiento. Una redistribución de los beneficios a los salarios a medida que aumentan los ingresos puede evitar un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso sin desacelerar la acumulación, a condición de que el ahorro doméstico sustituya gradualmente al de las empresas. Eso es lo que parece haber ocurrido en el Japón en los últimos tres decenios: el ahorro de las empresas como proporción del PIB disminuyó junto con la participación de los beneficios (en el valor añadido bruto), y la diferencia fue compensada en gran medida por el incremento del ahorro doméstico (cuadros 42 y 43). En el siguiente capítulo se examinan algunos factores que parecen haber desempeñado un papel importante en ese proceso. A medida que avanzaba el proceso de industrialización se fue reduciendo gradualmente la necesidad de un nivel muy elevado de beneficios (creación de renta) para construir las industrias nacientes. La disminución de la participación de los beneficios en el valor añadido coincidió con el desarrollo del sistema de primas, que promovía el ahorro doméstico.

Capítulo VI

FOMENTO DE LA INVERSIÓN: ALGUNAS ENSEÑANZAS DEL ASIA ORIENTAL

A. Introducción

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la acumulación y el crecimiento dependen en gran medida de los hábitos de consumo de las clases que gozan de una proporción muy elevada del ingreso nacional, en particular la clase capitalista. Diversos factores históricos y culturales influyen considerablemente en el surgimiento de una clase capitalista dinámica con una elevada propensión a ahorrar y a invertir los beneficios. También se ha señalado que la propia distribución del ingreso puede influir considerablemente en los incentivos al ahorro y a la inversión. Sin embargo, la experiencia enseña que las políticas de los gobiernos desempeñan un papel fundamental en el fomento del dinamismo empresarial, no sólo garantizando ciertas condiciones básicas, como la estabilidad política y económica y los derechos de propiedad, sino también a través de una utilización apropiada de medidas fiscales, financieras, industriales y comerciales y de disposiciones institucionales que aumenten la eficacia de la intervención pública.

En el presente capítulo se examinan los principales instrumentos de política e instituciones utilizados en los países del Asia oriental para potenciar los vínculos entre beneficios e inversión y lograr un rápido proceso de crecimiento e industrialización sin profundizar las desigualdades. En la sección siguiente se analizan las políticas e instituciones tendentes a alentar el ahorro y la inversión de los beneficios; se examinan después políticas concretas que se pueden adoptar para desalentar el consumo suntuario, centrando la atención en posibles estrategias comerciales y de desarrollo que orienten la inversión y la producción hacia las exportaciones en vez de hacia el consumo interno. En la última sección se estudia cómo pueden contribuir determinados ingresos relacionados con los beneficios a conciliar los objetivos de distribución con los de crecimiento. Aunque el capítulo se basa principalmente en la experiencia del Asia oriental, se trazan comparaciones con otros países.

B. Potenciación de los vínculos entre inversión y beneficios

Todos los gobiernos del Asia oriental han conseguido en general garantizar determinadas condiciones básicas para la inversión al mantener la estabilidad política, velar por el respeto de los derechos de propiedad y crear un entorno macroeconómico propicio a la inversión. En las políticas macroeconómicas se ha otorgado mayor importancia a promover ese clima propicio para la inversión que a garantizar la estabilidad o mantener bajas tasas de inflación, pues algunos de los gobiernos del Asia oriental estaban dispuestos a tolerar ciertas presiones inflacionarias con tal de fomentar la confianza de los inversores. Además, cuando se consideró necesario adoptar medidas más restrictivas para lograr los objetivos económicos nacionales, se dio preferencia a la inversión sobre el consumo. Sin embargo, un factor fundamental para sostener el impulso de la industrialización en las economías más pujantes de la región ha sido la aplicación de políticas tendentes a promover los beneficios y a establecer incentivos para que las empresas privadas invirtieran en capacidad productiva y mejoras de la productividad y compitieran activamente para conseguir una mayor participación en el mercado ^{1/}.

^{1/} Algunos aspectos de esas políticas se examinaron someramente en TDR 1994, segunda parte, cap. I, secc. G.

Para ello se recurrió a dos tipos de medidas. En primer lugar, se utilizaron instrumentos fiscales para incrementar los beneficios de las empresas y alentar su retención con el fin de acelerar la acumulación de capital. Los incentivos fiscales comprendían instrumentos específicamente dirigidos a promover los beneficios de las empresas y la inversión, como bonificaciones fiscales y deducciones especiales por amortización. La legislación permitió a las empresas establecer fondos de reserva contra riesgos que gozaban de exención fiscal, lo que permitía aplazar el pago de los impuestos sobre los beneficios. Esas políticas desempeñaron también un papel catalítico, puesto que los bancos estaban más dispuestos a conceder préstamos para las inversiones a las que pudieran aplicarse deducciones por amortización acelerada.

En segundo lugar, las políticas comerciales, financieras y de competencia elevaron los beneficios por encima de los niveles que se habrían logrado en condiciones de libre mercado, creando rentas diferenciales. Esas rentas diferenciales creadas por el Estado contribuyeron incluso más que los incentivos fiscales a aumentar los beneficios y fomentar la inversión. Se crearon mediante una combinación de protección selectiva, controles de los tipos de interés y de la asignación de crédito y medidas de regulación de la competencia, entre las que destacan disposiciones para alentar fusiones, medidas de coordinación de la expansión de la capacidad, restricciones de entrada en sectores determinados, mecanismos de control selectivo de la adquisición de tecnología, y fomento de cárteles con fines concretos, como estandarización de productos, especialización y exportaciones 2/. Como resultado de esas medidas, se permitió que los precios internos se desviaran de los internacionales, especialmente en el Japón durante el período de recuperación del retraso y en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, las tres economías en las que fue aumentando ininterrumpidamente la competitividad internacional de las empresas nacionales y en las que más avanzó el proceso de profundización industrial 3/.

La política de bajos tipos de interés tuvo especial importancia para las empresas durante el proceso de acumulación de fondos internos. El racionamiento del crédito, mediante mecanismos tales como los criterios de concesión de préstamos establecidos en el Japón, también contribuyó considerablemente a elevar el rendimiento de la inversión y generó recursos internos al impedir una expansión excesiva de la capacidad de producción 4/. Por consiguiente, el racionamiento del crédito no se utilizó sólo para seleccionar a las empresas más

2/ Véanse A. Amsden, *Asia's Next Giant; South Korea and Late Industrialization* (Nueva York, Oxford University Press, 1989); A. Amsden y A. Singh, "Concurrence dirigée et efficacité dynamique en Asie: Japon, Corée du Sud, Taiwan", *Revue Tiers-Monde*, vol. 35, No. 139, julio-septiembre de 1994; M.J. Peck y S. Tamura, "Technology", en H. Patrick y H. Rosovsky (comps.), *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1976); y R. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and The Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990).

3/ Así lo ha indicado el Banco Mundial en *The East Asian Miracle ...* En relación con la conformidad de los precios nacionales con los internacionales, el estudio muestra que la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y el Japón están incluidos en la quinta y la sexta decilas de una muestra de países en desarrollo, con mayor grado de distorsión de los precios que el Brasil, la India, México, el Pakistán y Venezuela (pág. 301).

4/ Véase G. Ackley y H. Ishi, "Fiscal, monetary and related policies", en H. Patrick y H. Rosovsky (comps.), *op. cit.*, pág. 205.

prometedoras, sino que sirvió también para crear rentas diferenciales y promover la acumulación de capital. Se combinó también con la política de competencia para coordinar las decisiones de inversión con el fin de impedir que la "carrera de inversiones" entre las grandes empresas oligopólicas llegara a mermar los beneficios y afectara por ende a la propia inversión 5/.

También se crearon rentas diferenciales mediante medidas proteccionistas, pero una característica importante de esas rentas era en muchos casos su vinculación a los resultados de exportación. La forma más lucrativa de renta diferencial proporcionada por el Gobierno de la República de Corea consistía en los beneficios obtenidos de las ventas en el mercado interno posibilitadas por la aplicación de medidas de protección condicionadas a los resultados de exportación. En la Provincia china de Taiwán la creación de rentas se vinculaba a los resultados de exportación al condicionarse a éstos la asignación de licencias de importación, práctica por la que se garantizaba que "los que obtenían las ganancias extraordinarias (rentas diferenciales) de la importación de bienes escasos contribuirían al mismo tiempo por sus exportaciones al éxito económico del país" 6/.

La mayor parte de los instrumentos fiscales y de las medidas de creación de rentas diferenciales se aplicaron en forma concertada en determinados momentos y a determinadas industrias. Sin embargo, no sólo han reasignado los recursos disponibles entre distintos sectores, sino que han incrementado considerablemente en diversas formas la tasa global de acumulación. En primer lugar, al promover la inversión en industrias con mayor potencial de aprendizaje a través de la experiencia, de obtención de economías de escala y de crecimiento de la productividad, esas políticas contribuyeron a aumentar el rendimiento medio de la inversión, y, por consiguiente, los beneficios totales, estimulando así la acumulación de capital. En segundo lugar, la tasa global de acumulación de capital aumentó también como resultado de los efectos de arrastre en las dos direcciones que esos sectores favorecidos generaban en el resto de la economía. Por último, las políticas también contribuyeron a promover el crecimiento al mitigar importantes restricciones macroeconómicas a la acumulación de capital, en particular las restricciones por motivos de balanza de pagos a las importaciones de bienes de capital.

