



GLOBALIZACIÓN, CRECIMIENTO Y POBREZA



Construyendo
una economía
mundial incluyente

23591

ECONOMÍA INTERNACIONAL

23591

GLOBALIZACIÓN,
CRECIMIENTO Y POBREZA

Construyendo una economía
mundial incluyente

A WORLD BANK POLICY RESEARCH REPORT

This Work was originally published by the World Bank in English as *Globalization, Growth, and Poverty*, in 2002. This Spanish language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Este trabajo fue publicado por el Banco Mundial en inglés como *Globalization, Growth and, Poverty*, en 2002. Esta edición en castellano no es una traducción oficial del Banco. El Banco no garantiza la precisión del trabajo y no acepta responsabilidad en cualquier consecuencia de su interpretación o uso.

El Banco no garantiza la precisión de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información mostrada en cualquier mapa aquí, no implica por parte del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Título original: *Globalization, Growth, and Poverty. Building an Inclusive World Economy*.
Publicado por Oxford University Press.

© 2002 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Copyright © 2002 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, N.W.,
Washington, D.C. 20433, USA.
Todos los derechos reservados

Para esta edición:

© 2002 Banco Mundial en coedición
con Alfaomega Colombiana S. A.
Primera edición: junio de 2002

ISBN: 958-682-376-8

© 2002 ALFAOMEGA GRUPO EDITOR, S.A. de C.V.
Pitágoras 1139, Col. Del Valle, 03100 México, D.F.

Traducción: Rodrigo Taborda Ríos, Luis Fernando Gamboa Niño
Diseño de cubierta: Banco Mundial
Fotografías de cubierta: Cortesía de Guy Stubbs, archivo gráfico del Banco Mundial y Associated Press
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

ÍNDICE

PREFACIO	ix
EQUIPO DE TRABAJO	xiii
RESUMEN	xv
LA GLOBALIZACIÓN REDUCE LA POBREZA, PERO NO EN TODOS LOS CASOS	xvii
Mejorar la arquitectura internacional para la integración	xxiii
Fortalecimiento de instituciones y políticas domésticas	xxvi
Poder, cultura y medio ambiente	xxx
Una agenda para la acción	xxxiii
Capítulo 1	
LA NUEVA OLA DE GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS	1
Olas previas de privatización y su retroceso	2
La nueva ola de globalización	10
Capítulo 2	
MEJORAR LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN	35
Política comercial	37
Políticas para el flujo de capitales hacia países en desarrollo	47
Políticas sobre migración	58
Resumen de recomendaciones	64
Capítulo 3	
FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DOMÉSTICAS	67
Economías abiertas tienen mayor competencia y volumen de ventas	69
El clima de inversión afecta los beneficios de la apertura	77
La integración con la economía mundial afecta el empleo y los salarios	86
Protección social en economías en globalización	95
Resumen de recomendaciones	103

Capítulo 4

PODER, CULTURA Y MEDIO AMBIENTE	105
Globalización y poder	105
Globalización y cultura	112
Globalización y medio ambiente	113
Resumen de recomendaciones	124

Capítulo 5

UNA AGENDA PARA LA ACCIÓN	127
Las preocupaciones y su fundamento	128
Construir una economía mundial incluyente: una agenda para la acción	136
BIBLIOGRAFÍA	141

FIGURAS

1	Senderos divergentes de los países en desarrollo en los años noventa	xix
2	Reducción de la pobreza relacionada con el crecimiento en Uganda, India, Vietnam y China	xxi
3	Pobreza mundial, 1820-1998	xxii
4	Promedio no ponderado de tarifas al comercio por región	xxiv
5	Crecimiento de los salarios por grupos de países	xxix
6	Emisión de CO ₂ <i>per cápita</i> en las economías del E-7, 1998	xxxii
1.1	Tres olas de globalización	1
1.2	Desigualdad de las familias en el mundo, 1820-1910	5
1.3	Desigualdad de las familias en el mundo, 1910-1950	6
1.4	Convergencia de largo plazo entre las economías de la OCDE	9
1.5	Desigualdad de las familias en países ricos, 1960-1980	10
1.6	Desigualdad de las familias en países en desarrollo, 1960-1980	11
1.7	Desigualdad de las familias en el mundo, 1960-1979	11
1.8	Participación de las exportaciones de mercancías en las exportaciones de países en desarrollo	12
1.9	Cambio en el comercio/PIB para algunos países, 1977-1997	15
1.10	Disminución en las tarifas de importación promedio, mediados de los años ochenta a finales de los noventa	17
1.11	Resultados de una mejor legislación	18
1.12	Tasas de crecimiento del PIB <i>per cápita</i> : países en desarrollo más globalizados	18

1.13	Flujo neto de capitales hacia países en desarrollo por tipo de flujo, 1970-1998	25
1.14	Costos laborales por hora en la manufactura	27
1.15	Remisiones de los trabajadores, 1999	29
1.16	Desigualdad de las familias de países ricos, 1980-1995	30
1.17	Desigualdad de las familias del mundo en globalización, 1975-1995	31
1.18	Incremento de la desigualdad en China, reflejo de la creciente desigualdad en diferentes regiones	31
1.19	Desigualdad en las familias a nivel mundial, 1975-1999	34
2.1	Tarifas promedio no ponderadas, por región	37
2.2	Notificaciones de la Organización Mundial del Comercio de acuerdos de integración regional	48
2.3	Restricciones a la cuenta de capital	52
2.4	Liberalización temporal amplía los períodos de auge económico	53
2.5	Inmigrantes hacia los Estados Unidos por región de origen, 1820-1998	59
2.6	Inmigrantes de países en desarrollo respecto a la población total de los países del G-7, 1998	61
2.7	Inmigración ilegal en la Unión Europea, 1993-1999	62
2.8	Población regional por grupos de edad, 2000 y 2015	63
3.1	IED como porcentaje de la inversión doméstica bruta 1970-1997	70
3.2	Evidencia de importaciones como disciplina: industrias chilenas en los años ochenta y noventa	73
3.3	Variación interestatal en la tasa media de inversión fija neta	79
3.4	Participación de los activos totales controlados por bancos externos en algunos países seleccionados	81
3.5	Productividad relativa en máquina herramienta	84
3.6	Crecimiento del salario por grupo de países	87
3.7	Salarios y apertura comercial	88
3.8	Rendimientos a la educación en las economías en transición	90
3.9	Trabajo infantil y niveles de consumo en el hogar en Vietnam	101
3.10	Programa Food for Education de Bangladesh y trabajo infantil	102
4.1	Emisiones <i>per cápita</i> de CO ₂ en las economías E-7, 1998	124

MAPA

1.1	Densidad del PIB	14
-----	------------------	----

RECUADROS

1.1	Apertura y crecimiento: evidencia de regresiones	20
2.1	La modificación de los derechos de propiedad intelectual sobre los farmacéuticos para beneficiar a los países pobres	45

4.1	Globalización y terrorismo	109
4.2	Comercio de madera tropical	119
4.3	El uso de instrumentos comerciales para manejar los aspectos ambientales no es el mejor enfoque sostenible	120
4.4	Acuerdos ambientales multilaterales con provisiones comerciales	121
4.5	La Organización Mundial del Comercio y los acuerdos ambientales	122

TABLAS

1.1	Características de economías en desarrollo más y menos globalizadas	16
2.1	Ganancias anuales potenciales de mejorar el acceso al mercado en una nueva ronda para el desarrollo, 1995	40
3.1	Programas de apoyo en ingreso para el desempleo	97

Globalización, la creciente integración de economías y sociedades alrededor del mundo, es un proceso complejo que afecta muchos aspectos de nuestras vidas. El ataque terrorista sobre los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 es un aspecto de la globalización. Otro aspecto es el rápido crecimiento y la reducción de la pobreza en China, India y otros países que eran pobres hace 20 años. El desarrollo de Internet y las facilidades de comunicación y transporte en el mundo, es un tercer aspecto. La diseminación del sida es parte de la globalización, así como el acelerado desarrollo de las tecnologías que aumentan la expectativa de la vida. Algo tan complejo no puede ser analizado en un solo libro, y nuestro objetivo no pretende examinar todos los aspectos de la globalización. El punto central de nuestra investigación es el impacto de la integración económica en países en desarrollo y especialmente en la población pobre de estos países. Aproximadamente un quinto de la población mundial vive con menos de un dólar al día, y esto es inaceptable en un mundo de abundancia. ¿Será la integración internacional capaz de sostener la reducción de la pobreza? ¿Cómo hacer este proceso más eficiente? Estas son las preguntas clave que nos formulamos.

Esta investigación ofrece tres grandes conclusiones que responden a los debates de política actuales sobre la globalización. Primero, los países pobres con una población alrededor de tres mil millones han entrado al mercado mundial de la manufactura y los servicios. Mientras que hace 20 años la mayoría de las exportaciones de los países en desarrollo eran de bienes primarios o *commodities*, ahora la manufactura y los servicios predominan. Esta *integración* exitosa ha ayudado a mantener la reducción de la pobreza. Es posible encontrar ejemplos en provincias chinas, estados hindúes y países como Bangladesh y Vietnam. Los “nuevos globalizados” han experimentado reducciones en la pobreza de gran escala: durante los años noventa, el número de habitantes que eran pobres se redujo en 120 millones. La integración no hubiera sido posible sin un grupo de reformas a nivel doméstico en el gobierno, el clima de inversión y el ofrecimiento de servicios sociales. Pero también requirió acción internacional, que ofreció acceso a mercados extranjeros, tecnología y ayuda financiera.

La segunda conclusión tiene que ver con la *inclusión*, tanto entre países, como en los países. Una de las tendencias mundiales más molestas de las últimas dos décadas es que los países con alrededor de dos mil millones de habitantes están en peligro de ser marginados de la economía mundial. El ingreso en estos países ha estado cayendo, la pobreza aumentando, y participan cada vez menos en el comercio de lo que lo hacían 20 años atrás. En el extremo están los países cuyos Estados han fallado, como Afganistán o la República Democrática del Congo. El mundo se enfrenta a una gran labor al tratar de integrar estos países en la economía global, y resaltamos un grupo de medidas que la haría más fácil y llevaría a una mayor inclusión de los países en la globalización contemporánea. Este grupo de medidas contempla desde un mejor acceso a los mercados de países ricos, hasta mayores volúmenes de ayuda extranjera, mejor administrada.

En los países que han tenido éxito en entrar a los mercados mundiales de manufacturas, la integración no ha llevado a mayor desigualdad del ingreso; sin embargo, hay ganadores y perdedores de la globalización. Los propietarios de las firmas y los trabajadores en sectores protegidos probablemente pierden a raíz de la liberalización y de una economía más competitiva, mientras los consumidores y aquellos que encuentran trabajo en nuevas empresas están en el grupo de ganadores. Es importante balancear los riesgos de pérdidas mediante protección social, y tales medidas son posibles en un contexto de ganancias económicas que el nuevo país globalizado esté experimentando.

La tercera conclusión tiene que ver con la *estandarización u homogeneización*. Encuestas de opinión en diversos países revelan cierta preocupación de que la integración económica lleve a una homogeneización cultural o institucional. Pero aun así, sociedades que están integradas por completo en la economía global se diferencian enormemente. Entre países ricos como Japón, Dinamarca y los Estados Unidos, hay enormes diferencias en términos culturales, institucionales, de políticas sociales e igualdad. Entre países en desarrollo en proceso de globalización, como China, India, Malasia y México, se han tomado diferentes rutas hacia la integración y son muy característicos en términos de su cultura e instituciones. La diversidad puede ser más fuerte de lo que popularmente se cree. Sin embargo, algunos avances recientes en la inversión y el comercio están empujando a los países hacia una estandarización no deseada. Es importante que el comercio mundial y los acuerdos de inversión respeten las libertades de los países en un grupo de temas, desde la propiedad intelectual, bienes culturales y protección ambiental, hasta políticas sociales y estándares laborales. La globalización no necesita la homogeneización y es fundamental que la diversidad sea respetada en los acuerdos internacionales. Existe también un riesgo real de que la imposición de estándares globales pueda ser usado como excusa para el resurgimiento del proteccionismo en los países ricos.

En resumen, la integración económica global ha ayudado a la reducción de la pobreza y no debe ser revertida. Pero la economía mundial podría ser mucho más inclusiva: el crecimiento de los mercados globales no debe continuar pasando por encima de países que acumulan una población de dos mil millones de personas. Los países ricos pueden hacer mucho más mediante ayuda financiera directa y políticas comerciales para ayudar a los países marginados a entrar en el sendero de la integración, que ya ha probado ser efectivo para los nuevos países en proceso de globalización.

NICHOLAS STERN
Vicepresidente senior y economista jefe
Banco Mundial, diciembre 2001

EQUIPO DE TRABAJO

Este informe fue preparado bajo la supervisión de Nicholas Stern, economista jefe y vicepresidente senior. Fue escrito por Paul Collier (director, Development Research Group) y David Dollar (investigador-coordinador, Development Research Group). Se basa en la investigación original de estos autores y de Ximena Clark, Richard Freeman, Mary Hallward-Dreiemeier, Christiane Kraus, Jean Lanjouw, Peter Lindert, Will Martin, Remco Oostendorp, Martin Rama, Sergio Schmukler, Zmarak Shalizi, John Sutton, Tony Venables, Jeff Williamson, Michael Woolcock y Pablo Zoido-Lobaton. Sus documentos individuales están disponibles en nuestra página electrónica sobre globalización: www.worldbank.org/research/global. Agradecemos por su excelente trabajo a Polly Means, quien se encargó de las figuras; Emily Khine y Audrey Kitson-Walters, quienes procesaron el informe; Andrew Phillip, quien lo editó; y Heather Worley y Susan Graham, quienes estuvieron a cargo de la producción. Debemos agradecer también por sus útiles comentarios de versiones anteriores a Caroline Anstey, Alan Gelb, Ian Goldin, Guillermo Perry, Guy Pfeffermann, Josef Ritzen, Halsey Rogers y Roberto Zaghera.

Los juicios de este informe de investigación de políticas no refleja necesariamente la visión de los directores del Banco Mundial o los gobiernos que representan.

Las sociedades y economías alrededor del mundo se están volviendo más integradas. La integración es el resultado de la reducción de costos de transporte, menores barreras al comercio, comunicación más rápida de ideas, aumento del flujo de capitales y creciente presión sobre las migraciones. Integración, o globalización, ha generado ansiedad sobre el aumento de la desigualdad, cambios de poder y uniformidad cultural. Este informe evalúa sus impactos y examina estas preocupaciones. La integración global es una fuerza poderosa para la reducción de la pobreza, pero podría ser más efectiva. Algunas de las preocupaciones, mas no todas, son bien fundamentadas. Tanto las oportunidades como los riesgos globales han desplazado la política global. En este informe proponemos una agenda de actividades para promover las potencialidades de la globalización, con el objetivo de ofrecer oportunidades para la población pobre y reducir y mitigar los riesgos que genera la globalización.

La globalización generalmente reduce la pobreza porque economías más integradas tienden a crecer más rápido y este crecimiento se difunde ampliamente. Cuando países de ingresos bajos entran en los mercados globales de la manufactura y de los servicios, las personas pobres pueden pasar de la vulnerabilidad de una pobreza rural devastadora hacia mejores trabajos, usualmente en pequeñas poblaciones o ciudades. Adicionalmente a esta restructuración local, la integración aumenta la productividad del trabajo. Los trabajadores con las mismas habilidades –ya sean labriegos, empleados de una fábrica o farmacéuticos–, son menos productivos y tienen menores ingresos en países en desarrollo que en países avanzados. La integración reduce esta brecha. Los países ricos mantienen barreras significativas en contra de los productos de los países pobres, inhibiendo la integración que lleva a reducciones de la pobreza. Una “ronda de negociaciones comerciales para el desarrollo” podría ayudar en gran medida a países pobres con mayor integración en la economía global, y es parte de nuestra agenda de actividades.

La globalización produce ganadores y perdedores, tanto entre países como dentro de ellos. Entre países, la globalización está reduciendo en gran medida la desigualdad. Cerca de tres mil millones de personas viven en “nuevos países globalizados” en desarrollo. Durante los años noventa este grupo creció un 5% *per cápita* comparado con el 2% de los países ricos. El número de personas en condiciones extremas de

pobreza (viven con menos de un dólar por día) en el grupo de los nuevos globalizados disminuyó en 120 millones entre 1993 y 1998. Sin embargo, muchos países pobres, con una población de aproximadamente dos mil millones, no han sido incluidos en el proceso de la globalización. Muchos son parte marginal de la economía mundial; usualmente su ingreso disminuye permanentemente y la pobreza aumenta. Es evidente que para este enorme grupo de personas la globalización no está funcionando. Algunos de estos países se han visto imposibilitados por una geografía poco favorable, como no tener acceso al mar y ser más propensos a las enfermedades. Otros han encontrado obstáculos en políticas, instituciones y gobiernos débiles, e incluso otros debido a las guerras civiles. Dirigirnos a las áreas marginales es una de nuestras políticas más importantes en nuestra agenda de actividades. La reducción de la pobreza en estas áreas requerirá una combinación de reformas políticas para crear un mejor ambiente para la inversión, desarrollar asistencia para manejar problemas de educación y salud, y una migración hacia fuera, a lugares más favorables, tanto al interior como al exterior de las fronteras nacionales.

Dentro de los países, la globalización, en promedio, no ha afectado la desigualdad, a pesar de que al interior del promedio hay gran variabilidad. El rápido crecimiento en los nuevos globalizados puede ser una oportunidad política para políticas de redistribución que favorecen a los pobres, sin que los grupos de altos ingresos pierdan algo en absoluto. Por ejemplo, los programas diseñados específicamente para promover un empleo no agrícola pueden ayudar a la población que está en las áreas rurales. También existen algunas circunstancias predecibles en las cuales la apertura probablemente incrementaría la desigualdad a menos que se anule con otras políticas, como por ejemplo cuando los logros educativos son muy disímiles. Promover la educación, particularmente entre las personas pobres, aumenta la igualdad, mejora los estándares de salud y fortalece el crecimiento de la productividad, que es el principal motor de la reducción de la pobreza. El hecho de que la globalización no incrementa en promedio la desigualdad dentro de un país, disfraza la realidad de que hay ganadores y perdedores en cada sociedad. Políticas de protección social apropiadas pueden ser un factor que ayudaría a las personas a prosperar en este ambiente más dinámico.

Finalmente, muchas de las preocupaciones sobre la globalización incluyen los temas de poder, cultura y medio ambiente. La globalización afectivamente involucra cambios en el poder, pero estos cambios no siempre benefician a los que ya están en el poder. Por ejemplo, la China y la India se están convirtiendo en economías grandes, la intensificación de la competencia ha forzado a las corporaciones a reducir sus márgenes de ganancia sobre sus costos y muchos salarios están aumentando rápidamente en los nuevos países globalizados. Los gobiernos mantienen un rango de posibilidades y, en especial, en las políticas de distribución del ingreso. Gracias a la globalización, las políticas para enfrentar el terrorismo y las guerras civiles necesariamente tendrán que ser coordinadas globalmente. La globalización genera cambios

culturales: puede llegar a haber mayor diversidad a medida que las culturas extranjeras y los pueblos se introducen en el proceso. Algunas veces, las culturas extranjeras, o simplemente el ritmo del cambio económico, amenazan con desplazar las culturas locales, y las sociedades buscan legítimamente protegerlas. La globalización también puede amenazar el medio ambiente. Algunos problemas de contaminación requieren una regulación local. Los gobiernos pueden potencialmente participar en debilitar la regulación, lo que ha tomado el nombre de “la carrera hacia el último lugar”. Sin embargo, la evidencia sugiere que esto no está ocurriendo: en algunas áreas ambientales, los estándares están aumentando. Otros problemas, como el calentamiento global, requieren una respuesta global. Pero la capacidad de hacerlo es aún débil. Sin embargo, por primera vez en la historia está emergiendo una sociedad civil global, la “globalización desde abajo”. Esto puede convertirse en un fuerte ímpetu a una acción colectiva global, tanto para mejorar el medio ambiente como para reducir la pobreza.

LA GLOBALIZACIÓN REDUCE LA POBREZA, PERO NO EN TODOS LOS CASOS

Desde 1980 ha ocurrido una integración global sin precedentes. En el Capítulo 1 contrastamos esta nueva ola de globalización con dos olas previas. Analizamos sus procesos y mostramos cómo este movimiento está afectando la pobreza y la equidad.

La primera ola de globalización moderna apareció entre 1870 y 1914. Los avances en el transporte y la reducción negociada de barreras abrieron la posibilidad para algunos países de usar su abundancia en tierra más productivamente. Flujo de bienes, capital y trabajo se incrementaron considerablemente. Las exportaciones respecto al ingreso mundial se duplicaron hasta un 8%. El capital extranjero se triplicó respecto al ingreso en los países en desarrollo de África, Asia y Latinoamérica. La migración fue incluso más dramática. Sesenta millones de personas migraron de Europa, de las regiones menos desarrolladas, a Norteamérica y otras regiones del nuevo mundo. Los flujos de mano de obra sur-sur también fueron grandes. El flujo de la densamente poblada China e India a regiones menos densamente pobladas como Sri Lanka, Burma, Tailandia, Filipinas y Vietman, fueron probablemente de la misma magnitud que los movimientos de Europa hacia las Américas. El flujo total de mano de obra durante la primera ola de globalización fue de aproximadamente 10% de la población mundial.

El ingreso *per cápita* global aumentó a una tasa sin precedentes, pero no suficientemente rápido para prevenir que aumentara el número de personas pobres. Entre los países en el proceso de globalización hubo convergencia en el ingreso *per cápita*, liderado principalmente por la migración. Sin embargo, se amplió la brecha entre los globalizadores y aquellos países que se retrasaron en el proceso, llevando a un incremento en la desigualdad mundial.

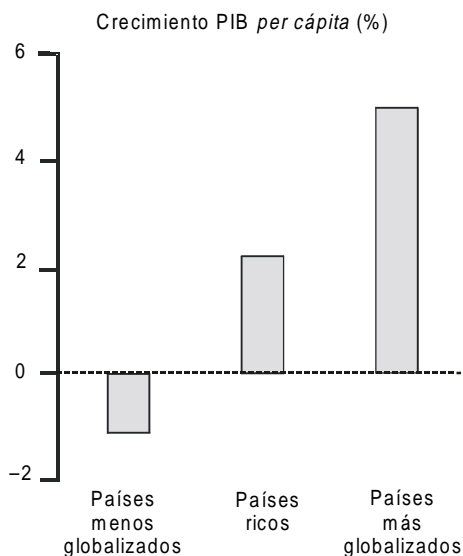
Hace cien años parecía ser tan inevitable como lo es hoy. Sin embargo, políticas económicas incompetentes, desempleo y sentimientos nacionalistas llevaron a los gobiernos a comenzar con el proteccionismo llamado “pedir prestado al vecino”. En retrospectiva, podemos ver el período que comprende la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial como un retroceso en la integración económica global. Para finales de los años cuarenta, el comercio como proporción del ingreso había regresado a los niveles de 1870: el proteccionismo había borrado 80 años de progreso en el transporte. Durante este período de políticas económicas en busca de un desarrollo interno, el crecimiento global se desaceleró: el crecimiento del ingreso *per cápita* disminuyó a un tercio, y el número de personas pobres se siguió incrementando. La desigualdad mundial continuó aumentando; claramente el proteccionismo no era un elemento igualador. A pesar del incremento en la pobreza visto en términos del ingreso, éste fue un período de grandes avances en la expectativa de vida, gracias a la diseminación mundial de mejoría en la salud pública. Esto ilustra que la pobreza es multidimensional y que no todos sus aspectos están determinados por el desempeño económico.

Entre 1950 y 1980 se presentó la segunda ola de globalización; ésta se concentró en la integración entre los países ricos. Europa, Norteamérica y Japón se concentraron en restablecer las relaciones comerciales mediante una serie de liberalizaciones comerciales multilaterales bajo el auspicio del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Durante la segunda ola, la mayoría de los países en desarrollo se quedaron estancados en la exportación de bienes primarios, y en gran medida fueron aislados del flujo de capital. Esto se debió en parte a sus propias políticas dirigidas al desarrollo interno. Como un grupo, las economías que formaron la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) surgieron con tasas de crecimiento económico sin precedentes. Hubo convergencia entre ellas a medida que su integración aumentaba: los países industriales que eran relativamente más pobres, crecían más rápido. En la mayoría de países de la OCDE había una modesta tendencia hacia una mayor igualdad, ayudado por políticas y programas de bienestar social. El crecimiento en los países en desarrollo también se recuperó, pero sin tanta fuerza, así que la brecha entre los países ricos y los pobres se hizo más grande. El número de personas pobres continuó creciendo a pesar de que había ganancias continuas en la expectativa de vida. Hubo un cambio neto muy pequeño en la distribución del ingreso entre y al interior de los países en desarrollo.

La ola de globalización más reciente –que comienza alrededor de 1980 y se extiende hasta la actualidad– ha sido impulsada por los avances tecnológicos en los medios de transporte y las tecnologías de comunicación, y por la decisión de los grandes países en desarrollo de mejorar su clima de inversión y abrirse al comercio y la inversión internacional. Por primera vez los países pobres han estado en capacidad de reforzar el potencial de su abundante mano de obra para entrar a los mercados

globales de la manufactura de bienes y servicios. La manufactura aumentó de menos de un cuarto de las exportaciones de los países en desarrollo en 1980 a más del 80% en 1998. Entre los países que incrementaron su participación en el comercio y la inversión internacional están Brasil, China, Hungría, India y México. Veinticuatro países en desarrollo, con tres mil millones de habitantes, han duplicado su relación entre comercio e ingreso en las últimas dos décadas. El resto del mundo en desarrollo hoy en día comercia menos de lo que lo hacía hace 20 años. Los países en desarrollo más globalizados han incrementado su tasa de crecimiento *per cápita* de 1% en los años sesenta a 3% en los años setenta; 4% en los años ochenta y 5% en los años noventa. En la actualidad sus tasas de crecimiento son mayores que las de los países ricos: los están alcanzando como ocurrió durante los períodos de globalización previos, cuando hubo convergencia entre los países miembros de la OCDE (Figura 1). Mientras los nuevos globalizados han comenzado a reducir su retraso, gran parte del resto del mundo en proceso de globalización, con cerca de dos mil millones de habitantes, está siendo marginado del proceso. Su tasa de crecimiento agregado en los años noventa fue negativa.

Figura 1
Senderos divergentes de los países en desarrollo
en los años noventa



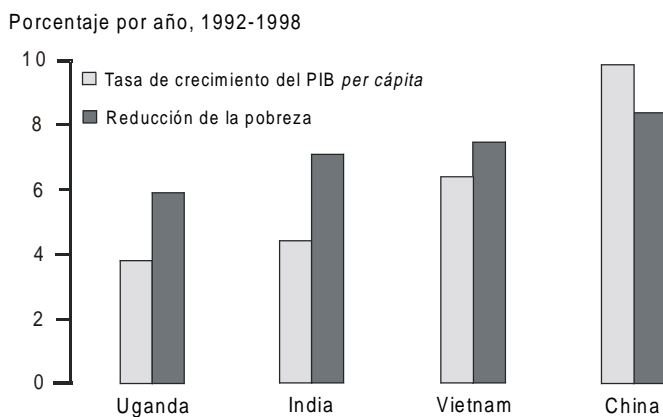
El crecimiento acelerado de los países recién globalizados es consistente con otros análisis estadísticos entre países, que encuentran que el comercio va de la mano con un crecimiento más rápido. La mayor conclusión que estos estudios logran es que un mayor comercio está *correlacionado* con mayores niveles de crecimiento, y que se debe ser cuidadoso al establecer conclusiones sobre la causalidad. Lindert y Williamson (2001b) sugieren que: “Las dudas que pueden tenerse sobre cada estudio individual van en contra de llegar a una visión general sobre la evidencia. A pesar de que no existe un estudio que pueda establecer que la apertura al comercio haya, sin lugar a dudas, ayudado a las economías representativas del tercer mundo, la preponderancia de la evidencia soporta esta conclusión” (pp. 29-30).

Una preocupación generalizada es que la creciente integración nos está llevando a mayores desigualdades dentro de los países. Este no es el caso, usualmente. La mayoría de los países en desarrollo globalizados sólo han encontrado pequeños cambios en la desigualdad de sus familias, y la desigualdad ha disminuido en países tales como Filipinas y Malasia. Sin embargo, existen otros ejemplos importantes que van en la otra dirección. En Latinoamérica, por las previas condiciones extremas de desigualdad en el campo educativo, la integración global ha ampliado las desigualdades salariales. En China la desigualdad también ha aumentado, pero el incremento de ésta es menos problemática. Inicialmente, la China era muy igualitaria y muy pobre. La liberalización doméstica primero desató un rápido crecimiento de las áreas rurales. Desde mediados de los años ochenta, también se ha presentado un rápido crecimiento en las aglomeraciones urbanas; tal situación ha provocado un aumento en las desigualdades y en la brecha entre las áreas rurales y urbanas. Si este incremento en la desigualdad en China ha sido el precio del crecimiento, ha valido el sacrificio en términos de una reducción masiva de la pobreza. El número de personas pobres del sector rural ha pasado de 250 millones en 1978 a sólo 34 millones en 1999.

La capacidad potencial de que la integración global reduzca la pobreza está bien ilustrada por los casos de China, India, Uganda y Vietnam. A medida que Vietnam se ha integrado, ha incrementado enormemente su ingreso *per cápita* y no se han presentado cambios significativos en la desigualdad. Así, el ingreso de los pobres ha crecido dramáticamente y el nivel de pobreza absoluta se ha reducido a la mitad en diez años. Entre las familias más pobres, los resultados de encuestas muestran que el 98% mejoró en los años noventa. Esta mejora en el bienestar no es simplemente un asunto del ingreso de las familias. La oferta laboral infantil se ha reducido y la entrada al sistema escolar ha aumentado. Las exportaciones de Vietnam ofrecen oportunidades directas de incrementos en el ingreso para la población pobre: las exportaciones incluyen productos intensivos en mano de obra como calzado y arroz, que es producido por los agricultores de más bajos ingresos.

India y Uganda también presentaron una rápida reducción de la pobreza a medida que se integraron a la economía global (Figura 2). A pesar de que algunos datos son

Figura 2
Reducción de la pobreza relacionada con el crecimiento
en Uganda, India, Vietnam y China



Nota: En la figura, la reducción de la pobreza de India corresponde a 1993-1999.

Fuente: World Bank (2001d); Dollar (2001).

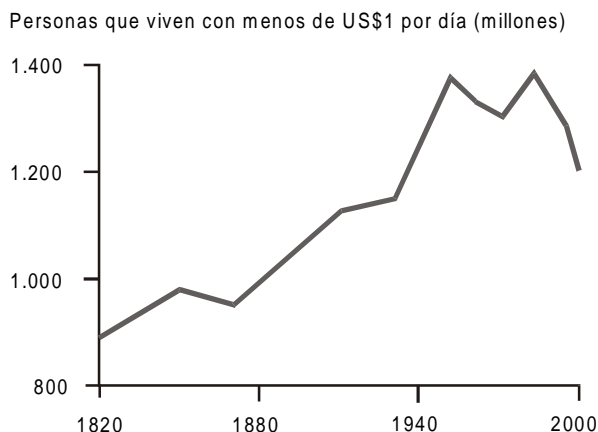
controversiales, la evidencia de una reducción sustancial de la pobreza en la India en los años noventa es fuerte. En Uganda, la pobreza cayó un 40% durante los años noventa y el ingreso al sistema escolar se duplicó. Es evidente que la globalización puede ser una poderosa arma para la reducción de la pobreza.

Aproximadamente 2 mil millones de personas viven en países que no participan decididamente de la globalización, muchos de ellos en África y en la antigua Unión Soviética (AUS). Sus exportaciones están usualmente limitadas a un pequeño rango de bienes primarios. Tal concentración los ha hecho muy propensos a fluctuaciones sobre los términos de intercambio. También hay evidencia de que la dependencia sobre bienes primarios de exportación incrementa el riesgo de una guerra civil. Así que para estos países es importante diversificar sus exportaciones entrando a los mercados globales de bienes manufacturados y servicios, cuando sea posible. Tres escuelas de pensamiento ofrecen explicaciones creíbles de por qué esto no ha pasado. Una argumenta que estos países han sido marginados como resultado de malas políticas y pobre infraestructura, instituciones débiles y gobiernos corruptos. Las implicaciones es que la integración no sólo requiere apertura al comercio y a la inversión sino una serie de medidas complementarias en varias áreas. Una segunda escuela argumenta que los países marginados sufren de desventajas intrínsecas, de una geografía y clima adversos. Por ejemplo, para países sin costas marítimas es simplemente imposible competir en mercados globales de manufacturas y servicios.

Una implicación es que son necesarios programas globales para ayudar a estos países, por ejemplo, a enfrentar la malaria o irrigar terrenos agrícolas propensos a sequía. Una tercera escuela combina el análisis de la primera escuela con las conclusiones de la segunda. Ésta afirma que como resultado de la fase temporal de malas políticas, algunos países han perdido permanentemente la oportunidad de industrializarse por la aglomeración que se presenta en todos los territorios de los países en desarrollo. Es posible que todos los argumentos sean correctos para algunas partes del mundo marginado. Sin embargo, las políticas no pueden entrar a escoger entre éstos. Una estrategia prudente y exitosa combinaría la apertura con acciones complementarias necesarias, mientras se construyen coaliciones globales esenciales para enfrentar los problemas estructurales que arrastran muchos países.

La fuerte divergencia entre los países en desarrollo más globalizados y menos globalizados desde 1980 hace que el desempeño agregado de los países en desarrollo sea menos significativo. Sin embargo, desde 1980 el número total de personas pobres ha parado de crecer, y de hecho ha caído en aproximadamente 200 millones (Figura 3). Está reduciéndose rápidamente en los nuevos países globalizados y aumentando en el resto del mundo desarrollado. Los aspectos diferentes al ingreso que tienen relación con la pobreza también están divergiendo. Las expectativas de vida y educación están aumentando en los nuevos países globalizados, a niveles cercanos a aquellos existentes en los países ricos en los años sesenta y están cayendo en algunos países de África y de la AUS.

Figura 3
Pobreza mundial, 1820-1998



Fuente: Bourguignon y Morrison (2001); Chen y Ravallion (2001).

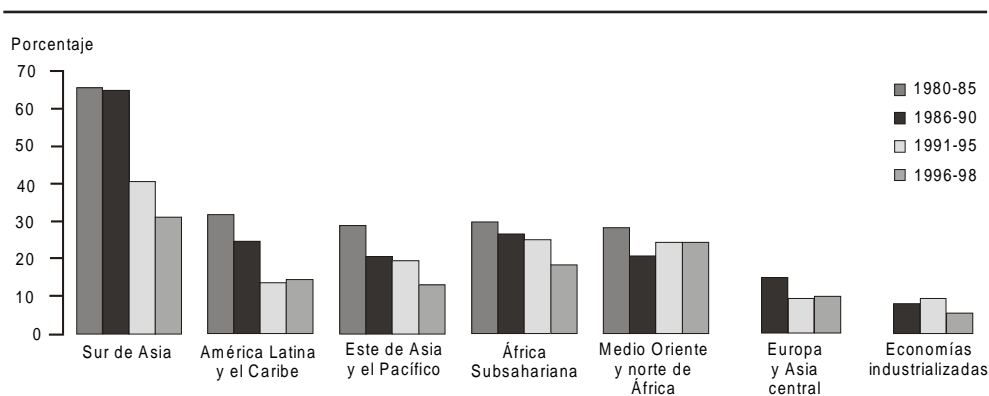
A partir de 1980, la inequidad en el mundo también ha parado de crecer, y probablemente ha comenzado a caer. La participación en la economía mundial industrializada aumenta el ingreso, pero por cien años sólo una minoría de personas participaba, y la industrialización global llevó a una mayor desigualdad. Esta tercera ola de globalización puede ser el punto decisivo en el cual la participación se ha incrementado para reducir la pobreza y la desigualdad.

MEJORAR LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN

El Capítulo 2 se concentra en la agenda global de políticas comerciales, arquitectura financiera y migración. Una característica distintiva de la ola actual de globalización es que muchos países en desarrollo han eliminado sus restricciones en las importaciones por los últimos 20 años. La reducción promedio en las tarifas es particularmente llamativa en el sur de Asia, de un 65% a principios de los años ochenta a un 30% hoy en día (Figura 4). En Latinoamérica y el este asiático, las tasas promedio cayeron de un 30% a un 10%. En promedio, los esfuerzos de liberalización en el África Sub-Sahariana, el Medio Oriente y el Norte de África han sido más limitados, a pesar de que hay países como Etiopía y Uganda que han liberado su comercio significativamente y llevado a cabo otras reformas. La mayoría de estos movimientos han sido unilaterales en lugar de haber sido auspiciados por las negociaciones multilaterales a través del GATT o su organización sucesora, la OMC (Organización Mundial del Comercio). En países como China, India y México, que han abierto sus fronteras, sus exportaciones han pasado a productos manufacturados de modo que están compitiendo frente a frente con muchos de los productos hechos en los países ricos. En 1980, productos manufacturados comprendían solamente el 25% de las exportaciones de los países en desarrollo; para 1998 este grupo de exportaciones ya había alcanzado más del 80%.