Varios son los factores que explican el mayor éxito de las NEI del Asia oriental, en comparación con otros países en desarrollo que aplicaron políticas similares, en la utilización de rentas para acelerar la acumulación de capital y el crecimiento. En primer lugar, las rentas se obtenían mediante actividades productivas al servicio de amplios intereses nacionales, y los gobiernos intervinieron para bloquear canales no productivos de acumulación de riqueza. En segundo lugar, la concesión de subvenciones fiscales y la obtención de rentas se vincularon a prescripciones en materia de resultados empresariales. Significativamente, la reciprocidad entre el apoyo público y los resultados del sector privado entrañó una aceleración de la acumulación de capital y del crecimiento, no sólo porque el apoyo se condicionó a menudo al incremento de las inversiones, sino también porque para mejorar los resultados de exportación, como medida de la calidad de las inversiones, era necesaria una acumulación más rápida que permitiera aumentar la competitividad mediante la adaptación de nuevas tecnologías, las economías de escala, el aprendizaje y el incremento de

5/ Véase K. Yamamura, "Caveat Emptor: The Industrial Policy of Japan", en P. Krugman (comp.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (Cambridge, MA, The MIT Press, 1988).

6/ R. Wade, *op. cit.*, pág. 129.

la productividad. En cambio, en muchos otros países en desarrollo en los que se aplicaron políticas similares, no se estableció siempre una relación de reciprocidad entre el apoyo público y los resultados del sector privado, y la obtención de ingresos elevados no siempre dependía de la realización de inversiones productivas. En esos países el resultado ha sido una combinación de una participación elevada de los beneficios en el ingreso nacional con una baja propensión al ahorro y la inversión de los beneficios y una distribución muy desigual del ingreso personal.

No cabe duda de que en el proceso de acumulación de capital desempeñan un papel fundamental, además de las políticas de los gobiernos, las características de la propia comunidad empresarial. Como señaló un comentarista al describir la situación del Japón durante el período de recuperación del retraso, "lo que hizo posible el éxito de las políticas de control desde arriba fue el dinamismo de los círculos industriales" 7/. La política gubernamental contribuyó a fomentar ese dinamismo y aceleró el proceso de acumulación de capital al estimular los vínculos entre beneficios e inversión creando rentas y permitiendo así el incremento de los beneficios y de la inversión hasta niveles superiores a los que se habrían obtenido en condiciones de libre mercado.

Para la aplicación eficaz de esas políticas en las NEI del Asia oriental fue condición fundamental el establecimiento de instituciones públicas y privadas adecuadas 8/. La creación de una poderosa burocracia fundada en los principios de meritocracia, continuidad y aislamiento de las presiones políticas coyunturales contribuyó en medida importante al establecimiento de la red eficaz de entidades públicas y privadas necesaria para garantizar la reciprocidad. En la formulación, aplicación y coordinación de las medidas de política económica desempeñaban un papel importante las relaciones oficiales y extraoficiales con las organizaciones empresariales, así como las vinculaciones sectoriales.

La estructura del sector privado, basada en grandes y diversificados grupos empresariales y en la concentración de la propiedad en manos de un pequeño grupo de inversores, unida a la estrecha relación y el entrelazamiento de la propiedad con los bancos, ha permitido a las empresas adoptar estrategias a largo plazo y establecer pautas de gestión empresarial sin atender exclusivamente a objetivos de beneficio a corto plazo. Esas formas de organización y propiedad de las empresas proporcionaron mecanismos institucionales especialmente eficaces en condiciones de escasez de capital, de experiencia empresarial, de conocimientos y de información. También contribuyeron a superar problemas de coordinación de las decisiones de inversión; a facilitar el intercambio de información y reducir los riesgos e incertidumbres de los proyectos de inversión; a internalizar las economías de escala y aprovechar las oportunidades interrelacionadas de inversión alentando a las empresas a ofrecerse mutuamente economías externas y a proporcionar subvenciones cruzadas para la financiación de industrias incipientes y de

7/ M. Shinohara, *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy* (Tokyo, University of Tokyo Press, 1982), pág. 23.

8/ Esa cuestión se examinó en detalle en diversos estudios para el proyecto de la UNCTAD sobre "Desarrollo del Asia oriental: Lecciones para un nuevo entorno mundial", patrocinado por el Gobierno del Japón (Ginebra, Naciones Unidas, marzo de 1996). Véanse, en particular, el Estudio Nº 2, de Tun-jen Cheng, S. Haggard y D. Kang, "Institutions, economic policy and growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China"; el Estudio Nº 9, de A. Singh, "Savings, investment and the corporation in the East Asian Miracle"; y el Estudio Nº 10, Informe de la secretaría de la UNCTAD a la Conferencia de Kuala Lumpur.

actividades de investigación y desarrollo 9/. Además, el mercado interno de capital organizado por los bancos y las empresas sirvió para reducir los riesgos de los préstamos, así como el costo de las inversiones y la tasa de rendimiento necesaria para la realización de una inversión 10/.

C. Control del consumo suntuario, comercio e industrialización

1. Consumo suntuario

Puesto que la distribución de la propiedad del capital suele ser muy desigual y el principal mecanismo de ahorro sobre los beneficios son las retenciones de las empresas, la combinación de una elevada participación de los beneficios en el valor añadido y una distribución muy desigual del ingreso personal suele traducirse en una baja propensión de los ricos al ahorro y a la inversión. Esa situación es en los países en desarrollo mucho más frecuente que la caracterizada por beneficios elevados y un nivel bajo de desigualdad en la distribución del ingreso personal. Existen, pues, razones de peso para considerar que los ricos de los países en desarrollo no siempre ahorran e invierten una proporción importante de sus ingresos, sino que los gastan en bienes y servicios que en esos países han de considerarse consumo suntuario. También tienden a consumir productos con un contenido elevado de importaciones, lo que, además de promover el consumo frente al ahorro, sobrecarga la balanza de pagos y crea así limitaciones a la acumulación y el crecimiento.

La mayoría de los países, ya sean países en desarrollo o desarrollados, no aplican limitaciones importantes al consumo suntuario. Desde la Segunda Guerra Mundial sólo han adoptado una política de control de esas formas de consumo unos pocos países, y a veces sólo por períodos limitados. Cabe citar como ejemplos algunas restricciones a los viajes al extranjero impuestas en Europa occidental en los años inmediatamente posteriores a la guerra, los esfuerzos de los países socialistas de Europa oriental por postergar el consumo de artículos de lujo en aras de estructuras sociales más igualitarias, y las medidas adoptadas por algunas economías del Asia oriental para incrementar el ahorro y acelerar la formación de capital. Esas políticas se han introducido y posteriormente relajado durante varias etapas de desarrollo, o, en el caso de Europa occidental, en un período de recuperación posbélica.

Está extendido el conocimiento de que algunos países son más propensos al consumo suntuario que otros y esa diferencia afecta a los resultados económicos. Esas tendencias pueden observarse claramente en el cuadro 45, referente a la propiedad de automóviles de pasajeros, artículo considerado de lujo en el sentido de que no satisface una necesidad básica y no puede permitírsele la mayoría de la población, por lo menos en los países en desarrollo. El cuadro contiene algunas estadísticas puntuales sobre la propiedad de automóviles en algunos países desarrollados y países en desarrollo, correspondientes por lo general a las primeras fases del desarrollo económico. Esos datos indican que algunos países tenían un parque automovilístico mucho menor, en relación con el tamaño de su población, que otros países al mismo nivel de desarrollo (medido por el PIB per cápita en dólares constantes de 1985). Por ejemplo, en la

9/ Véase T. Yanagihara, "Economic System Approach and its Applicability" en T. Yanagihara y S. Sambommatsu (comps.), *East Asian Development Experience* (Tokyo, Instituto de Economías en Desarrollo, 1997).