Mientras que muchos países en desarrollo han escogido ser más abiertos económicamente, aún enfrentan el proteccionismo de los países ricos. Las tarifas promedio de los países ricos son bajas, pero mantienen barreras en exactamente las áreas donde los países en desarrollo tienen ventajas comparativas: agricultura y manufactura intensiva en trabajo. La protección de los países ricos le cuesta a los países en desarrollo más de US\$100 millardos por año, dos veces el volumen total de ayudas económicas del norte hacia el sur. Las barreras en los países en desarrollo son tres veces las barreras de los países miembros de la OCDE. Dado que en la actualidad los países en desarrollo comercian mucho más entre ellos que en el pasado, y que el 70% de las barreras tarifarias que enfrentan los países en desarrollo vienen de otros países en desarrollo, habría ganancias significativas de otra ronda de políticas de liberalización comercial multilateral dentro del marco general de la OMC.

Figura 4
Promedio no ponderado de tarifas al comercio por región



Fuente: Banco Mundial (2001c).

Una “ronda de negociaciones comerciales para el desarrollo” de liberación comercial debería concentrarse en mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo hacia mercados de países ricos y entre los mercados de los países en desarrollo. Sin embargo, tal “ronda” está siendo amenazada por los intereses proteccionistas del norte. Los proteccionistas están buscando cargar la agenda de negociaciones con otros problemas institucionales del desarrollo. Si los países ricos insisten en una armonía institucional en áreas como la propiedad intelectual y estándares de salud, empleo y el medio ambiente, como prerrequisito para un libre acceso al mercado, entonces los prospectos de un mayor comercio entre el norte y el sur serán disminuidos en gran medida. Este informe argumenta que muchos países en desarrollo están fortaleciendo las políticas laborales y ambientales, y existen muchas cosas más que el mundo puede hacer para ayudar. La amenaza de sanciones comerciales mediante la OMC no ayuda sino que destruye. Lo que se necesita es una mayor ayuda para acciones domésticas que mejoren los resultados en materia de empleo y medio ambiente.

Del mismo modo que con la liberalización, los países en desarrollo han reducido las restricciones a la inversión extranjera. El flujo privado de capitales hacia países en desarrollo, especialmente inversión extranjera directa (IED), ha aumentado. Estos flujos traen beneficios: incremento en la oferta de capital, acceso a tecnología, sistemas de administración y mercados. Mientras que los flujos privados hacia los nuevos globalizados ha aumentado considerablemente, los países menos globalizados han experimentado usualmente corridas de capital. En 1990, cerca del 40% de la riqueza privada del África estaba fuera del continente; es más, la asistencia oficial para el

desarrollo de los países ricos a los pobres ha disminuido. Para las regiones pobres que no conocen los beneficios de la globalización, es necesario llevar más ayuda y administrarla mejor.

Mientras que existen grandes y claros beneficios de reducir las barreras comerciales, la exposición al mercado mundial de capitales conlleva tanto beneficios como riesgos considerables. Los países requieren buenas instituciones y políticas para fortalecer y sostener los beneficios de la integración financiera. Sin un sistema financiero doméstico bien constituido, la integración a los mercados de capitales puede llevar a resultados desastrosos como ocurrió en Tailandia, Indonesia y la República de Corea en 1997. La inversión extranjera en servicios financieros y contables puede suplir el fortalecimiento necesario. Pero incluso con las mejores instituciones y políticas, un país puede ser sacudido por crisis financieras internacionales, ya que estos mercados están enfrentando aceleraciones irracionales y ciclos perjudiciales. Se precisa una coordinación internacional en estándares contables y transparencia en casos de crisis financieras incipientes, de modo que se asegure una liquidez adecuada para los países, mientras que al mismo tiempo a los inversionistas se les aleja y penaliza por prácticas peligrosas en sus préstamos.

La migración es el tercer flujo más grande en el mundo. El papel de la migración está conectado a la importancia de la geografía. En regiones con instituciones pobres y con altos costos de transporte los salarios son bajos, y el libre movimiento de comida y capital no ofrece salarios competitivos respecto a salarios de zonas bien ubicadas. Aún más, dentro de buenas regiones se forman centros económicos en la medida en que las economías de aglomeración sean considerables; entonces los salarios presionan una migración hacia las ciudades.

Anotamos anteriormente que durante la primera gran ola de globalización, cerca del 10% de la población mundial se desplazó permanentemente a un país nuevo. Incluso hubo migraciones mayores de áreas rurales a ciudades dentro de los mismos países. Estas mismas fuerzas operan en la actualidad. Un estudio que hizo seguimiento a individuos que migraron legalmente de México hacia los Estados Unidos encontró que en promedio dejaron trabajos con salarios de US\$31 por semana y comenzaron a ganar salarios de US\$278 por semana tras su llegada a los Estados Unidos. Del mismo modo, trabajadores de Indonesia ganan US\$0.28 al día en su país, comparado con US\$2 o más en su país vecino, Malasia. Es evidente que existen enormes ganancias reales para los trabajadores individuales que migran a países más desarrollados.

Mientras las presiones económicas para la migración son fuertes, la migración legal es muy restringida. Comparado con hace cien años, el mundo es mucho menos globalizado en lo relativo a los asuntos migratorios. El número total de emigrantes que viven en países de los cuales no son originarios corresponde sólo al 2% de la población mundial. Pero al mismo tiempo las presiones para la migración son más

fuertes. La fuerza laboral en países de la OCDE está envejeciendo, mientras que la fuerza laboral en el mundo en desarrollo está surgiendo por las altas tasas de natalidad. Cada año 83 millones de personas se suman a la población mundial, y 82 millones de ellos nacen en países en desarrollo. En Japón y la Unión Europea (UE), el cociente de empleados respecto a los pensionados bajará de cinco a uno hasta tres a uno en el año 2015, sin que se presenten grandes movimientos migratorios, lo cual generará presión sobre el sistema de seguridad social.

Potencialmente, existen beneficios económicos mutuos al combinar el capital y la tecnología de los países de la OCDE con la fuerza laboral de los países en desarrollo. Hasta cierto punto esto puede ocurrir mediante el flujo de capital y producción hacia países en desarrollo; pero los factores geográficos hacen que los flujos de capitales y el comercio eliminen la racionalidad económica de la migración. Muchas zonas del mundo en desarrollo tienen instituciones débiles y una infraestructura que no atrae la producción; al mismo tiempo, algunos de los canales de producción existentes en el norte están profundamente establecidos como para ser reubicados. Reformas políticas e institucionales y de inversión en infraestructura en países en desarrollo atrasados podrían mejorar el problema de ubicación, y reducir, pero no eliminar, las presiones económicas de la migración.

Las experiencias de México y los Estados Unidos ilustran cómo la migración puede ser un factor positivo para ambas economías. Cerca de 7 millones de mexicanos están viviendo legalmente en los Estados Unidos, más la estimación de 3 millones de trabajadores mexicanos indocumentados. Esto representa casi el 10% de la población mexicana y una porción aún mayor de la fuerza laboral mexicana. Sus trabajos en los Estados Unidos reducen las presiones sobre el mercado laboral en México, aumentando los salarios, y origina un flujo significativo de dinero a sus familiares en México. En los Estados Unidos, esta recepción de flujo de empleo fue un factor clave para sostener el crecimiento con una baja inflación en los años noventa. Sin embargo, la migración hacia los Estados Unidos ha reducido el salario relativo de los trabajadores no entrenados en un 5%, demostrando nuevamente que la globalización tiene ganadores y perdedores.

Los países de la OCDE en general son más restrictivos sobre asuntos de migración, y tienden a discriminar a favor de trabajadores educados, originando lo que se ha llamado la “fuga de cerebros” de los países en desarrollo. Los flujos laborales contribuirían a la reducción de la pobreza si las políticas migratorias fuesen más neutrales y permitieran que más trabajadores sin entrenamiento emigraran.

FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DOMÉSTICAS

La integración no es el único resultado de las políticas comerciales. La integración también se ve afectada por otras instituciones y políticas. El Capítulo 3 se concentra

en estos factores adicionales. Países como China, India y México han tomado diferentes aproximaciones hacia la integración. Existen temas comunes que deben ser analizados, pero al mismo tiempo existen arreglos institucionales y políticas diferentes para enfrentar este proceso. Dos temas importantes que necesitan ser analizados son el clima de inversión y la protección social para los trabajadores.

Las firmas de una economía abierta enfrentan mayor competencia. La competencia trae consigo muy buenos efectos, pero hay mayor salida y entrada de empresas que en una economía relativamente cerrada. Estudios en Chile, Colombia y Marruecos después de la liberalización, encontraron que entre un cuarto y un tercio de las empresas manufactureras rotaron en el mercado en un período de cuatro años. Evidencia reciente de encuestas a firmas muestran que es poco usual para las plantas manufactureras pasar de producir domésticamente a exportar. Por ejemplo, tres cuartos de las firmas exportadoras en Marruecos han exportado desde su primer año de operaciones. Entonces, el proceso de integración al mercado mundial muy probablemente requiere la apertura de nuevas plantas y la clausura de otras.

El Capítulo 3 resalta otros hechos estilizados sobre las empresas domésticas en economías abiertas. Primero, mientras la producción se vuelve más concentrada, llevando a que sea hecha por menos firmas, la presencia de importaciones lleva a un mercado mucho más competitivo y a menores tasas de rentabilidad. Segundo, existe evidencia de procesos de distribución de conocimientos tecnológicos gracias al comercio internacional y a la inversión, aumentando la productividad de las empresas a nivel doméstico. Tercero, pueden presentarse efectos de aprendizaje y de umbral por las exportaciones que genera un mejor ambiente para el crecimiento de la productividad en las firmas domésticas.

Casos individuales y estudios a nivel de firma revelan que las firmas de países en desarrollo pueden ser competitivas. Sin embargo, casi siempre enfrentan un clima de inversión débil, incluidos regulación ineficiente, corrupción, débil infraestructura y servicios financieros deficientes. Un estudio reciente en la India concluye que es posible medir la calidad del clima de inversión a través de encuestas a firmas y que este clima es un factor importante. Usando las mismas políticas macroeconómicas y de comercio, los Estados hindúes están alcanzando resultados muy diferentes por la liberalización. Los Estados con un “buen clima” tienen una regulación más eficiente y mejor infraestructura, mientras que Estados con un “clima pobre” son más retrasados. No es sorprendente que los Estados con clima favorable estén logrando mayor inversión extranjera y doméstica.

Los lugares del mundo en desarrollo que están beneficiándose de la globalización han creado un clima de inversión razonablemente bueno en el cual las firmas pueden comenzar y prosperar, y retirarse si no son exitosas. La zona costera de China y el norte de México son otros ejemplos, y allí la reducción de la pobreza es un proceso consolidado.

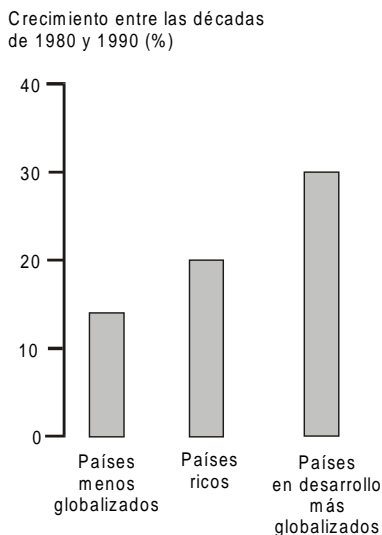
Empresas de tamaño pequeño y mediano enfrentan un clima de inversión aún más débil que las firmas de gran tamaño. Es necesario hacer énfasis en que un buen clima de inversión es crucial para el desarrollo de áreas rurales así como de las áreas urbanas. El empleo fuera de la agricultura es un elemento crucial en el incremento de los ingresos rurales, pues la agricultura sufre tanto por la falta de inversión como los demás sectores productivos.

Muchas de las regiones que no participaron decididamente en la economía global en los años noventa han tenido problemas con los derechos de propiedad y el clima general de inversión. Burma, Nigeria, Pakistán, la Federación Rusa y el Estado hindú de Uttar Pradesh, son algunos ejemplos. Estos países deben usar el mercado internacional de servicios para mejorar su clima de inversión. Los países exitosos han diseñado sus propias soluciones. China, India y México han tomado caminos diferentes hacia la apertura, ajustándose a sus propias circunstancias. Esta diversidad de experiencias entre los globalizados exitosos es una de las razones por las cuales cualquier esfuerzo en promover la armonización institucional debe tenerse en cuenta en diferentes circunstancias. Esta armonía institucional no obedece a algún acuerdo comercial o fórmula mecánica.

A medida que la rotación de firmas es mayor, también aumenta la movilidad en el mercado laboral, lo que puede ser uno de los aspectos más perturbadores de la integración económica global. En el largo plazo, los trabajadores ganan por la integración. Los salarios han crecido el doble de rápido en los países más globalizados frente a los menos globalizados, y más rápido que en los países ricos (Figura 5). Pero los efectos de corto plazo son bastante diferentes: existe evidencia de que los salarios en el sector formal se reducen por la apertura económica y se incrementan por la existencia de inversión extranjera directa. Entonces en una economía que libera el comercio y tiene poca inversión extranjera, ya sea porque el clima de inversión es pobre o simplemente porque los inversionistas responden lentamente, la apertura puede llevar a disminuciones temporales en los salarios del sector formal.

También existe evidencia de que la apertura –y en especial la apertura hacia la inversión extranjera directa (IED)– incrementa los retornos económicos de la educación y aumenta las ganancias ocasionales por habilidades adquiridas. Varios estudios de casos de economías en transición y latinoamericanas han encontrado que el premio por habilidades aumentó después de la liberalización. La liberalización comercial en Costa Rica llevó a una mayor demanda y a salarios más altos para los trabajadores con mayor formación. Después de la liberalización, Brasil presentó mayores retornos a los trabajadores con educación superior y disminuyeron los retornos para aquellos con niveles intermedios de educación. Estos hechos resaltan la importancia de políticas complementarias, tanto para la protección social –para evitar el desempleo temporal–, como para la educación. Un premio por habilidades puede ser bueno porque promueve más inversión en educación. Sin embargo, si el

Figura 5
Crecimiento de los salarios por grupos de países



Fuente: Freeman, Oostendorp y Rama (2001).

sistema educativo no está llegando a todos los niveles de la sociedad, los salarios pueden tornarse aún más desiguales.

Uno de los grupos perdedores de la globalización serán los grupos formales de trabajadores en las industrias protegidas. Es probable que los ajustes sean especialmente fuertes para los trabajadores de edad avanzada. La protección social gubernamental y las políticas sobre el mercado laboral son muy importantes, tanto para el bienestar inmediato de los trabajadores afectados, como para el bienestar de largo plazo de todos los trabajadores. Llevar a cabo reformas requeriría sistemas de compensación para los trabajadores, que en otro caso sufrirían grandes pérdidas. Un seguro al desempleo bien diseñado y un sistema de pagos de indemnizaciones pueden ofrecer protección al sector de trabajadores formales en un ambiente que tendrá mayores niveles de entrada y salida de firmas. Los grupos sociales más pobres no tendrán alcance a estas medidas, pero es posible reducir la vulnerabilidad frente a variaciones bruscas mediante programas de autoselección tales como comida por trabajo. La protección social puede ser una fuerza dinámica para el crecimiento y la innovación, más allá de las ganancias de aceptar el cambio; pueden ser cruciales para la habilidad de las personas pobres para enfrentar el riesgo involucrado en la actividad empresarial. Finalmente, la combinación de apertura y una fuerza laboral bien

educada produce resultados especialmente buenos para la reducción de la pobreza y el bienestar humano. Así, un buen sistema educativo que ofrezca oportunidades para todos es esencial para el éxito en el mundo globalizado.

PODER, CULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Hasta ahora nos hemos concentrado en el ingreso, la distribución del ingreso y la pobreza, pero gran parte de la ansiedad que rodea la globalización se refiere a problemas de poder, cultura y medio ambiente. El Capítulo 4 analiza estas preocupaciones.

Una encuesta reciente hecha a 20.000 personas en 20 países encontró que por un margen de dos a uno, las personas pensaban que la globalización beneficiaría a sus familias (Environics, 2001). (La encuesta incluía países en desarrollo como Brasil, China, India y Nigeria). Pero mientras las personas esperaban el tipo de beneficio material que hemos documentado en nuestro informe, también expresaban serias dudas y miedos. Más de la mitad de las personas encuestadas estaban convencidas de que la globalización amenazaba la cultura de su país. Los ciudadanos también perciben la falta de un gobierno global en áreas importantes. Aproximadamente 4 de 10 personas calificaban los derechos humanos como el tema de mayor necesidad de controles internacionales, mientras tres de diez dijeron que iniciativas ambientales globales eran de mayor prioridad. Una de diez personas pensaba que iniciativas internacionales eran necesarias sobre los derechos de los trabajadores.

Los Estados Unidos constituyen la economía más grande —y en varios aspectos, la más exitosa del mundo—, ofreciendo a millones de personas pobres, en muchos casos inmigrantes de países en desarrollo, la oportunidad de incrementar su prosperidad. Pero éste no es el único modelo exitoso. Muchas economías alcanzan o exceden los niveles de ingreso *per cápita* norteamericanos mientras tienen políticas radicalmente diferentes y resultados de mayor igualdad social. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca, Japón y Noruega son economías abiertas. Todas tienen menores niveles de desigualdad que los Estados Unidos con niveles similares de ingreso promedio. Al combinar la prosperidad con equidad, representan la mejor aproximación a la erradicación de la pobreza. Los votantes de los Estados Unidos y estos cinco países han escogido modelos sustancialmente diferentes, los cuales funcionan a partir de su propia historia. No sólo no existe un modelo ejemplar de éxito, sino que tampoco existe una fórmula fija para alcanzarlo. China, India y México, todos globalizados durante los años noventa, son resultado de programas de reforma de largo plazo, pero sus contenidos son diferentes.

Culturalmente, a medida que las sociedades se integran, éstas se vuelven más diversas en muchos aspectos: Ikea ha llevado el diseño sueco a Rusia, coexistiendo con el diseño ruso; los inmigrantes hindúes y McDonald's han vendido el pollo "tikka" y las hamburguesas a Inglaterra, coexistiendo con el pescado y las papas fritas. Sin

embargo, sin políticas que promuevan las tradiciones culturales locales y extranjeras, la globalización puede llevar al predominio de la cultura norteamericana.

En la mayoría de los países en desarrollo, el Estado es más pequeño respecto al ingreso nacional de lo que es el Estado en los Estados Unidos o en los cinco países señalados. Una globalización exitosa, en cualquiera de estos modelos, usualmente agranda el Estado, tanto absoluta como relativamente. Sin embargo, la globalización debilita algunos aspectos del gobierno haciendo que los instrumentos de política sean poco efectivos.

La globalización casi siempre debilita los monopolios. A medida que los países abren sus mercados, los monopolios nacionales enfrentan la competencia de las firmas extranjeras. Sin embargo, una empresa puede ocasionalmente tener la ventaja tecnológica global suficientemente grande para adquirir un monopolio global temporal, y aun es más común que los oligopolios ejerzan un poder de mercado global. Tales casos representan claros retos a la regulación antimonopolio de cada país. Además, existe evidencia de que en algunos países en desarrollo las firmas extranjeras hacen manipulaciones o sobornos para ganar privilegios especiales, como por ejemplo, en las telecomunicaciones o en la explotación de minerales.

A medida que el comercio global está cada vez más fundamentado en un marco legal, esta potencialidad promueve el poder de los países en desarrollo: el débil necesita más reglas que el fuerte. Por ejemplo, países ricos y pobres tienen diferentes intereses respecto a la propiedad intelectual y al calentamiento global. Los países en desarrollo quieren mantener cierto conocimiento como un bien público, mientras que los industrializados prefieren tenerlo como un bien privado para mantener los retornos de la innovación. Los países en desarrollo son los que más sufrirán del calentamiento global, mientras los ricos están generando la mayor parte del dióxido de carbono (CO₂) que está causando el problema. En la negociación para alcanzar reglas justas para estos problemas, los países pobres están imposibilitados tanto por su pobreza como por su fragmentación.

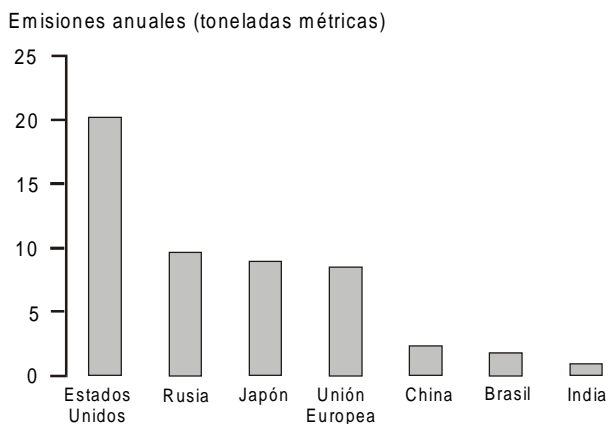
La globalización no tiene por qué amenazar los estándares ambientales nacionales y locales a través de lo que se ha llamado la carrera hacia el último lugar. A pesar de los miedos existentes, no existe evidencia de una disminución de los estándares ambientales. De hecho, un estudio reciente sobre la calidad del aire en centros industriales de gran tamaño de los nuevos países globalizados, encontró que ha mejorado significativamente en todos ellos. Un aspecto positivo de la globalización es que las comunidades pueden aprender de otras sobre estrategias exitosas de control de la polución. Los países en desarrollo casi siempre tienen serios problemas en la ejecución de las regulaciones, al verse enfrentados a poderosos intereses creados. Indonesia mejoró las quejas notablemente gracias a un programa en el cual las fábricas peligrosas ambientalmente eran identificadas públicamente, haciendo que las comunidades se organizaran en contra de estos contaminadores. Otras comunidades han aprendido de este ejemplo y están introduciendo programas similares.

Así como ocurre con los estándares centrales en el área laboral, algunos grupos en los países ricos están proponiendo que las regulaciones ambientales sean vigiladas mediante sanciones de la OMC. Existen mejores modos de dar poder a las comunidades locales. Las sanciones de la OMC tendrían el riesgo de ser aprovechadas por políticos proteccionistas en los países ricos y terminar restringiendo las oportunidades de los países pobres.

Algunos temas ambientales, tales como el calentamiento global, son intrínsecamente globales. Requieren cooperación internacional, y el hábito de cooperación es más fácil en un mundo integrado. Existe un acuerdo general entre los científicos de que la actividad humana ha llevado al calentamiento global y que un cambio en el clima global mucho mayor está a la espera a menos que haya una acción colectiva y correctiva. Es claro deducir de dónde proviene el problema. Siete economías (las llamadas E-7) suman el 70% de las emisiones de CO₂. Los Estados Unidos, con sólo 4% de la población mundial, emite casi el 25% de gases tipo invernadero. China es el segundo emisor de polución del mundo, seguido por la UE, la Federación Rusa, Japón, India y Brasil. En términos *per cápita* los Estados Unidos (con 20 toneladas métricas *per cápita*) están bastante lejos de otras economías respecto a la emisión de CO₂ (Figura 6).

Es fundamental para el mundo que los países más contaminadores acuerden un modo de reducir los gases de invernadero. Este es el problema de acción colectiva clásica en el cual cada país se rehúsa a tomar la iniciativa porque gran parte del beneficio de su reducción en gases invernadero será para otros. El Protocolo de Kyoto es un paso importante hacia la acción conjunta para enfrentar el calentamiento global.

Figura 6
Emisión de CO₂ *per cápita* en las economías del E-7, 1998



Fuente: Kraus y Shalizi (2001).

UNA AGENDA PARA LA ACCIÓN

El proceso de globalización reciente ha sido una fuerza para la reducción de la pobreza y ha ayudado a que países pobres disminuyan la brecha frente a los países ricos. Sin embargo, algunas de las preocupaciones generalizadas están bien fundamentadas: la globalización podría ser mucho más efectiva para la población pobre, y sus efectos adversos podrían reducirse sustancialmente. Un aspecto importante de las políticas de globalización radica en no mantener el ritmo con las oportunidades y los riesgos globales. En nuestro informe proponemos una agenda de actividades, tanto a nivel local como global, que podría hacer que la globalización funcionara mejor y ayudara a los países y a la población marginada. De algún modo nuestra agenda se conecta con la agenda de aquellos que protestan en contra de la globalización, pero es diametralmente opuesta al nacionalismo, al proteccionismo y al romanticismo anti-industrial que es prominente entre los detractores de la globalización. Nuestros estudios resaltan muchas actividades que pueden ayudar a hacer de la globalización un proceso más benéfico. Entre éstas, destacaremos siete propuestas que consideramos particularmente importantes para hacer que la globalización funcione para los pobres.

La participación en un mercado global en expansión ha sido básicamente una fuerza positiva para el crecimiento y la reducción de la pobreza en países pobres, por lo que muchos países han escogido pasar a ser economías más abiertas al comercio y a la inversión extranjera. Aún existen barreras muy significativas al comercio y el *primer* programa es una “ronda de negociaciones comerciales para el desarrollo”. Una “ronda para el desarrollo” debe concentrarse primero y principalmente en acceso al mercado. Los países ricos mantienen el proteccionismo exactamente en las áreas en las cuales los países en desarrollo tienen ventajas comparativas, y allí podrían presentarse grandes ganancias para los países pobres si éstas fuesen reducidas. Aún más, los países en desarrollo ganarían mucho si tuvieran un mejor acceso a los mercados de otros países en desarrollo, pues las barreras entre los países en desarrollo son aún más grandes que las barreras de los países desarrollados. Mejorar en el acceso tendría mejores resultados en un contexto multilateral.

Los países en desarrollo tienen un buen argumento: los acuerdos comerciales no deben imponer estándares ambientales ni laborales en los países pobres. Las comunidades de todo el mundo están luchando para mejorar los estándares de vida y empleo y las condiciones laborales. Existen modos positivos de que los países ricos puedan apoyar esto. Pero un compromiso real y positivo requiere recursos reales. Imponer sanciones comerciales que no cumplan con los estándares del primer mundo para el empleo y el medio ambiente puede tener efectos contraproducentes en los estándares de vida de las personas más pobres, y por esta razón no es constructivo. Además, existe el gran peligro de que las sanciones comerciales para llevar a cabo las apli-

caciones de los estándares sean nuevas formas de proteccionismo que hagan que los pobres empeoren su situación. El punto más general es que los acuerdos comerciales deben permitir que los países tomen aproximaciones institucionales diferentes hacia los estándares ambientales, la protección social, la preservación cultural y otros temas. Entre los países desarrollados hay gran diversidad de instituciones y culturas, y no vemos ninguna razón para que la integración económica no pueda respetar esto.

Nuestras investigaciones muestran que la apertura comercial y las políticas de inversión no están ayudando en mucho a los países pobres si hay otras políticas malas. La ubicación del mundo en desarrollo, que está prosperando durante la ola más reciente de globalización, es lo que ha creado un clima de inversión razonablemente bueno, en el cual las firmas —especialmente las firmas domésticas pequeñas—, pueden comenzar, prosperar y expandirse. Entonces, una *segunda* área clave de actividades es la de promover un clima de inversión adecuado en los países en desarrollo. Un clima de inversión atractivo no es uno en el cual haya cantidades de exenciones de impuestos y subsidios a las firmas. Estamos hablando de un ambiente de un buen gobierno económico, control de la corrupción, funcionamiento adecuado de la burocracia y la regulación, cumplimiento de los contratos y protección de los derechos de propiedad. La conectividad con otros mercados dentro del país y globalmente, a través de infraestructura de telecomunicaciones y transporte, es un elemento clave en la formación de un buen clima de inversión. Un clima de inversión malo afecta a la agricultura y a las firmas pequeñas más fuertemente que a las firmas grandes.

Desarrollar un clima de inversión atractivo es, en esencia, una responsabilidad nacional y local, y debe concentrarse particularmente en los problemas que enfrentan las firmas pequeñas. Empleo en las empresas pequeñas y medianas en ciudades pequeñas y áreas rurales son primordiales para aumentar los estándares de vida de la población rural pobre. Las comunidades pueden usar la inversión extranjera y el mercado internacional de servicios para favorecer el clima de inversión. La presencia de bancos extranjeros en el mercado local fortalece la infraestructura financiera. Con los incentivos correctos, la inversión extranjera puede ofrecer servicios eficientes de telecomunicaciones, energía eléctrica, puertos, etc.

La evidencia de que la integración con los mercados globales aumenta los retornos de la educación es bastante fuerte entre diferentes tipos de países, tanto ricos como pobres. Una alta tasa de retorno de la educación es muy positivo ya que promueve que las familias inviertan en sus niños. Pero esto también resalta la importancia de una buena educación y servicios de salud, el *tercer* elemento de nuestra agenda. Si las personas pobres tienen un acceso limitado o nulo a la salud y a la educación, entonces es muy difícil que se beneficien del crecimiento generalizado de la integración. Con servicios sociales pobres, la globalización puede fácilmente llevar a una desigualdad creciente dentro de un país y hace más persistente la pobreza extrema. El grupo de países en desarrollo en la nueva ola de globalización han presentado un

progreso impresionante en niveles de educación, especialmente en la educación primaria, y una disminución en la mortalidad infantil, sugiriendo que muchas zonas han llevado a cabo inversiones complementarias en servicios civiles que son críticas para asegurar que los pobres se beneficien del crecimiento. La combinación de una fuerte educación para los pobres y un clima de inversión favorable permite que los pobres participen de los beneficios de una economía en un proceso de expansión positivo. No obstante, brindar esta posibilidad a los pobres es mucho más que esto. Comprende organizar los derechos de propiedad y gobernabilidad de tal modo que incluya a los pobres en las decisiones que afectan sus vidas.

Mientras que la integración en promedio ha sido una fuerza positiva para el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, es inevitable que existan ganadores y perdedores específicos, en especial en el corto plazo. Esto es un hecho tanto en países pobres como en países ricos. La evidencia a nivel de firma muestra que muchos de los beneficios dinámicos de una apertura comercial y de inversión viene de una rotación más dinámica de firmas: las menos eficientes mueren y las nuevas comienzan y se expanden. Esto genera también mayor movilidad en el mercado laboral, y es probablemente la razón por la cual la globalización es tan controversial. Aumentan los salarios en promedio tanto en países pobres como ricos, pero hay gran cantidad de perdedores. Entonces la *cuarta* área de acción es ofrecer la protección social ajustada a un mercado laboral más dinámico de una economía abierta. Tal protección es importante para ayudar a los trabajadores individuales que perderán en el corto plazo por la apertura, así como para crear una fundación social sólida en el cual las familias, especialmente las pobres, están cómodas al asumir riesgos y mostrar iniciativas empresariales. Nosotros intentamos documentar las iniciativas que han funcionado en países relativamente ricos y en sectores de trabajo formal, y las reformas que han funcionado en países pobres y para sectores informales de gran tamaño y áreas rurales. Si los planeadores de políticas no aplican medidas de protección social efectivas, entonces muchos individuos serán afectados y la integración, como un todo, será la culpable.

El *quinto* componente en nuestra agenda de actividades es un volumen más grande de ayuda extranjera y una mejor administración de la misma. La ayuda debe ser dirigida a un número diferente de problemas. La evidencia muestra que cuando en los países de ingresos bajos se reforman y mejoran el clima de inversión y los servicios sociales, la inversión privada, doméstica o extranjera, responde con un rezago. Es especialmente en este ambiente que la ayuda a gran escala puede tener un gran impacto en el crecimiento y la reducción de la pobreza. Así, en la medida en que crear un ambiente político atractivo es una responsabilidad nacional y local, el mundo puede ayudar a las sociedades a llevar a cabo cambios difíciles con ayuda financiera. Apoyar a los países de bajos ingresos que se reforman, tanto a nivel nacional como a nivel local, es una actividad clave en la ayuda. Otro papel importante de la

ayuda es enfrentar los retos específicos de salubridad y obstáculos geográficos de países y poblaciones marginados. Hemos destacado que existen zonas que enfrentan serias dificultades geográficas y que la reforma política no va a tener grandes resultados en estos lugares. Se debe destinar mayor ayuda a la investigación en salud, tecnologías agrícolas que colaboren en la ubicación de personas que sufren malaria y otras enfermedades. Más allá de la investigación, existe una necesidad obvia de ayudar a distribuir las innovaciones en salud a aquellos que se beneficiarían de ellas.

Nuestra *sexta* acción en la agenda es el alivio de la deuda. Este es un tipo de ayuda, pero no pretendemos que nuestra recomendación se pierda en nuestra solicitud más general de una mayor ayuda. A muchos de los países marginados, especialmente en África, se les cobran deudas insostenibles. Reducir los cobros de deuda de estos países será uno de los factores que les permita participar más fuertemente en la globalización. El alivio de la deuda es particularmente poderoso cuando se combina con reformas políticas (mejor clima de inversión y servicios sociales). El alivio de la deuda debe generar una diferencia significativa para países que tienen ambientes políticos propicios para la reducción de la pobreza, como en los países pobres fuertemente endeudados (PPFE). Es importante que el alivio de la deuda sea estudiada en un marco más amplio de ayudas extranjeras para los países marginados. La reducción de la deuda no puede salirse de los paquetes existentes de ayuda, sino ser complementado con mayor volumen de asistencia.

Las seis áreas que hemos resaltado en la agenda de actividades sobre la globalización son básicamente de tipo económico y están dirigidas a aumentar el ingreso y los estándares de vida de la población pobre. Sin embargo, nuestro informe también examina un amplio rango de temas no económicos, como poder, cultura y medio ambiente, y presenta evidencias sobre los efectos de la globalización en estos importantes aspectos. Resaltamos muchas acciones específicas que pueden mitigar el riesgo y los costos de la globalización. Aquí, en el programa de actividades, la *séptima* medida que queremos resaltar es la importancia de hacer un seguimiento a los gases de invernadero y al calentamiento global. Hay un acuerdo generalizado entre los científicos de que como las actividades humanas llevan a un cambio en el clima, y el desastroso calentamiento global está a la vuelta de la esquina, es preciso tomar medidas colectivas y correctivas. Este es uno de los ejemplos de un área crítica en la cual falta una cooperación global efectiva. También es uno de los problemas globales que está afectando directamente a los países y a las poblaciones pobres.

Los decrecientes costos de las comunicaciones, la información y el transporte que han contribuido a la globalización no se revertirán, pero la reducción en el comercio, las barreras a la inversión pueden trastocarse por el proteccionismo y el nacionalismo, como ocurrió en 1930. Sin embargo, la protección y el nacionalismo pueden constituirse en una reacción profundamente dañina a los retos creados por la globalización. El problema debe afrontarse, pero es manejable. Las preocupaciones

razonables sobre la globalización pueden ser dirimidas sin sacrificar la potencial integración económica global para beneficiar a los países y poblaciones pobres. Muchos de los pobres se pueden beneficiar de la globalización; el reto es atraer más pobres a este proceso, no llevarlos a un aislamiento mayor al del nacionalismo de los años treinta.

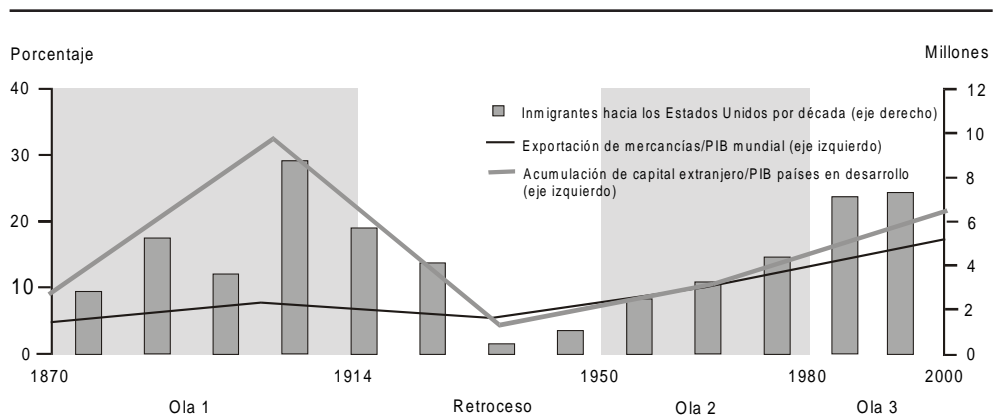
Capítulo 1

LA NUEVA OLA DE GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS

Desde 1980 se ha presentado una integración económica global sin precedentes. La globalización es un proceso que se ha dado anteriormente, pero no como éste. La integración económica ocurre mediante el comercio, la migración y el flujo de capitales. La Figura 1.1 hace un seguimiento a estos flujos. El comercio mundial es medido respecto al ingreso mundial. Los flujos de capitales se aproximan por la acumulación de capital externo en los países en desarrollo, respecto a su PIB. La migración se aproxima por el número de inmigrantes hacia los Estados Unidos. Históricamente, antes de 1870, ninguno de estos flujos era suficientemente grande para justificar el término globalización.