10/ Véanse A. Singh, *op. cit.*; e Y. Akyüz, "Financial Liberalization: The Key Issues", en Y. Akyüz y G. Held (comps.), *Finance and the Real Economy*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

Cuadro 45

DIFERENCIAS EN MATERIA DE PROPIEDAD DE AUTOMÓVILES A NIVELES COMPARABLES DE INGRESO PER CÁPITA
(Número de automóviles por millar de personas en el año o período especificado)

PIB per cápita ^{a/} aproximado (en dólares EE.UU.)	Alemania	Francia	Austria	Italia	Japón	República de Corea	Tailandia	Malasia	Indonesia	Turquía	Egipto	Argentina	Brasil	Chile	México	Sudáfrica
1.000 Año Automóviles					1950 ^{b/} < 1	1963-64 1	1962-63 2	1955 ^{b/} < 8	4	1950 1	1964 3		1950 ^{b/} < 6			
2.000 Año Automóviles					1955 2	1973 2	1979 9	1969-70 22	1990-91 8	1966-67 3	1992 ^{c/} 20		1967-68 20	1950 ^{b/} < 7	1950 ^{b/} < 7	1953 35
3.000 Año Automóviles			1950-51 9	1951-52 10	1960 5	1978 5	1989 21	1977 39		1976-84 12-19			1972-73 29	1961-76 7-27	1963 14	1970-90 65-95
4.000 Año Automóviles	1951 16	1950 36	1956 27	1958 30	1963-64 15	1984 12	1992 ^{c/} 24	1981-87 61-91		1992 ^{c/} 37		1950-54 17-19	1978-91 64-80	1987 49	1970 23	
5.000 Año Automóviles	1954-55 33	1956 69	1960 57	1961 48	1966 29	1987 20		1990 104				1965-89 41-133		1992 ^{c/} 60	1977-78 49	
6.000 Año Automóviles	1958-59 62	1961 133	1964 97	1966 121	1968 52	1989 37									1980-91 63-91	
7.000 Año Automóviles	1962-63 116	1964 182	1968-69 157	1968-69 169	1969-70 76	1990-91 56										
8.000 Año Automóviles	1966-67 175	1967 236	1971-72 186	1972-73 238	1972 118											

Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en fuentes nacionales e internacionales.

Nota: No siempre fue posible fijar en un único año el punto en que un país alcanzó un nivel determinado de ingreso. En algunos casos el ingreso per cápita superó un determinado umbral en un año pero disminuyó por debajo de él posteriormente, el número de automóviles que se indica es una franja correspondiente al período comprendido entre el año en que el país superó el umbral de ingreso y el año después del cual no volvió a disminuir el ingreso per cápita.

a/ A dólares constantes de 1985, a paridad de poder adquisitivo.

b/ El nivel de ingreso per cápita correspondiente se alcanzó antes del primer año para el que se dispone de datos sobre propiedad de automóviles.

c/ El ingreso per cápita no alcanzó ese nivel hasta el último año para el que se dispone de datos, pero se situó a menos de un 10% por debajo de él.

casos se ha utilizado el promedio de dos años. En otros casos, en los que el ingreso per cápita superó un determinado umbral en un año pero disminuyó por debajo de él posteriormente, el número de automóviles que se indica es una franja correspondiente al período comprendido entre el año en que el país superó el umbral de ingreso y el año después del cual no volvió a disminuir el ingreso per cápita por debajo de ese umbral.

propiedad de automóviles.

un 10% por debajo de él.

República de Corea el número de automóviles por 1.000 habitantes era en 1984 la tercera parte del de Francia en 1950, aunque el ingreso real per cápita era aproximadamente el mismo en ambos casos, de alrededor de 4.000 dólares. La República de Corea tenía también en 1989 el mismo número de automóviles por 1.000 habitantes que Turquía en 1992, aunque su ingreso real per cápita era una vez y media superior al de Turquía en ese año. Alemania, el Japón y la República de Corea destacan por su nivel excepcionalmente bajo de consumo de automóviles en comparación con otros países en sus primeros estadios de desarrollo o de recuperación posbélica. En el otro extremo se sitúan países tales como Sudáfrica, el Brasil y Malasia, en los que la propiedad de automóviles ha sido excepcionalmente alta en relación con su ingreso desde los primeros estadios de desarrollo.

En algunos países la propiedad de automóviles ha crecido aproximadamente al mismo ritmo que el ingreso per cápita. Por ejemplo, ha aumentado con rapidez en Malasia y Tailandia, donde también lo ha hecho el ingreso real per cápita. En otros países, en cambio, el parque automovilístico ha aumentado a un ritmo mucho más rápido. Por ejemplo, en la Argentina el ingreso real per cápita permaneció estancado en torno a 5.000 dólares de 1965 a 1989, pero el número de automóviles por 1.000 habitantes aumentó durante el mismo período de 41 a 133. También en Chile, Egipto y Turquía, que tenían inicialmente niveles bajos de consumo de automóviles, éstos aumentaron posteriormente con mucha mayor rapidez que el ingreso per cápita. Los años de crisis económica del decenio de 1980 no hicieron sino interrumpir temporalmente el crecimiento de la propiedad de automóviles, que ha aumentado con gran rapidez en algunos países que han adoptado recientemente medidas de liberalización de la economía. En la República de Corea la propiedad de automóviles aumentó muy lentamente hasta mediados del decenio de 1980, y, aunque el ritmo se aceleró posteriormente, siguió siendo inferior al del crecimiento del ingreso per cápita.

Otro indicador del consumo suntuario sobre el que se dispone de abundantes datos internacionales es el gasto en turismo en el extranjero. Aunque esos datos abarcan sólo los últimos dos decenios, trazan un cuadro similar al de la propiedad de automóviles. Es de destacar, sin embargo, que en la República de Corea el gasto per cápita en viajes al extranjero ha aumentado muy pronunciadamente desde 1988, año en que se levantaron las restricciones que se venían aplicando a esos viajes, lo que parece indicar que, por lo menos en el caso de los viajes al extranjero, el bajo nivel de consumo no se ha debido exclusivamente a la tendencia intrínseca a ahorrar en vez de consumir de los grupos de mayor ingreso del país, sino también a la aplicación de políticas restrictivas. Una de las principales medidas restrictivas adoptadas en ese país para desalentar o impedir el consumo suntuario durante la fase inicial de crecimiento y desarrollo fueron los controles de importación, que abarcaban desde la prohibición de importar artículos tales como automóviles de lujo o abrigos de piel hasta una combinación de restricciones cuantitativas, aranceles prohibitivos y racionamiento de las divisas para dar prioridad a los importadores de bienes de capital e insumos intermedios. Cuando se relajaron los controles en 1986 se registró un fuerte aumento de las importaciones, en particular de bienes suntuarios. Por ejemplo, el valor de las importaciones de artículos de piel fue en 1995 cuarenta veces superior al de 1986, y el de las importaciones de productos de tabaco, más de 300 veces mayor, mientras que las importaciones de productos manufacturados sólo aumentaron en total 4,5 veces.

Tanto el Japón como la República de Corea establecieron diversos impuestos internos que discriminaban entre productos de consumo según se consideraran más o menos suntuarios. En el Japón se introdujeron de 1945 a 1987 diez modificaciones de la lista de artículos de lujo, al ir cambiando las pautas de consumo de un país cada vez más próspero y con niveles de vida y expectativas

cada vez más elevados. En la República de Corea también se introdujeron varios ajustes de ese tipo hasta 1977, año en que el régimen tributario basado en el modelo japonés fue sustituido por un sistema de IVA que aplicaba tipos impositivos más elevados a los artículos de lujo que a otros bienes de consumo.

Otra medida distributiva a la que recurrió la República de Corea para desalentar el consumo suntuario fue el control del crédito. Los préstamos otorgados por el sistema bancario bajo la influencia del Gobierno tendían a promover la producción y la inversión en los sectores considerados prioritarios. El sistema bancario no concedía préstamos personales, o concedía muy pocos. Sin embargo, a mediados del presente decenio los propios fabricantes han empezado a ofrecer créditos a sus clientes. Los fabricantes de automóviles, por ejemplo, han establecido con ese fin empresas financieras especializadas.

Los Gobiernos de la República de Corea y de otros países del Asia oriental exhortaron también públicamente a los ricos a moderar su consumo suntuario, recordándoles las duras condiciones de vida y de trabajo que tenía que soportar la mayoría de la población en la primera fase de desarrollo y crecimiento. Esas campañas contribuyeron asimismo a crear entre la población un valioso sentimiento de participación solidaria en una empresa común.

2. Producción y exportaciones

Muchos de los bienes que en los países en desarrollo se consideran artículos de lujo, como los automóviles y los productos de consumo duraderos, son precisamente los que han impulsado, en particular por su fuerte efecto de arrastre, el moderno desarrollo industrial de las economías avanzadas. Se trata de industrias que suelen emplear tecnología de producción en serie basada en la utilización de equipo de capital específico, en la que para obtener niveles adecuados de eficiencia en función de los costos es fundamental lograr economías de escala. De ahí que en países en desarrollo hayan de establecerse para esas actividades programas de promoción de industrias nacientes.

Por lo general, el mercado interno de los países en desarrollo es demasiado pequeño para que los productores puedan alcanzar un nivel mínimo de eficiencia. Ese problema se agrava por la tendencia de los consumidores a buscar la variedad en mercados tales como el de automóviles, lo que conduce a una proliferación de modelos, a menudo fabricados por debajo del nivel mínimo de eficiencia, como ocurre en muchos países de América Latina ^{11/}. Al mismo tiempo, las posibilidades de exportación están limitadas por la imposibilidad de competir con productores más eficientes de países industriales. En muchos países en desarrollo se ha tratado de resolver ese problema proporcionando a los productores protección comercial o subvenciones que les permitieran sobrevivir.