Por cerca de 45 años, comenzando alrededor de 1870, todos estos flujos comenzaron a ser importantes, liderados por la disminución en los costos de transporte. Esto hizo que muchas economías separadas comenzaran a integrarse: la economía

Figura 1.1
Tres olas de globalización



Fuente: Acumulación de capital extranjero / PIB países en desarrollo: Maddison (2001), tabla 3.3; Exportación de mercancías / PIB mundial: Maddison (2001), tabla F-5; Migración: Immigration and Naturalization Service (1998).

mundial se globalizó. Sin embargo, la globalización no es un proceso inevitable; esta primera ola fue trastocada por un retorno al nacionalismo. Entre 1914 y 1945 los costos de transporte continuaron cayendo, pero las barreras comerciales aumentaron mientras que los países comenzaron a aplicar la política de “pedir prestado al vecino”. Para el final de este período el comercio colapsó a los niveles cercanos de 1970. Después de 1945, los gobiernos cooperaron para que el proteccionismo reinara. A medida que las barreras comerciales comenzaron a caer, y los costos de transporte continuaban disminuyendo, el comercio revivió. Esta segunda ola de globalización, que duró hasta 1980, era prácticamente un retorno a los patrones de la primera ola.

Desde 1980, muchos países en desarrollo –los “nuevos globalizados”–, entraron a los mercados mundiales de manufactura de bienes y servicios. Se presentó un incremento considerable en la participación de la manufactura en las exportaciones de los países en desarrollo, de un 25% en 1980 a más del 80% hoy en día. También se ha presentado un incremento sustancial en la inversión extranjera directa (IED). Esto marca un importante cambio: países de bajo ingreso están compitiendo frente a frente con los países de alto ingreso, mientras éstos se especializan en bienes primarios. Durante esta ola de integración global de mercados, el comercio mundial ha crecido enormemente. Los mercados de mercancías están mucho más integrados que en el pasado.

En este capítulo contrastamos esta tercera ola de globalización con las dos olas anteriores. Analizamos sus principales procesos y mostramos cómo afecta la pobreza y la desigualdad.

OLAS PREVIAS DE PRIVATIZACIÓN Y SU RETROCESO

La mayoría de los países en desarrollo tienen dos fuentes potenciales de ventaja comparativa en los mercados internacionales: abundante mano de obra y abundante tierra. Antes de 1870, ninguna de estas potencialidades era entendida y el comercio internacional era mínimo.

La primera ola de globalización: 1870-1914

La primera ola de integración global, desde 1870 hasta 1914, fue impulsada por una combinación de la caída de los costos de transporte, como el paso de la navegación a los barcos de vapor, y la reducción de las barreras comerciales, donde los acuerdos anglo-franceses fueron los pioneros. Un transporte menos costoso y el levantamiento de las barreras abrió la posibilidad de usar la abundante tierra. Nuevas tecnologías como los ferrocarriles crearon inmensas oportunidades para la exportación de bienes intensivos en tierras. El patrón de comercio resultante fue que los bienes primarios intensivos en tierras eran comerciados por manufacturas. Las exportaciones como participación del ingreso mundial se duplicaron hasta un 8% (Maddison, 2001).

La producción de bienes primarios requería personas. Sesenta millones migraron desde Europa hacia Norteamérica y Australia para trabajar en las nuevas tierras disponibles. Ya que la tierra era abundante en los nuevos asentamientos, los ingresos eran altos y muy igualitarios, mientras que el éxodo laboral de Europa ajustó los mercados laborales y elevó los salarios tanto en términos absolutos como relativos a los retornos de la tierra. Los flujos laborales sur-sur también fueron grandes, aunque menos documentados. Lindert y Williamson (2001b) especulan que los flujos de las densamente pobladas China e India, a los países menos poblados como Sri Lanka, Burma, Tailandia, Filipinas y Vietnam fueron de la misma magnitud que los movimientos desde Europa hacia América¹. Esto hace que el flujo total laboral durante la primera ola de globalización representara casi el 10% de la población del mundo.

La producción de bienes primarios para la exportación requería no sólo mano de obra sino grandes cantidades de capital. Para 1870, la acumulación de capital extranjero en los países en desarrollo era de 9% de su ingreso (Figura 1.1). Sin embargo, las instituciones necesarias para financiar los mercados eran copiadas. Estas instituciones, combinadas con los beneficios a nivel de información que brindaba el telégrafo, le permitían a los gobiernos de los países en desarrollo conectarse con los grandes mercados de capitales. De hecho, durante este período, alrededor de la mitad de todos los ahorros británicos eran canalizados al exterior. Para 1914 la acumulación de capital extranjero de los países en desarrollo se había elevado a un 32% de su ingreso.

Globalmente el crecimiento se había acelerado vertiginosamente. Los ingresos *per cápita* que se habían elevado un 0,5% cada año en los 50 años anteriores, se elevaron anualmente en un 1,3%. ¿Llevó esto a mayor o menor igualdad? Los países que participaban en la apertura usualmente despegaron económicamente, tanto los exportadores de manufacturas como los de capital y trabajo, así como los importadores. Argentina, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos eran ya los países más ricos del mundo por sus exportaciones primarias, y de otro lado eran los importadores de personas, instituciones y capital. Todos estos países sobrepasaron al resto del mundo.

Entre los mismos países en desarrollo hubo convergencia. Las migraciones masivas eran una fuerza igualadora en el ingreso entre ellos. “La migración se estimaba había aumentado los salarios irlandeses en un 32%, los italianos en un 28% y los noruegos en 10%. La inmigración se estimó disminuyó los salarios argentinos en 22%, los australianos en 15%, los canadienses en 16% y los americanos en un 8%”. De hecho la migración era probablemente más importante que los movimientos de capital (Lindert y Williamson, 2001b).

El impacto de la globalización en la desigualdad dentro de los países dependía en parte de la propiedad de la tierra. Las exportaciones de los países en desarrollo eran

1 Mucha de la migración desde la India fue forzada, no voluntaria.

bienes primarios intensivos en tierra. En los países esto benefició predominantemente a las personas que tenían propiedad sobre la tierra. Dado que la mayoría eran colonias, la propiedad de la tierra era un asunto de la balanza de poder inherente a la relación colonial. Donde la propiedad de la tierra era concentrada, como en Latinoamérica, el incremento comercial podía asociarse con el incremento de la desigualdad. Donde la tierra presentaba un régimen de propiedad más igualitario, como en África del este, los beneficios del comercio se repartían más ampliamente. Del mismo modo, en Europa, la región importadora de bienes intensivos en tierra, la globalización arruinó a los terratenientes. Por ejemplo, Cannadine (1990) describe el espectacular colapso económico de la aristocracia inglesa entre 1880 y 1914. En Europa, la primera ola de globalización coincidía con el establecimiento –por primera vez en la historia–, de los grandes pilares legislativos de la protección social, una educación en masa, seguros laborales y pensiones (Gray, 1998).

Desde 1820, 50 años antes de la globalización, la desigualdad mundial en el ingreso, medida como la desviación logarítmica media, ha comenzado a crecer drásticamente (Figura 1.2)². Este proceso continuó durante la primera ola de globalización. A pesar de la generalizada desigualdad mundial, el incremento sin precedentes en el crecimiento redujo la pobreza como nunca. Cincuenta años antes de 1870, la incidencia de la pobreza fue virtualmente constante, cayendo a una tasa de sólo 0,3% por año. Durante la primera ola de globalización el ritmo de disminución cayó a más del doble hasta 0,8%; incluso este hecho fue insuficiente para eliminar el incremento en el crecimiento de la población, de modo que el número absoluto de personas pobres disminuyó.

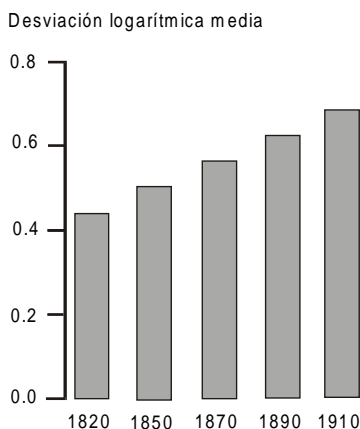
El retroceso al nacionalismo: 1914-1945

La tecnología continuó reduciendo los costos de transporte: durante el período entre las guerras mundiales los costos de fletes marítimos cayeron un tercio. Sin embargo, la política comercial comenzó a retroceder.

Como lo dijo Mundell (2000): “El siglo xx comenzó con un sistema monetario internacional altamente eficiente que fue destruido en la Primera Guerra Mundial, y

2 La desviación logarítmica media tiene la ventaja de que puede descomponerse entre desigualdad entre diferentes grupos o poblados y desigualdad dentro de los grupos o poblados. Además, tiene una interpretación intuitiva. En general, la distribución del ingreso se centra a favor de los ricos, de modo que la persona “típica” (una escogida aleatoriamente entre la población) tiene menos ingreso que el promedio de la totalidad del grupo. Hablando en términos generales, la desviación logarítmica media (multiplicada por 100) es la brecha porcentual entre la persona típica y el ingreso promedio. Entre más centrada esté la distribución a favor de los ricos, más grande es la brecha. Entonces, por ejemplo, si el ingreso *per cápita* en el mundo está alrededor de US\$5.000 y la persona que representa la mediana de la distribución vive con US\$1.000 (80% menos), la desviación logarítmica media estará alrededor de 0.8.

Figura 1.2
Desigualdad de las familias en el mundo, 1820-1910



Fuente: Bourguignon y Morrisson (2001).

su maltrecho renacimiento en el período entre guerras trajo consigo la gran depresión”. A su turno, los gobiernos respondieron a la depresión con el proteccionismo: un intento vano de desviar sus demandas hacia los mercados domésticos. Los Estados Unidos lideraron el camino hacia el abismo: la tarifa Smoot-Hawley, que generó retaliaciones en el extranjero, fue el primer movimiento: entre 1929 y 1933 las importaciones de los Estados Unidos cayeron 30% y, significativamente, las exportaciones cayeron aún más, casi 40%.

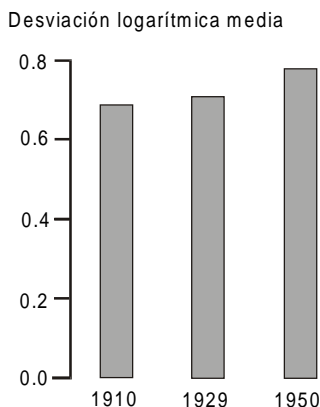
Globalmente el incremento en la protección llevó a que el comercio internacional se fuese a pique. En 1950 las exportaciones como una porción del ingreso mundial cayeron hasta alrededor de 5%, más o menos donde estaban en 1870. El proteccionismo había deshecho 80 años de progreso tecnológico en el transporte.

Durante este retroceso hacia el nacionalismo, el mercado de capitales salió afectado aún más que el mercado de mercancías. La mayoría de los países de ingreso alto impusieron controles previniendo las exportaciones de capital, y muchos países en desarrollo incumplieron sus obligaciones. Para 1950, la acumulación de capital extranjero de los países en desarrollo se había reducido hasta el 4% de su ingreso, muy por debajo del modesto nivel de 1870.

No es sorprendente que el retroceso hacia el nacionalismo produjera un sentimiento anti-migratorio y que los gobiernos impusieran drásticas restricciones a los inmigrantes. Por ejemplo, la inmigración hacia los Estados Unidos disminuyó de 15 millones durante 1870-1914 a 6 millones entre 1914 y 1950.

El retroceso masivo de la globalización no revirtió la tendencia a una mayor desigualdad en el mundo. En 1950 el mundo estaba muy lejos de lo que estaba en 1914 (Figura 1.3). Sin embargo, los ingresos promedio estaban sustancialmente por debajo de donde la tendencia se había mantenido: la tasa de crecimiento del mundo cayó en un tercio. El experimento mundial de revertir la globalización mostró que era totalmente posible, pero nada atractivo. El historiador económico Angus Maddison resume este hecho en las siguientes palabras: “Entre 1913 y 1950 la economía mundial creció mucho más lentamente que entre 1870 y 1913, el comercio mundial creció mucho menos que el ingreso mundial, y el grado de desigualdad entre las regiones se incrementó sustancialmente” (Maddison, 2001, p. 22).

Figura 1.3
Desigualdad de las familias en el mundo, 1910-1950



Fuente: Bourguignon y Morrisson (2001).

La combinación de una disminución en el crecimiento y un continuo incremento en la desigualdad redujo drásticamente la caída en la incidencia de la pobreza, y retrocedió aproximadamente hasta donde había estado en el período entre 1820 y 1870. La caída en la incidencia estaba muy por debajo de la tasa de crecimiento de la población, de modo que el número absoluto de personas pobres aumentó en aproximadamente 25%. A pesar del aumento en la pobreza visto en términos del ingreso, éste fue un período de grandes avances en las expectativas de vida –por la diseminación global de los avances en la salud pública–, la pobreza es multidimensional, y no todos los aspectos están determinados por el desempeño económico.

La segunda ola de globalización: 1945-1980

Los errores del retroceso hacia el nacionalismo dieron ímpetu al internacionalismo. Los mismos sentimientos que llevaron a la fundación de las Naciones Unidas, persuadió a los gobiernos de cooperar en la reducción de las barreras comerciales que había erigido anteriormente. Sin embargo, la liberalización del comercio fue selectiva respecto a los países que participaban y a los bienes que se incluían. Más o menos para 1980, el comercio entre los países desarrollados de bienes manufacturados había sido liberado considerablemente, pero las barreras que enfrentaban los países en desarrollo habían sido sustancialmente removidas sólo para aquellos bienes que no competían con la agricultura de los países desarrollados. Para la agricultura y la manufactura, los países en desarrollo enfrentaban fuertes barreras. Es más, la mayoría de los países en desarrollo erigieron barreras contra ellos mismos y contra los países desarrollados.

La reducción parcial en las barreras comerciales fue reforzada por una continua reducción en los costos de transporte: entre 1950 y finales de la década de los años setenta los fletes marítimos disminuyeron nuevamente en un tercio. En general, el comercio se duplicó respecto al ingreso mundial, recuperando aproximadamente el nivel que había alcanzado durante la primera ola de globalización. Sin embargo, la liberalización resultante era muy desproporcionada. Para países en desarrollo recuperó el patrón de comercio norte-sur, el intercambio de manufactura por bienes primarios intensivos en tierra, pero no los movimientos internacionales de capital y mano de obra.

En contraste, para los países ricos la segunda ola de globalización fue espectacular. El levantamiento de las barreras entre ellos expandió enormemente el intercambio de manufacturas. Por primera vez la especialización internacional en las manufacturas fue un proceso importante, permitiendo que se presentaran economías de aglomeración y de escala. Esto ayudó a incrementar los ingresos de los países ricos respecto al resto del mundo.

Economías de aglomeración. La segunda ola introdujo un nuevo tipo de comercio: los países ricos se especializaron en nichos de manufactura que ganaron en productividad por la existencia de centros de producción aglomerados. La mayoría del comercio entre países desarrollados comenzó a determinarse no por la ventaja comparativa basada en la diferenciación en la asignación de factores, pero sí por los ahorros en costos por la aglomeración y las economías de escala. Dado que tales ahorros en costos eran muy específicos para cada actividad, y a pesar de que cada industria individual comenzó a ser más y más concentrada geográficamente, la industria como un todo continuó siendo dispersa para evitar los costos de congestión.

De las firmas agrupadas, algunas producen los mismos productos y otras están conectadas verticalmente (Fukita, Krugman y Venables, 1999). Por ejemplo, se sabe

que compañías automotrices japonesas desean tener a algunos de sus proveedores de partes próximos a sus plantas principales de ensamblaje. Como lo describe Sutton (2000): “Dos tercios de la producción de manufactura consta de bienes intermedios, vendidos por una firma a otra. La presencia de una red de firmas manufactureras ofrece externalidades positivas a cada firma en el sistema, permitiendo adquirir los insumos localmente, y así reduciendo los costos de transporte, coordinación, monitoreo o contratos”.

La concentración empresarial, o *cluster*, permite una mayor especialización, y así la productividad aumenta. A su vez, ésta depende de la habilidad de comerciar internacionalmente a bajos costos. Las palabras clásicas al respecto fueron dichas por Adam Smith: “La división del trabajo sólo está limitada por el tamaño de su mercado” (*The Wealth of Nations*). Smith afirmaba que un mercado grande permite una división del trabajo más precisa, lo cual a su turno facilita la innovación. Por ejemplo, Sokoloff (1988) muestra que así como en el Canal Erie progresó hacia el este en la primera mitad del siglo XIX, el registro de patentes aumentó en todos los países a medida que el canal se extendía a ellos. Este patrón sugiere que las ideas que estaban en las mentes de las personas eran económicamente viables mediante el acceso a un mercado grande.

Aunque las economías de aglomeración son buenas noticias para aquellos que están en los centros de concentración empresarial, son malas noticias para aquellos que están fuera. Una región puede ser no competitiva simplemente porque no hay suficientes firmas que hayan decidido ubicarse allí. Como resultado “emerge ‘un mundo dividido’ en el cual una red de industrias manufactureras se concentra en una región de ‘altos salarios’, mientras los salarios en otras regiones permanecen bajos” (Sutton, 2000).

Las firmas no se desplazan a una nueva ubicación hasta que la brecha en los costos de producción es suficientemente grande para compensar la pérdida de economías de aglomeración. Así, una vez las empresas han comenzado a reubicarse, el movimiento pasa a ser una cascada: a medida que las firmas se reubican en un nuevo lugar, comienzan a beneficiarse de las economías de aglomeración.

Durante la segunda ola de globalización, la mayoría de los países en desarrollo no participaron en el crecimiento del comercio global de manufacturas y servicios. La combinación de barreras comerciales persistentes en los países desarrollados, y climas de inversión desfavorables al igual que políticas anti-comerciales en los países en desarrollo, los confinó a la dependencia sobre bienes primarios. Para 1980, sólo el 25% de las mercancías exportadas por países en desarrollo eran bienes manufacturados.

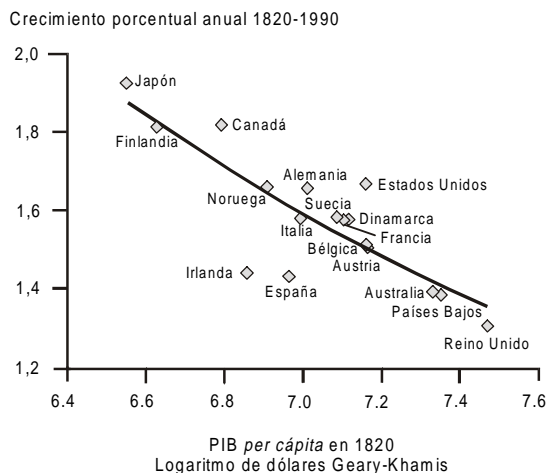
Las cascadas de reubicación sí ocurrieron durante la segunda ola, pero eran hacia áreas de bajos salarios dentro de los países desarrollados. Por ejemplo, hasta 1950 la industria textilera de los Estados Unidos estaba concentrada en la zona noreste de altos salarios. La presión de costos para la industria los llevó a reubicarse gradualmente a medida que los salarios aumentaban y a medida que instituciones e infraes-

estructura mejoraron en los estados sureños. En un período de tiempo muy breve de la década de los años cincuenta, toda la industria se reubicó hacia los estados de Carolina del Norte y del Sur.

El efecto sobre la desigualdad y la pobreza. Durante la segunda ola de globalización había, en efecto, dos sistemas comerciales: el viejo sistema norte-sur y el nuevo sistema en el norte.

El sistema en el norte era muy poderoso y generador de igualdad: los países de menores niveles de ingreso de los países industriales alcanzaron a los países de ingreso alto. La Figura 1.4 muestra este patrón de la convergencia de largo plazo entre las economías de la OCDE.

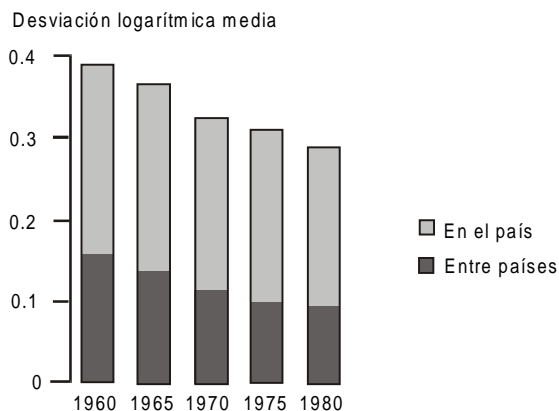
Figura 1.4
Convergencia de largo plazo entre las economías de la OCDE



Fuente: Maddison (1995).

La segunda ola de globalización coincidió con el auge de las políticas de protección social y redistribución del ingreso dentro de las sociedades desarrolladas. Las desigualdades no sólo se redujeron entre los países, probablemente un efecto de la globalización, sino que se redujo dentro de los países, como resultado de estos programas sociales. La Figura 1.5 muestra la considerable reducción de la desigualdad entre los países y dentro de ellos, que se presentó en los países desarrollados durante este período. La segunda ola de globalización fue espectacularmente exitosa en la reducción de la pobreza dentro de las economías de la OCDE. Un rápido crecimiento coincidió con mayor equidad hasta un punto sin precedentes. Para el mundo industrial esta era llamada la “era dorada”.

Figura 1.5
Desigualdad de las familias en países ricos, 1960-1980



Fuente: Clark, Dollar y Kraay (2001).

La segunda ola de globalización no fue dorada para los países en desarrollo. A pesar de que el crecimiento *per cápita* del ingreso se recuperó de la reducción en el período entre guerras, éste fue sustancialmente menor que en las economías ricas. El número de personas pobres continuó aumentando. La dimensión no relacionada con el ingreso de la pobreza mejoró, hubo incrementos en las expectativas de vida y en el acceso a la educación. En términos de equidad, dentro de los países en desarrollo como un agregado, hubo pocos cambios tanto entre los países como en su interior (Figura 1.6). Como un todo, los países en desarrollo se estaban quedando en la retaguardia de los países desarrollados.

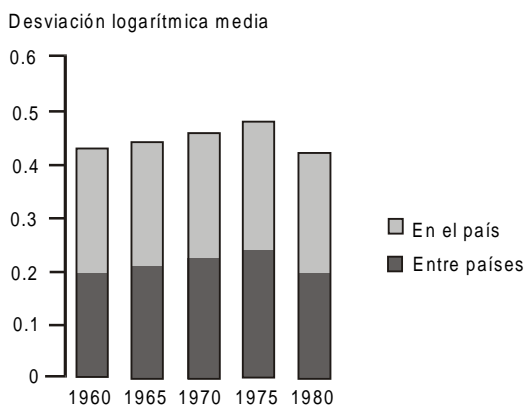
La desigualdad mundial era entonces una suma de tres componentes: mayor igualdad dentro de los países desarrollados, mayor desigualdad entre los países desarrollados y en vías de desarrollo y un cambio neto muy pequeño en los países en desarrollo. El efecto neto de estos tres componentes fue de no evolución en la desigualdad mundial. Ésta era más o menos la misma que a finales de la década de los años setenta, como había sido un cuarto de siglo antes (Figura 1.7).

LA NUEVA OLA DE GLOBALIZACIÓN

La nueva ola de globalización, que comenzó aproximadamente en 1980, es distintiva. Primero, y más espectacularmente, un gran número de países en desarrollo entró a los mercados globales. Segundo, otros países en desarrollo comenzaron a estar más al margen de la economía mundial y sufrieron caídas en sus niveles de ingreso y

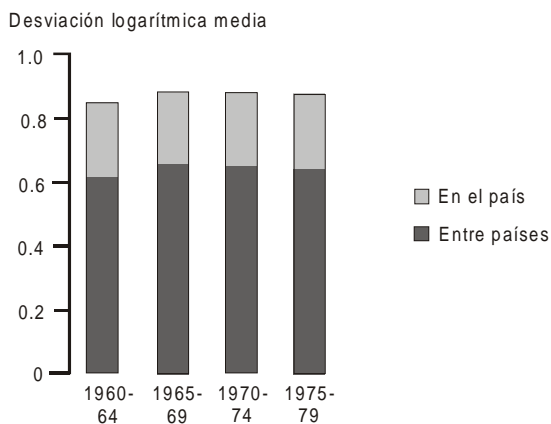
aumentos de la pobreza. Tercero, la migración internacional y el movimiento de capitales, los cuales eran mínimos durante la segunda ola de globalización, pasaron a ser muy importantes. A continuación analizamos estas características de la nueva economía global.

Figura 1.6
Desigualdad de las familias en países en desarrollo, 1960-1980



Fuente: Clark, Dollar y Kraay (2001).

Figura 1.7
Desigualdad de las familias en el mundo, 1960-1979



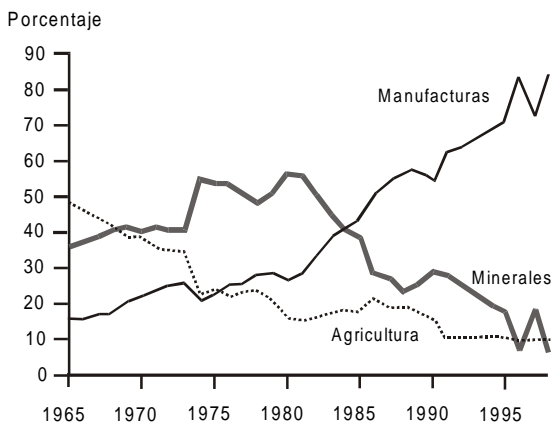
Fuente: Clark, Dollar y Kraay (2001).

La cambiante estructura del comercio: el aumento de los nuevos globalizados

El desarrollo más interesante en la tercera ola de globalización es que algunos países en desarrollo, con alrededor de tres mil millones de personas, tuvieron éxito, por primera vez, en aprovechar su abundancia de trabajo y darle una ventaja competitiva a las manufacturas intensivas en trabajo y servicios. En 1980, sólo el 25% de las exportaciones de países en desarrollo eran manufacturas, para 1998 éstas habían aumentado a un 80% (Figura 1.8). Davis y Weinstein (por publicarse) muestran que las exportaciones de países en desarrollo en la actualidad son más intensivas en trabajo.

Ésta es una transformación sorprendente en un período tan corto. Los países en desarrollo que han pasado al comercio de manufacturas son muy diversos. En países con ingresos relativos bajos, como China, Bangladesh y Sri Lanka, la participación de las manufacturas en las exportaciones contabilizan un promedio de 81%. Otros, como la India, Turquía, Marruecos e Indonesia, tienen participaciones casi tan altas como el promedio mundial. Otro cambio significativo en el patrón de las exportaciones de los países en desarrollo ha sido su incremento sustancial en las exportaciones de servicios. A principios de los años ochenta, los servicios comerciales eran el 17% de las exportaciones de los países ricos, pero sólo el 9% de las exportaciones de los países en desarrollo. Durante la tercera ola de globalización, la porción de servicios en las exportaciones de países ricos aumentó levemente a un 20%, pero para países en desarrollo casi se duplicó hasta un 17%.

Figura 1.8
Participación de las exportaciones de mercancías
en las exportaciones de países en desarrollo



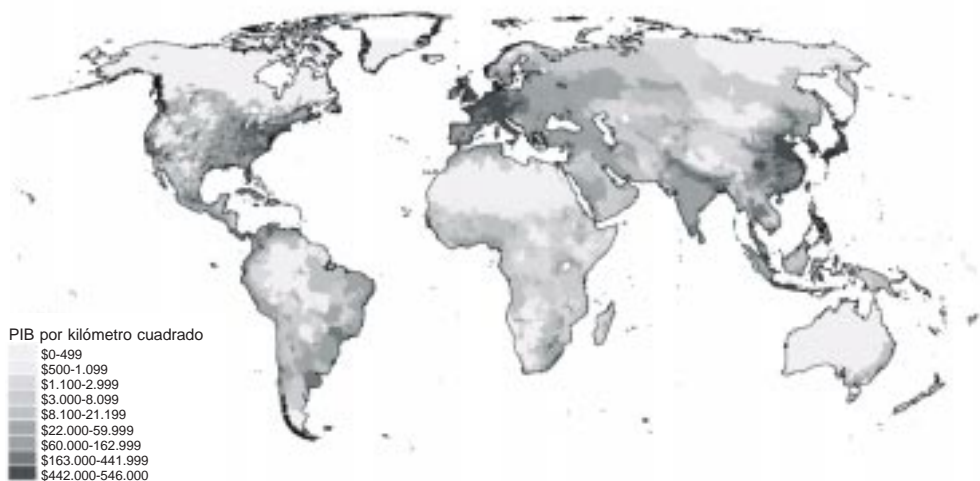
Fuente: Martin (2001).

¿Qué originó este cambio? En parte fueron los cambios en la política económica. Las tarifas en los productos manufacturados de los países en desarrollo continuaron bajando, y muchos países en desarrollo llevaron a cabo grandes liberalizaciones comerciales. Al mismo tiempo, muchos países liberaron sus barreras a la inversión extranjera y mejoraron otros aspectos de su clima de inversión. En parte se debió también a un continuo progreso tecnológico en transportes y comunicaciones (Venables, 2001). Los envíos en contenedores y las tarifas aéreas permitieron acelerar considerablemente la velocidad de los envíos, permitiendo que países participaran en canales de producción. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones significaron una administración más fácil y control de la oferta de sus productos diseminada geográficamente. Además, las actividades basadas en la información “no tienen peso” de modo que su insumo y su producción (información digitalizada) pueden ser enviados sin virtualmente costo alguno.

Algunos analistas han sugerido que las nuevas tecnologías nos han llevado al “fin de las distancias” (Cairncross, 1997) amenazando las ventajas de la aglomeración. Esto es muy cierto en algunas actividades, mientras que para otras la distancia parece ser cada vez más importante; por ejemplo, los requerimientos de proximidad de las tecnologías “justo a tiempo”. La aglomeración de la OCDE continúa tendiendo grandes ventajas en costos, y los cambios tecnológicos pueden incluso aumentar debido a estas ventajas. Aun en países bien ubicados habrá concentraciones industriales mientras las economías de aglomeración sean importantes, y en consecuencia la presión salarial para migrar a las ciudades. Por ejemplo, dentro de los Estados Unidos, que tiene instituciones similares a lo largo de todo el país, se ha presentado una clara tendencia de migración de actividades económicas y empleo por migrar alejándose del centro del país. Hace cien años el río Mississippi y los Grandes Lagos ofrecían razonablemente buenas conexiones de transporte. Pero en años recientes, por la presencia de naves interoceánicas y la reducción de las tarifas de envíos por este medio, la competitividad de las costas ha aumentado en comparación con el centro. Es más barato enviar acero de Australia a Japón que cruzar los grandes lagos de Minnesota a los hornos de fundición de Illinois e Indiana, pese a estar a una distancia mucho más corta. Para países grandes como la China y la India podemos esperar mayor migración hacia las áreas costeras a medida que el desarrollo aumenta.

Para el final del milenio la actividad económica estaba altamente concentrada geográficamente (Mapa 1.1). Esto refleja las diferencias en las políticas entre países, las ventajas y desventajas geográficas y los efectos de aglomeración y economías de escala. Como se ve en el mapa, África tiene una densidad muy baja en su producción y es muy poco probable que cambie mediante una expansión uniforme de la producción en cada centro productivo. África tiene el potencial de desarrollar un gran número de manufacturas y servicios de aglomeración de un modo exitoso, pero si su desarrollo es como el de cualquier otra gran región, habrá muchos de estos centros

Mapa 1.1
DENSIDAD DEL PIB



Fuente: Sachs, Mellinger y Gallup (2001).

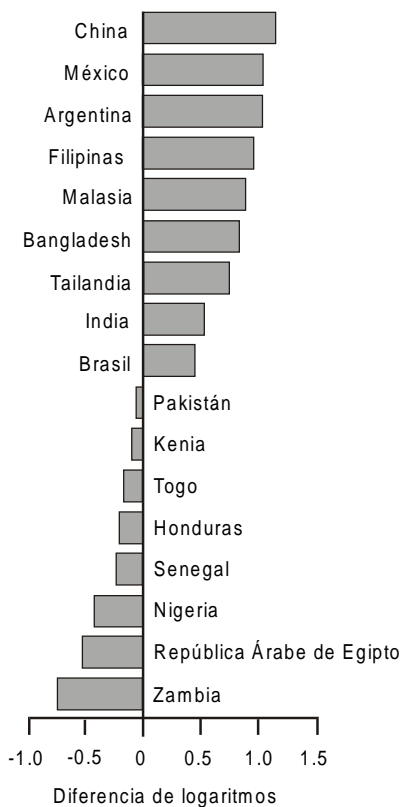
productivos alrededor del continente y grandes necesidades de migración laboral hacia esos lugares. África es mucho menos densamente poblada que Europa, y la importancia de la migración para crear efectos de aglomeración es entonces muy grande.

Sin embargo, gran número de países no sólo son víctimas de su ubicación. Los países en el nuevo proceso de globalización ayudan a sus firmas a entrar a los mercados industriales mejorando su infraestructura complementaria, habilidades e instituciones que la producción moderna necesita. De modo que hasta cierto punto esos países en desarrollo que han irrumpido en los mercados mundiales simplemente estaban bien ubicados, y hasta cierto punto dieron forma a los hechos por sus propias acciones. Para tener cierto entendimiento de esta distinción es útil mirar las características de los países en desarrollo globalizados después de 1980. Hacemos una ordenación de países en desarrollo por el nivel en el cual incrementaron su comercio respecto a su ingreso en el período y comparamos el primer tercio con los otros dos tercios. La distinción un tercio/dos tercios, es, por supuesto, bastante arbitraria. Hemos llamado al primer tercio los “más globalizados”, sin implicar de ningún modo que adoptaron políticas a favor del comercio³. El aumento en el comercio pudo haber sido producto de otras políticas o incluso pura casualidad. Por construcción, los “más

3 Para este cálculo separamos las economías ricas (los miembros originales de la OCDE más Chile, Corea, Singapur, Taiwan; China y Hong Kong - China). Los “más globalizados”, el primer tercio de los países en desarrollo en términos de incrementos en el comercio respecto al PIB entre 1970 y 1990, son Argentina, Bangladesh, Brasil,

globalizados” tuvieron un incremento considerable en el comercio, respecto a su ingreso: 104%, comparado con el 71% de los países ricos. El resto de países en desarrollo, los dos tercios, ha presentado disminuciones en el comercio respecto al PIB en este período. La variación en el desempeño de las exportaciones se presenta en la Figura 1.9.

Figura 1.9
Cambio en el comercio/PIB para algunos países, 1977-1997



Fuente: World Bank (2001d).

China, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, República Dominicana, Haití, Hungría, India, Jamaica, Jordania, Malasia, Malí, México, Nepal, Nicaragua, Paraguay, Filipinas, Ruanda, Tailandia, Uruguay y Zimbabwe. Los “menos globalizados” son los otros países en desarrollo que tenemos en los datos. Este último grupo es más diverso. Incluye países cuyo desempeño económico ha sido extremadamente malo, y algunos países de la antigua Unión Soviética que pasaron por el difícil período de transición de los años noventa. Algunos de los países menos globalizados han tenido un comercio estable pero no creciente y un crecimiento positivo pero lento.

Los más globalizados no fueron extraídos del grupo de países de más alto ingreso. De hecho, en 1980 eran más pobres como un todo⁴. Los dos grupos tenían niveles educativos muy similares en 1980 (Tabla 1.1). Desde 1980, los más globalizados han tenido ganancias significativas en la educación básica: los años promedio de escuela primaria para los adultos aumentó de 2,4 años a 3,8 años. Los menos globalizados tuvieron menos progresos y ahora están retrasados en los niveles primarios de educación. La diseminación de la educación básica tiende a reducir la desigualdad y aumentar los estándares de salud, así como ser complementarios al proceso de aumentar la productividad. En la Tabla 1.1 también puede verse que ambos grupos redujeron la inflación a un solo dígito en las últimas dos décadas. Finalmente, en 1997, los más globalizados se ubicaron más favorablemente en un índice de derechos de propiedad y en el índice de legislación⁵. La misma medición no está disponible para 1980, pero es evidente que países como China y Hungría han fortalecido los derechos de propiedad a medida que se han reformado.

Tabla 1.1
Características de economías en desarrollo más
y menos globalizadas
(Promedios ponderados por población)

Características socioeconómicas	Más globalizados (24)	Menos globalizados (49)
Población, 1997 (miles de millones)	2,9	1,1
PIB <i>per cápita</i> , 1980	US\$1488	US\$1,947
PIB <i>per cápita</i> , 1997	US\$2485	US\$2,133
Inflación, 1980 (porcentaje)	16	17
Inflación, 1997 (porcentaje)	6	9
Índice de legislación, 1997 (promedio mundial = 0)	-0,04	-0,48
Años promedio de escuela primaria, 1980	2,4	2,5
Años promedio de escuela primaria, 1997	3,8	3,1
Años promedio de escuela terciaria, 1980	0,8	0,7
Años promedio de escuela secundaria, 1997	1,3	1,3
Años promedio de escuela terciaria, 1980	0,08	0,09
Años promedio de escuela terciaria, 1997	0,18	0,22

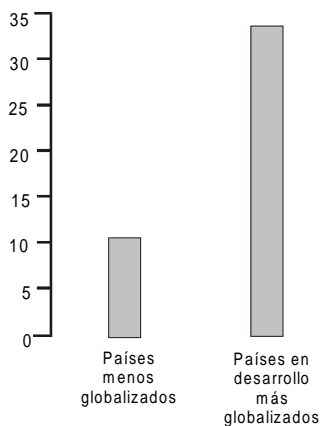
Fuente: Dollar (2001).