El aumento del consumo interno puede permitir resolver el problema del nivel mínimo de eficiencia en países con mercados internos relativamente grandes, pero no constituyen necesariamente una solución a largo plazo. En primer lugar, el aumento de la demanda de esos productos de consumo a un ritmo más rápido que el de aumento del ingreso conduciría a una disminución del ahorro. En segundo lugar, la financiación de las importaciones necesarias para la fabricación de esos productos dependería de los ingresos obtenidos de la

^{11/} Véase M. Mortimore, "Dimensions of Latin American Integration: the NAFTA and MERCOSUR Automobile Industries", (documento mimeografiado), CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

exportación de productos primarios o de préstamos del extranjero, dos partidas que no tienen por qué aumentar tan rápidamente como la producción interna de los bienes en cuestión.

Algunos países del Asia oriental, como el Japón y posteriormente la República de Corea, han conseguido resolver ese dilema concentrándose en una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones al tiempo que desalentaban el consumo suntuario. En algunas industrias ha resultado relativamente fácil canalizar la producción interna hacia la exportación. Por ejemplo, durante los primeros años del decenio de 1980, en los que el consumo interno de pieles estaba prácticamente prohibido, la República de Corea exportó productos de piel en gran escala, convirtiéndose en uno de los principales exportadores mundiales de esos artículos de lujo. Otras veces, sin embargo, las industrias necesitaron desarrollarse antes apoyándose en el mercado interno para llegar a ser competitivos en los mercados internacionales. Por ello, en la República de Corea se alentó inicialmente en algunos casos el consumo de los artículos de lujo de producción nacional con el fin de permitir a esas industrias nacientes adquirir la experiencia necesaria y alcanzar el nivel mínimo de eficiencia apoyándose en el mercado interno, relativamente grande. Con ese fin, el tipo del IVA aplicable a algunos productos con gran intensidad de tecnología, como los aparatos de vídeo, se fijó inicialmente a un nivel bajo de 1982 a 1986, con la intención declarada de aumentarlo al 16% en 1986, al 28% en 1987 y al 40% en 1988.

Fue, pues, una juiciosa combinación de políticas gubernamentales lo que alentó a los productores de artículos de lujo a exportarlos y desalentó el consumo interno de esos productos, estimulando así la formación interna de capital y permitiendo a las empresas alcanzar las economías de escala y los niveles de calidad necesarios para competir en los mercados mundiales. La atención prioritaria otorgada a las exportaciones a los mercados de los países adelantados ha proporcionado además un ulterior incentivo para que los productores nacionales trataran de aumentar la productividad e imponer un mayor control de calidad. Una vez más, el caso de la República de Corea resulta ilustrativo. Tras un período inicial de aprendizaje basado en el mercado interno, la industria de automóviles de pasajeros del país aumentó las exportaciones mucho más rápidamente que la producción, gracias a su competitividad en los mercados mundiales y a la adopción de medidas tendentes a desalentar el consumo interno de automóviles. Como puede observarse en el cuadro 46, la experiencia de ese país al respecto fue muy diferente de la de muchos otros países en desarrollo, en los que las empresas transnacionales eludieron las barreras a la importación estableciendo fábricas locales que producían para el consumo interno más que para la exportación. Un caso muy distinto es el de México, donde buena parte de las actividades de montaje se destinan a la exportación de automóviles a los Estados Unidos, pero no son realizadas por empresas nacionales, sino por filiales de empresas transnacionales, y se caracterizan por un contenido de importaciones muy elevado y por su escaso valor añadido nacional.

Las restricciones de entrada impuestas por la República de Corea contribuyeron a alentar a los inversores potenciales a construir fábricas de gran tamaño. Con el fin de lograr y mantener suficientes economías de escala, el Gobierno promovió también fusiones de empresas que funcionaban a niveles de producción subóptimos, obligó a empresas a retirarse del mercado cuando había muchas compitiendo en un mercado demasiado pequeño, y organizó la segmentación negociada de mercados para dar cabida eficientemente a dos o más productores con ventajas comparativas claramente diferenciadas.

Cuadro 46

PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE VEHÍCULOS: MÉXICO, EL BRASIL, LA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE COREA, 1976-1996
(En miles de unidades)

Año	México				Brasil				Argentina				República de Corea		
	Producción total	Producción para la exportación	Importaciones	Porcentaje de la producción exportado	Producción total	Producción para la exportación	Importaciones	Porcentaje de la producción exportado	Producción total	Producción para la exportación	Importaciones	Porcentaje de la producción exportado	Producción total	Producción para la exportación	Porcentaje de la producción exportado
1976	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	27	1	2,1
1977	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	44	5	11,5
1978	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	87	17	19,0
1979	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	114	19	16,5
1980	490	18	0	3,7	1.165	157	0	13,5	282	4	0	1,3	57	15	25,6
1981	597	14	0	2,4	781	213	0	27,2	172	0	0	0,2	69	17	25,0
1982	473	16	0	3,3	859	173	0	20,2	132	3	0	2,4	95	14	15,0
1983	286	22	0	7,9	896	169	0	18,8	160	5	0	3,3	122	16	13,5
1984	358	34	0	9,4	865	197	0	22,7	167	4	0	2,5	159	49	30,8
1985	459	58	0	12,7	967	208	0	21,5	138	1	0	0,6	265	119	45,1
1986	341	72	0	21,2	1.056	183	0	17,3	171	0	0	0,2	457	299	65,3
1987	395	163	0	41,2	920	346	0	37,6	193	1	0	0,3	793	535	67,5
1988	513	173	0	33,8	1.069	320	0	30,0	164	2	0	1,0	872	565	64,7
1989	641	196	0	30,6	1.013	254	0	25,0	128	2	0	1,4	872	347	39,8
1990	821	277	0	33,7	914	187	3	20,5	100	1	0	1,1	897	340	37,9
1991	989	351	0	35,4	960	193	28	20,1	139	5	17	3,7	1.158	379	32,7
1992	1.081	383	6	35,4	1.074	342	45	31,8	262	17	65	6,3	1.307	428	32,7
1993	1.080	472	3	43,7	1.391	332	97	23,8	342	30	65	8,8	1.593	573	36,0
1994	1.097	575	56	52,4	1.581	378	218	23,9	409	38		9,4	1.806	648	35,9
1995	931	779	17	83,6	1.629	263	369	16,1	285	48	72	16,7	2.086	944	45,3
1996	1.211	971	30	80,2	1.813	306	224	16,9	313	109	134	34,8			

Fuente: M. Mortimore, "Dimensions of Latin American Integration: the NAFTA and MERCOSUR Automobile Industries" (documento mimeografiado), CEPAL, Santiago de Chile, 1997; y K.H. Lee, *Hankook Jadongcha Sanup ui Baljun Kwajung* (El proceso de desarrollo en la industria del automóvil de Corea) (en coreano), Seúl, Instituto de Investigación Económica Kia, 1995.

a/ No se dispone de datos sobre las importaciones.

Puesto que la solución del problema residía en lograr el nivel de competitividad necesario y aumentar rápidamente las exportaciones, se adoptaron medidas para incrementar la productividad de las industrias consideradas de importancia fundamental para el programa de fomento de las exportaciones. Esas medidas comprendieron el establecimiento de normas para las industrias productoras de partes y componentes, la introducción de incentivos fiscales para las actividades de capacitación y de investigación y desarrollo, la suspensión de la legislación antitrust allí donde eran necesarios grandes aglomerados tecnológicos, y la difusión de información sobre las "mejores prácticas" internacionales en materia de métodos y tecnologías. También se aplicaron políticas para facilitar las operaciones de las empresas transnacionales allí donde sus efectos se consideraban beneficiosos.

Una combinación de restricciones al consumo suntuario y de medidas de promoción de las exportaciones fue, pues, fundamental para incrementar el ahorro, la inversión y la productividad con el fin de lograr un rápido proceso de industrialización y una situación competitiva en toda una gama de productos tecnológicamente avanzados. Ese éxito se debió en medida importante a la planificación y el control cuidadosos por las autoridades gubernamentales del ritmo al que se producían, exportaban y consumían en el país los bienes suntuarios.

D. Pagos relacionados con los beneficios, distribución y acumulación

Un factor que ha desempeñado un papel fundamental en la conciliación del crecimiento con objetivos distributivos en el Asia oriental es el sistema de primas, adoptado primero en el Japón y posteriormente en las NEI del Asia oriental. Al vincular una parte importante de la remuneración del trabajo a los resultados de la empresa y promover la estabilidad del empleo, ese sistema ha contribuido a lograr una mayor igualdad en la distribución del ingreso promoviendo al mismo tiempo incrementos del ahorro de los trabajadores y de la inversión de las empresas.