4 Los más globalizados tenían un PIB *per cápita*, medido por el poder de paridad de compra, de US\$1.488 en 1980, comparado con US\$1.947 para otros países en desarrollo (Tabla 1.1). Estos son promedios ponderados por la población de modo que China e India, países relativamente pobres, tienen una ponderación más grande. Sin embargo, incluso un promedio simple del PIB *per cápita* era significativamente bajo para los países en proceso de globalización en 1980.

5 El índice de legislación tiene una desviación estándar de 1.0. La ventaja de 0.44 de los países en proceso de globalización es aproximadamente la misma que la ventaja que tiene Uganda sobre Zambia.

Durante la tercera ola de globalización, los nuevos países globalizados también redujeron sus tarifas de importación significativamente, 34 puntos en promedio, comparado con 11 puntos para los países que son menos globalizados (Figura 1.10). Sin embargo, los cambios de política no estaban exclusiva o primordialmente concentrados en el comercio. La lista de países globalizados después de 1980 incluye los bien conocidos por sus reformas, como Argentina, China, Hungría, India, Malasia, México, Filipinas y Tailandia, los cuales llevaron a cabo reformas que incluyen la liberalización de la inversión, la estabilización y los derechos de propiedad. El resultado de una integración en la economía mundial no necesariamente se debe a cambios en la política comercial. Collar y Zoido-Lobaton (2001) encuentran que derechos de propiedad creíbles y una legislación fuerte, más estabilidad macroeconómica están asociados con comercio e inversión extranjera directa. Un incremento de una desviación estándar en un índice de legislación (más o menos la diferencia entre Kenya y Uganda) está asociado con 4 puntos porcentuales más de comercio en el PIB y un punto porcentual más en la inversión extranjera directa (Figura 1.11). Ellos también encuentran que está asociado con una menor emigración.

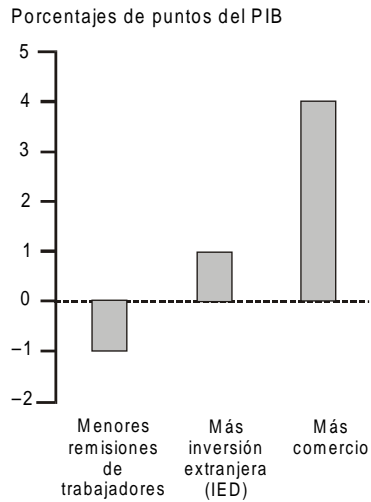
Figura 1.10
Disminución en las tarifas de importación promedio,
mediados de los años ochenta a finales de los noventa



Fuente: Dollar y Kraay (2001b).

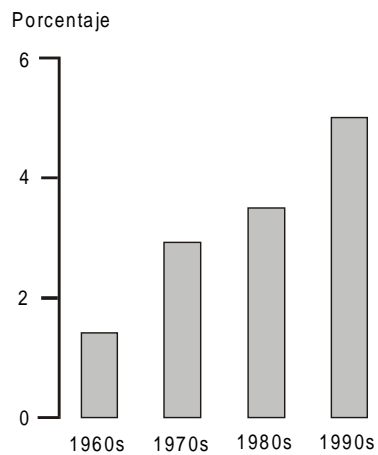
A medida que se reformaban e integraban con el mercado mundial, los países en desarrollo “más globalizados” comenzaron a crecer rápidamente, acelerando a un ritmo de 2,9% en los años setenta hasta un 5% en los años noventa (Figura 1.12).

Figura 1.11
Resultados de una mejor legislación



Fuente: Dollar y Zoido-Lobato (2001).

Figura 1.12
Tasas de crecimiento del PIB *per cápita*: países en desarrollo más globalizados



Fuente: Dollar y Kraay (2001b).

Estos países entraron en un círculo virtuoso de crecimiento del producto y crecimiento de penetración en el mercado mundial. Parece probable que el crecimiento en el comercio reforzó a cada uno de ellos y que las políticas de expansión de la educación, reducción de barreras al comercio y reformas sectoriales estratégicas reforzaron tanto el crecimiento como el comercio.

Si existe una conexión causal de apertura comercial hacia el crecimiento, no es el problema relevante. En los países de bajo ingreso que entraron en los mercados globales, un acceso más restringido a estos mercados afectaría el crecimiento, sin importar si la industrialización fue disparada por la apertura misma. Sin embargo, la apertura integra una economía en un mercado más grande, y desde Adam Smith los economistas han sugerido que el tamaño del mercado importa en el crecimiento. Un mercado más grande da acceso a más ideas, permite la colocación en inversiones de grandes costos fijos y una división del trabajo más detallada. Un mercado más grande también amplía las posibilidades. Aunque las posibilidades más amplias para los consumidores de alto ingreso son irrelevantes en la reducción de la pobreza, este número más grande de posibilidades puede ser un factor más importante para las empresas que para los consumidores. Por ejemplo, a medida que la India liberaba el comercio, las compañías pudieron comprar maquinaria de mayor calidad. Efectos similares se han encontrado ante la liberalización de importaciones de China. Finalmente, un mercado más grande intensifica la competencia y esto puede fomentar la innovación. Existe evidencia de que la integración con la economía mundial es más importante para las economías pequeñas y pobres que lo que sería para las economías grandes como India y China (Sach y Warner, 1995; Collier y Gunning, 1999).

También existe una gran cantidad de evidencia en regresiones entre países sobre la apertura y el crecimiento (véase el Recuadro 1.1). Esta evidencia debe manejarse con cuidado pero no debe negarse en caso alguno. Lindert y Williamson (2001a) la resumen así: las dudas que uno pueda tener sobre cada estudio por separado pueden amenazar la evidencia que surge de todos los estudios. A pesar de que nadie puede afirmar que la apertura al comercio ha ayudado, sin duda alguna, a las economías del tercer mundo, la preponderancia de la evidencia soporta estas conclusiones. Un modo de ver más claramente todo el bosque es considerar dos grupos, uno casi vacío y el otro completamente vacío. El casi vacío consta de todos los estudios estadísticos que muestran que la protección ha ayudado al crecimiento económico del tercer mundo y que la liberalización las ha afectado. El segundo conjunto, el vacío, contiene aquellos países que escogieron ser menos abiertos al comercio y flujo de factores en los años noventa que en los años sesenta, y aumentaron sus estándares de vida al mismo tiempo. Lo que más podemos decir al respecto es que no hay victorias que reportar a favor de la antiglobalización en el tercer mundo de posguerra. Inferimos que esto se debe a que una mayor libertad en el comercio estimula el crecimiento en las economías del tercer mundo de hoy en día, a pesar de sus efectos antes de 1940 (pp. 29-30).

Recuadro 1.1: Apertura y crecimiento: evidencia de regresiones

Es difícil establecer una conexión entre la apertura y el crecimiento de un modo riguroso. Las acciones específicas de liberalización comercial que son importantes incluyen medidas que no tienen que ver con tarifas, como eliminar esquemas de licencias o permitir el acceso a un tipo de cambio extranjero para transacciones en la cuenta corriente, y es difícil cuantificar estas políticas. Además, los países tienden a llevar a cabo paquetes de reformas al mismo tiempo, de modo que identificar por separado efectos de una reforma puede no ser posible. Reconociendo estas limitaciones, ¿qué ha encontrado la literatura de comparaciones entre países? Sachs y Warner (1995) afirmaban que políticas liberales de comercio generan (causan) crecimiento. Ellos desarrollan una medida de apertura basada en tasas tarifarias para equipos de capital, el grado de barreras no tarifarias y el grado de distorsiones en el mercado de moneda extranjera (aproximada por una ganancia adicional en el mercado paralelo). Dollar (1992) crea un índice de nivel de precio ajustado por la asignación inicial de factores, argumentando que algunos precios de bienes transables reflejan altos niveles de protección de importaciones, y encuentra un significativo efecto en el crecimiento. Ambas medidas han sido criticadas (por Rodríguez y Rodrik, 1999, entre otros) partiendo de que son más una medida de buenas instituciones y políticas que de la política comercial, definida de un modo más preciso. Esto presenta un importante problema de identificación: los países con más apertura comercial y políticas de inversión tienden a ser aquellos con derechos de propiedad más sólidos y mejores instituciones económicas. Frankel y Romer (1999) encuentran que la apertura medida por la participación del comercio en el ingreso está fuertemente relacionada con el crecimiento de largo plazo. Están en capacidad de desplazar la posibilidad de una causalidad en el sentido contrario, de crecimiento hacia el comercio, mediante una “instrumentación” sobre el comercio con variables geográficas.

Mientras que estos estudios soportan los modelos en los cuales el acceso a los mercados acelera el crecimiento, no existe un modo fácil de eliminar la posibilidad de que elementos geográficos afecten el crecimiento a través de otros canales. Una aproximación diferente a la medición de la apertura es abordada por Ales y Glaeser (1999) en su estudio sobre el siglo XIX en América. Abordan la apertura en el sentido del acceso a puertos marítimos y servicios ferroviarios, y encuentran que regiones atrasadas con apertura tienden a crecer más rápido y converger hacia regiones más avanzadas. Específicamente, interactúan su nivel de apertura con los niveles iniciales de desarrollo y encuentran que las combinaciones de apertura y atraso están asociadas con un rápido desarrollo. Finalmente, existen algunos estudios recientes que se concentran en cambios en la tasa de crecimiento y cambios en el comercio y la inversión extranjera directa. Esta aproximación tiene la ventaja de que todas las variables que no cambian en el tiempo, como geografía, divisiones etnolingüísticas, medidas institucionales que no muestran variación en el tiempo, son descartadas reduciendo los problemas de multicolinealidad. Dollar y Kraay (2001b) afirman que tanto el incremento en el comercio como en la inversión extranjera directa están relacionados con el crecimiento acelerado. Ellos controlan mediante cambios en otras políticas y señalan la presencia de cambio en la causalidad con instrumentos internos.

Para concluir, desde 1980 la integración global de los mercados de mercancías ha permitido a aquellos países con ubicación, políticas, instituciones e infraestructura razonables, reafirmar su mano de obra abundante para brindarles una ventaja comparativa en algunas manufacturas y servicios. La ventaja inicial ofrecida por una mano

de obra barata ha disparado un ciclo virtuoso de otros beneficios del comercio. Por ejemplo, cuando Bangalore inicialmente entró en el mercado mundial de programas de computador, lo hizo reafirmando su ventaja comparativa de una mano de obra barata y educada. A medida que más y más firmas gravitaban hacia la ciudad, comenzó a generar economías de aglomeración. El incremento en ganancias por las exportaciones financió más importaciones y, en consecuencia, se intensificó la competencia y se ampliaron las posibilidades. Existe cierta evidencia de que estos cuatro efectos de aumento en el comercio no sólo elevaron el ingreso real sino también su tasa de crecimiento. Sin embargo, el proceso de crecimiento es complejo y, ciertamente, el comercio no es suficiente para el crecimiento.

Marginalización: ¿por qué la experiencia de países pobres ha sido la opuesta de los globalizados?

Países con una población total de alrededor de dos mil millones no se han integrado definitivamente en la economía industrial global. Entre estos países están la mayoría de África y muchas economías de la antigua Unión Soviética. Estos países sufren usualmente deterioro y términos volátiles de intercambio en los mercados de sus bienes primarios de exportación. En el agregado, su ingreso *per cápita* ha declinado en la tercera ola de globalización. ¿Por qué estos países divergen tan drásticamente de los países en el proceso de globalización? ¿Podrían emular tardíamente a los globalizados en reafirmar su ventaja comparativa en abundante mano de obra, y en consecuencia, diversificar sus exportaciones hacia los servicios y las manufacturas? Frente a este problema existen tres puntos de vista.

El punto de vista de “Unirse al club”. Esta visión del problema afirma que los países en proceso de globalización débiles han fallado en reafirmar su ventaja comparativa de abundante mano de obra por sus débiles políticas económicas. Si, por ejemplo, la infraestructura es pobre, la educación inadecuada, la corrupción abunda y las barreras comerciales son altas, entonces la ventaja en costos por abundante mano de obra es más que anulada por estas desventajas. De acuerdo con este punto de vista –el cómo y el cuándo las políticas, instituciones e infraestructura, sean mejoradas–, los países se integrarán en el mercado mundial de manufacturas y servicios.

El punto de vista de la “Desventaja geográfica”. Esta visión argumenta que muchos de los países que han fallado en entrar a los mercados mundiales de manufacturas sufren una desventaja fundamental en su ubicación. Incluso con buenas políticas, instituciones e infraestructura, un país sin costas, infestado de malaria, simplemente no será competitivo en las manufacturas u otros servicios como el turismo. En algunos casos se afirma que precisamente por los beneficios de buenas políticas en insti-

tuciones e infraestructura en tales ambientes son tan modestos, que por ello no se emprenden reformas.

Para muchos países en desarrollo, los costos de transporte a los mercados de la OCDE son más altos que la tarifa sobre sus bienes, de modo que estos costos representan una barrera mayor a la integración que las políticas comerciales de los países ricos. Algunas veces la explicación de algunos costos de transporte es la geografía adversa. Pero los costos de transporte están muy influidos por la calidad de la infraestructura, como lo implica el punto de vista de “Unirse al club”. Limão y Venables (2000) encuentran que “las economías africanas tienden a comerciar menos con el resto del mundo y con ellas mismas de lo que se hubiera predicho por un simple modelo de gravedad, y la razón para ello es su poca infraestructura” (p. 25). Esto incluye puertos ineficientes, pero aún más importante, la infraestructura interna de caminos, ferrocarriles y telecomunicaciones. Collier y Gunning (1999, pp. 71-72) documentan las deficiencias en infraestructura de África:

Existe menos infraestructura que en ningún otro sitio. Por ejemplo, la densidad de la red de carreteras es sólo de 55 kilómetros por mil kilómetros cuadrados, comparado con los más de 800 kilómetros de la India; y sólo una décima de los teléfonos *per cápita* de Asia. La calidad de la infraestructura también es muy baja. El sistema telefónico ha triplicado el nivel de fallas de Asia y la proporción de trenes de diesel en uso es 40% más bajo. Los precios del uso de la infraestructura son mucho más altos. Las tarifas de transporte en tren son en promedio el doble de las de Asia. Los costos portuarios son más altos (por ejemplo, el costo de un contenedor en Abidján es de US\$200 respecto a US\$120 en Antwerp). El transporte aéreo es cuatro veces más costoso que en el este de Asia. Gran parte del transporte internacional es manejado por un cartel, lo que refleja la regulación de los gobiernos africanos con la intención de promover las compañías nacionales de envíos y aerolíneas. Como resultado de estos altos costos, en 1991 los pagos por fletes y seguros al comercio sumaban el 15% de las ganancias en las exportaciones, mientras que el promedio en los países en desarrollo es de 6%. Aún más, esta tendencia ha aumentado en África, mientras se ha reducido en otras regiones: los datos comparables para 1970 eran de 11% y 8%.

Entonces, muchos de los países en globalización tienen altos costos de transporte a los mercados mundiales, en parte por su desventajosa ubicación intrínseca y en parte por su débil infraestructura. Como resultado, tienen bajos salarios, y cuando el comercio está libre de barreras, los salarios no se alinean con los salarios de las regiones más favorecidas.

El punto de vista de “Perdieron el barco”. Esta visión del problema acepta el argumento de “Unirse al club” que afirma que si alguno de estos países hubiese tenido buenas políticas, habría irrumpido en las manufacturas y servicios mundiales, pero además agrega que la mayoría de ellos ya han perdido el barco. La demanda mundial

de manufacturas está limitada por los ingresos mundiales, y gracias a las economías de aglomeración las firmas se ubican en concentraciones industriales. A pesar de que aún haya espacio para muchas de estas concentraciones industriales, las firmas ya tienen ubicaciones satisfactorias en países con abundante mano de obra y los retrasados en el proceso no tienen mucho que ofrecer.

¿Quién está en lo correcto?

Lo más posible es que cada visión tenga la razón hasta cierto punto. Parece muy factible que haya espacio para nuevos entrantes en el mercado mundial de manufacturas y servicios, y algunas ciudades bien ubicadas en sus países que reformen sus políticas, instituciones e infraestructura, con seguridad desarrollarán con éxito aglomeraciones industriales importantes. Del mismo modo, es posible que si todos los países adelantaran reformas, habría lugares mucho mejor ubicados que nuevas agrupaciones industriales, de modo que realmente se habían equivocado de barco. Finalmente, algunos países están inevitablemente mal ubicados y simplemente no se industrializan. Tales países pueden pasar a ser competitivos en servicios internacionales, pero el mercado actual de servicios está mucho más integrado que los mercados de mercancías. Esto se debe, en parte, a las recientes negociaciones comerciales que se han concentrado en reducir las barreras al comercio de mercancías.

Independientemente de si las desventajas que enfrentan los países en proceso de globalización débiles fuesen intrínsecas o pudiesen alterarse mediante unas mejores políticas, sus tasas de crecimiento habrían sido menores durante la tercera ola de globalización que durante la segunda. Una razón es que muchos países dependen de bienes primarios que han sufrido caídas en los precios de sus exportaciones. Esto está probablemente relacionado con la caída del crecimiento de los países desarrollados. ¿Habría sido la globalización misma la que contribuyó a la marginalización de estos países? Un modo en el que tal vez haya podido tener un efecto adverso sobre los globalizados débiles es a través del crecimiento del mercado de capitales internacionales. La mayoría de los países marginados se integraron en un mercado de capitales mundial mediante flujos de capital atractivos pero con la características de ser volátiles. En 1990, África —la región donde el capital es más escaso—, tuvo aproximadamente 40% de su riqueza en el exterior del continente, la proporción más alta de toda la región. Esta integración no fue una opción de política: la mayoría de los países africanos establecieron control a los capitales, pero no fueron efectivos. Las principales fuerzas que actúan sobre los capitales volátiles han sido desviaciones de la tasa de cambio, calificaciones de riesgo desfavorables y alto endeudamiento (Collier, Hoeffler y Patillo, 2001). Sin embargo, la fuga de capitales se relajó por el crecimiento de la banca internacional, parte de éste por fuera de las fronteras del país, con prácticas mediocres de seguimiento y vigilancia a los capitales. Un segundo modo en que

la globalización pudo haber afectado los países en globalización es mediante el creciente riesgo de una guerra civil. La incidencia de guerras civiles se ha reducido en las regiones en proceso de globalización, pero aumentó seriamente en África. La dependencia en las exportaciones de bienes primarios es un poderoso factor de riesgo ante una guerra civil, probablemente porque representa fáciles fuentes de financiación para los grupos rebeldes. Mientras que la mayoría de las regiones han diversificado las exportaciones, África ha permanecido dependiendo de los bienes primarios. Así, los conflictos tienden a durar más tiempo: las oportunidades de alcanzar la paz son mucho más bajas durante la tercera ola de globalización que durante la segunda.

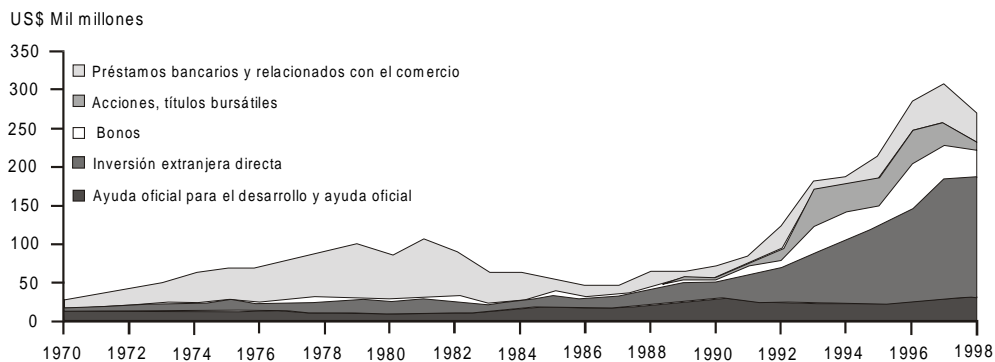
El resurgimiento de los flujos internacionales de capitales

Los controles a la salida de flujos de capital de los países de altos ingresos han sido levantados gradualmente: por ejemplo, el Reino Unido removi6 sus controles al movimiento de capitales en 1979. Los gobiernos en los países en desarrollo han adoptado gradualmente políticas menos hostiles hacia la inversión extranjera. En parte como resultados de estas políticas y en parte debido al *shock* de los precios del petróleo en la década de los años setenta, significativas cantidades de capitales privados comenzaron a fluir a los países en desarrollo.

El flujo total de capitales hacia los países en desarrollo pasó de menos de US\$28.000 millones en 1970 a cerca de US\$306.000 millones en 1997, en términos reales (Figura 1.13). En este proceso, su composición cambió significativamente. La importancia de flujos de ayuda oficiales pasó a ser menos de la mitad, mientras que los flujos privados de capital pasaron a ser la mayor fuente de capital para gran número de economías emergentes. La composición de los flujos privados de capital también cambió. La inversión extranjera directa creció continuamente en los años noventa. Unión de empresas y absorciones fueron las fuentes más determinantes en este incremento, especialmente aquellas que resultaban de la privatización de compañías públicas. El flujo neto de portafolio pasó de US\$0.01 mil millones en 1970 a US\$103 mil millones en 1996, en términos reales. Nuevos fondos mutuos internacionales y fondos de pensiones ayudaron a canalizar los flujos hacia países en desarrollo. La importancia de préstamos bancarios sindicados y otros flujos privados decreció permanentemente en términos relativos durante todo el período, especialmente después de la crisis de la deuda de los años ochenta.

A pesar de que los flujos netos de capitales privados hacia países en desarrollo se incrementaron durante la tercera ola de globalización, analizando un indicador, éstos fueron más modestos que durante la primera ola. En 1998, la acumulación de capital extranjero era de 22% del PIB de un país en desarrollo, casi el doble de lo que era a mediados de los años setenta, pero aún está muy por debajo del 32% que alcanzó en 1914 (Maddison, 2001). Algunos países recibieron grandes entradas de capital, mien-

Figura 1.13
Flujo neto de capitales hacia países en desarrollo por tipo de flujo, 1970-1998



Fuente: Schumukler y Zoido-Lobato (2001).

tras otros recibieron muy poco. Los doce mayores mercados emergentes están recibiendo la mayoría de los flujos netos, es decir, países como Argentina, Brasil, China, India, Malasia, México y Tailandia. Los países que más éxito tuvieron en atraer la inversión extranjera directa fueron Malasia y Chile, ambos con un acumulado en la inversión extranjera directa de US\$2.000 *per cápita*.

La inversión extranjera directa no sólo trae capital, sino también tecnología avanzada y acceso a los mercados internacionales. Dollar y Kraay (2001b) encuentran que la inversión extranjera directa ha fortalecido el crecimiento, mientras que el nivel general de inversión no tiene, por sí mismo, un efecto significativo en el crecimiento, otros factores son más determinantes.

El flujo de capitales hacia los países en desarrollo son una pequeña proporción del mercado mundial de capitales. Dado que los dueños del capital se preocupan sobre el riesgo, la mayoría de los flujos de capital están entre los países desarrollados en lugar de éstos hacia los países en desarrollo. Incluso Malasia y Chile tienen menos inversión extranjera directa *per cápita* que cualquier país desarrollado. La inversión extranjera directa *per cápita* en los Estados Unidos es más de US\$3.200, mientras que en África es de sólo US\$124 (Maddison, 2001) y esto a pesar de que las diferencias en capital por miembros de la fuerza laboral entre los países en desarrollo y desarrollados son mucho más grandes de lo que fueron durante la primera ola de globalización. Es evidente que los mercados mundiales de capitales pueden hacer más para incrementar el crecimiento de los países de ingresos bajos. Como lo discutiremos en el Capítulo 3, existe evidencia de un sesgo sistémico en contra de África.

Formación de presiones migratorias

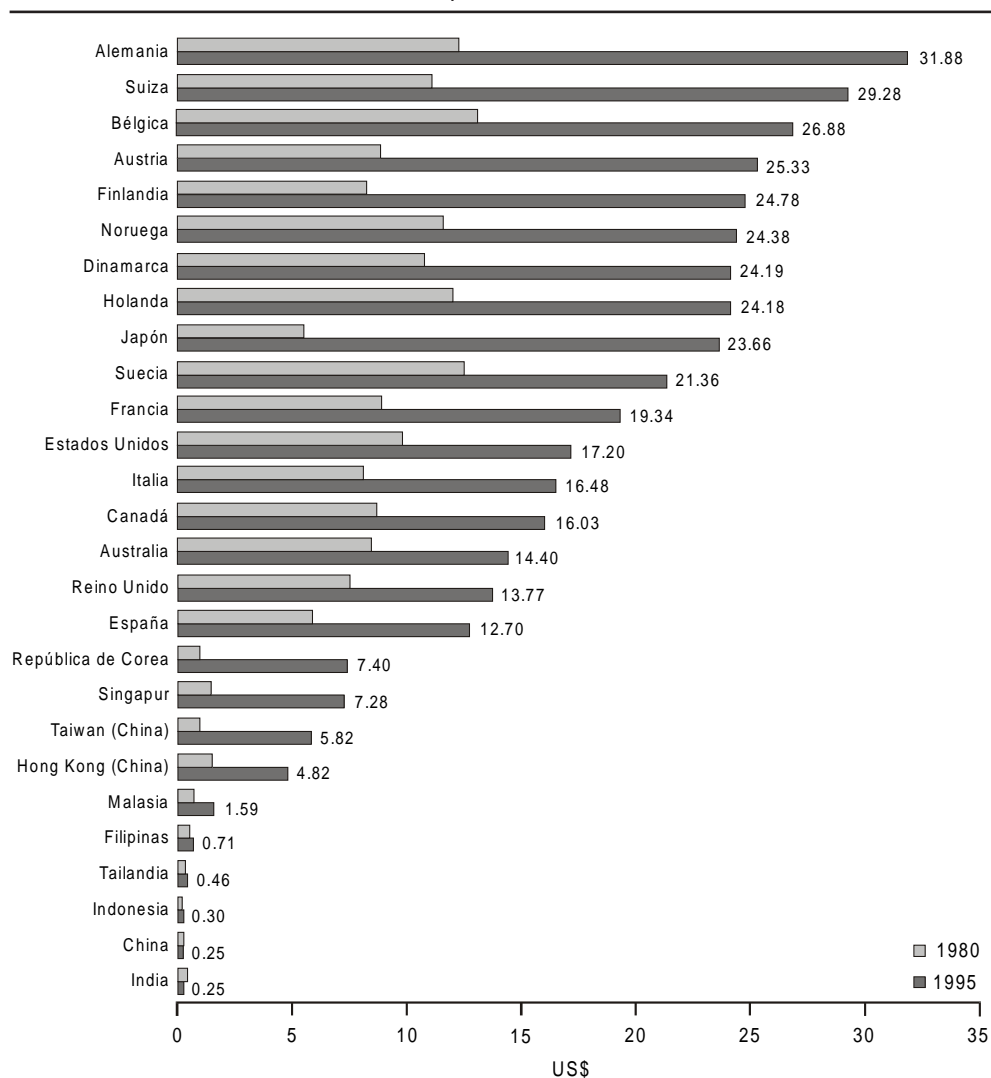
Las enormes brechas en el ingreso que se formaron en la etapa final de la segunda ola de globalización crearon intensas presiones económicas para que la población migrara fuera de zonas pobres; se trató tanto de una migración del sector rural al urbano dentro de los países, como hacia otros países. Estas presiones se vieron frustradas por los controles migratorios, pero en algunos países ricos los controles se relajaron durante la tercera ola, con poderosos efectos en los salarios en los países pobres.

Recuérdese que en la gran primera ola moderna de globalización, desde 1870 hasta 1910, cerca del 10% de la población mundial se reubicó permanentemente. Gran parte de este flujo fue motivado por consideraciones económicas, el deseo de encontrar una mejor vida en un lugar más favorable. Son las mismas fuerzas que operan hoy; sin embargo, las políticas en contra de la migración internacional son mucho más restrictivas que en el pasado. Cerca de 120 millones de personas (2% de la población mundial) viven en países extranjeros (es decir, no en el país en donde tienen su ciudadanía). Casi la mitad de este número de emigrantes está en los países industrializados y la otra mitad en los países en desarrollo. Sin embargo, ya que la población de países en desarrollo es aproximadamente cinco veces más grande que la población de los países desarrollados, los emigrantes representan una gran porción de la población en países ricos (cerca de 6%) respecto a los países pobres (alrededor de 1%).

La principal racionalidad económica para la migración es que los salarios por las mismas habilidades difieren en lugares diversos, especialmente entre países en desarrollo y países ricos. La compensación promedio por hora del empleo en el sector manufacturero es cerca de US\$30 por hora en Alemania, y una centésima (US\$0.30) en China e India (Figura 1.12). La brecha es particularmente grande, pero incluso entre los Estados Unidos y los países recién industrializados como Tailandia o Malasia, la brecha de compensación es de diez veces. Parte de esta diferencia resulta del hecho de que el trabajador alemán típico tiene mucha más educación y entrenamiento que el trabajador típico de la China o la India. Sin embargo, las diferencias en habilidades sólo pueden explicar una pequeña parte del diferencial salarial. Un estudio que seguía individualmente a inmigrantes legales, encuentra que en promedio los individuos dejaban trabajos en México donde les pagaban US\$31 por semana y a su llegada a los Estados Unidos podían recibir inmediatamente US\$278 por semana (un incremento de nueve veces el salario anterior). Del mismo modo, los trabajadores en Indonesia ganan US\$0.28 por día, comparado con US\$2 por día o más en su país vecino, Malasia. Claramente existen enormes ganancias para un trabajador individual que migra a una economía más desarrollada.

Estas grandes diferencias salariales entre países llevan a la formación de fuertes presiones migratorias, a pesar de que la escala actual de migración depende de las

Figura 1.14
Costos laborales por hora en la manufactura



Fuente: Stalker (2000).

restricciones que enfrentan los emigrantes. Hatton y Williamson (2001) estudiaron la emigración del África. Ellos encuentran que tanto la ampliación de los diferenciales salariales y un *boom* demográfico en las edades entre 10-29 años están generando fuertes presiones migratorias, a pesar de que esta presión ha sido controlada por las

restricciones a la entrada. La emigración desde México ha sido menos restringida. Existen aproximadamente 7 millones de inmigrantes legales en los Estados Unidos, y una estimación adicional de 3 millones de trabajadores indocumentados. Esto significa que cerca del 10% de la población mexicana está viviendo o trabajando en los Estados Unidos. Una emigración de esta escala tiene un efecto significativo en el mercado laboral de un país en desarrollo. Atton y Williamson estiman que el efecto de emigración del África sobre los salarios de los que se quedan atrás aumenta fuertemente los salarios de los que se quedan en el país aun sin tener habilidades. Es probable que la migración de México haya aumentado sustancialmente los salarios en este país.

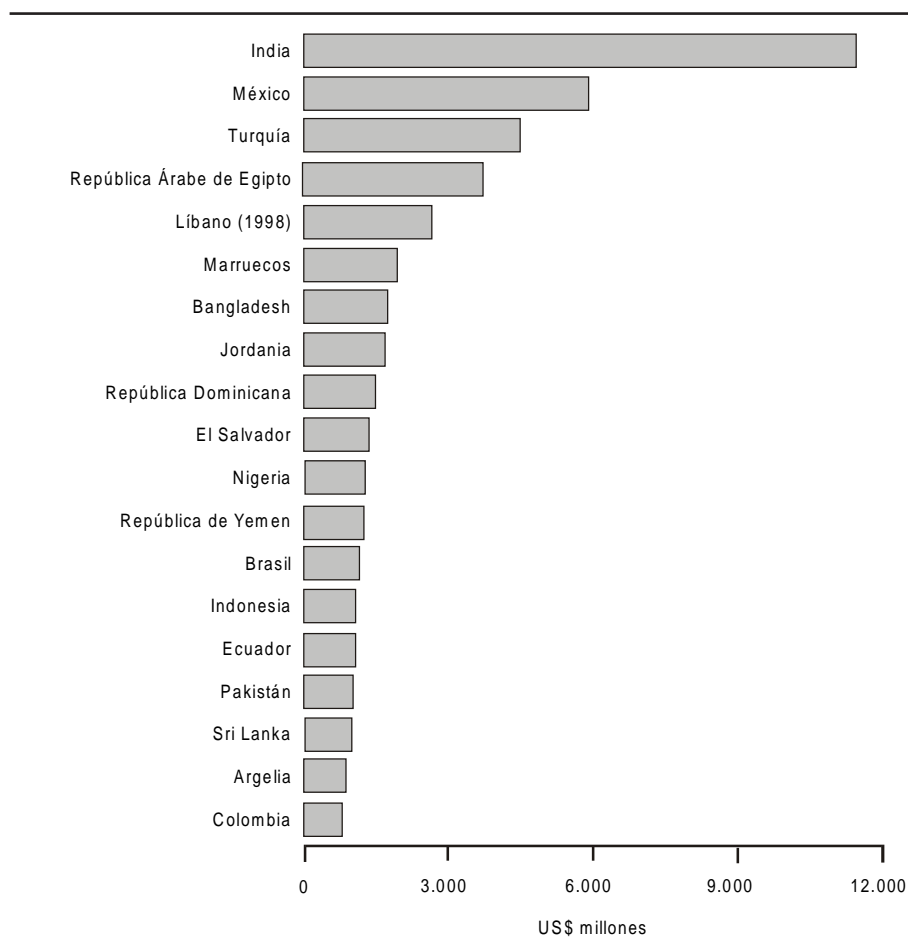
Los beneficios de la migración para la región que envía personas, van más allá de altos salarios para los que no emigran. Los emigrantes envían grandes cantidades de dinero a sus familiares y esta es una importante fuente de flujos de capital (Figura 1.15). Las remisiones de ciudadanos hindúes que trabajan en el exterior son seis veces más altas que la ayuda externa que recibe el país.

Además gran parte del comercio y la inversión depende de canales familiares y personales. Para presentar un ejemplo histórico significativo, gran número de chinos han emigrado de la China hacia otros países asiáticos (especialmente Tailandia, Malasia, Indonesia y Singapur). Los canales familiares chinos juegan un importante papel en el comercio y la inversión entre estos países y China. Es inherentemente difícil estudiar y cuantificar este fenómeno, pero existe evidencia más general de que el lenguaje desempeña un papel crucial en la expansión del comercio y la inversión, y tiene sentido que entre más fuertes sean los lazos familiares, puede haber un efecto aún mayor. El punto acá es que la migración puede facilitar otro flujo de la globalización: comercio, capital e ideas. Tomemos, por ejemplo, el reciente surgimiento de la migración de la India hacia los Estados Unidos. Ocurre que esta inmigración está particularmente relacionada con sectores de alta tecnología. Así, soporta mayores niveles de flujo de tecnología e información entre los Estados Unidos y la India, y también fomenta más inversión estadounidense en la India. Algunos empresarios hindúes exitosos en los Estados Unidos pueden llegar a abrir plantas en su país de origen o compañías estadounidenses pueden contratar ingenieros de la India para trabajar en la India; y como gran parte del comercio de manufacturas y servicios está asociado con esta clase de canales, el comercio entre los dos países puede incrementarse.

¿Cuáles han sido los efectos de la tercera ola de globalización en la distribución del ingreso y la pobreza?

La entrada de países en desarrollo en los mercados mundiales de manufactura y servicio, y el resurgimiento de la migración y los flujos de capitales han afectado la pobreza y distribución del ingreso entre y dentro de los países. Las políticas domésticas no relacionadas con la globalización también pueden afectar la distribución del ingreso.

Figuras 1.15
Remisiones de los trabajadores, 1999

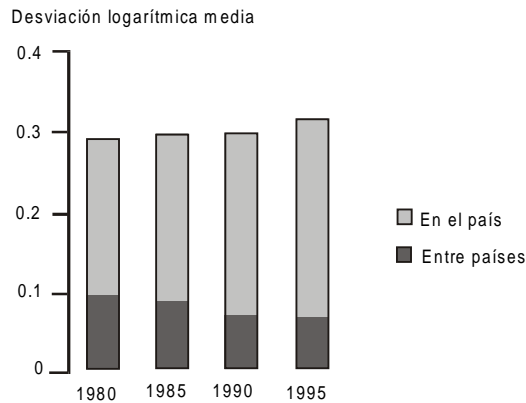


Fuente: World Bank (2001d).

Entre los países desarrollados la globalización ha continuado generando la convergencia de la primera y segunda ola. Para 1995, la desigualdad entre países era menos que la mitad de lo que era en 1960 y sustancialmente menor de lo que era en 1980. Sin embargo, como lo muestra la figura 1.16, se presentó un serio incremento en la desigualdad dentro de los países, revirtiendo la tendencia vista durante la segunda ola. Parte de esto se pudo haber debido a la inmigración. No obstante, también pudo haber sido por cambios de políticas impositivas y gasto social no relacionado con la globalización. La integración económica mundial es consis-

te con las amplias diferencias en las políticas distributivas de las economías: la desigualdad difiere enormemente entre países con el mismo grado de globalización. Para las economías de la OCDE, tomadas como un todo, la globalización probablemente ha sido un factor igualador; mientras que la desigualdad entre los países ha disminuido.

Figura 1.16
Desigualdad de las familias de países ricos, 1980-1995



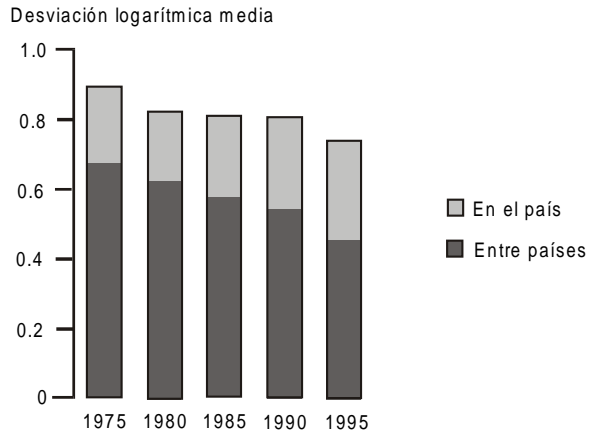
Fuente: Clark, Dollar y Kraay (2001).

Entre los países en el nuevo proceso de globalización el mismo patrón de convergencia ha sido evidente como ha ocurrido entre las economías de la OCDE por un largo tiempo. Sachs y Warner (1995) encuentran que se trata de un fenómeno característico de las economías abiertas. Tomando la OCDE y los nuevos globalizados como un grupo común de economías integradas, la desigualdad en general ha disminuido (Figura 1.17).

Como en los países de la OCDE, la desigualdad dentro de los países ha aumentado en los nuevos globalizados. Sin embargo esto se debe al aumento de la desigualdad en China, que aporta un tercio de la población de los nuevos globalizados. China comenzó su modernización con una distribución del ingreso extremadamente pareja y con una alta pobreza extrema. La desigualdad en el área rural de China ha disminuido en la actualidad. El gran crecimiento en la desigualdad se ha presentado entre las áreas rurales y las crecientes aglomeraciones urbanas (Figura 1.18), y entre las provincias con aglomeración y sin aglomeración.

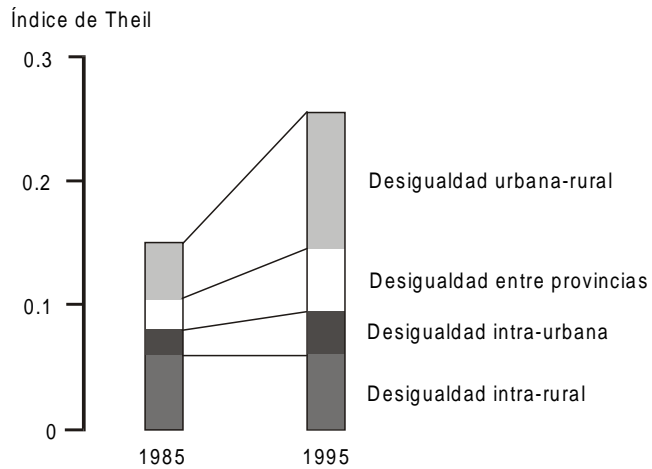
Una investigación más cuidadosa sobre los cambios en desigualdad dentro de los países es el realizado por Dollar y Kraay (2001a) y Ravallion (por publicarse). Exis-

Figura 1.17
Desigualdad de las familias del mundo en globalización, 1975-1995



Fuente: Clark, Dollar y Kraay (2001).

Figura 1.18
Incremento de la desigualdad en China, reflejo de la creciente desigualdad en diferentes regiones



Fuente: Nehru (1997).

ten dificultades sustanciales para comparar la distribución del ingreso entre países. Los países difieren en el concepto de medición (ingreso *versus* consumo), la medición del ingreso (bruto *versus* neto), las unidades de observación (individuos *versus* familias) y el cubrimiento de la encuesta (nacional *versus* regional). Dollar y Kraay restringen su atención a los datos de distribución basados en fuentes nacionales representativas identificadas por su alta calidad por Deininger y Squire (1996), y llevan a cabo simples ajustes para controlar por las diferencias en los tipos de encuestas. Estos datos cubren un total de 137 países. Se concentran en que ha pasado al ingreso del 20% más pobre de la población. Ellos encuentran que, en promedio, existe una relación uno a uno entre la tasa de crecimiento del ingreso de los pobres y la tasa de crecimiento del ingreso promedio de la sociedad; sin embargo existe mucha variación alrededor de esta relación promedio. Ellos investigan entonces si los cambios en el comercio tienen efectos en esta variación y encuentran que no hay relación entre cambios en la apertura y cambios en la desigualdad, sin importar si la apertura se mide por la participación del comercio en el ingreso, la medida de apertura de Sachs-Warner, las tarifas comerciales promedio o los controles al capital. Ravallion cualifica este resultado. Él encuentra que a pesar de que *en promedio* la apertura no afecta la desigualdad, en países de bajos ingresos se asocia con mayor desigualdad. A pesar de este efecto neto existen ganadores y perdedores de las políticas comerciales.

La combinación de un rápido crecimiento sin cambios sistemáticos en la desigualdad ha reducido considerablemente la pobreza absoluta en los nuevos países globalizados. Entre 1993 y 1998 (el período más reciente para el cual tenemos datos), el número de personas en la pobreza absoluta disminuyó un 14% hasta 762 millones. Para ellos, la tercera ola de globalización es una era dorada. La pobreza es predominantemente rural. A medida que los nuevos globalizados entran en los mercados mundiales, su ritmo de industrialización y urbanización ha crecido. Las personas han tomado la oportunidad de migrar de lugares riesgosos y pobres en las zonas rurales a lugares menos vulnerables y con mejores salarios en pueblos o ciudades. No solamente se ha reducido la pobreza, visto en términos del ingreso, sino que otras dimensiones de la pobreza han mejorado rápidamente. Los años promedio de escolaridad y expectativa de vida han mejorado hasta niveles cercanos o iguales a los alcanzados por países ricos en 1960. Vietnam es un ejemplo de esta experiencia. A medida que se ha integrado a la economía mundial, ha tenido un gran aumento en su ingreso *per cápita* sin cambios significativos en la desigualdad. El ingreso de los pobres ha aumentado dramáticamente, y los niveles de pobreza absoluta han caído, de un 75% de la población en 1988 a un 37% en 1998. La pobreza se redujo a la mitad en diez años. Podemos confiar en esta información porque proviene de una encuesta realizada a comienzos del proceso de reforma (1992-1993) y las mismas 5.000 familias fueron visitadas seis años después. Del 5% de las familias más pobres

en 1992, el 98% tenían ingresos más altos seis años después. Vietnam fue inusualmente exitoso al entrar a los mercados globales con productos intensivos en trabajo, como calzado, y el crecimiento del empleo muy probablemente benefició a las familias pobres. Uganda tuvo una experiencia similar: una dramática reducción de la pobreza sin incrementos en la desigualdad.

Mientras las economías más globalizadas crecen y convergen, las menos globalizadas declinan y divergen. Su experiencia de crecimiento fue peor que durante la segunda ola, pero su divergencia ha tenido un efecto más duradero. Ades y Glaeser (1999) encuentran que por lo menos desde 1960, los países en desarrollo menos globalizados –definidos por la participación del comercio en el ingreso–, han tendido a divergir. Disminución en el crecimiento y divergencia tienen consecuencias severas en la pobreza y en sus varias dimensiones. Entre 1993 y 1998, el número de personas en la pobreza absoluta en los países en desarrollo menos globalizados aumentó 4% hasta 437 millones. No sólo estaban cayendo los ingresos *per cápita*, sino las expectativas de vida y los niveles de escolaridad.

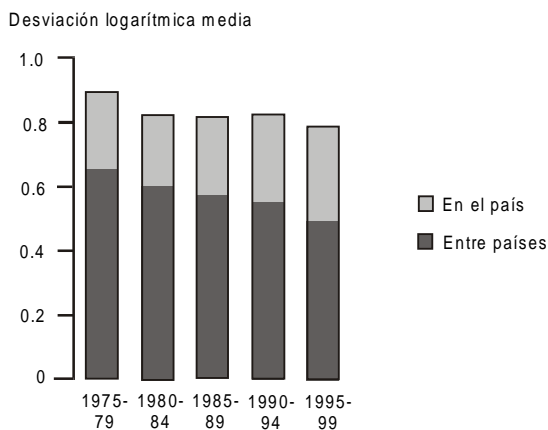
Durante la segunda ola de globalización, los países ricos divergieron de los pobres, una tendencia que ha persistido por un siglo. Durante la tercera ola, los nuevos globalizados han comenzado a alcanzar a los ricos, mientras que los débilmente globalizados se están quedando mucho más atrás.

El cambio en la distribución total del ingreso mundial y el número de personas pobres son resultados netos que se anulan mutuamente. Entre los países ricos ha habido convergencia: los menos ricos han alcanzado a los más ricos, mientras que dentro de algunos países ricos la desigualdad ha aumentado. Entre los nuevos globalizados ha habido convergencia y caído la pobreza. En China también ha aumentado la desigualdad, pero no en promedio en el resto de los países. Entre los países ricos y los nuevos globalizados ha habido convergencia. Entre todos estos grupos y los países débilmente globalizados ha habido divergencia. El efecto neto es que la persistente tendencia de aumento en la desigualdad global y el incremento en el número de personas en la pobreza absoluta ha sido detenida e incluso revertida (Figura 1.19). Bourguignon y Morrison (2001) estiman que el número de personas en la pobreza absoluta disminuyó en 100 millones entre 1980 y 1992 (el punto final de su análisis). Chen y Ravallion (2001) estimaron una disminución aún mayor entre 1993 (la fecha más próxima de comparación) y 1998.

Es evidente que la globalización puede ser una fuerza para la reducción de la pobreza. En los capítulos siguientes se examinan los factores importantes a nivel global y local que determinan si este proceso continúa. El próximo capítulo se encarga de la arquitectura global de flujos de bienes, capitales y personas, concentrándose en medidas para fortalecer la integración y permitir que algunas zonas que en la actualidad están por fuera de la globalización participen y se benefician. El Capítulo 3 se encarga de la agenda local y nacional de los países en desarrollo. El Capítulo 4

se encarga del tema del poder, la cultura y el medio ambiente. Finalmente, el Capítulo 5 agrupa y resume la agenda de actividades para hacer que la globalización funcione mejor para países pobres y su población.

Figura 1.19
Desigualdad en las familias a nivel mundial, 1975-1999



Fuente: Clark, Dollar y Kraay (2001).

Capítulo 2

MEJORAR LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN

Una de las características distintivas de la ola actual de globalización es que muchos países en desarrollo están participando activamente, más de lo que lo hicieron en el pasado. Esta mayor participación viene en parte de movimientos unilaterales hacia un comercio y políticas de inversión más abiertas. Pero los países en desarrollo también están desempeñando un papel más activo en las instituciones multilaterales que gobiernan el comercio internacional y la inversión. Este capítulo se concentra en las expectativas de un comercio creciente, integración en la inversión y mano de obra entre países ricos y pobres, y cómo la arquitectura internacional puede mejorarse para mantener esta integración.

La primera sección se concentra en políticas comerciales. La Ronda Uruguay fue muy diferente de negociaciones multilaterales anteriores en el número de acuerdos que requerirán los países en desarrollo para desarrollar o actualizar sus instituciones relacionadas con el comercio. Los países en desarrollo hicieron un “buen negocio” en el cual lograron reducir las tarifas de bienes manufactureros y adoptaron los estándares de los derechos de propiedad intelectual (DPI), a cambio de la abolición de las cuotas de los países ricos en textiles y vestido, la introducción de disciplinas más efectivas en la agricultura y la abolición de restricciones voluntarias en exportaciones (RVE). Los países en desarrollo se han desilusionado porque los países ricos se han demorado en aplicar sus compromisos para eliminar las cuotas sobre textiles y reducir la protección agrícola. Una estimación conservadora del costo de países pobres sobre la porción de países ricos es de US\$100 mil millones por año, cerca del doble de la ayuda internacional que reciben los países pobres. Los países en desarrollo también mantienen importantes barreras comerciales; el 70% de las tarifas comerciales que enfrentan son de otros países en desarrollo. Se tendrían grandes ganancias de rondas comerciales, si las negociaciones se concentraran en el acceso a los mercados de bienes y servicios.

Las experiencias extraídas de los flujos de capital se toman en cuenta en la siguiente sección. Al mismo tiempo, con la liberalización comercial, los países en desarrollo han reducido las restricciones a la inversión extranjera. El flujo privado de capitales hacia países en desarrollo, en especial inversión extranjera directa (IED), ha

aumentado. La IED aumenta tanto la oferta de capital como el acceso a la tecnología. Mientras que los flujos privados se han incrementado, la ayuda oficial para el desarrollo para países industriales hacia países en desarrollo se ha reducido. Para áreas pobres que no se benefician mucho en la actualidad de la globalización, existe la necesidad de más ayuda mejor manejada. Consideramos cómo la comunidad internacional puede administrarla de un modo más apropiado. El proceso de apertura incrementó el riesgo y ha estado frecuentemente acompañado por crisis financieras y cambiarias devastadoras, pero si los países pueden superar esta etapa, su riesgo disminuye a los niveles previos a la apertura. Los países que no están totalmente abiertos, como China e India, deberían aproximarse a una apertura financiera cuidadosa. Buenos fundamentos macroeconómicos y microeconómicos (supervisión y regulación del sistema financiero) son prerequisites para una apertura financiera exitosa. La inversión externa en servicios financieros y contables puede ayudar en las necesidades de fortalecimiento. Incluso con las mejores instituciones y políticas, los países pueden ser sacudidos por las crisis financieras internacionales, ya que estos mercados están sujetos a explosiones irracionales y ciclos fuertes. Es necesaria una mejor coordinación internacional en lo relativo a estándares de contabilidad y transparencia y en el manejo de crisis financieras incipientes. Esto podría hacerse de modo que la liquidez adecuada se asegure en países con políticas atractivas, mientras que al mismo tiempo los inversionistas privados no encuentren incentivos y sean penalizados por prácticas prestamistas riesgosas.

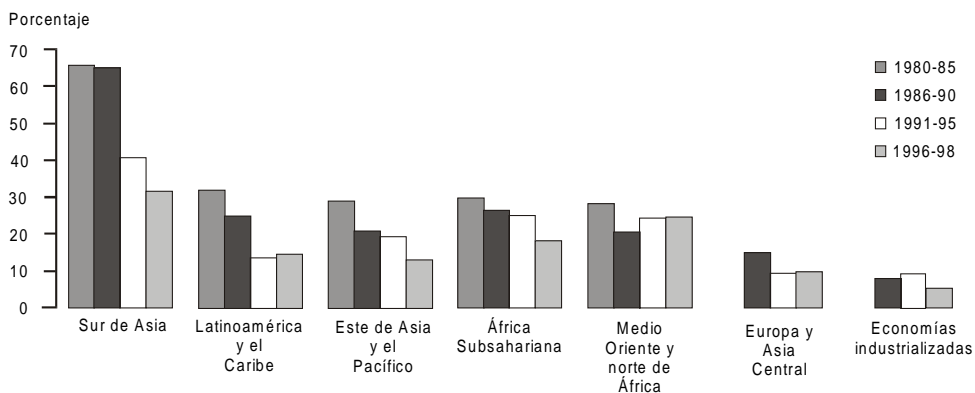
La última sección se concentra en la migración de países en desarrollo a países industrializados, y entre los mismos países en desarrollo. Mientras que la migración puede llevar a contribuciones importantes en la reducción de la pobreza, las políticas de migración de la OCDE son altamente restrictivas y usualmente promueven una “fuga de cerebros” de trabajadores altamente entrenados del sur, mientras que cierran por completo el flujo legal de trabajadores no entrenados. Es entendible que la migración sea el flujo más controversial de la globalización. Existe evidencia de que la migración reduce los salarios relativos de los trabajadores no entrenados en los países industrializados, y que afecta la sociedad y la cultura, que algunas personas valoran mucho, y otras conciben como una amenaza. Sin embargo, la demografía lleva a una presión creciente de migración de trabajadores no entrenados. La mayor parte del incremento de la fuerza laboral en los próximos quince años no ocurrirá en la región donde la pobreza está más concentrada: sur de Asia y África Subsahariana. En Europa y Japón la fuerza laboral se comprime sin grandes presiones migratorias, y el cociente de trabajadores y jubilados aumentará notablemente, asignando una presión extrema en los sistemas de seguridad social. Habrá grandes beneficios mutuos de una mayor migración de trabajadores no entrenados de zonas con sobreoferta laboral a aquellas zonas de escasez.

POLÍTICA COMERCIAL

Las tarifas comerciales promedio en países en desarrollo han disminuido a la mitad. De un 30% a principios de los años ochenta a un 15% a finales de la década de los años noventa (Figura 2.1). La reducción absoluta en tasas tarifarias de países en desarrollo ha sido mucho mayor que en países industrializados, y las reducciones de niveles altos probablemente tienen mucho mayor efecto en el bienestar que una reducción correspondiente de una base más baja (Martin, 1997). Adicionalmente, la dispersión de las tasas tarifarias, que incrementa típicamente los costos de bienestar a cualquier nivel tarifario, han sido reducidas sustancialmente. Las reducciones han sido particularmente grandes en el sur de Asia, Latinoamérica y el este de Asia. La liberalización comercial ha sido más limitada en el África Subsahariana en el medio este y norte de África.

Junto con estas reducciones tarifarias, el cubrimiento de las cuotas disminuyó fuertemente y las restricciones del tipo de cambio extranjero fueron reducidas, de modo que la liberalización comercial se llevó a cabo en un frente amplio.

Figura 2.1
Tarifas promedio no ponderadas, por región



Fuente: World Bank (2001d).

El resultado de esta liberalización comercial en el mundo desarrollado se ha reflejado tanto en las importaciones como en las exportaciones. Los países en desarrollo en este ambiente más amplio han incrementado las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra. En 1980, los bienes manufacturados sólo contaban un cuarto de las exportaciones de los países en desarrollo. Esta participación ha crecido a un ritmo constante durante la tercera ola de globalización, alcanzando más del 80%

en 1998. Junto con los cambios en la composición de las exportaciones de bienes primarios han aparecido sustanciales cambios en la dirección de las exportaciones. Durante la segunda ola, menos del 20% de las exportaciones de países en desarrollo estaban destinadas a otros países en desarrollo. Para 1995, esta participación ha aumentado a más del 40%. Este incremento en la importancia de países en desarrollo como mercados para otros bienes resulta de un amplio número de factores, incluidos el crecimiento en la participación de los países en desarrollo en la economía mundial y la liberalización del comercio en los países en desarrollo. Con el 40% de sus exportaciones yendo a otros países en desarrollo, las barreras comerciales que enfrentan estos países de los otros son claramente más importantes de lo que fueron antes. Más del 70% de los efectos tarifarios asumidos por los bienes manufacturados de países en desarrollo vienen de las tarifas impuestas por otros países en desarrollo (Hertel y Martin, 2001).

El incremento considerable en las exportaciones de bienes manufacturados de países en desarrollo ha contribuido a las preocupaciones proteccionistas de países industrializados y en desarrollo, y al surgimiento de nuevas preocupaciones sobre temas como los estándares laborales. Con tantos países en desarrollo emergiendo como naciones importantes para el comercio mundial, alcanzar acuerdos en la liberalización del comercio multilateral ha sido más complicado.

La Ronda Uruguay lideró una nueva área de negociaciones comerciales multilaterales (Martin y Winters, 1996). Por primera vez, los países en desarrollo entraron completamente en el tema central de la OMC: el intercambio de concesiones de acceso a mercados. Los países en desarrollo estaban deseosos de “amarrar” sus tarifas al 100% de sus importaciones agrícolas y a más del 60% de sus importaciones de productos industriales (Abreu, 1996)¹. Los países en desarrollo desempeñaron un papel importante al asegurar que la agricultura retornaría a la disciplina del GATT, que las RVE serían abolidas y que las cuotas altamente proteccionistas de los textiles y la confección serían eliminadas. Para lograrlo hicieron un “gran trato” en el cual la protección de propiedad intelectual, de principal interés para los países ricos, fuese introducida en la negociación. El cubrimiento de acuerdos comerciales se extendió también a los servicios, y muchas disciplinas que habían aplicado previamente sólo a los miembros de acuerdos restringidos fueron incluidos en el “compromiso único” de la Ronda Uruguay. La OMC se estableció y asignó un sistema mucho más fuerte para disputar la resolución.

Para países en desarrollo, un logro importante que tal vez no fue suficientemente tenido en cuenta en su momento fue el incremento en los requerimientos de una integración más profunda, es decir, reglas que exigen un fortalecimiento de las insti-

1 Esto es, participar en el compromiso de no incrementar sus tarifas por encima de un nivel especificado por la programación de concesiones de la OMC.

tuciones para llevarlas a cabo. Esto fue más notorio en el caso del comercio relacionado con la propiedad intelectual (CRPI) (TRIPS por las siglas en inglés de *trade-related intellectual property*), pero también en áreas como el acuerdo en la valoración de aduanas. Como lo señalan Finger y Schuler (2001), el costo de implementar estos acuerdos es sustancial.

A pesar del incremento significativo en el tamaño de la membresía y en el cubrimiento de los sistemas multilaterales con formación de la OMC, se llevaron a cabo relativamente pocos cambios en la operación del sistema de comercio. La base del consenso aún es usada en la mayoría de las decisiones, y todos los miembros son representados igualmente en el cuerpo de gobierno ejecutivo, el consejo general, así como en las reuniones ministeriales. Mientras que esto ayuda a los países en desarrollo más pequeños, con más representación de lo que tenían con un cuerpo ejecutivo más pequeño, tienen mucho menor influencia que la representada por la igualdad de participación. Las dificultades logísticas significan que muchos países en desarrollo están representados inadecuadamente en Ginebra, e incapacitados para participar en todas las actividades de la OMC (Blackhurst, Lyakurwa y Oyejide, 2001). Además, el tamaño influye en muchos casos, particularmente en aspectos tales como el arreglo de disputas, donde sólo los países grandes pueden amenazar efectivamente con retaliaciones contra medidas ilegales. La desigualdad de poder sería peor si no hubiese una OMC, porque los países pequeños como Bangladesh no tendrían negociación frente a frente con los Estados Unidos sin un conjunto de reglas multilaterales. Igualmente, cabe destacar que los países en desarrollo tienen dificultades defendiendo sus intereses legítimos en la OMC, y esta dificultad es una razón por la cual ellos generalmente se oponen a expandir el mandato de la organización para manejar asuntos no relacionados con el comercio, como el empleo o los estándares ambientales.

Mejor acceso al mercado

La OMC tiene el potencial de lanzar una “ronda de negociaciones para el desarrollo” en su reunión ministerial Doha (véase Hoekman y Martin, 2001 y www.worldbank.org/trade para sugerencias sobre los temas que se deberían incluir). Un objetivo central de tal ronda comercial sería mejorar el acceso al mercado de países en desarrollo. Habría grandes ganancias mutuas de mejorar este acceso. Usamos un modelo para estimar estas ganancias que son parte del proyecto de análisis del comercio global (PACG). Éste ofrece una estimación que muestra los menores valores asociados a las ganancias ante los supuestos deliberadamente conservadores. Primero, asume que los países desarrollados han respetado totalmente los acuerdos de la Ronda Uruguay, en especial la abolición de las cuotas a los textiles. Segundo, ignora los beneficios por efectos de escala y la dinámica. Tercero, ignora los beneficios de la abolición de fuerzas *anti-dumping*, “salvaguardas”, barreras excesivas en los estándares y restric-

ciones similares al comercio. Cuarto, ignora los beneficios de la liberalización del comercio en los servicios. Es difícil cuantificar el grado en el cual el modelo subestima los probables beneficios, pero lo que ha quedado por fuera puede de hecho ayudar a hacer mayores las ganancias potenciales de lo que se ha logrado. Con estas limitaciones, los resultados ofrecen alguna guía de qué tipo de liberalización comercial ofrece las ganancias más grandes para países en desarrollo.

Los países en desarrollo necesitan un mejor acceso a los mercados de países ricos para bienes manufacturados. A pesar de la sustancial liberalización de los mercados de países desarrollados para la manufactura, los países en desarrollo tienen mucho que ganar de una liberalización aún mayor de estos mercados. Las estimaciones del modelo son presentados en la Tabla 2.1, donde se reporta una ganancia anual para los países en desarrollo de un acceso no restringido a los mercados de países desarrollados en los textiles y confección de US\$9 mil millones. Recordemos que se asume que la cuota en textiles han sido completamente levantada. La ganancia de un acceso sin restricciones al país desarrollado para las manufacturas sería de US\$22,3 mil millones. Así, el incremento de las exportaciones de manufactura de países en desarrollo ha sido un tema prioritario para los países en desarrollo. No fue parte de la agenda de la Ronda Uruguay, y por ello la preparación de negociaciones en manufacturas no ha comenzado, pero los problemas incluidos en la negociación de las manufacturas son mucho menores que los implícitos en la agricultura o en los servicios.

Tabla 2.1
Ganancias anuales potenciales de mejorar el acceso al mercado en una nueva ronda para el desarrollo, 1995
(US\$ mil millones)

Región beneficiada	Región liberadora	Textiles y confección	Otras manufacturas	Agricultura y comida	Otros mercados primarios	Total
Países en desarrollo	Ricos	9,0	22,3	11,6	0,1	43,0
	En desarrollo	3,6	27,6	31,4	2,5	65,1
	Total	12,6	49,9	43,0	2,6	108,1
Países ricos	Ricos	-5,7	-8,1	110,5	0,0	96,7
	En desarrollo	10,5	27,7	11,2	0,2	49,6
	Total	4,8	19,6	121,7	0,2	146,3
Todos los países	Ricos	3,3	14,2	122,1	0,1	139,7
	En desarrollo	14,1	55,3	42,6	2,7	114,7
	Total	17,4	69,5	164,7	2,8	254,4

Fuente: Anderson y otros (2000).

Los países en desarrollo necesitan un mejor acceso a los mercados de los países ricos en productos agrícolas. El modelo estima que la ganancia para un país en desarrollo de acceso no restringido a mercados agrícolas de países desarrollados y la abolición de subsidios a la exportación de los países ricos serían de US\$11,6 mil millones por año. Mientras el beneficio potencial es sustancial, existen grandes controversias. Los países con alta protección a los productos agrícolas –la mayoría de ellos países industrializados en Europa y este asiático–, se encuentran alineados en contra de la coalición norte-sur de países exportadores agrícolas. Existen grandes controversias sobre si el objetivo es una liberalización completa, incluida la eliminación de subsidios agrícolas. Otro gran tema de discordia es si a temas no relacionados con el comercio, frecuentemente llamados *multifuncionales*, por los países proteccionistas, deben permitírsele afectar el nivel de protección. Adicionalmente, hay nuevas controversias relacionadas con la agricultura sobre biotecnología y si las importaciones pueden ser restringidas bajo el principio preventivo en la ausencia de evidencia científica.

Los países en desarrollo demandan un mejor acceso a los mercados de otros países en desarrollo. Cuando los países en desarrollo estaban cerrados a la exportación de bienes primarios, tenían relativamente poco potencial para el comercio entre ellos. Ahora que sus exportaciones se han diversificado existe un potencial para diversificar el comercio entre ellos. De hecho, ya que los países en desarrollo tienden a tener restricciones más fuertes al comercio que los países desarrollados, tienen incluso mayor potencial de ganancia de un comercio mayor entre ellos que con los grandes del comercio en los países desarrollados. El modelo estima que ganarían US\$27,6 mil millones por año al operar su propio mercado de manufacturas y US\$31,4 mil millones operando su propio mercado de productos agrícolas.

Beneficios globales de movimientos temporales de proveedores de servicios

La ronda actual de negociación de servicios de la OMC ofrece una valiosa oportunidad de liberalizar el movimiento temporal de oferentes de servicios individuales. Muchos países en desarrollo podrían “exportar” los componentes significativos de la construcción, distribución, transporte, medio ambiente y otros servicios. Si el movimiento es temporal, podemos estar muy seguros de que tanto el país receptor como el generador ganarían. Para países exportadores es evidente que los beneficios económicos y financieros serían mayores si los oferentes de servicios retornaran a casa después de cierto período afuera. Y para los países importadores, tal movimiento temporal crearía menores problemas políticos y sociales que la inmigración.

La negociación de una agenda de desarrollo

A pesar de las ganancias potenciales de una liberalización comercial mayor, los esfuerzos de la reunión ministerial de Seattle para lanzar una nueva ronda de liberalización comercial fueron un desastre. Básicamente, los países ricos y pobres estaban buscando diferentes agendas. El informe reciente de las Naciones Unidas, “Panel de alto nivel en la financiación para el desarrollo”, afirma que:

La reunión ministerial de la OMC en Seattle fracasó en lanzar una nueva ronda, no por las protestas en las calles, sino porque las grandes potencias comerciales no tuvieron la voluntad política para acomodar los intereses de los países en desarrollo... Para que los países en desarrollo tengan confianza en una nueva ronda, los países ricos deben partir de compromisos hechos en el pasado, como acelerar las negociaciones de comercio agrícola y dejar a un lado las cuotas en los textiles y el vestido (p. 6).

Si de hecho el mayor obstáculo para una “ronda comercial para el desarrollo” era la falta de compromiso político de los países desarrollados, es posible imaginarse que es porque los países desarrollados pierden de la liberalización. Pero la situación no es tan sencilla. El modelo estima que los países desarrollados ganarían en términos absolutos aún más que los países en desarrollo de un mejor acceso a los mercados. Países desarrollados ganarían cerca de US\$50 mil millones de un acceso mejorado en los mercados de los países en desarrollo y casi US\$100.000 millones de un acceso mejorado a otros mercados de países desarrollados. Los beneficios de una negociación para el acceso a mercados se presentan en más detalle en *Global Economic Prospects 2002* del Banco Mundial.

Adicionalmente a los beneficios de una reducción en las tarifas presentada en el Cuadro 2.1, los países en desarrollo podrían potencialmente ganar de reducciones en procedimientos *anti-dumping*, medidas de salvaguardia, barreras excesivas de estándares y barreras al comercio en servicios. Las estimaciones disponibles sugieren que los beneficios de liberalizar los servicios no son del mismo orden de la magnitud de liberalizar los bienes, y que los beneficios de *anti-dumping*, salvaguardias y estándares son probablemente de la misma magnitud. Una estimación conservadora del impacto total de las barreras de un país industrial sobre un país en desarrollo es de probablemente más de US\$100 mil millones, en lugar de los US\$43 mil millones presentados en el Cuadro 2.1.

Problemas de implementación

Un acceso mejorado a los mercados no es el único tema en la “ronda comercial para el desarrollo”. Los problemas de implementación de países en desarrollo cubren un número considerable de temas, entre los cuales los más importantes son el lento ritmo de remoción de cuotas en los textiles y la confección, medidas *anti-dumping* en

los países industrializados y el deseo de algunos países de mantener las medidas de inversión relacionadas con el comercio (MIRC) (TRIMS por las siglas en inglés de *trade related investment measures*). Adicionalmente hay preocupaciones sobre la implementación de los acuerdos TRIP, los acuerdos de valoración aduanera y los costos de alcanzar los estándares de muchos productos. Éstos deben ser analizados para que países en desarrollo se sientan cómodos entrando en una ronda de negociación, y muchas de estas preocupaciones implican reformas significativas, que se analizarán a continuación.

Infortunadamente, las reglas en textiles y confección fueron escritas de un modo que permitía a los países industrializados demorar la abolición de sus cuotas. En lugar de especificar la abolición progresiva de cuotas, las reglas especificaban una integración progresiva de textiles y confección bajo la disciplina del GATT. A los países industrializados se les permitía escoger los productos para ser integrados; casi sin excepción eligieron comenzar integrando el producto en el cual el país desarrollado no tenía una ventaja comparativa. Los países en desarrollo que pensaron que la mitad de sus exportaciones de textiles y confección estarían integradas en el año 2002, encontraron que todo el mundo tenía restricciones hasta diciembre 31 de 2005, lo cual crea una preocupación de que haya un retroceso en los países industrializados.

Las reglas *anti-dumping* de la OMC no tienen sentido económico y permiten que los países restrinjan las importaciones cuando no hay justificación económica. Los países en desarrollo enfrentan un costo desproporcionado de estas medidas tanto en los mercados de países industrializados como en los países en desarrollo. Mientras Japón se ve seriamente afectado por acciones *anti-dumping*, Finger, Ng y Sonam (2000) muestran que algunos países en desarrollo enfrentan 30 veces más los efectos *anti-dumping* por dólar de sus exportaciones. Es claro que alguna forma de protección contingente es necesaria cuando los países se encuentran políticamente incapacitados para mantener una instancia abierta, pero sistemas de salvaguardias más eficientes y transparentes que no involucren abusos de *anti-dumping* pueden ser desarrollados (Finger, 1998).

Muchos países en desarrollo han expresado su preocupación sobre los requerimientos de la Ronda Uruguay para dejar a un lado sus medidas sobre la inversión relacionada con el comercio. Mientras que algunas de estas medidas pueden tener una justificación económica en contener el sesgo anti-exportador del comercio, la mayoría son meramente unas medidas ineficientes de subsidiar las empresas multinacionales. Este tema resalta los problemas asociados con la aproximación tradicional del GATT de permitir cierto tiempo para la implementación sin tomar en consideración el nivel de desarrollo del país.

Cierto número de los acuerdos de la Ronda Uruguay, como aquellos relacionados con TRIPS, valoración aduanera y estándares en producción, requiere que los países en desarrollo establezcan nuevas instituciones o fortalezcan las existentes.

Además, algunos de estos acuerdos efectivamente codifican las prácticas establecidas de los países industrializados, en lugar de buscar aproximaciones, para manejar estos problemas en el contexto de los países en desarrollo. Finger y Schuler (2001) concluyen que el Acuerdo de valoración aduanera no enfrenta el problema que tienen los países en desarrollo y puede causar una seria pérdida de ganancias por aduanas bajo las condiciones existentes en muchos países en desarrollo, a menos que se lleve a cabo un gran esfuerzo para modernizar y fortalecer los servicios aduaneros. Sin embargo, tales inversiones en las instituciones son muy costosas y deben ser evaluadas en el contexto del programa general de desarrollo del país.

El acuerdo TRIPS ha suscitado muchas preocupaciones sobre sus implicaciones para el costo esencial de los medicamentos. Mientras existe una apreciación generalizada de los países en desarrollo de la necesidad de algún tipo de protección a la propiedad intelectual en la emergente economía del conocimiento, existen preocupaciones de que las actuales reglas puedan fijar precios de medicamentos patentados y otros bienes vitales patentados por fuera del alcance de las personas pobres en países en desarrollo. Este tema ha sido resaltado por un caso reciente en contra de los gobiernos surafricanos por, entre otras cosas, permitir importaciones paralelas de medicamentos para buscar reducir los precios. Existe una flexibilidad considerable en las reglas actuales de la OMC que permite precios diferenciales sobre los medicamentos, pero algunas reformas pueden ser necesarias para enfrentar las preocupaciones de países en desarrollo más pequeños que no están en capacidad de producir drogas por sus propios medios. Si se consideran reformas más fundamentales, Jean Lanjouw (2001) ha ofrecido una interesante propuesta sobre cómo la propiedad intelectual de los farmacéuticos podría ser alterada para asegurar que los países pobres tengan acceso a medicamentos críticos al costo marginal de producción (Recuadro 2.1).

Preocupaciones de participación

Si una nueva ronda de negociaciones comerciales pasa a ser una verdadera “ronda para el desarrollo”, debe tener en cuenta la naturaleza cambiante de la agenda comercial después de la Ronda Uruguay y sus implicaciones para la participación de la sociedad civil. Antes de la Ronda Uruguay, las negociaciones del GATT tendían a concentrarse en temas relativamente desactualizados de políticas tarifarias. Típicamente estas negociaciones eran conducidas por negociadores y burócratas sin mucha discusión de temas sobre la sociedad civil. Esto ha cambiado con la expansión del número de países participantes y las negociaciones, y la profundización de las agendas de negociación para incluir temas dentro de los países, como la regulación del comercio en servicios e IPRS.