1. Alcance y características del sistema de primas

En diversos países del Asia oriental y de otras regiones se aplica, en el marco de diferentes disposiciones institucionales, un sistema de pagos relacionados con los beneficios. Una modalidad muy utilizada es la de la participación en los beneficios, por la que los trabajadores reciben, además de sus salarios y sueldos, una proporción predeterminada de los beneficios de su empresa. Esos mecanismos de participación oficial en los beneficios son los que caracterizan los sistemas de pagos relacionados con los beneficios que funcionan en los países desarrollados, en particular los de la OCDE ^{12/}. Algunos de esos sistemas están reforzados por bonificaciones fiscales y se aplican a partir de un nivel mínimo de beneficios. Los pagos pueden efectuarse en efectivo o en acciones. En el primer caso, pueden hacerse inmediatamente o transcurrido un período determinado. Un caso especial de pago diferido es el de los mecanismos de participación en los beneficios tendentes a facilitar la acumulación por los trabajadores de fondos para la jubilación, como ocurre en Norteamérica. En el segundo caso, los empleados adquieren acciones de la empresa gratuitamente o en condiciones favorables. Esos planes de incentivos se aplican a menudo a nivel de toda la empresa y no dependen del rendimiento de cada trabajador, aunque en muchos casos los derechos de los participantes varían según los años de servicio.

^{12/} Véase un examen de esos programas en *OECD Employment Outlook* (París, OCDE, julio de 1995), cap. 4 - "Profit-sharing in OECD countries".

Entre los países del Asia oriental, los pagos relacionados con los beneficios y con el rendimiento están particularmente extendidos en el Japón, donde el sistema tributario y el régimen de seguridad social alientan el pago de primas. La ley estipula que esos pagos se efectuarán a intervalos de tres meses como mínimo, y en la práctica se pagan las primas dos veces al año. La República de Corea cuenta con un sistema de primas casi igualmente desarrollado, y esos pagos gozan de trato favorable en el sistema de seguridad social. Los pagos se efectúan cuatro veces al año, por lo que su monto puede modificarse más rápidamente según la situación de la empresa. En otras economías, como China, la Provincia china de Taiwán y Singapur, también está muy extendido el sistema de primas, aunque su alcance en cuanto al número de trabajadores a los que se aplica y la proporción que representan esos pagos sobre la remuneración total parecen ser mucho más limitados en los últimos dos países que en el Japón y la República de Corea.

El sistema de primas aplicado en Asia difiere de los programas de participación en los beneficios de América del Norte y Europa en diversos aspectos importantes. En primer lugar, son mucho menos corrientes los acuerdos formales para la distribución de una proporción predeterminada de los beneficios, y existe con frecuencia un importante componente discrecional, especialmente en el Japón. Según un estudio realizado en 1983 por el Ministerio de Trabajo, sólo la tercera parte de todas las empresas japonesas que pagaban primas lo hacían en aplicación de acuerdos formales. Además, sólo las tres cuartas partes de esos sistemas estaban vinculados a los beneficios, y el resto lo estaba al valor añadido o al volumen de producción o de ventas. Incluso los acuerdos formales de participación en los beneficios contienen disposiciones sobre pagos discrecionales. También en China, desde que se introdujo a mediados del decenio de 1980 el sistema de pagos de incentivos, las empresas han gozado de considerable libertad en su aplicación. No se dispone de información detallada sobre otros países de Asia, pero parece ser que en la República de Corea son más corrientes los acuerdos formales, aunque no en la escala de los planes de participación en los beneficios de los países de la OCDE. Sin embargo, se observa en la región una tendencia hacia el tipo de sistema flexible de pagos aplicado en el Japón 13/.

El componente discrecional hace que el sistema de primas sea menos sensible a las variaciones de los beneficios, pero, en cambio, introduce una flexibilidad considerable en la gestión empresarial y promueve una mayor interacción entre el trabajo y el capital, que conduce a menudo a acuerdos de cooperación. En el Japón, por ejemplo, en las empresas con trabajadores sindicados las negociaciones sobre el pago de primas se celebran separadamente durante la *Shunto* (ofensiva salarial de primavera) y con arreglo a una serie diferente de consideraciones. Aunque el nivel actual de los beneficios es un elemento importante a la hora de fijar las primas, también se tienen en cuenta otros factores, como los planes de expansión o de creación de empleo de las empresas. Eso también parece hacerse en la República de Corea. Por ejemplo, el sindicato de trabajadores de Daweoo Electronics anunció recientemente que renunciaría en forma voluntaria a parte de las primas, por valor de la mitad de un salario mensual, y aceptaría la congelación de los salarios durante el año con el fin de permitir a la empresa ampliar sus inversiones a nuevas esferas de actividad y estabilizar el empleo 14/.

13/ Véase OIT, *El empleo en el mundo 1992* (Ginebra, OIT, 1992), págs. 64 y 65.

14/ *Chosun Ilbo*, 7 de marzo de 1997.

Por consiguiente, en el Asia oriental el sistema de primas no constituye simplemente un mecanismo para la remuneración de los empleados, sino que es también un componente de un mecanismo más amplio de interacción entre el trabajo y el capital por el que en las decisiones de la empresa se tienen en cuenta los intereses de los trabajadores. Esa es sin duda una de las razones por las que existe en el Asia oriental un grado más elevado de lealtad de los trabajadores a la empresa. Las primas constituyen asimismo un importante incentivo para el rendimiento laboral, y se ha demostrado que en la República de Corea tienen una importante influencia positiva sobre la productividad 15/. Aunque las primas se determinan por el desempeño colectivo a nivel de toda la empresa, el ostracismo social y la presión de los compañeros sirven para resolver el problema de los incentivos individuales, pues los trabajadores pueden supervisarse mutuamente en su comportamiento laboral 16/.

Una segunda diferencia importante consiste en que, mientras que en la mayor parte de los países industrializados la importancia de los sistemas de participación en los beneficios respecto de la remuneración total del trabajo es bastante limitada, en muchos países del Asia oriental el sistema de primas tiene un alcance más amplio y representa una parte sustancial de la remuneración total. En el Japón se limitó inicialmente al personal directivo y administrativo de las grandes empresas, pero desde el decenio de 1950 se ha extendido a los trabajadores manuales y ha empezado a representar una proporción creciente de la remuneración total 17/. A principios del decenio de 1980 cobraban primas casi todos los trabajadores de empresas de 30 empleados o más. La relación entre primas y salarios aumentó de alrededor del 10% en 1950 a más del 40% a mediados del decenio de 1970, después de lo cual se redujo ligeramente y se estabilizó en torno al 33%; a principios del decenio de 1980, alrededor de la cuarta parte de la remuneración total del trabajo correspondía a primas. En la República de Corea el sistema de primas abarca también a casi todos los trabajadores de las empresas de 30 empleados o más. Empezó a desarrollarse más tarde que en el Japón, y la relación entre primas y salarios aumentó de alrededor del 5% a principios del decenio de 1970 al 15% a mediados del decenio siguiente. En los últimos años del decenio de 1980 se registró de nuevo un pronunciado aumento, por lo que la relación ha alcanzado un nivel similar al del Japón (véase el gráfico 17).

No se dispone de datos sistemáticos sobre otros países de la región. En China la proporción de pagos de primas sobre la remuneración total del trabajo parece haber aumentado considerablemente a partir de mediados del decenio de 1980, a lo que cabe atribuir en gran medida el aumento de la participación del trabajo en la remuneración total de los factores de producción en diversos sectores de la industria. Los datos disponibles parecen indicar que en la Provincia china de Taiwán las primas ascendieron alrededor del 15% de la remuneración total del trabajo en el decenio de 1970, y que esa proporción se ha

15/ B. Lee e Y. Rhee, "Bonuses, unions and labour productivity in South Korea", *Journal of Labour Research*, vol. 17, No. 2, 1996.

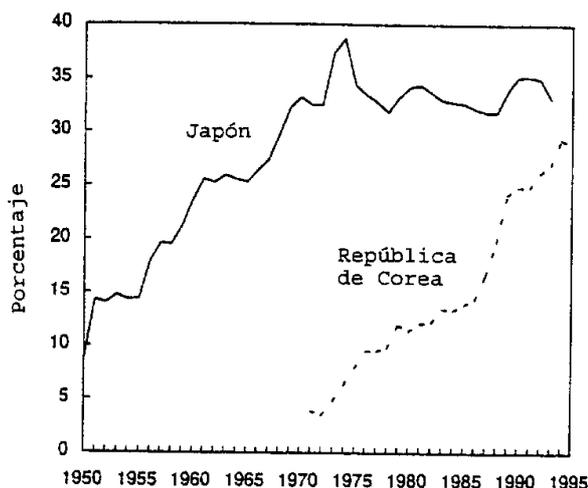
16/ Véase M. Okuno, "Corporate loyalty and bonus payments: an analysis of work incentives in Japan", en M. Aoki (comp.), *The Economic Analysis of the Japanese Firm* (Amsterdam, North Holland, 1984).

17/ T. Ishikawa y K. Ueda, "The bonus payment system and Japanese personal savings", en M. Aoki (comp.), *The Economic Analysis of the Japanese Firm* (Amsterdam, North Holland, 1984).

mantenido en años más recientes ^{18/}. En Singapur, el sistema comprende primas anuales y complementos salariales anuales; en 1989 alrededor del 90% de los trabajadores recibió al parecer algún tipo de prima. En el sector manufacturero, esas primas representaban en 1988 alrededor del 11% de los salarios.

Gráfico 17

PRIMAS COMO PORCENTAJE DE LOS SALARIOS EN EL JAPÓN Y EN LA REPÚBLICA DE COREA
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo de la República de Corea, *Estudio salarial*. Ministerio de Trabajo del Japón, *Estadísticas laborales mensuales*.