Recuadro 2.1: La modificación de los derechos de propiedad intelectual sobre los farmacéuticos para beneficiar a los países pobres

Jean Lanjouw (2001) propone una nueva manera de conciliar el sistema internacional de derechos de propiedad intelectual (DPI) (IPR por las siglas en inglés para *Intellectual Property Rights*) de los medicamentos que alivian enfermedades globales. En su esquema, las innovaciones farmacéuticas pueden escoger IPRS en mercados de países ricos o mercados de países pobres, pero no en los dos. De modo que, en el caso de medicinas antivirales que atacan el VIH/Sida, estaría en el interés de la empresa farmacéutica que hizo la investigación y el desarrollo teniendo en mente un mercado de un país rico, escoger la patente para el mercado del país rico. Entonces las tecnologías estarían disponibles en los países en desarrollo, pero los productores no podrían exportar las drogas baratas a los países ricos. El punto de Lanjouw es que este sistema sería un desincentivo menor a la innovación porque la mayoría de las rentas potenciales están en los mercados de los países ricos. Como resultado, los países pobres tendrían acceso a medicamentos de bajo costo, pero los incentivos para la innovación aún serían fuertes. El lado bueno de esta propuesta es que no desestimularía a las compañías farmacéuticas de llevar a cabo investigación y desarrollo en enfermedades globales para las cuales los principales mercados están en países en desarrollo. Donde haya poca demanda en mercados de la OCDE para innovación, entonces los IPRS en países en desarrollo pueden ser un incentivo importante para que las firmas investiguen y desarrollen productos que enfrenten la enfermedad. El régimen de Lanjouw ilustra que los IPRS son importantes para estimular la innovación, y que está en el interés de los países en desarrollo el proteger los derechos que llevan a una mayor innovación sobre sus problemas. De otro lado, en su propuesta no hay nada que haga que los países en desarrollo protejan los IPRS sobre tratamientos de Sida o cáncer que son comunes en los países ricos, ya que, en cualquier caso, la investigación va mucho más adelante en el país rico, por sus retornos en los mercados de la OCDE.

La ampliación de la participación de países en desarrollo ha creado un problema de participación para las economías en desarrollo pequeñas que aún es bastante serio. Incluso para aquellos países pequeños en desarrollo que tienen una comisión permanente en Ginebra, la diversidad y complejidad de los temas hace imposible que participen activamente en más de un pequeño rango de temas. Casi la mitad de los países menos desarrollados no tienen representación allí, y esto hace imposible para ellos una participación plena.

Relacionado con el problema de participación, existe un problema de propiedad que surge cuando los resultados de la negociación no han sido suficientemente discutidos y debatidos dentro de los países, para que éstos se sientan comprometidos a implementarlos completamente. La cooperación entre investigadores de países en desarrollo a través de canales como el Consorcio africano de investigación económica y la Red de negociaciones latinoamericanas refuerza las bases analíticas para un debate informado de los temas, pero se requiere más para construir las bases necesarias para ampliar su entendimiento.

Dada la inversión sustancial incluida en este proceso, los países en desarrollo necesitan formular sus objetivos de política comercial dentro de sus objetivos generales de desarrollo. Se precisa mucha más cooperación entre ministerios, del país y entre agencias de desarrollo y la OMC a un nivel internacional. El Marco general de asistencia técnica para los países menos desarrollados es un intento inicial para integrar el comercio y los socios en el desarrollo para ayudar a los países menos desarrollados, y puede ofrecer un prototipo para profundizar tal cooperación en el futuro.

Es necesario realizar un gran esfuerzo en construir instituciones domésticas para ayudar a la “ronda del desarrollo”. Por ejemplo, tomar ventaja de estándares en productos requiere instituciones que lleven a cabo pruebas y certifiquen los resultados. Administrar el TRIPS requiere el desarrollo de oficinas de patentes e instituciones relacionadas. El desarrollo de estas instituciones es costoso y toma bastante tiempo, a diferencia del recorte tradicional de tarifas, y requiere una gran cantidad de ayuda de los compañeros en el desarrollo.

Mantener alejada la nueva agenda proteccionista

Existen varias propuestas para introducir nuevos temas en las negociaciones. Estas propuestas son generadas por las preocupaciones entre países en desarrollo. En particular, oponen una noción de usar sanciones comerciales para imponer estándares laborales y ambientales. Existe el peligro real de que éstas pasen a ser nuevas herramientas hacia el proteccionismo. Mejorar los estándares laborales y las condiciones de trabajo está en el corazón del desarrollo y requiere un marco legal y programas del tipo discutido en el Capítulo 3 para ser desarrollados y expandidos. Nuestra evaluación es que medidas que ayuden a estos programas ofrecen mayor potencial para mejorar los estándares laborales en lugar de usar sanciones punitivas.

La interacción entre medidas comerciales y ambientales es vital, y una en la que los mercados frecuentemente fallan. Existe una fuerte razón para la cooperación internacional en este tema, particularmente donde se incluyen los efectos de distribución internacional. Sin embargo, en la mayoría de los casos, son mejor tratados en los foros internacionales establecidos para estos propósitos o en una potencial agencia ambiental internacional, en lugar de la OMC, cuyo principal problema es la reforma del comercio. Estos temas son discutidos con más cuidado en el Capítulo 4.

¿Deberían existir reglas globales sobre la inversión? Existen ganancias potenciales de negociación internacional de las reglas sobre la inversión. Tales reglas, deberían, por ejemplo, discutir los subsidios pagados para atraer inversionistas. Una competencia descontrolada por inversión desenfrenada frecuentemente resulta en incentivos que son excesivamente generosos y crea un ambiente en el cual los bolsillos más profundos –casi por definición no los de los países en desarrollo– tienen éxito en atraer la inversión. Ellos también pueden ayudar a los países en desarrollo a atraer

inversión reduciendo la percepción de riesgo en los países en desarrollo, y, entonces, disminuyendo los costos de atraer inversionistas. Tales negociaciones pueden llevarse a cabo bajo la rúbrica de un acuerdo especial sobre la inversión o construyendo un marco de desarrollo bajo el GATS para el comercio en servicios realizados por establecimientos dentro de un mercado (Modo 3 del GATS). Cualquiera que sea la aproximación, es de vital importancia que el tema sea tratado de un modo transparente, con una participación máxima y a partir de un entendimiento común de los temas. Tal vez la principal lección del abortado Acuerdo multilateral de inversión (AMI) (MAI para la sigla en inglés de *multilateral agreement on investment*) de la OCDE es que negociaciones en tales temas requieren participación y discusión amplias.

¿Deberían existir reglas globales sobre la competencia? La política de competencia también merece cuidadosas consideraciones. Los países en desarrollo más pequeños, con sus mercados más pequeños son más vulnerables a la falta de competencia que los países ricos. Mientras que muchos de estos problemas son domésticos, y manejables ante soluciones puramente domésticas, otros están más allá del alcance de una reforma interna. En el envío de mercancía, por ejemplo, Fink, Mattoo y Neagu (2001) estiman que los costos de envío aumentan un 25% por las prácticas anticompetitivas de firmas internacionales de envíos. Mientras que los países ricos más grandes podrían manejar este problema unilateralmente, los países en desarrollo pequeños no están en capacidad de hacerlo, y Fink, Mattoo y Neagu recomiendan que disciplinas más fuertes en prácticas restrictivas de las firmas sean desarrolladas en la actual ronda de negociaciones de servicios en la OMC. Sin embargo, se debe tener la garantía de que las leyes de competencia reflejen las preocupaciones nacionales, prioridades y capacidad de las instituciones.

Bloques regionales

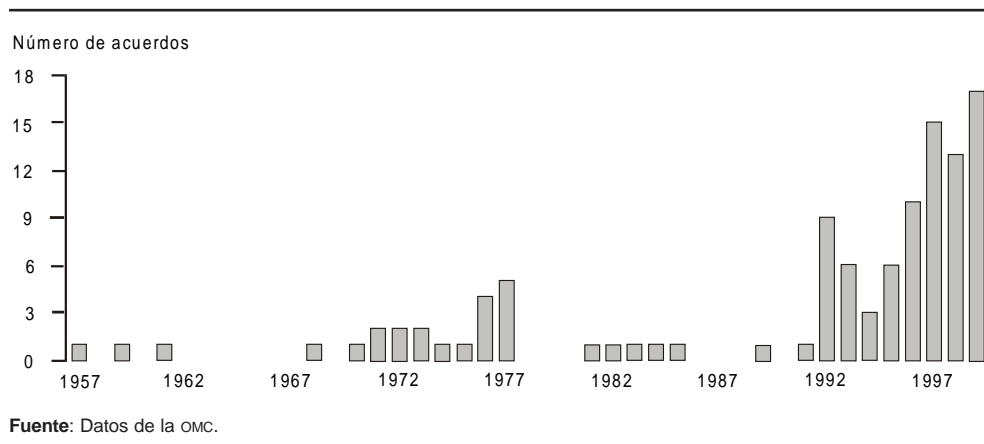
Una última preocupación tiene que ver con los bloques regionales. La aproximación regional a los acuerdos internacionales es atractiva por dos razones: porque ofrece un acceso preferencial a compañeros en el mercado y porque puede ser más fácil hacer progresos con un número menor de compañeros que con los 140 miembros de la OMC. Esta percepción y el incremento en el número de negociaciones multilaterales han contribuido a un incremento notable en el número de acuerdos regionales de comercio durante los últimos años (Figura 2.2). Sin embargo, las ventajas de grupos comerciales sur-sur son típicamente menos importantes de lo que parecen a primera vista. El informe compañero, *Trade Blocs* (World Bank, 2000b), analiza este tema en detalle.

Políticas para el flujo de capitales hacia países en desarrollo

Como se discutió en el Capítulo 1, los flujos de capital hacia países en desarrollo se han incrementado considerablemente en la tercera ola de globalización, y han pasado

de ser ayuda financiera –la cual de hecho ha caído en los años noventa–, a ser capital privado. Este cambio también ha afectado el destino final del flujo de capitales. Los capitales privados van predominantemente a economías globalizadas de gran tamaño e ingreso medio. Esto hace que orientar los flujos de ayuda económica sea más importante. En primer lugar discutimos cómo la ayuda puede ser mejor direccionada para complementar los flujos privados. El componente más grande de los flujos privados ha sido la inversión extranjera directa (IED). Dejamos la discusión de este tema para el Capítulo 3, donde nos concentramos en el clima doméstico para la inversión. Los flujos financieros, aunque más pequeños, han sido más controversiales y problemáticos. Los consideraremos más adelante.

Figura 2.2
Notificaciones de la Organización Mundial del Comercio
de acuerdos de integración regional



Flujos financieros de ayuda

Los países de ingreso bajo que llevan a cabo reformas tienen dificultades atrayendo la inversión. En estos casos, la ayuda puede desempeñar un papel complementario en la asistencia a países que aplican reformas en sus políticas con la esperanza de pasar a ser parte de la globalización. La ayuda refuerza los efectos favorables de buenas políticas sobre inversión. Entonces una de las razones por las cuales la ayuda aumenta el crecimiento en un ambiente de buenas políticas es que atrae la inversión. Del mismo modo, Burnside y Dollar (2000) muestran que grandes volúmenes de ayuda dirigida a países con malas políticas producen muy poco en el sentido de un crecimiento medible, reducción de la pobreza o aumento de los indicadores sociales.

La conclusión es que la reubicación de ayuda económica puede incrementar la reducción de la pobreza. La ayuda debe pasar a países de bajos ingresos que llevan a cabo reformas, y apartarse de países de ingresos medios que están en capacidad de atraer flujos de capitales y de países con tan malas políticas que la ayuda es poco probable que sea efectiva. Mientras que esto parece ser una advertencia del sentido común, sólo en 1996 el mundo no estaba pensando en estos términos (Collier y Dollar, por publicarse, a). La asignación de ayuda tiene poco que ver con la pobreza y no tiene relación con la calidad de las instituciones económicas y políticas. Los autores estiman que el impacto de ayuda a la reducción de la pobreza puede casi duplicarse por una mejor distribución hacia países pobres y aquéllos con buenas políticas. En los últimos cinco años ha habido incrementos significativos en el uso de la ayuda económica. Los recursos en concesión del Banco Mundial van a países de bajo ingreso y, entre estos países, se distribuye hacia aquéllos con un buen manejo económico. Algunos donantes bilaterales han tomado el mismo curso de acción. Junto con esta medida se ha presentado un cambio de las detalladas condiciones en las cuales las agencias donantes trataban de dictaminar aspectos de políticas, una aproximación que generalmente no funcionaba.

Collier y Dollar (por publicarse, b) aplican este modelo de ayuda a la reducción de la pobreza en África. Concluyen que una mejor distribución de la ayuda del donante podría incrementar la reducción de la pobreza significativamente. Aún más importante: la combinación de reformas a la política africana y una ayuda generosa y bien orientada puede tener un efecto sustancial en la pobreza. Su análisis resalta la necesidad de mayor volumen de ayuda, especialmente si los países grandes de África, como Etiopía y Nigeria, llevan a cabo reformas de política.

La destinación de ayuda a países de ingresos bajos con buenas políticas ayudará a que los países actualmente marginados deseen participar más en la nueva economía global. La ayuda puede ser también útil en aquellos países que, por cualquier razón, permanecen marginados. Pero después de la experiencia anterior, debe ser bien pensado.

Uno de los problemas más grandes para muchos de los países marginados que son fuertemente dependientes de las exportaciones de bienes primarios es su exposición a variaciones negativas en los términos de intercambio. Recientes investigaciones muestran que la ayuda podría ser muy efectiva en mitigar los efectos negativos sobre el crecimiento si se incrementara en esos momentos (Collier y Dehn, 2001). Nuevamente esta idea parece tener mucho sentido común, en la práctica, los flujos de ayuda no han respondido prontamente a variaciones adversas en los términos de intercambio. Hacer más fluida la eficiencia de la ayuda (eliminando la ayuda condicional y numerosas exigencias) podría hacer más fácil para los donantes una respuesta más flexible a las variaciones externas o *shocks*.

La ayuda puede ser dirigida a problemas específicos que afectan las áreas marginadas. Por ejemplo, podría hacerse mucho más financiando la investigación en el tratamiento y prevención de la malaria, tuberculosis y Sida. Las Naciones Unidas han hecho un llamado a los países industrializados para que ofrezcan US\$10.000 millones por año para la lucha de los problemas de salud de los países pobres, pero hasta ahora sólo han asignado US\$1,3 mil millones. Mientras que el ingreso de los países ricos ha crecido en esta tercera ola de globalización, su ayuda externa ha disminuido a un nivel histórico de 0,2% de su ingreso nacional.

Otro tema importante en la ayuda es el alivio de la deuda. A muchos de los países marginados se les cobra fuertemente su deuda externa. La iniciativa HIPC está dirigida a ayudar a disminuir la carga de la deuda. Sin embargo, es básico que el alivio de la deuda represente nuevos recursos de los países ricos y no una salida de la ayuda existente. En general, los países de la iniciativa HIPC reciben grandes flujos de ayuda económica, de modo que después de pagar su deuda tienen flujos netos significativos de ayuda oficial. Si su deuda es perdonada pero el flujo de ayuda se reduce en una cantidad equivalente, entonces nada real pasará. Es la combinación de alivio de la deuda con un flujo neto de ayuda económica lo que en realidad le daría a estos países más recursos para educación, salud y otros servicios.

Flujos financieros privados

La tercera ola de globalización también se ha caracterizado por una mayor participación de los países en desarrollo en el flujo financiero internacional. Como Mundell (2000) lo señala, la década del setenta presenció el comienzo de una nueva era en el sistema financiero internacional. El *shock* del petróleo le dio a la banca internacional fondos frescos para invertir en países en desarrollo. Inicialmente estos fondos fueron usados para financiar deuda pública con la figura de préstamos sindicados. Con el rompimiento del sistema Breton Woods de tipos de cambio fijo, los países estuvieron en capacidad de abrirse a mayor movilidad de capitales, mientras mantenían la autonomía de su política monetaria.

Los países en desarrollo globalizados han levantado gradualmente sus restricciones en la cuenta de capitales (Figura 2.3). Sin embargo, han sido reintroducidos en una nueva ola de crisis, notablemente la crisis asiática de 1997.

Como resultado de estos cambios de política y avance tecnológico, los flujos financieros netos privados hacia países en desarrollo han aumentado fuertemente desde la década de los años setenta. Esta mayor oferta de flujos de capital es un beneficio potencial de la globalización financiera. Sin embargo, mientras la globalización financiera puede traer beneficios, especialmente a las economías de ingresos alto y medio, también ha sido asociada en años recientes con las crisis financieras que tienen costos devastadores. Gracias a estas crisis existe la percepción de

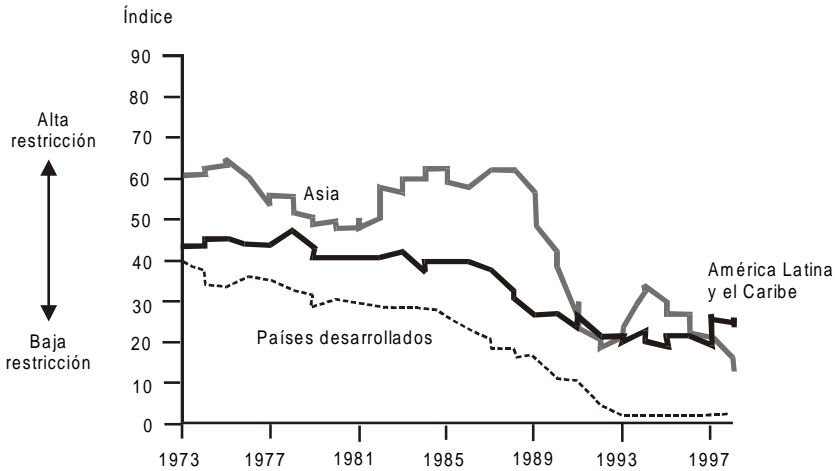
que países abiertos financieramente experimentan mayor volatilidad. Sorprendentemente, la evidencia sugiere que en el largo plazo la volatilidad tiende a decrecer después de la liberalización e integración con los mercados mundiales, esto se debe probablemente a la diversificación de activos y al desarrollo de un sector financiero más saludable. Sin embargo, el hecho de que las economías abiertas sean menos volátiles *en el largo plazo* no es consuelo si el progreso de apertura incrementa, temporalmente, el riesgo de una crisis. Como resultado nos gustaría resaltar la distinción de que *ser abierto* financieramente está asociado con mayor estabilidad, mientras que *buscar apertura* financiera está usualmente asociado con crisis financieras y del tipo de cambio. Los países en desarrollo –como China e India que son relativamente cerrados en su cuenta de capital– deben aproximarse muy cuidadosamente a una liberalización financiera.

Existe un debate importante acerca de si la crisis financiera es un problema más grande hoy en día que en el pasado. Bordo, Eichengreen, Klingebiel y Martínez-Peria (2001) estudian la frecuencia, la duración y el impacto en el nivel de producto de una crisis durante los últimos 120 años. Ellos comparan la crisis de la tercera ola de globalización con las dos olas previas y con el retroceso de la tercera en el período entre las guerras mundiales. Existe poca evidencia de que las crisis han aumentado o de que las pérdidas en el producto han pasado a ser mayores. Bordo, Eichengreen e Irwin (1999) comparan la actual ola de globalización con la ocurrida hace cien años, tomando en cuenta el mayor grado de integración actual de la economía mundial. Ellos concluyen que es sorprendente que la inestabilidad financiera no sea peor. Los autores afirman que la disminución de riesgo financiero puede ser atribuida al desarrollo de innovaciones institucionales a nivel global y local, como mejores estándares de contabilidad y cumplimiento contractual.

¿Qué causa una crisis y qué puede hacerse para mitigar el riesgo? La amplia literatura de crisis financieras resalta la importancia de factores domésticos como los determinantes de una crisis. Caprio y Klingebiel (1997), por ejemplo, destacan la importancia de políticas macroeconómicas y microeconómicas en la determinación de una crisis bancaria. Del mismo modo, Burnside, Eichenbaum y Rebelo (por publicarse) argumentan que las crisis están determinadas no sólo por los indicadores macroeconómicos típicos como el déficit actual, sino por otros factores que generan grandes déficit prospectivos. La situación fiscal de un país puede parecer buena en primera instancia, pero un déficit prospectivo asociado con obligaciones implícitas de los bancos en dificultades puede ayudar a generar una crisis. En los países afectados por la crisis asiática los gobiernos de hecho tenían superávit fiscal o algunos déficit mínimos, pero grandes obligaciones implícitas resultantes de las garantías sobre el deteriorado sistema financiero.

Entonces, cuando un país primero liberaliza su sector financiero, la volatilidad y la crisis son más probable que se presenten si tienen fundamentales más vulnerables.

Figura 2.3
Restricciones a la cuenta de capital



Nota: Los datos cubren a países seleccionados de las diferentes regiones.

Fuente: Schmukler y Zoido-Lobato (2001).

Kaminsky y Schukler (2001b) muestran que el proceso de apertura lleva a un ciclo más extremo de los mercados financieros. En el ciclo típico de un mercado de acciones de un país en desarrollo abierto, los precios de las acciones se duplican durante los 18 meses previos al punto máximo del ciclo, y después caen 20% en los primeros seis meses de la crisis (Figura 2.4). Para el primer ciclo dentro de los tres primeros años de liberalización financiera, los precios de las acciones se triplican y luego caen 50% en los primeros seis meses de la crisis. Entonces la pregunta clave para los países en desarrollo es si tienen unas instituciones financieras robustas para manejar esta volatilidad temporal. Si no, puede presentarse una crisis.

Segundo, las crisis también pueden generarse por errores en los mercados financieros internacionales. Los mercados financieros pueden generar burbujas especulativas, comportamientos irracionales, ataques especulativos y crisis. Estos comportamientos pueden llevar a crisis en países con fundamentales muy fuertes. Por ejemplo, si los inversionistas creen que la tasa de cambio es insostenible, pueden especular en contra de la moneda, lo que lleva a una crisis en la balanza de pagos a pesar de los fundamentales del mercado (Obstfeld, 1986). Igualmente, el riesgo moral puede llevar a un sobrepréstamo cuando las economías son liberalizadas y existen garantías implícitas de los gobiernos, incrementando la probabilidad de una crisis, según McKinnon y Pill (1997).

Figura 2.4
 Liberalización temporal amplía los períodos de auge económico



Fuente: Kaminsky y Schmukler (2001b).

Tercero, la globalización puede llevar a crisis por la importancia de factores externos, incluso en países con fundamentales fuertes y aún con ausencia de errores en el mercado de capitales. Si un país pasa a ser dependiente de capital externo, fluctuaciones repentinas en el flujo de capitales pueden crear dificultades financieras y crisis económicas. Estos cambios no dependen necesariamente de los fundamentos de un país. Calvo, Leiderman y Reinhart (1996) afirman que los factores externos son determinantes importantes del flujo de capitales hacia países en desarrollo. En particular, encuentran que la tasa de interés mundial fue un determinante significativo en el flujo de capitales en Asia y Latinoamérica durante los años noventa. Frankel y Rose (1996) resaltan el papel que desempeña la tasa de interés externa en la determinación de la probabilidad de una crisis financiera de un país en desarrollo.

El contagio, la diseminación de una crisis de un país a otro, puede atribuirse al comportamiento gregario. Las magnitudes de movimientos recientes en las tasas de cambio y los precios accionarios entre países parecen estar más allá de las predicciones a partir de la relación de los fundamentales. Las fluctuaciones son transmitidas a las economías donde la relación de los fundamentales no existen o no son fuertes por los cambios en las expectativas. El comportamiento de rebaño lleva a los inversionistas al pánico y huyen de países que no comparten necesariamente las mismas conexiones con los fundamentales. El problema del comportamiento de rebaño es el problema de equilibrios múltiples. Si los mercados dicen que la situación de un país es

bueno, entonces se presentan grandes flujos de capitales a este país. Si los mercados dicen que la situación del país es mala, entonces se genera una rápida salida de capitales y puede presentarse una crisis. En un mundo de múltiples equilibrios, variaciones externas pueden forzar rápidamente a una economía a pasar de un “buen” a un “mal” equilibrio. Cuando los inversionistas se preocupan repentinamente sobre los mercados emergentes, Wall Street reacciona y los mercados europeos lo siguen. Cuando los inversionistas observan una crisis en Tailandia, la crisis de hecho ocurre; tanto los mercados de países en desarrollo como los industrializados entran en pánico. Como los inversionistas saben poco de los países en desarrollo, probablemente están más propensos al comportamiento de rebaño en estos mercados. Un inversionista no informado encuentra en un cambio en el mercado la fuente de información.

¿Cómo pueden los países aislarse ellos mismos de estas crisis financieras? Haremos énfasis en cuatro opciones que no son mutuamente excluyentes: manejo de la tasa de cambio, supervisión y regulación del sistema financiero, control de capitales y manejo de crisis internacionales.

La selección de un régimen de tipo de cambio (flotante, fija o alguna combinación entre éstas) es un problema recurrente en la economía monetaria internacional, y ha pasado a ser más importante con la integración creciente de los mercados financieros. Todos los países enfrentan la “trinidad imposible”, la que dice que un país debe seleccionar dos de las tres políticas posibles: tipo de cambio fijo, política monetaria autónoma y movilidad de capitales libre. Aplicar las tres políticas lleva a inconsistencias que obligan a eliminar una de ellas. Después de la crisis de la década del noventa está muy claro que países con cuentas de capital abiertas están siendo empujados hacia una “solución de esquina”, o fijan firmemente su tipo de cambio o siguen un tipo de cambio flexible sin compromisos previos. Saber cuál es la mejor solución depende específicamente del país y sus circunstancias.

Al fijar el tipo de cambio, los países reducen los costos de transacción y los riesgos sobre el tipo de cambio que pueden desestimular el comercio y la inversión. Al mismo tiempo, un tipo de cambio fijo ha sido usado como un ancla nominal creíble para la política monetaria. De otro lado, un tipo de cambio flexible permite que un país busque independencia monetaria respondiendo a las fluctuaciones mediante cambios en el tipo de cambio y la tasa de interés, para evitar caer en una recesión. Con la combinación de un tipo de cambio fijo y una integración completa de los mercados financieros, la política monetaria pasa a ser inservible. Cualquier fluctuación en la moneda o monedas que usa el país para fijar su tipo de cambio afecta la moneda doméstica. Con un tipo de cambio fijo, las otras variables son las que deben realizar el ajuste.

Cualquiera que sea la opción seleccionada por un país entre tipo de cambio fijo o flexible, es importante tener firmeza sobre la opción tomada sobre la apertura de la

cuenta de capital. Las peores crisis se han presentado en países que han manejado su tipo de cambio para que sea relativamente estable sin un compromiso firme sobre el tipo de cambio fijo. En Tailandia, por ejemplo, la larga estabilidad del *bath* respecto al dólar promovió que las empresas y las familias hicieran préstamos en dólares para hacer inversiones domésticas, una situación muy riesgosa, susceptible de un ataque especulativo.

Una segunda área de acción para un gobierno es la regulación y supervisión del sistema financiero. Es esencial asegurar que el sector financiero está manejando el riesgo apropiadamente. La regulación gubernamental y la supervisión deben promover que las instituciones financieras eviten grandes desajustes entre sus activos y obligaciones, como préstamos en moneda extranjera no respaldados apropiadamente, que sean invertidos en el sector no transable y activos de corto plazo usados para financiar inversiones de largo plazo. Estas prácticas riesgosas dejan a los bancos vulnerables a depreciación en el tipo de cambio y a volatilidad en la tasa de interés. La regulación y supervisión también deben asegurar que los bancos estén suficientemente capitalizados con una clasificación apropiada de préstamos y una provisión adecuada de pérdidas. La transparencia para inversionistas y depositarios mediante apertura obligatoria de los estados financieros puede ayudar a disciplinar el mercado. La remoción de garantías gubernamentales explícitas o implícitas y la participación de riesgo con los inversionistas decrece la potencialidad de una situación de riesgo moral. *Finance for Growth* (World Bank, 2001a) analiza con más detalles la regulación del sector financiero en una economía integrada.

Las experiencias recientes de crisis y contagio resaltan la importancia de un manejo adecuado del riesgo. Kawai, Newfarmer y Schmukler (2001) afirman que una de las lecciones más valiosas de la crisis financiera del este de Asia es que unos sectores corporativos altamente vulnerables y poderosos fueron un determinante clave de la profundidad de la crisis. La devaluación de la moneda infló repentinamente el tamaño de la deuda externa (medida en términos de la moneda doméstica) y el servicio de la deuda, lo que llevó a las corporaciones domésticas a un desastre financiero. Las altas tasas de interés aumentaron la deuda doméstica de las corporaciones. Estas vulnerabilidades afectaron los bancos relacionados con las corporaciones. Krugman (1999) argumenta que problemas en los balances de las corporaciones pueden tener mucho que ver en el origen de la crisis financiera. Una crisis en la moneda lleva a un incremento de la deuda en moneda extranjera, que combinada con una disminución en las ventas y altas tasas de interés debilita el sector corporativo y, de paso, el sistema financiero.

¿Podría llevarse a cabo la liberalización del sector financiero sin un manejo apropiado del riesgo? La pregunta nos lleva al tema de la secuencia del proceso de liberalización. Tener un sistema financiero robusto es la clave para un proceso de globalización exitoso. Pero no se necesita que todas las condiciones estén estableci-

das antes que un gobierno comience a abrir el sector financiero. En particular, los servicios financieros internacionales pueden ayudar a fortalecer el sistema financiero de modo que esté mejor integrado con los mercados financieros mundiales. Es difícil llegar a tener un sistema financiero fuerte mientras el país permanece cerrado a las instituciones financieras externas.

Un tercer problema de política tiene que ver con el control de capitales, que puede ser diseñado para reducir la probabilidad o mitigar los efectos de movimientos bruscos en el capital extranjero. Existen varias propuestas que sugieren que los flujos internacionales de capitales deben restringirse de modo particular y muy controlado. Siguiendo la clasificación de Frenkel (1999), la propuesta principal puede ser dividida en varias categorías: 1) control a la salida, que restrinja a los inversionistas de sacar el capital del país; 2) control a la entrada de capital, que busca evitar la entrada de capital al país en lugar de restringir su salida una vez está adentro; 3) controles en la entrada de capitales de corto plazo, como se aplicó en Chile, para evitar la formación de deuda de corto plazo, y 4) control a las transacciones en moneda extranjera, llamado el impuesto de Tobin, dirigido a imponer un impuesto uniforme en todas las transacciones con moneda extranjera, sin importar su naturaleza.

Existe una vasta literatura sobre los efectos del control de capitales. En general, se encuentran resultados diversos. Probablemente el país cuyo sistema de control ha recibido más atención es Chile, que impuso control de capital sobre la entrada de capitales de corto plazo mediante un requerimiento de reserva no remunerado. Chile es ampliamente estudiado porque impuso sistemáticamente límites a los flujos de capitales en los episodios de flujos internacionales de capitales hacia países emergentes (1978-1981 y 1990-1996). La evidencia de estudios, entre los cuales están De Gregorio, Edwards y Valdés (1998); Edwards (1999); Gallego, Hernández y Schmidt-Hebbel (1999) y Soto (1997) sugieren que el control a la entrada introdujo una restricción a los retornos domésticos y extranjeros, permitiéndole al banco central de Chile llevar a cabo una política monetaria más independiente. Este hecho sólo se presenta cuando los movimientos externos son pequeños. Los controles no fueron efectivos para prevenir algunos efectos ante variaciones muy grandes, como la observada ante la crisis asiática de 1997.

La experiencia del control a la cuenta de capital en Asia también ha sido analizada en varios estudios. La evidencia para esta región también es variada. Reisen y Yeches (1993) examinan el grado de independencia monetaria en Corea y Taiwan (China), y encuentran que la movilidad de capital permaneció constante en los años ochenta ante la presencia de controles a la movilidad de capital. Sin embargo, estos estudios se concentran principalmente en el grado de movilidad de capital en episodios de represión financiera, y no comparan sus estimaciones con los de períodos de liberalización financiera. Al analizar la reciente experiencia en Malasia, Kaplan y Rodrik (2001) afirman que los controles en Malasia fueron capaces de segmentar los

mercados financieros y ofrecer espacio para las políticas monetarias y financieras, permitiendo una recuperación más rápida de la crisis. Ellos comparan la recuperación de lo que hubiese sido posible con una respuesta más tradicional a la crisis. China es otro caso interesante, que aparentemente tuvo éxito al permanecer aislada de crisis recientes, a pesar de no haber evitado salidas de capital.

El número de estudios para múltiples países es mucho más limitado debido a la falta de datos comparables en las medidas de control de capital. Montiel y Reinhart (1999) construyen una base de datos para restricciones sobre la cuenta de capital en quince economías emergentes durante los años noventa para estudiar los efectos de restricciones a entrada de capitales. Ellos encuentran que los controles parecen alterar la composición del flujo de capitales en la dirección buscada por estas medidas, reduciendo la participación de flujos de corto plazo y portafolios mientras aumenta la inversión extranjera directa. Otro estudio entre países con una nueva medición de la restricción a la cuenta de capital es el de Kaminsky y Schmukler (2001a), quienes encuentran que los controles trabajan mejor temporalmente y que sus efectos disminuyen en el tiempo.

Finalmente, a medida que las economías están más integradas, los gobiernos tienen menos instrumentos de política y deben basarse más en la coordinación financiera internacional. Por ejemplo, la regulación bancaria y la supervisión por un gobierno es más difícil cuando las obligaciones y precios están denominados en moneda extranjera y cuando el sector bancario es parte del sistema bancario internacional. También, en medio de una crisis contagiosa, los gobiernos tienden a no tener recursos suficientes para parar un ataque sobre su moneda, y un gobierno individual puede hacer todo para parar la crisis que se origina en un país extranjero. En estos casos, la coordinación financiera internacional puede ayudar a gobiernos individuales a alcanzar sus objetivos.

Es posible establecer coordinación para un grupo de políticas. Una de las más importantes es la movilización a tiempo de liquidez externa de una magnitud suficiente para dar vuelta a las expectativas del mercado en un contexto de políticas favorables. La liquidez usualmente viene de instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI (Fondo Monetario Internacional). Dada la magnitud de los flujos de capitales y la agrupación de las crisis, una acción aislada de un gobierno individual o instituciones no es suficiente para recuperar la confianza necesaria. Una acción coordinada entre los gobiernos y las instituciones financieras internacionales es necesaria para superar las crisis y el contagio, tanto a nivel regional como global. Para minimizar un riesgo moral potencial, es preciso involucrar al sector privado de modo que los inversionistas privados internacionales compartan los costos como un castigo por tomar riesgos excesivos.

Existen muchas cosas que el mundo puede hacer para mejorar la arquitectura del sistema financiero internacional, y prevenir y manejar las crisis financieras de un

modo sistemático. Las iniciativas actuales incluyen la fijación de estándares internacionales de transparencia y diseminación de información, supervisión bancaria y regulación, apertura de mercados de seguros, reglas de auditoría y contabilidad, procedimientos de bancarota y mejor gobierno corporativo. Nuevas iniciativas incluyen la participación del sector privado en la financiación de paquetes para complementar los recursos del FMI y reducir el riesgo moral que puede estar asociado con evasión de responsabilidades.

Políticas sobre migración

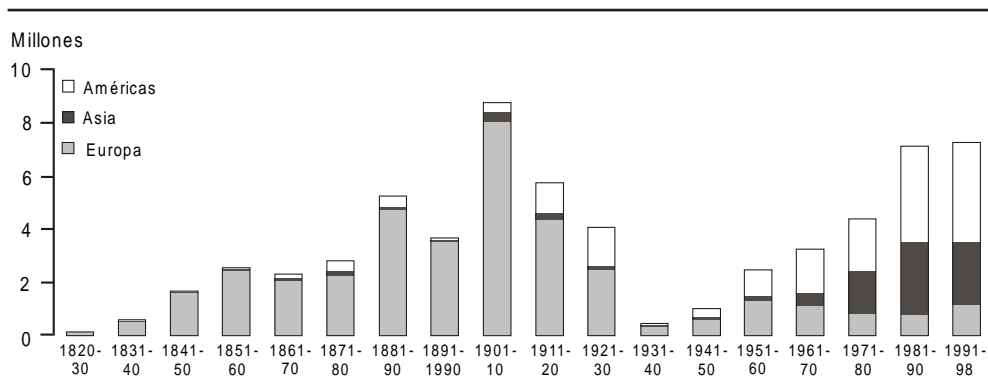
La migración puede, potencialmente, ayudar mucho a las regiones que no se están viendo beneficiadas de la globalización. Sin embargo, mientras las presiones económicas para la migración sean fuertes y crecientes, la migración legal es muy restringida. Comparando cien años atrás, el mundo es mucho menos globalizado si hablamos de flujo de mano de obra.

Veamos las políticas de migración de un grupo de países de la OCDE, comenzando con la economía más grande, los Estados Unidos. Esta nación tenía una política extremadamente abierta a final del siglo XIX y comienzos del XX, y grandes flujos de inmigrantes, principalmente de Europa. Siendo un país grande, con mucho espacio para absorber a los nuevos habitantes, Estados Unidos también atrajo flujos de capital en este período, lo que significa que altas tasas de migración venían con salarios altos y crecientes. Sin embargo, para la época de la Primera Guerra Mundial y los años siguientes, la inmigración ha pasado a ser allí un tema controversial. Se presentó una movilización política en contra de los inmigrantes y un fuerte cambio en la política estadounidense. El cambio en la política puede ser visto por la repentina disminución del número de inmigrantes que entraron al país (Figura 2.5).

Después de muchas décadas de relativa restricción migratoria, las políticas comenzaron a ser menos estrictas en los años setenta y especialmente en los años ochenta llevando a una expansión en el volumen de inmigración. En contraste con la enorme inmigración europea de la ola entre 1870 y 1910, la inmigración contemporánea hacia los Estados Unidos viene principalmente de Latinoamérica y Asia. Como resultado, la población extranjera representa el 10% de la población de los Estados Unidos en 1998 y una participación un poco mayor de la fuerza laboral (reflejando el hecho de que la mayoría de los inmigrantes viajaron para trabajar). Si se suma la estimación de indocumentados (5 millones de trabajadores), entonces los inmigrantes son casi el 12% de la población de los Estados Unidos.

Las políticas de inmigración de los Estados Unidos son muy complejas. A algunos inmigrantes se les permite ingresar para ocupar una labor específica. Parte de esta escasez de la economía norteamericana radica en los cambios de alta tecnología, llevando a una inmigración selectiva de ingenieros altamente entrenados y profesio-

Figura 2.5
Inmigrantes hacia los Estados Unidos por región de origen, 1820-1998



Fuente: Immigration and Naturalization Service (1998).

nales médicos. Pero otra escasez se presenta en áreas de bajo entrenamiento (73% de todos los trabajadores empleados en la recolección de productos agrícolas son inmigrantes), permitiendo la inmigración de trabajadores no entrenados desde los países en desarrollo. Finalmente la ley de los Estados Unidos asigna una considerable ponderación a las conexiones familiares. Ahora que existe un número considerable de emigrantes latinoamericanos y asiáticos que se han ubicado definitivamente en los Estados Unidos, las conexiones familiares implican una inmigración de un grupo más diverso de personas. El inmigrante promedio tiene menos habilidades que el norteamericano promedio, de modo que la inmigración está reduciendo los niveles de habilidad de los Estados Unidos hacia el promedio mundial.

La migración es un tema controversial en los países ricos, por razones económicas y sociales. Del lado económico, la teoría sugiere que una gran entrada de trabajadores no entrenados provenientes del sur podrían disminuir las presiones salariales para los trabajadores nativos de baja habilidad. Gran número de estudios de ciudades de los Estados Unidos encuentra muy pocos efectos de la inmigración sobre los salarios, pero estos estudios son problemáticos porque tratan a la ciudad como una economía cerrada que tiene un flujo exógeno de inmigrantes. De hecho, existe gran movilidad entre las ciudades norteamericanas, lo que haría que estas estimaciones no sean confiables. Por ejemplo, si los inmigrantes son atraídos por una ubicación en particular, por las conexiones familiares o los trabajadores locales, y se trasladan a otra ubicación como respuesta a una presión menor sobre los salarios, es posible encontrar tendencias salariales en las ciudades que reciben inmigrantes y ciudades que no los reciben, pero sería incorrecto inferir que los inmigrantes no tienen efectos sobre los salarios.

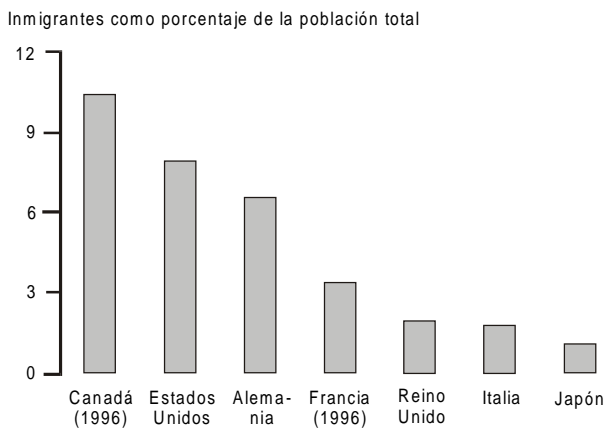
Borjas, Freeman y Katz (1997) corrigen este problema al analizar los efectos nacionales de la inmigración. Su primer conclusión de interés es que la inmigración aumentó la oferta laboral de trabajadores no entrenados en un 21% y la oferta laboral de los entrenados en un 4% entre 1975 y 1995. Entonces, a pesar de cierto sesgo en la ley norteamericana hacia trabajadores de ramas de alta tecnología, el peso de la inmigración en los Estados Unidos está a favor de los trabajadores no entrenados. La segunda conclusión de interés es que el efecto estimado de esta oferta laboral fue disminuir el salario relativo del no entrenado en un 5%. Eso puede no sonar como una cita muy grande, pero representa el 44% de la creciente brecha salarial entre los entrenados y los no entrenados. La evidencia es consistente con la visión de que el cambio tecnológico ha desplazado la demanda relativa de empleo hacia los trabajadores con altas habilidades, de modo que aun sin inmigración se habría presentado una disminución en las ganancias relativas de los trabajadores no entrenados. La entrada de un gran número de trabajadores no entrenados presionó a la baja el salario relativo y exacerbó la desigualdad.

Desde este punto de vista, es fácil ver por qué la inmigración es controversial económicamente. Una entrada de trabajadores no entrenados desde el sur beneficia a los trabajadores más entrenados del norte. Sus trabajos no son amenazados por los inmigrantes y la presencia de inmigrantes reduce los precios de muchas cosas que consumen los trabajadores entrenados (incluidos comida, restaurantes, servicios hoteleros y servicios personales, todas son áreas de la economía en las cuales el trabajador no entrenado tiende a congregarse). De otro lado, el mismo flujo reduce el salario real del trabajador del norte no entrenado, respecto al nivel que tendría sin inmigración.

Las políticas de inmigración de los países de la OCDE respecto a trabajadores de países en desarrollo varían sustancialmente. Una muestra de esto es la variación en la participación de inmigrantes legales de países en desarrollo en la población de la OCDE. Para los países del G-7 la participación varía de 10% en Canadá a 8% en los Estados Unidos, 6% en Alemania, 3% en Francia y 2% o menos en el Reino Unido, Italia y Japón (Figura 2.6). En la mayoría de países ricos, las políticas discriminan explícitamente a favor de inmigrantes educados promoviendo la llamada “fuga de cerebros” desde el sur. Los planes económicos recientes del Japón tienen la política de aceptar inmediatamente a los extranjeros que poseen experiencia tecnológica, pero desincentiva la inmigración de trabajadores con pocas habilidades. Las políticas europeas generalmente se dirigen a manejar la escasez de mano de obra en los sectores de alta tecnología y servicios industriales.

Dado que la inmigración es muy atractiva económicamente, y también muy restringida, es natural que existan altas tasas de inmigración ilegal y tráfico de seres humanos. Para los Estados Unidos existe una estimación de flujo de inmigrantes de 300.000 trabajadores indocumentados por año. Pero este número es el incremento

Figura 2.6
Inmigrantes de países en desarrollo respecto a la población total
de los países del G-7, 1998



Fuente: OCDE (varios años).

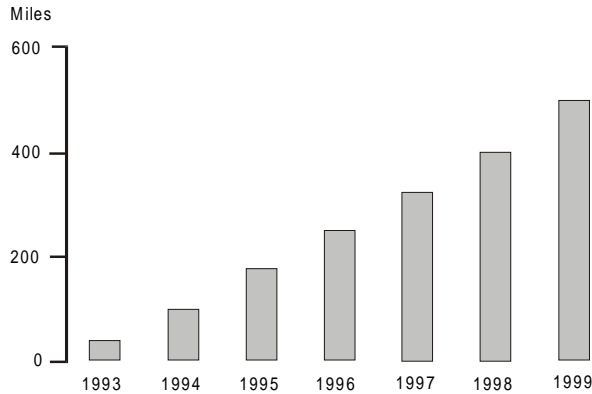
neto en el acumulado de trabajadores indocumentados. Muchos más pasan temporalmente hacia los Estados Unidos. En 1999, las autoridades norteamericanas aprehendieron 1,5 millones de inmigrantes ilegales en la frontera con México. La gran mayoría de los que fueron mandados de vuelta a México intentaron entrar de nuevo en las siguientes 24 horas.

La inmigración ilegal hacia los Estados Unidos se ha multiplicado por diez en la década del noventa, de un estimado de 50.000 por año en 1993 a medio millón en 1999 (Figura 2.7). Este comercio ilegal de personas ha pasado a ser un gran negocio con ganancias estimadas de US\$10 a US\$12 mil millones por año. Los contrabandistas cobran US\$500 por un simple viaje cruzando la frontera (por ejemplo, de Marruecos a España). El precio por un viaje más complejo, por ejemplo, este asiático a Europa occidental, puede llegar a US\$70.000.

Los inmigrantes ilegales son vulnerables a la explotación. Bolivianos que intentan entrar a la Argentina, por ejemplo, deben tener por lo menos US\$1.500 (un intento por distinguir turistas y trabajadores indocumentados). No es sorprendente que se haya desarrollado un nuevo mercado en el cual los inmigrantes bolivianos pueden pedir prestados los US\$1.500 por una hora para cruzar la frontera, pagando un 10% (Stalker, 2000).

Las presiones migratorias para el trabajador no entrenado son más fuertes por los factores demográficos. Cada año, 83 millones de personas se suman a la población mundial, 82 millones de ellas en el mundo en desarrollo. Las presiones poblacionales

Figura 2.7
Inmigración ilegal en la Unión Europea, 1993-1999

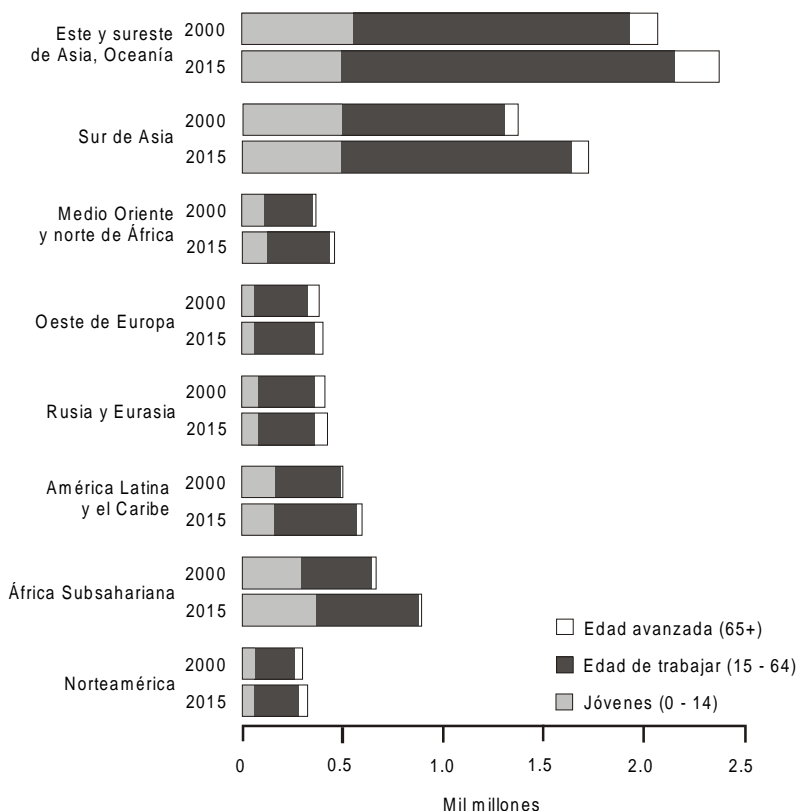


Fuente: Datos de International Center for Migration Policy Development.

afectan los salarios, y así la migración, en la dirección intuitiva. Tasas de crecimiento de la población más altas, que mantienen otros factores fijos, están asociadas con más emigración.

La mayor parte del incremento en la población en edad de trabajar en los próximos quince años ocurrirá en el sur de Asia y el África Subsahariana, las dos regiones en las cuales la pobreza está más concentrada (Figura 2.8). Al mismo tiempo, la población en edad de trabajar en el oeste de Europa y Japón disminuirá, dadas las tasas de natalidad actuales y las políticas de inmigración. En Japón y los Estados Unidos el cociente de trabajadores y jubilados disminuirá de cinco a uno, de hoy en día, hasta tres a uno en 2015, sin migración, dejando un efecto fuerte sobre el sistema de seguridad social. Potencialmente, existen beneficios económicos mutuos de combinar el capital y la tecnología de las economías de la OCDE con la mano de obra de países en desarrollo. Hasta cierto punto, esto puede ocurrir mediante flujos de capital y producción hacia los países en desarrollo. Pero hemos destacado anteriormente que los factores geográficos que hacen poco probable que el capital y el comercio fluyan eliminen la racionalidad económica de la migración. Muchos lugares del mundo en desarrollo tienen instituciones pobres e infraestructura que no atrae la producción; además, los canales de producción existentes en los países industrializados están muy enraizados como para moverse (por ejemplo, el Silicon Valley y sus universidades cercanas). Una reforma institucional y de política e inversión en infraestructura en países en desarrollo rezagados podría mejorar este problema y reducir, mas no eliminar, las presiones económicas para la migración.

Figura 2.8
Población regional por grupos de edad, 2000 y 2015



Fuente: Datos del US Bureau of the Census.

La migración es el flujo global menos investigado. Como resultado debemos ser cautos sobre las conclusiones de sus efectos. No obstante, parece ser que la emigración puede beneficiar a los países en desarrollo, especialmente si las políticas de migración no discriminaran en favor de los trabajadores entrenados, llevando a una “fuga de cerebros”. Supongamos que hubiese más libertad para la migración del sur hacia el norte de los trabajadores con y sin habilidades. La emigración de trabajadores no entrenados beneficia al país de origen porque aumenta los salarios de los que se quedan y genera un flujo de entrada de divisas. La salida de trabajadores más entrenados también generaría entrada de divisas y es probable que se presenten efectos diseminadores en el comercio y la inversión entre los países remitentes y recepto-

res. En los países ricos, la migración reduce los salarios de los trabajadores no entrenados. Pero no hay que olvidar que las tendencias demográficas en los países ricos llevan a aumentos relativos de los salarios para los no entrenados en ausencia de más migración. De modo que hay un buen potencial de incrementos en los flujos de trabajadores sin habilidades hacia los países ricos en un ambiente de salarios relativos estables.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Es importante que se realice una nueva ronda de negociaciones comerciales para mantener el momento de integración económica global. Los países en desarrollo se beneficiarían mucho de una disminución en la protección de los países ricos y de una reducción de las tarifas de importación y de las barreras no tarifarias entre ellos. Una “ronda comercial para el desarrollo” debería concentrarse en el acceso al mercado. Los países pobres tienen un buen argumento: los estándares de empleo y medio ambiente no pueden mejorarse mediante sanciones comerciales. De un modo más general, a los países en desarrollo se les debe dar una mayor perspectiva y libertad para desarrollar instituciones que trabajen para ellos, y los acuerdos comerciales deben evitar imponer un modelo institucional único.

Respecto a la arquitectura financiera internacional, la frecuencia y profundidad de crisis financieras internacionales puede reducirse mediante una mejor coordinación internacional donde la transparencia, la información y el manejo de crisis sean los principales elementos. Apoyamos los esfuerzos para inmiscuir el sector privado en las situaciones de crisis para asegurar que los prestamistas privados enfrenten los costos de las crisis y que tengan incentivos para evitar realizar préstamos excesivamente riesgosos. Al mismo tiempo, los esfuerzos internacionales, liderados por el FMI, para movilizar la liquidez hacia países con buenas políticas que estén enfrentando *shocks* de corto plazo o contagios de crisis vecinas, son críticos para la suavización de operaciones del sistema financiero internacional. Los países en desarrollo pueden hacer mucho para reducir el riesgo de crisis mediante un buen manejo de su tipo de cambio y supervisión y regulación del sistema financiero. Nosotros promovemos el movimiento de muchos países de usar el mercado internacional de servicios financieros y contables para ayudar a fortalecer la infraestructura financiera doméstica. La ayuda extranjera es crítica como un flujo financiero hacia los países más pobres. Los países ricos deben incrementar la ayuda y orientarla a los países de bajo ingreso con políticas atractivas y hacia áreas como la salud, la conectividad y la tecnología agrícola.

La migración también tendrá que ser parte de la solución para el gran número de personas que viven en áreas de pobreza. En países grandes (China, India) o continentes como África, habrá presiones crecientes de personas moviéndose de áreas rurales

pobres hacia pueblos y ciudades. Hay suficiente espacio en la economía mundial para más aglomeraciones de manufacturas y servicios, y éstas aparecerían probablemente en las costas o grandes ríos, dado que allí hay un buen clima de inversión que atrae la producción. También habrá grandes presiones de migraciones desde el sur hacia el norte, especialmente de trabajadores no entrenados. Los países ricos deben evitar las políticas migratorias que se concentran exclusivamente en la “fuga de cerebros” de trabajadores con buenas habilidades desde el sur hacia el norte. Tal política continuará obligando a los trabajadores no entrenados a la migración ilegal que aumentó dramáticamente en los años noventa. Con el envejecimiento de la población en los países ricos y el aumento de la población en las áreas donde la pobreza está concentrada actualmente (sur de Asia y África), sería mutuamente beneficiosa una mayor libertad para el trabajador no entrenado en la migración hacia el norte.

Capítulo 3

FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DOMÉSTICAS

Las buenas políticas tratan de identificar y apoyar las fuerzas que conducen la reducción de la pobreza, mientras que al mismo tiempo identifican y se preocupan por los riesgos. Los países en desarrollo que se están integrando exitosamente a la economía global, lo están haciendo no sólo gracias al comercio relativamente abierto y a las políticas de inversión, sino también debido a políticas e instituciones efectivas en otras áreas. Independientemente de que esté abierto o cerrado, los países en desarrollo necesitan tales políticas e instituciones. En este capítulo consideramos el clima de inversión para las firmas, y las políticas de protección social y del mercado laboral para los trabajadores. Esto afectará el grado en que las economías en desarrollo se integran con el mundo y los beneficios que reciben de tal integración.

La siguiente sección da un vistazo a la evidencia microeconómica sobre cómo afectan a las empresas la apertura al comercio internacional y la inversión. La mayor disponibilidad de datos de las firmas en los países en desarrollo ha dado lugar a una floreciente literatura que estudia estos efectos de la apertura a nivel empresarial. En particular, documentamos cuatro hechos estilizados sobre las economías que están relativamente abiertas al comercio internacional y a la inversión. Primero, las economías abiertas tienden a tener más competencia y rotación de firmas (“mezcla”). La liberalización conduce a la salida de muchas de ellas, y también a mayores tasas de entrada también. Segundo, la presencia de importaciones genera un mercado más competitivo y menores márgenes de ganancia. Tercero, existe alguna evidencia de difusión de tecnología del comercio internacional y la inversión que aumentan la productividad de las firmas domésticas. Cuarto, pueden darse efectos de aprendizaje y de frontera al exportar, que crean un mejor ambiente para el crecimiento de la productividad.

Los casos individuales y los estudios a nivel empresarial revelan que las firmas de los países en desarrollo pueden ser competitivas. Sin embargo, están frecuentemente obstaculizadas por un pobre clima de inversión: regulación ineficiente, corrupción, infraestructura débil y servicios financieros pobres. En la segunda sección damos un vistazo al clima de inversión. Un reciente estudio de India concluye que es posible medir la calidad del clima de inversión a través de encuestas a las firmas. Con las mismas políticas comerciales y macroeconómicas (que son fijadas a nivel nacional),

los estados de la India están logrando resultados muy diferentes de la globalización. Los estados con “buen ambiente” tienen una regulación más eficiente y una mejor infraestructura, mientras que los de “ambiente pobre” están rezagados. Nada sorprendente es que los estados con buen ambiente están logrando más inversión doméstica y externa. Si las instituciones efectivas son necesarias para lograr grandes beneficios de la apertura, ¿deberían esperar los países hasta que tengan tales instituciones para abrirse? No necesariamente. Una de las razones de por qué la liberalización del comercio en servicios es tan importante, es que los países en desarrollo pueden usar este mercado para mejorar el clima de inversión: permitir a las firmas externas la provisión de servicios financieros, telecomunicaciones y poder ser una buena estrategia para fortalecer el clima de inversión. Un aspecto final que nos ocupa son los esfuerzos orientados a atraer la inversión externa. En el contexto de un buen clima para los inversionistas, los esfuerzos orientados pueden funcionar al superar el problema de coordinación, logrando que más inversionistas estén en el mismo lugar y al mismo tiempo. Sin embargo, los gobiernos, a menudo, tratan de atraer inversión a través de subsidios o condonaciones de impuestos compensando los defectos en el ambiente para la inversión. Tal enfoque normalmente no es exitoso y también es discriminatorio en contra de las empresas domésticas. Las deficiencias son más fáciles de arreglar que ofrecer subsidios. Los casos realmente exitosos –Taiwan, China es un buen ejemplo– han creado un ambiente de buena gobernabilidad y buena infraestructura en la cual tanto las firmas externas como las domésticas pueden ser competitivas.

Junto con una mayor “mezcla” de firmas llega una mayor movilidad laboral, uno de los aspectos más controversiales de la integración económica global y el tema de la siguiente sección. En el largo plazo, la integración con la economía mundial beneficia a los trabajadores. El crecimiento de los salarios en los países en desarrollo más globalizados identificados en el Capítulo 1 ha sido bastante mayor que en los países ricos o en los países menos globalizados. Pero tal promedio encubre el hecho de que algunos trabajadores están propensos a perder rentas que estaban compartiendo de la protección de las importaciones y pueden sufrir pérdidas permanentes de ingreso. Además, los efectos de la apertura a corto plazo pueden ser bastante diferentes a los de largo plazo. En el corto plazo, los salarios reales de los trabajadores del sector formal son reducidos por la apertura comercial e incrementados por la inversión externa directa. De esta manera, en una economía que liberaliza el comercio y alcanza una pequeña inversión externa (ya sea porque el clima de inversión es débil o simplemente porque hay una respuesta retrasada de los inversionistas), abrirse puede conducir a unas caídas temporales en los salarios del sector formal. Igualmente, la apertura parece incrementar la prima por calificación (el mayor salario que reciben los trabajadores educados). Por último, puede haber una incongruencia en el momento de la destrucción y la creación de vacantes, de manera que el desempleo se mantenga alto por algún período después de la iniciación de la reforma. Estos resul-

tados conducen a la conclusión de que la globalización trae ganadores y perdedores en el mercado laboral.

Para que los trabajadores prosperen en una economía más abierta requieren diferentes tipos de protección social, y éste es el tema de la sección final. Los programas de compensación, en algún momento, pueden dirigir las necesidades de aquellos trabajadores que perdieron. El hecho de que las primas por calificación parezcan estar en auge en todas partes resalta la importancia de un buen sistema educativo que da oportunidades a todo el mundo. Al igual que las necesidades de seguro de los trabajadores, los esquemas de seguros de desempleo y los de pagos de cesantía pueden ser efectivos para los trabajadores del sector formal. Sin embargo, los más pobres no pueden ser beneficiados por tales esquemas porque están en el sector informal o son trabajadores por cuenta propia en la agricultura. Están mejor con los programas públicos que proveen alimento por trabajar. La naturaleza de la protección social tendrá un gran efecto sobre los beneficios de la apertura. Los países con mercados laborales rígidos y un gran empleo del sector público se han beneficiado menos de la reforma económica, incluyendo la liberalización comercial. Finalmente, hacemos énfasis en que los países que han tomado una variedad de enfoques para dar protección social, aumentan las dudas de si existen ventajas de imponer un conjunto estándar de regulaciones laborales a través de las sanciones de la OMC, así como algunos lo han propuesto. Estamos de acuerdo con los países en desarrollo en que estos enfoques puede que se conviertan en una nueva forma de proteccionismo que restringe las oportunidades para los países de bajo ingreso y, por tanto, tienden a mantener bajos los salarios en el mundo en desarrollo y las condiciones laborales pobres.

ECONOMÍAS ABIERTAS TIENEN MAYOR COMPETENCIA Y VOLUMEN DE VENTAS

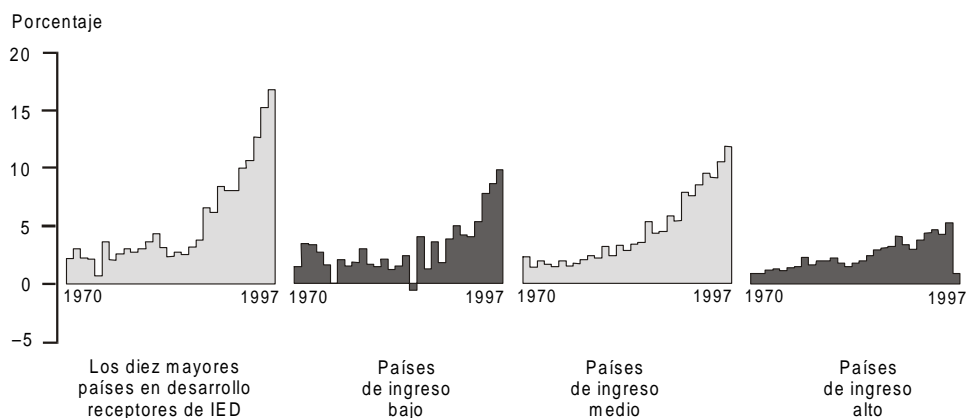
A medida que los países han liberalizado el comercio internacional y la inversión, sus empresas han quedado expuestas a una mayor competencia del resto del mundo. Para muchos países en desarrollo, las importaciones con respecto al ingreso nacional han aumentado significativamente. Además, la inversión extranjera directa es una gran porción de la inversión total en muchos países. Esto es especialmente cierto para las grandes economías emergentes que reciben el grueso de la inversión externa. Para las diez economías emergentes de mercado que fueron las mayores receptoras de IED, la IED como porcentaje de la inversión total se incrementó en cerca del 2% en 1970 a 17% en 1997 (Figura 3.1). Para los demás países de ingreso medio y bajo, la IED también se ha incrementado significativamente, a casi el 10% de la inversión total. ¿Cuál es el efecto de esta creciente competencia sobre las firmas domésticas? El Capítulo 1 presentó evidencia de los efectos dinámicos de la apertura que incrementan la tasa de crecimiento de la economía. En esta sección descenderemos a

nivel micro y daremos un vistazo a la evidencia concerniente a cómo afecta la apertura de cuatro significativas maneras a las empresas.

Movilidad de las firmas. Los países en desarrollo frecuentemente tienen una gran dispersión en la productividad entre empresas que llevan a cabo actividades similares; alta y baja productividad coexisten en las firmas. Un resultado consistente de estudios a nivel de firma es que la apertura conduce a una baja dispersión de la productividad (Hadad, 1993; Haddad y Harrison, 1993; Harrison, 1994). Los productores de precios altos salen del mercado a medida que los precios caen; si estas firmas fueran menos productivas, o estuvieran experimentando caídas en la productividad, entonces sus salidas representarían una mejoría en la productividad de la industria. Mientras la destrucción y creación de nuevas firmas es una parte normal del buen funcionamiento de la economía, la atención está sólo dirigida a la destrucción de las empresas, olvidando la otra mitad de la situación. El incremento en la salida de firmas es apenas parte del ajuste, quizá la parte más dolorosa. Sin embargo, a menos que haya barreras significativas, el otro lado es que hay nuevas firmas que están entrando al mercado. Las salidas son a menudo considerables, pero las ganancias netas a través del tiempo pueden ser sustanciales.

Wacziarg (1998) usa once episodios de liberalización comercial en los años ochenta para dar un vistazo a la competencia y a la entrada de firmas. Empleando datos sobre el número de establecimientos en cada sector, calcula que las tasas de entrada fueron un 20% mayor entre los países que liberalizaron comparado con aquéllos que no lo hicieron. Esta estimación puede reflejar otras políticas que acompañaron a la libe-

Figura 3.1
IED como porcentaje de la inversión doméstica bruta 1970-1997



Fuente: Indicadores de desarrollo mundial en Hallward-Driemeier (2001).

ralización comercial, tales como la privatización y la desregulación, luego es probable que tenga un impacto limitado. Sin embargo, es un efecto considerable e indica que hay abundante potencial para nuevas firmas a responder a los nuevos incentivos.

Segundo, la evidencia indica que mientras las tasas de salida pueden ser significativas, las tasas de movilidad *neto* son usualmente muy bajas. Así, las tasas de entrada tienen normalmente una magnitud comparable con las tasas de salida. Usando datos a nivel de plantas de Marruecos, Chile y Colombia, que abarcan varios años en la década de los ochenta, cuando estos países iniciaron reformas comerciales, las tasas de salida variaban del 6 al 11% anual, y las de entrada estaban entre el 6 y el 13%. Durante este tiempo, la movilidad acumulada fue bastante alta, de un cuarto a un tercio de las empresas rotaron en cuatro años (Roberts y Tybout, 1996). Mientras las tasas de movilidad son altas, son comparables a aquéllas de los países ricos. Dunne, Roberts y Samuelson (1989) informan que en los Estados Unidos, durante un período de cinco años, cerca del 35% de las plantas manufactureras cerrarán. El fenómeno es más común entre empresas nuevas y pequeñas, pero incluso en aquéllas con más de 250 empleados, 16% cerrarán (Bernard y Jensen, 2001).

Tercero, las fluctuaciones agregadas de la tasa de entrada y salida son dominadas por los cambios en el ciclo de los negocios en lugar de estarlo por cambios en el comercio y en las políticas industriales. Mientras que son reales los ajustes provenientes de la liberalización, los costos deben ser contextualizados. La evidencia de seis países semi-industrializados muestra que el efecto de las fluctuaciones sobre las condiciones macroeconómicas es más significativo que los efectos de la liberalización comercial sobre las tasa de entrada y salida (Roberts y Tybout, 1996).

La mayor movilidad de firmas es un importante recurso de los beneficios dinámicos de la apertura. En general, las empresas en decadencia tienen una productividad en descenso y las nuevas firmas tienden a incrementar su productividad a lo largo del tiempo (Liu y Tybout, 1996; Aw, Chung y Roberts 2000; Roberts y Tybout, 1996). En Taiwan (China), Aw, Chung y Roberts, encuentran que en un período de cinco años, al remplazar firmas de baja productividad por nuevas, los competidores de productividad alta acumularon cerca de la mitad o más del avance tecnológico en muchas industrias taiwanesas.

Estructura de mercado y precios. Las barreras a la entrada, que incluyen restricciones explícitas sobre la propiedad externa o barreras comerciales, pueden fomentar las condiciones donde las empresas domésticas retienen poder monopolístico. La apertura de los mercados domésticos a la IED o a las importaciones puede, de esta manera, ayudar a moderar los abusos de poder del mercado local. Esto puede tener tres efectos relacionados. Uno es que la estructura de mercado puede cambiar, con más firmas produciendo bienes si el monopolio local se fragmenta. Segundo, si las barreras a la entrada son menores, los recursos tienden a moverse hacia las áreas más produc-

tivas y se promueve una mayor innovación. Tercero, los precios caerán a medida que se incremente la competencia.

Los efectos de la inversión externa sobre la estructura de mercado son complejos. Blomstrom y Kokko (1996) concluyen que el balance de la evidencia indica que las corporaciones multinacionales (CMNS) son más dadas a desplazar las empresas locales en los países en desarrollo, generando unas mayores proporciones de concentración del lado de la producción. Pero señalan que algún incremento en las proporciones de concentración en este caso puede no ser malo, particularmente si esto significa que hay una mejor explotación de las economías de escala. Una disminución en el número total de productores puede no ser tan adverso si se mantiene el número de competidores. Si las importaciones son efectivamente más costosas que lo que hacen los productores domésticos, algunos productos domésticos serán eliminados del rango de bienes. Así, es posible que la concentración de la producción doméstica se incremente, mientras el rango de bienes aumenta y los precios de los bienes declinan. En este caso, una mayor concentración es consistente con mayor productividad y menores precios.

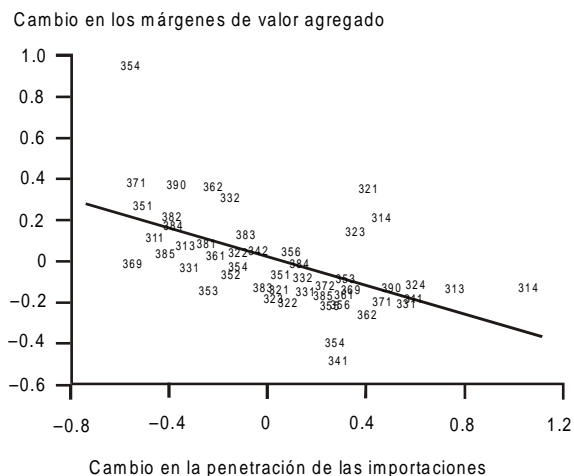
Una mayor concentración como resultado de la inversión externa es más que una preocupación, si las políticas de protección comercial están en su lugar. Las tarifas dan a las CMNS un incentivo para “saltárselas” y producir localmente. Sin embargo, una vez detrás de las barreras proteccionistas, pueden usarlas para sostener su propia posición monopólica. De esta manera, el mejor medio para asegurar que las CMNS enfrenten la competencia es la misma que si tuviera una propiedad localmente monopólica, es decir, expuesta a las presiones de los rivales externos. El libre comercio puede ser uno de los medios más efectivos para asegurarse en contra del poder de mercado. Tal solución es más efectiva para los bienes transados. Sin embargo, aun en áreas como servicios no transados, la apertura a la oferta externa puede ser una fuerza disciplinante.

La evidencia es más clara para el efecto de la liberalización comercial sobre las estructuras de mercado y los precios. Muchos autores encuentran que una mayor apertura al comercio conduce a unos menores márgenes de ganancia. Algunos estudios se centran en la relación del margen de ganancia del precio y la penetración de las importaciones o niveles de tarifas, mirando a las industrias en un punto del tiempo. Los estudios más convincentes han probado la hipótesis de las “importaciones como disciplina” dando un vistazo a los cambios en los márgenes de ganancia en la medida que los países liberalizan el comercio (Levinsohn, 1993; Roberts y Tybout 1996). Ambos tipos de estudios encuentran una relación negativa entre apertura y márgenes.

Los datos de México muestran que con la liberalización de finales de los ochenta, los márgenes de ganancia cayeron considerablemente, en particular en industrias con mayor concentración de mercado y una alta proporción de empresas grandes. Grether (1996) encuentra que una reducción en las tarifas del 1% reduciría los márgenes

hasta en 1,5% para las firmas grandes en las industrias con mayor concentración. En Chile, los sectores con la mayor penetración de las importaciones tienen el margen de precio-costos más bajo (Figura 3.2).

Figura 3.2
Evidencia de importaciones como disciplina: industrias chilenas en los años ochenta y noventa



Nota: Los números reflejan la clasificación ISIC.

Fuente: Hoeckman, Kee y Olarreaga (2001).

Transferencia de tecnología y desbordamiento. La IED es una forma distinta del simple movimiento de capital entre fronteras, como señalaron los economistas industriales hace 30 años. Enfrentados con las opciones de servirse de los mercados externos a través de las exportaciones o invertir más pasivamente con instrumentos accionarios, la cuestión es por qué algunas firmas decidieron establecer facilidades a la producción por fuera y por qué es tan importante mantener el control de estos afiliados. Lo que se discierne es que tales empresas poseen algunos activos intangibles –diseño, tecnología, destrezas administrativas o imagen de marca–, que no sólo hacen a un afiliado externo lucrativo, sino que garantizan mantener el control de tal entidad en poder perder el activo intangible. Es precisamente la existencia de este activo intangible la que hace atractiva la IED a los países huéspedes. Es el potencial de difusión de los activos o de la difusión de tal activo a los productores locales lo que ha hecho que los hacedores de políticas persigan con vehemencia a los inversionistas externos.

Es entendible por qué se ha hecho énfasis en el potencial de la IED al proveer un mecanismo para transferir tecnología cuando se da un vistazo al papel dominante que desempeñan las multinacionales en investigación y desarrollo y en generar nuevas tecnologías. Más del 80% de la IED es originaria de seis países –Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania, Suiza y los Países Bajos–. Estos países también son los que dominan la producción de tecnología. Desde 1970 a 1998, entre el 90 y el 98% de todas las licencias de tecnología y los pagos por derechos fueron hechos a estos seis países. De 1970 a 1985, más del 80% de los pagos sobre derechos de autor, licencias y derechos de patentes a los Estados Unidos fueron hechos por afiliados externos de firmas americanas. Para Alemania, más del 90% de los pagos de los países en desarrollo provinieron de sus propias afiliadas, mientras que para Japón fue el 60% (Unctc, 1988). Estas cifras acentúan la importancia de las CMNs como una fuente de investigación y desarrollo, y como una parte fundamental de todas las transferencias formales de tecnología que están marcadamente atadas a la IED.

Estudios en Uruguay, México y Marruecos han mostrado que las empresas en los sectores con una gran presencia multinacional tienden a ser más productivas (Kokko, 1996; Haddad y Harrison, 1993). Sin embargo, en Venezuela, las firmas de propiedad doméstica empeoraron a medida que la presencia de las CMNs aumentó. Esto podría atribuirse al bajo contenido inicial de insumos de las CMNs, su absorción de la demanda doméstica y su habilidad para despedir al personal altamente calificado a través de salarios más altos (Aitken y Harrison, 1999). Debería anotarse también que a medida que el contenido local tiende a incrementarse a lo largo del tiempo, crece el potencial para un efecto positivo (McAcleese y McDonald, 1978).