2. El sistema de primas, la distribución y la acumulación

El sistema de primas influye sin duda en la distribución del ingreso tanto entre los propios trabajadores como entre el trabajo y el capital, así como en el ahorro y en la acumulación de capital. Sin embargo, esa influencia no ha sido objeto de un examen detallado en los estudios sobre el sistema de primas, y escasean los datos empíricos al respecto. A continuación se describen y examinan brevemente varias características del sistema y sus repercusiones en la distribución y el crecimiento.

Algunas de las características del sistema de primas aplicado en el Asia oriental parecen profundizar, en vez de reducir, las diferencias de ingresos entre los trabajadores. En el Japón la proporción de la remuneración total correspondiente a primas tiende a ser más elevada entre los trabajadores que reciben salarios más altos; las primas representan una proporción mayor de la remuneración del personal directivo y administrativo que de la de los trabajadores manuales. También se observa una correlación positiva entre la proporción de la remuneración total que representan las primas y el tamaño de la empresa y los años de servicio del empleado, factores que desempeñan un papel muy importante en la determinación del salario en el Japón (véase el cuadro 47). En la República de Corea la proporción de la remuneración total que representan las primas también es más elevada en las empresas grandes que en las pequeñas,

^{18/} M. Shinohara, *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy* (Tokyo, University of Tokyo Press, 1982).

y beneficia comparativamente al personal directivo y administrativo frente a los trabajadores manuales y a los varones frente a las mujeres (véase el cuadro 48).

Cuadro 47

PROPORCIÓN DE LAS PRIMAS EN LA REMUNERACIÓN TOTAL DE LA MANO DE OBRA
EN EL JAPÓN EN 1983, POR TAMAÑO DE LA EMPRESA, AÑOS DE EMPLEO
Y TIPO DE OCUPACIÓN
(En porcentaje)

Años de empleo ^{a/}	Tamaño de la empresa (número de empleados)							
	10-99		100-999		1.000 o más		Todas las empresas ^{b/}	
	Personal de oficina	Trabajadores manuales	Personal de oficina	Trabajadores manuales	Personal de oficina	Trabajadores manuales	Personal de oficina	Trabajadores manuales
1-9	17,5	15,3	21,6	19,3	24,1	21,4	21,3	17,9
10-19	20,8	18,1	25,5	22,3	27,8	23,5	26,0	21,8
20-29	20,7	18,7	27,4	23,0	31,2	24,8	29,1	23,1
30 y más	20,4	18,7	28,1	23,4	31,1	26,0	29,2	24,0
Todos los empleados	18,8	15,8	24,7	20,6	28,6	23,4	25,7	20,2

Fuente: J. Suruga, "Sistema de primas y salarios flexibles" (en japonés), *Nihon Rodo Kyoukai Zashi*, marzo de 1987.

Nota: Personal de oficina: administrativos y técnicos; trabajadores manuales: personal de producción.

a/ Años de empleo ininterrumpido en la empresa.

b/ Con diez empleados como mínimo.

Cuadro 48

PROPORCIÓN DE LAS PRIMAS EN LA REMUNERACIÓN TOTAL DE LA MANO DE OBRA
EN LA REPÚBLICA DE COREA EN 1995, POR TAMAÑO DE LA EMPRESA,
TIPO DE OCUPACIÓN Y SEXO
(En porcentaje)

Tamaño de la empresa (Número de empleados)	Personal de oficina		Trabajadores manuales		Todos los empleados
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
10-99	15,9	14,9	11,7	9,8	13,0
100-299	24,0	20,6	19,0	16,4	20,6
300-499	27,4	24,9	23,7	21,1	24,8
500 o más	33,6	31,9	31,6	28,9	32,0
Todas las empresas ^{a/}	24,9	20,8	21,8	18,0	22,4

Fuente: Ministerio de Trabajo, *Estadísticas laborales mensuales* (varios números).

a/ Con diez empleados como mínimo.

La variación de las primas según el tamaño de la empresa es, al parecer, el factor que explica las grandes diferencias salariales intersectoriales que se registran en el Japón y en la República de Corea, en comparación con otros países 19/.

19/ Véase A. Krueger y L. Summers, "Efficiency wages and inter-industry wage structure", *Econometrica*, vol. 56, 1988.

Aunque el sistema de primas del Japón y de la República de Corea profundiza las diferencias de ingresos en algunos aspectos, en otros tiende a promover la igualdad. A pesar de las grandes desigualdades mencionadas entre diferentes grupos de trabajadores, se pagan salarios muy parecidos a todos los trabajadores del mismo sexo y grupo de edad, independientemente de su nivel educativo y de su ocupación. La estrecha correlación entre la participación de las primas en la remuneración total y la antigüedad en la empresa parece indicar que las primas fomentan el aprendizaje por la experiencia, así como la lealtad a la empresa. La adquisición de esos conocimientos, si está al alcance de la mayoría de los trabajadores, promueve sin duda una distribución más igualitaria del ingreso.

El sistema de primas promueve en un aspecto importante la igualdad entre los trabajadores, pues, en la medida en que introduce flexibilidad salarial dentro de la empresa, estabiliza el empleo. Ese resultado se obtiene a través de un mercado laboral organizado dentro de las empresas y vinculando la remuneración a la situación de cada empresa, en vez de a los mecanismos de fijación de los salarios en el tipo de "mercado laboral flexible" propugnado por el análisis ortodoxo. Las repercusiones de ese sistema en la distribución del ingreso y de los empleos entre los trabajadores son muy diferentes de las de un sistema en el que los salarios y el empleo dependen de las condiciones del mercado laboral.

En un sistema en que la contratación y el despido son relativamente baratos, la contracción de la actividad económica da lugar a menudo a despidos de trabajadores. En consecuencia, unos trabajadores gozan de un empleo estable y ganan los salarios corrientes, mientras que otros carecen de empleo y remuneración. En cambio, el sistema de primas raciona el trabajo más o menos uniformemente en épocas de contracción. En efecto, una de las principales características del mercado laboral del Japón es la flexibilidad en el número de horas de trabajo. En comparación con el de otras economías desarrolladas, ese mercado se caracteriza por considerables fluctuaciones en el número de horas de trabajo y muy poca variación del número de personas empleadas ^{20/}. Las empresas japonesas tienden a adaptarse a las fluctuaciones de la demanda variando las horas de trabajo y con ellas la remuneración global, en vez de reduciendo o aumentando los puestos de trabajo, lo que promueve lo que se denomina "empleo vitalicio". Cuando, sin embargo, se ven obligadas a reducir la plantilla, suelen renunciar primero a la contratación de nuevos empleados, trasladan después a parte de sus empleados a filiales dentro del mismo grupo empresarial, tratan a continuación de obtener renuncias voluntarias, y sólo proceden a despedir a trabajadores como último recurso y con gran renuencia. Ese sistema conduce sin duda a una mejor distribución del ingreso entre los trabajadores que un sistema en que una parte de la mano de obra goza de un puesto de trabajo con remuneración plena y otra parte está desempleada.

Hasta mediados del decenio de 1980, la práctica de ajustar el empleo a las variaciones de la actividad económica estaba en la República de Corea más extendida que en el Japón, pero menos que en otras economías desarrolladas. A pesar de las similitudes con el sistema de primas del Japón, la flexibilidad de las horas de trabajo y el empleo permanente no constituían características importantes del mercado laboral de la República de Corea, donde la duración

^{20/} Véase T. Tachibanaki, *Wage Determination and Distribution in Japan* (Oxford, Clarendon Press, 1996). Se calcula que, en el período 1970-1983, la variabilidad del empleo, medida por la desviación estándar, fue en los Estados Unidos de más del doble que en el Japón, mientras que la variabilidad de las horas de trabajo fue inferior en un 25% (pág. 225).

media del empleo continuado era en 1989 de sólo cuatro años, frente a casi 11 años en el Japón. Aunque en el decenio anterior el empleo agregado en el conjunto de la economía fue ya bastante estable, se han ido adoptando prácticas en medida de empleo más parecidas a las del Japón; desde 1987, el ajuste del empleo se ha vuelto más rígido, mientras que se ha introducido mayor flexibilidad en la duración de la jornada laboral. Es de destacar también que el aumento de la estabilidad de empleo ha coincidido con un pronunciado incremento de los salarios reales y del poder de los sindicatos 21/.

La flexibilidad salarial introducida por el sistema de primas es esencialmente diferente de la flexibilidad del mercado laboral en el análisis convencional. Como se examina más detalladamente en el *TDR 1995*, en situación de insuficiencia crónica de la demanda y de desempleo estructural, la introducción de mayor flexibilidad en el mercado laboral tiende sencillamente a convertir el desempleo en desempleo encubierto, caracterizado por puestos de trabajo mal remunerados y de baja productividad, en particular en el sector de los servicios, y aumenta la desigualdad de ingresos, como se ha observado en algunos países industriales desde principios del decenio de 1980. La flexibilidad dentro de cada empresa no sólo contribuye a mantener un elevado nivel de empleo en puestos de trabajo de alta productividad al promover la inversión por los canales que se explican más adelante, sino que también permite a las empresas adaptarse a perturbaciones tales como la pérdida de competitividad internacional como consecuencia de apreciaciones de la moneda o la irrupción en el mercado de productores a bajo costo, sin producir efectos retardados en el mercado laboral al conducir el desempleo a un deterioro de la cualificación de los trabajadores que los haga cada vez menos empleables. La flexibilidad laboral dentro de la empresa ha desempeñado sin duda un papel importante en el ajuste del Japón a las variaciones de la competitividad internacional desde mediados del decenio de 1980 sin producir un desempleo masivo. En ese sistema, un exceso persistente en la oferta de mano de obra puede ser absorbido, por lo menos en parte, mediante arreglos de reparto del trabajo dentro de la empresa mediante la reducción de la jornada laboral. Esa práctica resulta sin duda más equitativa que la de dejar sin empleo a algunos trabajadores y condenar a otros a ocupaciones mal remuneradas.

Además, el sistema de primas tiene también el efecto, todavía más importante, de promover elevadas tasas de empleo y una mejor distribución del ingreso a través de sus repercusiones en la productividad y en la inversión. Como ya se ha señalado, ese sistema tiende a elevar la productividad al incentivar el trabajo intenso y la lealtad a la empresa. El pago de primas con cargo al incremento de las ganancias de la empresa no sólo sirve para estabilizar la distribución del valor añadido entre los ingresos del trabajo y del capital, sino que además incrementa los beneficios y fomenta las inversiones de la empresa. El incremento de la inversión contribuye a su vez a mantener un nivel de empleo elevado y a una mejor distribución del ingreso.

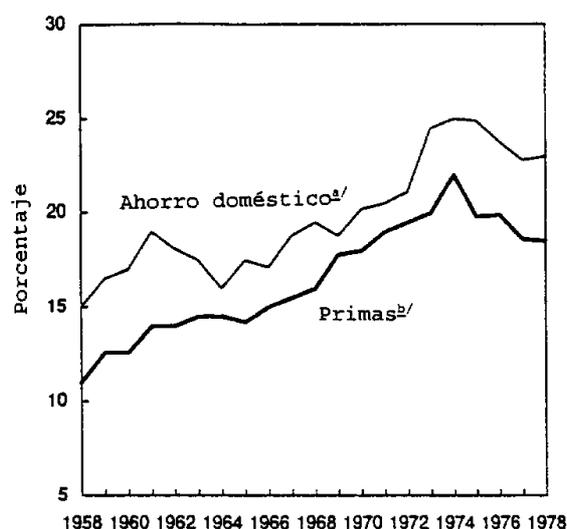
El sistema de primas también promueve el aumento del empleo y la mejora de la distribución del ingreso por su efecto positivo en la propensión a ahorrar sobre el ingreso personal. Existe, en efecto, una correlación muy alta entre la tasa de ahorro doméstico y la relación primas/salarios en el Japón

21/ Véanse J-I. You, "Changing capital-labour relations in South Korea", en J. Schor y J-I. You (comps.), *Capital, the State and Labour: A Global Perspective* (Aldershot, Edward Elgar, 1995); y J-H. Lee, "Formas de mejorar la estructura salarial para aumentar la flexibilidad salarial" (en coreano), *Korea Development Research*, vol. 16, No. 1, 1994.

(gráfico 18) 22/. La correlación es algo más tenue en la República de Corea pero también allí constituyen las primas un elemento importante del ahorro de las unidades familiares 23/.

Gráfico 18

PRIMAS Y AHORRO DOMÉSTICO EN EL JAPÓN, 1958-1978



Fuente: Ishikawa y Ueda, *op. cit.* (véase la nota 17 del texto).

a/ Como porcentaje del ahorro disponible de las unidades familiares.

b/ Como porcentaje de la remuneración total del trabajo (salario más primas).

Puesto que las primas se pagan como sumas globales a intervalos periódicos, se encuentran mientras tanto a disposición de las empresas como fondos exentos de intereses. Para los trabajadores la suspensión del pago por esos intervalos puede representar un ahorro involuntario y un aplazamiento involuntario del consumo, teniendo en cuenta que el acceso a créditos personales es limitado. En cualquier caso, la propensión al ahorro sobre esos ingresos periódicos y transitorios tiende a ser más elevada que la correspondiente a los ingresos regulares. También las decisiones de consumo están determinadas en gran medida por la costumbre, por lo que no responden inmediatamente a las variaciones de los ingresos. Los datos disponibles indican que el consumo de las unidades familiares en el Japón está vinculado por una relación estable a los ingresos salariales, mientras que las primas se consideran una fuente suplementaria de ahorro. La propensión marginal a consumir los ingresos por primas se calculó para el período 1969-1980 en alrededor de 0,5, mientras que la

22/ Véase también M. Shinohara, *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy* (Tokyo, University of Tokyo Press, 1982).

23/ Véanse T. Mizoguchi, *A Statistical Analysis of the Consumption Function* (Tokyo, Iwanami, 1964); M. Shinohara, "Los enigmas de la tasa de ahorro" (en japonés), *Chochiku Jiho*, No. 127, 1981; e *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns ...* Véase asimismo Ishikawa y Ueda, *op. cit.*

correspondiente a los ingresos regulares era de alrededor de 0,7 ^{24/}. Por consiguiente, el sistema de primas parece ser una de las razones por las que el ahorro doméstico ha sido relativamente elevado y ha ido en aumento en las NEI del Asia oriental.

Como ya se ha señalado, aunque en el Asia oriental las empresas retienen una proporción elevada de sus beneficios, su gran dinamismo hace que inviertan más de lo que ahorran. Si el ahorro doméstico no fuera suficiente para complementar el ahorro de las empresas, el resultado sería un proceso inflacionario. Se trataría entonces de reducir el déficit de ahorro de las empresas generando ahorro forzoso por medio de una redistribución de ingresos de los salarios a los beneficios, con las consiguientes repercusiones en la distribución del ingreso, así como mediante una reducción de las inversiones de las empresas. Por consiguiente, la elevada tasa de ahorro doméstico que promueve el sistema de primas contribuye a conciliar una mayor igualdad con un rápido crecimiento al reducir las presiones inflacionistas a que suele dar lugar un proceso de rápida acumulación.

^{24/} Ishikawa y Ueda, *op. cit.*

Publicaciones seleccionadas de la UNCTAD

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1995

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.95.II.D.16, ISBN 92-1-112384-4

<i>Primera parte</i>	Tendencias generales
I	La economía mundial: Resultados y perspectivas
II	Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo
Anexo	Impacto de las condiciones de Nápoles
<i>Segunda parte</i>	El replanteamiento de la política económica
I	Convergencia de crecimiento, inflación y desempleo en el Norte
II	La mano invisible, las corrientes de capital y el estancamiento de la recuperación en América Latina
III	El riesgo sistémico y los mercados de derivados: algunos aspectos
<i>Tercera parte</i>	El desempleo y la interdependencia
I	Las cuestiones en juego
II	El comercio, la tecnología y el desempleo
III	El mercado de trabajo, la formación de capital y la creación de empleo
IV	Las políticas de pleno empleo
Anexo I	Un modelo de simulación del comercio entre el Norte y el Sur y su relación con el desempleo
Anexo II	La dinámica del empleo del sector de los servicios
Anexo III	Desempleo encubierto en el Norte

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1996

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.96.II.D.6, ISBN 92-1-112399-2

<i>Primera Parte</i>	Tendencias generales
I	La economía mundial: Resultados y perspectivas
II	Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo
<i>Segunda parte</i>	El replanteamiento de las estrategias de desarrollo: Algunas lecciones de la experiencia del Asia oriental
I	La integración y la industrialización en el Asia oriental
II	Exportaciones, formación de capital y crecimiento
III	Las respuestas al nuevo entorno mundial
Anexo	Gestión macroeconómica, dirección financiera y desarrollo: Algunos aspectos seleccionados

Cuestiones monetarias y financieras para el decenio de 1990

Volumen VI (1995)

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.95.II.D.7, ISBN 92-1-112375-5

- Manuel R. Agosin, Diana Tussie y Gustavo Crespi
Developing Countries and the Uruguay Round: An Evaluation and Issues for the Future
- Dani Rodrik
Developing Countries After the Uruguay Round
- Ann Weston
The Uruguay Round: Unravelling the Implications for the Least Developed and Low-Income Countries

Volumen VII (1996)

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.96.II.D.2, ISBN 92-1-112394-1

- John Williamson
A New Facility for the IMF?
- Ariel Buira y Roberto Marino
Allocation of Special Drawing Rights: The Current Debate
- Chandra Hardy
The Case for Multilateral Debt Relief for Severely Indebted Countries
- Azizali F. Mohammed
Global Financial System Reform and the C-20 Process
- Raisuddin Ahmed
A Critique of the World Development Report 1994: Infrastructure for Development
- Dipak Mazumdar
Labour issues in the World Development Report: A Critical Assessment
- Ann Weston
The Uruguay Round: Costs and Compensation for Developing Countries

Volumen VIII (1997)

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.97.II.D.5, ISBN 92-1-112409-3

- G.K. Helleiner
Capital Account Regimes and the Developing Countries
- Rudi Dornbusch
Cross-Border Payments Taxes and Alternative Capital-Account Regimes
- Guillermo Le Fort V. y Carlos Budnevich L.
Capital-Account Regulations and Macroeconomic Policy: Two Latin American Experiences
- Louis Kasekende, Damoni Kitabire y Matthew Martin
Capital Inflows and Macroeconomic Policy in Sub-Saharan Africa
- Yung Chul Park y Chi-Young Song
Managing Foreign Capital Flows: The Experiences of the Republic of Korea, Thailand, Malasya and Indonesia
- Devesh Kapur
The New Conditionalities of the International Financial Institutions
- Aziz Ali Mohammed
Notes on MDB Conditionality on Governance
- Matthew Martin
A Multilateral Debt Facility - Global and National
- Peter Murrell
From Plan to Market: The World Development Report 1996 - An Assessment

UNCTAD Review, 1995

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.95.II.D.23, ISBN 92-1-112391-7

Mehdi Shafaeddin

The impact of trade liberalization on export and GDP growth in least developed countries

Thomas Zieseemer

Economic development and endogenous terms-of-trade determination: Review and reinterpretation of the Prebisch-Singer thesis

Robert Rowthorn

A simulation model of North-South trade

John Eatwell

Disguised unemployment: The G7 experience

Ajit Singh

The causes of fast economic growth in East Asia

José María Fanelli y Roberto Frenkel

Micro-macro interaction in economic development

Manuel E. Agosin

Savings and investment in Latin America

Alfred Maizels y Theodosios B. Palaskas

The Common Fund and the behaviour of the ten "core" commodity prices

Andrew Comford

Risks and derivatives markets: Selected issues

Ernesto Tironi

Some lessons from the Uruguay Round: Reflections of a developing country trade negotiator

UNCTAD Review, 1996

Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.96.II.D.2, ISBN 92-1-112406-9

Edward J. Amadeo

The knife-edge of exchange-rate-based stabilization: Impact on growth, employment and wages

Theodosios B. Palaskas y Trevor Crowe

The effect of financial and fundamental factors on the behaviour of commodity futures prices

E.V.K. FitzGerald

Intervention versus regulation: The role of the IMF in crisis prevention and management

J.A. Kregel

Some risks and implications of financial globalization for national policy autonomy

David Felix

Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin tax

Andrew Comford

The Tobin tax: Silver bullet for financial volatility, global cash cow or both?

Esas publicaciones pueden obtenerse de librerías y distribuidores en todo el mundo. Consulte a su librero o escriba a la Sección de Publicaciones/Ventas de las Naciones Unidas, Palais des Nations, CH-Genève 10, Suiza, fax: 41 22 917 0027, correo electrónico: unpubli@un.org, Internet: <http://www.un.org/publications>; o a United Nations Publications, Two UN Plaza, Room DC2-853, Dept. PERS, Nueva York, NY 10017, USA, teléfono: 1 212 963 83 02 ó 1 800 253 96 46; fax: 1 212 963 34 89, correo electrónico: publications@un.org.

**Serie de la UNCTAD sobre el Desarrollo del Asia oriental:
Lecciones para un nuevo entorno mundial**

- Estudio Nº 1 Yilmaz Akyüz
New trends in Japanese trade and FDI: Post-industrial transformation and policy challenges
- Estudio Nº 2 Tun-jen Cheng, Stephan Haggard y David Kang
Institutions, economic policy and growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China
- Estudio Nº 3 Yoshihisa Inada
The economic impact of regional integration with special reference to APEC
- Estudio Nº 4 K.S. Jomo
Lessons from growth and structural change in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries
- Estudio Nº 5 S.C. Kasahara
The role of agriculture in the early phase of industrialization: Policy implications from Japan's experience
- Estudio Nº 6 Gabriel Palma
Whatever happened to Latin America's saving? Comparing Latin American and East Asian saving performances
- Estudio Nº 7 V.R. Panchamukhi
WTO and industrial policies
- Estudio Nº 8 Robert Rowthorn
East Asian development: The flying geese paradigm reconsidered
- Estudio Nº 9 Ajit Singh
Savings, investment and the corporation in the East Asian Miracle
- Estudio Nº 10 UNCTAD secretariat Report to the Conference on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, Kuala Lumpur (Malasia), 29 de febrero a 1º de marzo de 1996.

Pueden solicitarse ejemplares de esos estudios a: Editorial Assistant, UNCTAD, Division on Globalization and Development Strategies, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza (teléfono: 41 22 907 5733, fax: 41 22 907 0274, correo electrónico: nicole.winch@unctad.org).

UNCTAD Discussion Papers

Nº 94, enero 1995	XIE Ping	Financial services in China
Nº 95, enero 1995	William W.F. CHOA	The derivation of trade matrices by commodity groups in current and constant prices
Nº 96, febr. 1995	Alexandre R. BARROS	The role of wage stickness in economic growth
Nº 97, febr. 1995	Ajit SINGH	How did East Asia grow so fast? Slow progress towards an analytical consensus
Nº 98, abril 1995	Z. KOZUL-WRIGHT	The role of the firm in the innovation process
Nº 99, mayo 1995	Juan E. DE CASTRO	Trade and labour standards: Using the wrong instruments for the right cause
Nº 100, agosto 1995	Roberto FRENKEL	Macroeconomic sustainability and development prospects: Latin American performance in the 1990s
Nº 101, agosto 1995	R. KOZUL-WRIGHT y P. RAYMENT	Walking on two legs: Strengthening democracy and productive entrepreneurship in the transition economies
Nº 102, agosto 1995	J.C. DE SOUZA BRAGA, M.A. MACEDO CINTRA y Sulamis DAIN	Financing the public sector in Latin America
Nº 103, sept. 1995	Toni HANIOTIS y Sebastian SCHICH	Should governments subsidize exports through exportcredit insurance agencies?
Nº 104, sept. 1995	Robert ROWTHORN	A simulation model of North-South trade
Nº 105, oct. 1995	Giovanni N. DE VITO	Market distorsions and competition: The particular case of Malasya
Nº 106, oct. 1995	John EATWELL	Disguised unemployment: The G7 experience
Nº 107, nov. 1995	Luisa E. SABATER	Multilateral debt of least developed countries
Nº 108, nov. 1995	David FELIX	Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax
Nº 109, dic. 1995	Urvashi ZUTSHI	Aspects of the final outcome of the negotiations on financial services of the Uruguay Round
Nº 110, enero 1996	H.A.C. PRASAD	Bilateral terms of trade of selected countries from the South with the North and the South
Nº 111, enero 1996	Charles GORE	Methodological nacionalism and the misunderstanding of East Asian industrialization
Nº 112, marzo 1996	Djidiack FAYE	Aide publique au développement et dette extérieure : Quelles mesures opportunes pour le financement du secteur privé en Afrique?
Nº 113, marzo 1996	P. BAIROCH y R. KOZUL-WRIGHT	Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy
Nº 114, abril 1996	R. TANDON	Japanese financial deregulation since 1984
Nº 115, abril 1996	E.V.K. FITZGERALD	Intervention versus regulation: The role of the IMF in crisis prevention and management
Nº 116, junio 1996	Jussi LANKOSKI	Controlling agricultural nonpoint source pollution: The case of mineral balances
Nº 117, agosto 1996	José RIPOLL	Domestic insurance markets in developing countries: Is there any life after GATS?
Nº 118, sept. 1996	Sunanda SEN	Growth centres in South East Asia in the era of globalization
Nº 119, sept. 1996	Leena ALANEN	The impact of environmental cost internalization on sectoral competitiveness: A new conceptual framework
Nº 120, oct. 1996	Sinan AL-SHABIBI	Structural adjustment for the transition to disarmament: An assessment of the role of the market
Nº 121, oct. 1996	J.F. OUTREVILLE	Reinsurance in developping countries: Market structure and comparative advantage
Nº 122, dic. 1996	Jörg MAYER	Implications of new trade and endogenous growth theories for diversifitation policies of commodity-dependent countries
Nº 123, dic. 1996	L. RUTTEN y L. SANTANA-BOADO	Collateralized commodity financing, with special reference to the use of warehouse receipts
Nº 124, marzo 1997	Jörg MAYER	Is having a rich natural-resource endowment detrimental to export diversification?

Nº 125, abril 1997	Brigitte BOCOUM	The new mining legislation of Côte d'Ivoire: Some comparative features
Nº 126, abril 1997	Jussi LANKOSKI	Environmental effects of agriculture trade liberalization and domestic agricultural policy reforms
Nº 127, mayo 1997	Raju Jan SINGH	Banks, growth and geography

Pueden solicitarse ejemplares de *UNCTAD Discussion Papers* a: Editorial Assistant, UNCTAD, Division on Globalization and Development Strategies, Palais des Nations, CH-1211, Genève 10, Suiza (teléfono: 41 22 907 5733, fax: 41 22 907 0274, correo electrónico: nicole.winch@unctad.org).