No es probable que la sola presencia externa sea suficiente para generar desbordamientos. Es posible que una gran presencia externa sea por sí misma una señal de empresas domésticas débiles, que las firmas locales no sean capaces de competir o absorber la difusión y ceder una porción tan significativa del mercado a aquellas externas. Lo que parece ser crucial es la naturaleza de las interacciones entre las firmas externas y las domésticas. De esa manera, el potencial para la difusión será mayor si un afiliado de una CMN se involucra activamente y compite con empresas locales.

Kokko (1994) prueba la hipótesis de que no deberían esperarse efectos de difusión en todas las industrias. Para industrias donde las CMNs producen en “enclaves”, donde ni los productos ni las tecnologías conllevan mucha influencia sobre la competencia local, podría haber una pequeña difusión. Sin embargo, si la competencia es más directa, existen más oportunidades para el aprendizaje. Empleando datos mexicanos, encuentra evidencia de difusión para industrias que no son de enclave. Así, la alta competencia local y el ambiente competitivo están posiblemente incrementando la capacidad de las firmas locales para absorber los efectos de difusión de la tecnología de una mayor presencia externa en el mercado doméstico.

Algunos estudios también muestran una correlación positiva entre el acceso a insumos importados y la productividad (Handoussa, 1986; Tybout y Westbrook, 1995; Hallward-Driemeier, Iarosi y Sokoloff, 2000). Usando datos de 3.000 empresas en Indonesia, Corea, Filipinas y Tailandia, Hallward-Driemeier, entre otros, encuentran que la exposición externa aumenta significativamente la productividad. El uso de insumos importados es una de tales medidas. También es llamativo que el grado de beneficios es mayor donde la economía está menos desarrollada.

El comercio puede ser una manera de importar investigación y desarrollo llevados a cabo por el país exportador. Muchos estudios examinan las implicaciones empíricas y teóricas de un modelo donde los países del norte realizan I&D y exportan al sur (por ejemplo, Coe, Helpman y Hoffmiaster, 1995). Ellos estiman que son sustanciales los efectos de difusión de la I&D del norte a través del comercio: al incrementar el *stock* de I&D en el norte en US\$100, puede aumentar el producto en el sur en US\$25. Otros trabajos usan los datos de la OCDE y encuentran desbordamientos en I&D a través de los flujos directos de comercio bilateral y a través de canales indirectos de comercio pasando a través de terceros países (Lumenga-Neso, Olarreaga y Schiff, 2001).

Atraer a una multinacional también puede ser un medio para mejorar la calidad de los insumos. Como se mencionó, sus proveedores locales pueden mejorar su productividad. Pero, además, la evidencia muestra que las CMNS a menudo incentivan a los proveedores a reubicarse con ellos. El corolario de las CMNS locales nacientes es que sus proveedores también diversifiquen, proveyendo insumos de alta calidad para el mercado local más amplio (Hallward-Driemeier, 1997).

A medida que la importancia del comercio intraindustrial continúe creciendo, la habilidad para adquirir insumos importados será la clave para atraer nuevas empresas externas interesadas en establecer una plataforma exportadora. Pero, al permitir un mayor acceso a insumos de alta calidad puede aumentar la productividad de todas las firmas, no sólo la de las exportadoras. Para que los beneficios sean alcanzados más ampliamente, es fundamental no restringir la capacidad de importar a un subconjunto de firmas como aquellas que están en zonas de exportación. Particularmente para los países más atrasados, la reforma en esta área mantiene algunas de las mayores promesas para mejoras en productividad.

Aprendizaje y los efectos límite de exportar. De todos los medios para incrementar la competencia con las firmas externas, remover las barreras a las exportaciones es la que más beneficia a las empresas domésticas. Al vender afuera, las firmas pueden explotar mejor sus economías de escala a medida que aumenta el mercado. También están expuestas a nuevas tecnologías y a medios de producción innovadores y enfrentan una competencia más pronunciada, obligándolas a ser tan eficientes como sea posible. Se reconoce que las firmas que exportan son más productivas en promedio que

aquéllas que sirven a los mercados domésticos. Sin embargo, ha existido un debate sobre si es la experiencia de exportar por sí misma la que contribuye a esta mayor productividad o si es simplemente que las firmas más eficientes se autoescogen para convertirse en exportadoras. Ha habido algunos estudios que prueban si hay “aprendizaje exportando”. Bernard y Jensen (1999) encuentran que mientras el nivel de productividad es mayor para los exportadores, el crecimiento de su productividad no es significativamente diferente del de los que no exportan. Mientras que hallaron una pequeña evidencia de “aprender exportando” para las empresas estadounidenses, ellos han encontrado costos fijos de exportar, de suerte que hay un papel que juega el pasado exportador de la firma y que afecta las decisiones actuales de exportar.

Clerides, Lach y Tybout (1998) dan un vistazo a Colombia, Chile y Marruecos. En industrias diferentes a las del cuero y vestuario en Marruecos, argumentan que la evidencia apoya la hipótesis de autoselección en vez de aprender por medio de las exportaciones. Sin embargo, proveen evidencia de que las exportaciones brindan una fuente alternativa de desbordamientos. Encuentran que si muchas firmas están exportando en una región, todas las empresas en la región tienden a disfrutar de menores costos medios. Bigsten y otros (2000) señalan que la prueba más fuerte podría ser dar un vistazo a la evidencia a las economías pequeñas más cerradas y tecnológicamente atrasadas. Las firmas en estos ambientes pueden ser las más susceptibles de beneficiarse de unas mayores oportunidades exportadoras. Serían capaces de llevar a cabo mayores economías de escala y estar expuestas a nuevas tecnologías y tipos de productos, y el efecto sería el más grande para las empresas en la medida en que entren primero en los mercados exportadores. Empleando datos de cuatro países africanos (en promedio, once veces más pequeños que los del estudio de Clerides y otros), encuentran evidencia de autoselección y también de efectos significativos de aprendizaje. Kraay (1999) descubre también los efectos significativos del aprendizaje en empresas chinas. Sin embargo, asume que el efecto es más fuerte entre los exportadores más establecidos en relación con los competidores nuevos. Esto es consistente con el hecho de que existe un número de costos fijos asociados con entrar a los mercados exportadores, y que toma tiempo lograr los beneficios de exportar.

Hallward-Driemeier, Iarossi y Sokoloff (2000) también modifican la interpretación de la autoselección empleando datos de cinco países del este de Asia. Las firmas que exportan son desde luego más productivas. En lugar de ganar beneficios adicionales de la productividad una vez que han entrado al mercado exportador, los beneficios aparecen a medida que las empresas tratan de atravesar el umbral y entran a tales mercados. Encuentran evidencia que apunta a los mercados exportadores, en cuanto que las firmas abordan pasos necesarios para mejorar su productividad. Ellos documentan las diferencias entre las firmas que exportan y aquéllas que no lo hacen sobre un número de comportamientos que son compatibles con el aumento de la productividad, incluyendo la capacitación, el uso de tecnología externa, insumos importados y la intensidad del capital. A pesar de que las ganancias en productividad

pueden lograrse antes de la entrada real en los mercados exportadores, los efectos medidos de aprendizaje son menores. También encuentran que el diferencial en productividad entre exportadores y los que no lo son es amplio, y los menores niveles de ingreso *per cápita* del país fortalecen la idea de que los mayores beneficios de estimular las exportaciones se los llevarán los países menos desarrollados.

EL CLIMA DE INVERSIÓN AFECTA LOS BENEFICIOS DE LA APERTURA

Los estudios a nivel empresarial sustentan el *potencial* de la apertura para apoyar el crecimiento a nivel micro. Los empresarios con buenas ideas pueden explotarlas en un mercado grande. Ellos pueden lograr acceso a la mejor maquinaria y a los mejores insumos y están expuestos a un ambiente competitivo que conlleva a la eficiencia. Resaltamos la palabra “potencial”, porque cosechar totalmente estos beneficios dependerá mucho de lo que llamemos “clima de inversión”. Por clima de inversión entendemos el esquema regulatorio para iniciar las firmas y expandir la producción, la calidad de la infraestructura de apoyo (incluyendo servicios financieros, poder, transporte y comunicaciones), y la gobernabilidad económica global (como la disposición de contratos, la tributación justa y el control de la corrupción). Un sitio con un muy pobre clima de inversión que liberalice el comercio internacional y la inversión es posible que logre importaciones pero no mucha inversión ni exportación. La evidencia citada anteriormente muestra que la apertura puede apoyar la innovación y el crecimiento de la productividad, pero claramente existen otros ingredientes importantes. Hay numerosos ejemplos de las cargas regulatorias que enfrentan las empresas en los países en desarrollo. Un ejemplo ampliamente citado resultó del intento del Instituto para la Libertad y la Democracia en Perú por registrar una planta ficticia de prendas de vestir en los años ochenta. Tomó 289 días registrar la fábrica y el equivalente a 23 meses de salarios mínimos para completar la tarea (De Soto, 1989). En esta sección damos un vistazo a algunos de los factores que crean un buen clima de inversión, cuáles sitios pueden mejorar su clima de inversión y otras formas en las cuales los gobiernos tratan de apoyar sus firmas para ser más productivas y competitivas.

Algunos discernimientos acerca de los elementos importantes del clima de inversión provienen de una reciente Confederación de industrias hindúes, de una encuesta del Banco Mundial que cubre mil empresas privadas en diez Estados¹. India es un caso particularmente interesante en la medida en que se comprometió consigo misma en una liberalización sustancial del comercio y de la inversión a comienzos de los años noventa. Aunque muchas políticas están controladas a nivel estatal, hay una

1 Este estudio provee una riqueza de información de las características de la empresa, y el impacto de las políticas del gobierno y el ambiente de los negocios sobre el desempeño de ésta. Es un anteproyecto para estudios que el Banco Mundial estará apoyando en países adicionales en los próximos años. Estas bases de datos darán lugar a

variación sustancial en el clima de inversión a lo largo del país. Dado que India es la casa del mayor número de personas que subsisten con un dólar al día o menos, el potencial para mejorar el ambiente competitivo como una herramienta efectiva de reducción de la pobreza es enorme.

Los empresarios en la encuesta debieron identificar los mejores y peores ambientes entre estados, y dar una estimación de los costos ahorrados de operar en diferentes lugares. El primer resultado de interés fue que habían posturas consistentes de que Maharashtra era ampliamente reconocida como el mejor clima de inversión, mientras que Bengala Occidental y Uttar Pradesh eran vistas como las que tenían los climas más pobres. Tres estados de ingreso relativamente bajo aparecían con climas de inversión bastante buenos: Andhra Pradesh, Tamil Nadu y Karnataka. Los empresarios percibieron un ahorro del 30% del costo total entre los mejores y los peores estados, una gran desventaja competitiva para superar por parte de las empresas.

La información cuantitativa de la encuesta muestra que el costo estimado de los empresarios es bastante acertado, e indica que los inversionistas estaban bien informados sobre el clima de inversión. Al controlar por sector y por tamaño, el valor agregado por trabajador es cerca de un 30% mayor en los estados con un buen clima de inversión, comparado con aquéllos que tienen un clima pobre. Gran parte de la diferencia en el valor agregado es contabilizada por las diferencias en la productividad total de los factores. Es pertinente relacionar estas diferencias en productividad con varias medidas de clima de inversión. Subrayaremos tres áreas. La primera es la oferta relativa y el costo de los servicios de infraestructura. Los costos de electricidad son un primer ejemplo. En Uttar Pradesh, el 98% de las firmas tienen su propio generador mientras que menos de la mitad lo tienen en Maharashtra. Particularmente para empresas medianas y pequeñas esto representa una gran carga. La confianza en la red de distribución pública es mucho menor en los estados con un bajo clima de inversión a causa de las frecuentes interrupciones de energía eléctrica. Como la autogeneración es más costosa —especialmente para empresas a pequeña escala—, existen enormes variaciones en la participación de la electricidad en los costos totales.

Otra fuente de trabas es el ambiente regulatorio. Existen regulaciones importantes en salud y en seguridad social que deben ser observadas, y un cierto número de inspecciones a las fábricas sobre estos aspectos que es deseable. Sin embargo, el número de regulaciones y de visitas puede volverse excesivo. No sólo representan costos de oportunidad para los administradores por el tiempo gastado con los oficiales, sino que también pueden ser una fuente de corrupción. La encuesta encontró que las empresas de los estados con un clima pobre recibían en promedio el doble de

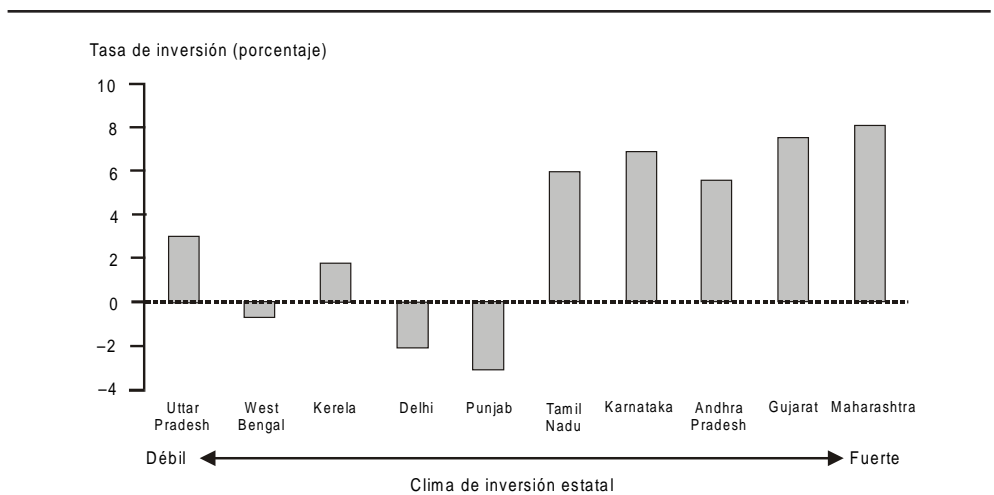
comparaciones internacionales, permitiendo medidas cuantitativas para complementar las actuales clasificaciones cualitativas. Para más información y acceso a los datos, por favor visiten la página: <http://www.worldbank.org/research/facs/>.

visitas que aquellas de los estados con un buen ambiente. Otra área importante de regulación tiene que ver con las relaciones laborales. India ha tenido reglas particularmente estrictas para proteger a los trabajadores, de manera que las firmas con más de cien empleados deben buscar permiso del gobierno estatal antes de despedir a algún trabajador. El alcance en el cual estas regulaciones amparan a las firmas varía entre estados, con una extrema falta de flexibilidad que conduce a una menor productividad.

Debido a que India tiene políticas macro y comerciales fijadas a nivel nacional, se constituye en un buen ejemplo para resaltar el efecto del clima de inversión a nivel micro. Algunos estados dentro de la India tienen mejores ambientes regulatorios y de infraestructura, y están logrando una mayor inversión externa, una mayor inversión doméstica y un mayor crecimiento (Figura 3.3). Deberíamos hacer énfasis en que un clima de inversión efectivo a nivel micro es importante, independientemente de si el país está abierto al comercio y a la inversión externa. Pero un lugar que está abierto a la economía global, aunque esté amparado por un pobre clima de inversión, no se beneficiará mucho de la globalización.

Si las instituciones efectivas son necesarias para lograr fuertes beneficios de la apertura, ¿deberían esperar los países hasta tener tales instituciones para abrirse? No necesariamente. Una de las razones por las cuales la liberalización del comercio en servicios es tan significativa es que los países en desarrollo pueden usar estos mercados para mejorar su clima de inversión. Permitir a las firmas externas proveer servi-

Figura 3.3
Variación interestatal en la tasa media de inversión fija neta



Fuente: Dollar y otros (2001).

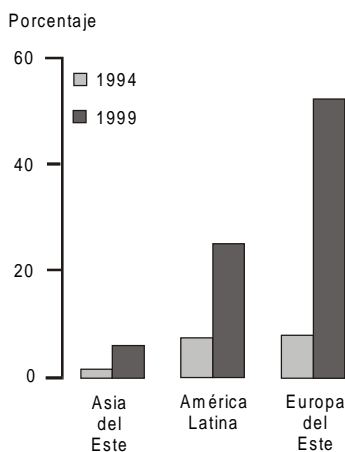
cios financieros, telecomunicaciones y electricidad, puede ser una buena estrategia para el fortalecimiento del clima de inversión. También la apertura al comercio y a la inversión puede reducir la corrupción, y controlarla es una parte clave en la construcción de un buen clima de inversión.

Los servicios suman casi dos terceras partes del PIB global y sólo un 20% del comercio mundial. Muchos servicios, por su naturaleza, no son bienes transables. Requieren un contacto extenso con el proveedor, son intangibles, no pueden ser almacenados, o demandan un uso inmediato. Gran parte de la participación externa debería ser a través de la inversión externa directa. La IED en servicios se ha rezagado bastante de la de manufactura, aunque el incremento en la privatización, particularmente en el este de Europa y en Latinoamérica, ha conducido a un incremento sustancial en la IED en servicios. La composición de la inversión en servicios es también alentadora: la vasta mayoría es, desde luego, en áreas en que son insumos para otros negocios. A finales de los años noventa los servicios financieros, las telecomunicaciones y la infraestructura estuvieron entre los sectores líderes en atraer a los inversionistas externos, y dominaron los flujos a través de consorcios y adquisiciones en los países en desarrollo.

Mishkin (2001) argumenta que los bancos externos acentúan el desarrollo financiero por al menos tres razones. Primero, los bancos externos tienen portafolios más diversificados a medida que tienen acceso a fuentes de fondos de todas las partes del mundo, lo cual significa que están expuestos a menores riesgos y se ven menos afectados por los *shocks* negativos sobre la economía del país que los acoge. Segundo, la entrada externa puede conducir a la adopción de mejores prácticas en la industria bancaria, particularmente en el manejo del riesgo en técnicas administrativas, que generan un sector bancario más eficiente. Tercero, si los bancos externos son importantes en el sector bancario, los gobiernos son menos propensos a liberar a los bancos cuando tienen problemas de solvencia. Una menor probabilidad de tener paracaídas de rescate estimula un comportamiento más prudente por parte de las instituciones bancarias, una disciplina creciente y una reducción en el riesgo moral.

Respecto de la entrada de bancos externos, Claessens, Demirgüç-Kunt y Huizinga (1998) muestran que las presiones competitivas creadas por estos bancos conducen a mejoras en la eficiencia del sistema bancario en términos de menores costos operativos y márgenes más pequeños entre las tasas de interés de captación y colocación. Demirgüç-Kunt, Levine y Min (1998) sostienen que la entrada de bancos externos tiende a fortalecer los sistemas financieros de los mercados emergentes y a disminuir la probabilidad de que ocurra una crisis bancaria. La internacionalización de los servicios financieros ha crecido rápidamente en los países en desarrollo. En el este de Asia, América Latina y el este de Europa, la participación de los activos totales de los bancos controlados por los bancos externos se incrementó durante el corto período comprendido entre 1994 y 1999 (Figura 3.4) En el este de Europa la proporción de activos mantenidos por los bancos externos sobrepasó el 50% en 1999.

Figura 3.4
Participación de los activos totales controlados por bancos externos
en algunos países seleccionados



Fuente: Schumkler y Zoido-Lobaton (2001).

Algunos ejemplos muestran que la participación externa puede contribuir sustancialmente a bajar los precios y mejora también el envío de otros servicios de negocios. Hoekman y Primo Braga (1997) sustentan cómo la creciente competencia en la provisión de servicios portuarios en Veracruz, México, redujo los costos en un 30% e incrementó la movilidad de contenedores en un 50% en un año. La privatización y la participación externa en Aeroméxico y Mexicana aumentó la productividad laboral de un 50 a un 100%. Argentina también manifestó mejoras marcadas en los servicios de telecomunicaciones en los años noventa con la IED en el mercado privatizado (World Bank, 1997).

Sin embargo, la mayor apertura sobre la provisión de servicios también aumenta los desafíos. Muchas áreas de servicios son monopolios naturales, y debido a que son no transables, es menos claro cómo inducir en la competencia externa una conducta disciplinada. Una ruta es a través de la negociación sobre las renovaciones de licencias. No obstante, si aparece demasiada incertidumbre sobre los términos de los acuerdos, los inversionistas se desincentivarán a abordar los sustanciales costos fijos involucrados con el establecimiento de sus operaciones.

Si los gobiernos han decidido privatizar, deben determinar si permiten extranjeros como licitantes. Otra decisión es si estructuran la industria como un monopolio o con competencia. Es conocido que la competencia entre proveedores de servicios fomentará una mayor inversión, que bajo proveedores monopólicos conduzcan a una

provisión más rápida, más barata y de mayor calidad. Sin embargo, los costos potenciales incluyen una pérdida de economías de escala y reducen el potencial para subsidios cruzados entre lugares o grupos. La propuesta para introducir competencia disminuirá los ingresos del gobierno de la venta. Como licitantes ven menores oportunidades de beneficios, y por tanto ofrecerán un menor precio para compensar el riesgo. Los licitantes pueden buscar unas licencias “temporales” exclusivas; un acuerdo puede ser políticamente difícil de cambiar y puede ser visto luego como poco eficiente, dependiendo de los patrones de inversión de los involucrados en el momento de intervención.

En su análisis sobre la privatización de las telecomunicaciones en África, Haggarty y Shirley (2000) muestran que los países son más propensos a escoger la competencia si los servicios han sido históricamente pobres, el acceso ha sido limitado con relación a otros países en la región, y los beneficios han sido bajos. Los servicios pobres ayudan a presionar a los gobiernos a considerar cambios más drásticos, y la opinión pública es menos probable que esté a favor de los interesados con un registro de difícil seguimiento. Si el acceso prioritario ha sido limitado, hay también más campo para que un rival entre y desafíe una posición dominante. Los licitantes externos ofrecen el profesionalismo adicional, y a menudo servicios de alta calidad. Sin embargo, existe también una mayor probabilidad de que exijan contratos exclusivos. Al evaluar los factores en favor y en contra, los funcionarios deben determinar su habilidad al regular las firmas externas para asegurar que la calidad mejore y que los márgenes de ganancia no sean excesivos.

Un área de servicios del gobierno que ha recibido críticas particularmente amplias es la administración aduanera. Ésta ha sido vista como una de las agencias con mayor probabilidad de corrupción. En los años recientes, las compañías privadas han ofrecido contratos para hacer inspecciones antes de embarque para proveer una verificación independiente del valor de las importaciones. Mientras tales contratos tienen el potencial de reducir el comportamiento corrupto, no están hechos a prueba de todo. Aparte del peligro latente de que los mismos empleados del sector privado estén dispuestos a ser sobornados los exportadores, saben que hay cierta probabilidad de no ser atrapados, o que los empleados de aduanas están dispuestos a manipular los reportes. Otra vez se recalca que la calidad de las instituciones domésticas determina la probabilidad de éxito de estos contratos (Jonson, 2001). Si, desde luego, otras agencias son menos corruptas, tales contratos con una firma privada podrían proveer unos medios útiles de volver las administraciones aduaneras a su lugar.

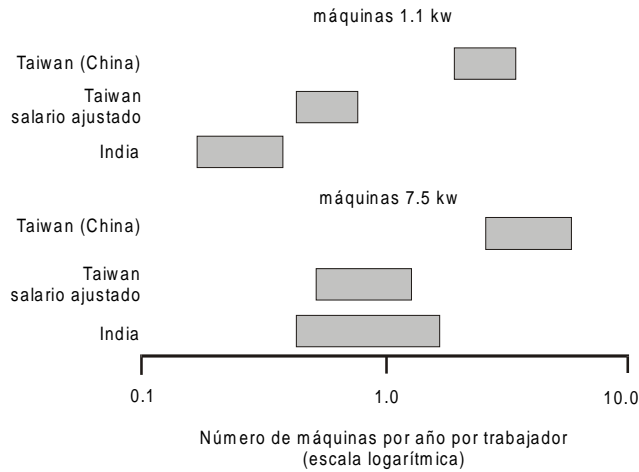
Dados los asuntos concernientes con el poder de mercado en los sectores de servicios no transables, la regulación y la negligencia de los gobiernos, es fundamental asegurar que la calidad de los servicios continúe siendo ofrecida a un precio razonable. La privatización por sí misma no es un garante suficiente de mejoras; la naturaleza del esquema regulatorio será importante para asegurar que los beneficios son,

desde luego, logrados. Pero hay una evidencia sustancial que muestra el potencial de confiar en los mercados internacionales por sí mismos para reforzar las instituciones débiles, por consiguiente, fortalecen el muy necesario esquema maximizador de los beneficios de una mayor liberalización.

Finalmente, muchos gobiernos apoyan las empresas individuales o las industrias para tratar de ayudarlas a volverse competitivas: el argumento de la “industria naciente”. El hecho de que la mayoría de los países en desarrollo han escogido reducir las barreras a las importaciones sugiere que han concluido que el argumento nunca trabajó muy bien o que a lo mejor ha sobrevivido sin utilidad. Para esto agregamos otro hecho estilizado sobre la remoción de la protección y es que las firmas protegidas por mucho tiempo no se han vuelto eficientes, y de hecho no sobreviven en un ambiente más competitivo. La experiencia de la industria de herramientas de maquinaria hindú provee un ejemplo sobre este aspecto. Fue protegida con tarifas del 100% sobre las importaciones, una estrategia de “industria naciente” diseñada para dar tiempo a las empresas para “crecer” y volverse competitivas. Sin embargo, cuando las tarifas a las importaciones fueron abolidas a comienzos de los años noventa como parte de una liberalización general, las firmas hindúes no eran competitivas. Los productores taiwaneses rápidamente ingresaron y tomaron una tercera parte del mercado. Desde entonces, la industria de la India ha estado ajustándose; fue recuperando la mayor parte del mercado perdido, y está ahora empeñada en exportar. Un estudio reciente de *benchmarking* de la industria muestra cómo la productividad de las firmas hindúes utilizando computadoras numéricamente controladas (CNCs) varía enormemente (Figura 3.5). Las mejores firmas tienen productividades cercanas al nivel de las taiwanesas al hacer un torno estándar (7.5 kW), pero los salarios en la India para el trabajo calificado empleado en esta industria corresponde a un sexto del taiwanés. Luego, las mejores empresas hindúes son altamente competitivas en costos en las máquinas de 7.5 kW y próximas a ser competitivas en las de 11 kW. ¿Cuáles son las firmas competitivas de la India? Las nuevas y no las viejas protegidas. Como se analizó, abriendo este sector es probable lograr una reducción en la dispersión de la productividad entre las firmas de la India, con las firmas de productividad baja cerrando o fusionándose con las más exitosas.

Dado que la protección ha disminuido como un medio de apoyo, muchos gobiernos han adoptado un soporte para los exportadores por medio de EPZs (Zonas de procesamiento de exportaciones). El número de tales zonas ha proliferado, de sólo un puñado en los años setenta a más de 500 en 73 países en 1995. Potencialmente, estas zonas pueden ayudar a superar el problema de coordinación –logrando que muchas firmas inviertan en el mismo lugar al mismo tiempo–. También proveen una fuente de intercambio y empleo externo, y ofrecen la posibilidad de difusión de tecnología y efectos demostración. La mayoría de EPZs requieren extensivas inversiones en infraestructura, y muchas empresas que producen allí reciben beneficios tributa-

Figura 3.5
Productividad relativa en herramientas mecánicas



Fuente: Sutton (2000).

rios, al igual que tierras subsidiadas o utilidades. A las firmas domésticas no localizadas en una zona les son negados los beneficios que aquellas reciben en la EPZ, y de esta manera están en una desventaja competitiva. Hay un amplio rango de experiencias entre países, y algunos –como la isla Mauricio–, han hecho que el sistema trabaje bien. Algunas veces las EPZs son costosas e inefectivas. Su potencial para coordinación es un complemento útil a un clima de inversión efectivo, pero no trabajan tan bien como una compensación por las grandes deficiencias que existen en el clima de inversión.

El efecto de difusión tecnológica parece ser el beneficio más difícil de lograr. El alcance de tal efecto depende considerablemente de los nexos que tienen las EPZs con las firmas locales. Un encadenamiento hacia atrás puede desarrollarse si hay suficiente confianza en los proveedores locales. Muchas empresas en EPZs son motivadas por el prospecto de una mano de obra barata y procesos de producción, por consiguiente, intensivos en trabajo, y a menudo requieren pocas destrezas, lo cual reduce el potencial costo de capacitación o las oportunidades de aprender haciendo. A menos que sea diseñado cuidadosamente para alentar los vínculos entre firmas dentro y fuera de las EPZs, el potencial de difusión es limitado. Además, las reformas más generales diseñadas para remover las barreras a la exportación son probablemente las que tendrán mayores beneficios. Otra justificación se pone por delante: una zona de exportación es la “opción más factible”. Los planeadores, el planificador pueden reconocer los beneficios de desmantelar varias políticas proteccionistas, pero debido a presiones

políticas sienten que la liberalización generalizada no es factible. Crear una EPZ, al menos permite a algunas empresas beneficiarse de la flexibilización de las tarifas a las importaciones y otras restricciones. Cada país es diferente y, en algunos casos, las EPZs pueden ser las mejores opciones para integrarse con el mercado mundial.

Una pregunta relacionada es si los países deberían estar tratando de enganchar activamente a las empresas externas para que se localicen en sus países. Los países pequeños, de ingreso bajo, están insuficientemente advertidos por las CMNS. La inversión externa privada está relacionada con las percepciones de riesgo del país, pero estas percepciones son a menudo equivocadas. Las clasificaciones publicadas como las del *Institutional Investor*, basadas en sondeos de opiniones de inversionistas, son sistemáticamente menos favorables con África de lo que es permitido, justificado por los fundamentales macroeconómicos (Haque, Mark y Mathieson, 2000). Conscientes de estos sesgos en opinión, Jaspersen, Aylward y Knox (2000) encuentran que la IED hacia África es sistemáticamente menor que la que sería predicha por los fundamentos. Un nuevo elemento de responsabilidad corporativa para las CMNS está en dar un vistazo más allá a China y a otros mercados emergentes. Las grandes compañías podrían hacer una diferencia sustancial si se localizaran en pequeñas economías, sin reducir sus beneficios.

En respuesta a este problema, muchos gobiernos confieren reducciones de impuestos o proveen estados industriales subsidiados a las firmas externas. Como con las EPZs, tales métodos pueden dirigir el problema de coordinación, y de esta manera ser un complemento útil para un clima de inversión efectivo. Particularmente si existen efectos de aglomeración, tales como atraer una empresa externa, lo que trae consigo firmas externas adicionales, la racionalidad para tales políticas podría ser acertada. Sin embargo, e igual ocurre con las EPZs, no es fácil determinar cuántos países deben involucrarse en este proceso. Existe un peligro real de sufrir la “maldición de los ganadores” si los anfitriones ofrecen paquetes demasiado generosos a las posibles firmas de IED. En su deseo por atraer a las empresas externas, los costos incurridos pueden lejanamente exceder en valor a algunos beneficios de difusión que generen la presencia doméstica de las multinacionales. Usar los subsidios para compensar un clima de inversión difícil puede ser muy costoso. Argentina en los años ochenta nos da un ejemplo extremo. Una zona especial de producción fue creada en Tierra del Fuego para ensamblar artículos electrónicos. Se les dieron reducciones de impuestos y subsidios en las tarifas a las firmas. Como el mercado doméstico estaba altamente protegido, las empresas estaban en capacidad de fijar precios que excedían a los internacionales de un 150 a un 400%. Los beneficios eran tan rentables que las firmas (tanto externas como domésticas) establecieron plantas en estas zonas, los bienes finales importados desde Japón y Panamá eran desarmados e importadas sus partes a Argentina donde eran rearmados. Antes de 1990, se estimaba que este programa le costaría al Tesoro de 0,5 a 1% del PIB (Newfarmer, 2001). De manera más

general, Lall y Streeten (1977) estudiaron 90 inversiones externas y encontraron que se redujo el ingreso nacional más de una tercera parte; Encarnation y Wells (1986) tienen resultados similares en su trabajo sobre 50 proyectos. Hasta que el alcance de las externalidades sea bien conocido, nuestra recomendación es evitar agasajar a las firmas externas tan enérgicamente.

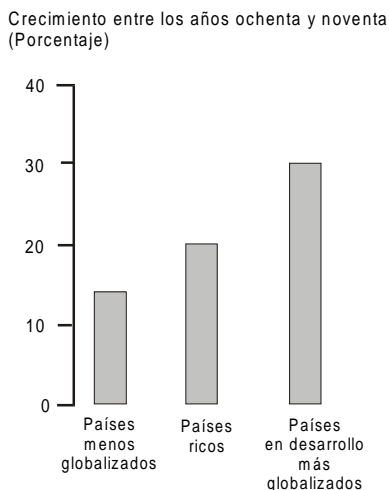
En conjunto, hay ejemplos de promociones focalizadas exitosas que han conducido a mayores efectos de difusión a una economía más grande. Sin embargo, muy frecuentemente los costos superan los beneficios. Adicionalmente, el peligro de introducir nuevas distorsiones o de generar oportunidades de extraer rentas será el combustible para grupos de interés, haciendo que sea mucho más difícil revertir el curso de las decisiones políticas. Las políticas que hacen énfasis en mejorar la infraestructura y el clima de inversión, generalmente ofrecen beneficios que son establecidos para todas las firmas. Esto promoverá una mayor eficiencia y alentará más entradas de firmas locales y de inversionistas externos.

LA INTEGRACIÓN CON LA ECONOMÍA MUNDIAL AFECTA EL EMPLEO Y LOS SALARIOS

La discusión de firmas fija la base para nuestro siguiente aspecto: el bienestar de los trabajadores y la necesidad de un buen mercado de trabajo y de políticas educativas. Si gran parte del beneficio de la productividad de una mayor integración global proviene de mercados de productos más competitivos y “revueltos” de empresas, esto aumenta la preocupación por los trabajadores. ¿Cuál es el efecto de la liberalización externa sobre los salarios, primas por productividad, desempleo, seguridad laboral y discriminaciones de género? ¿Qué políticas y programas son necesarios para asegurar que los trabajadores se beneficien de la apertura?

En el largo plazo, la integración con la economía mundial aumenta los salarios. Freeman, Oostendorp y Rama (2001) encuentran que la tasa de crecimiento de los salarios ha sido el doble en los países en desarrollo en proceso de globalización que en los países menos globalizados, como se identificó en el Capítulo 1, y también más rápida que en los países ricos (Figura 3.6). Los datos usados en este estudio, recogidos originalmente por la Oficina Internacional del Trabajo a través de su Encuesta de octubre, han sido rara vez usados por los problemas de comparación. Freeman y Oostendorp (2000) estandarizaron los datos en un formato comparable (salarios mensuales por hombres en dólares americanos). Las ocupaciones consideradas por la Encuesta de octubre son definidas de manera bastante estrecha (por ejemplo, albañil), luego ésta es una fuente única para examinar adecuadamente el efecto de la integración sobre los salarios medidos. La Figura 3.6 señala el promedio de cambio en los salarios para un gran número de ocupaciones específicas. Esta evidencia muestra

Figura 3.6
Crecimiento del salario por grupo de países



Fuente: Freeman, Oostendorp y Rama (2001).

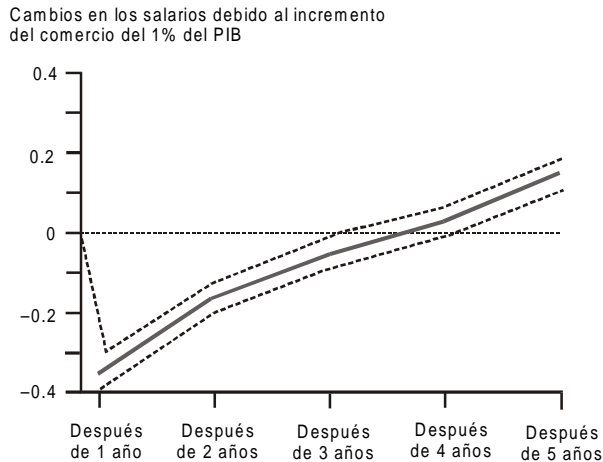
que los trabajadores se benefician fuertemente del crecimiento acelerado que acompaña la integración.

Freeman, Oostendorp y Rama (2001) también examinan el estado de los efectos salariales y el impacto diferencial del comercio y la inversión. Encuentran que la apertura comercial reduce los salarios en el corto plazo, mientras que la inversión externa directa los incrementa. Estiman que el efecto de un mayor comercio sobre los salarios es negativo para los primeros tres años (Figura 3.7). De esta manera, en una economía que liberalice el comercio y logre una pequeña inversión externa –debido a que el clima de inversión es débil o simplemente porque hay una respuesta retrasada por parte de los inversionistas–, abrirse puede conducir a caídas temporales en los salarios del sector formal.

Muchos estudios encuentran que la apertura, especialmente a la IED, incrementa los rendimientos de la educación y aumenta la prima por calificación (el pago extra que los trabajadores calificados logran con relación a los no calificados). La prima por calificación es normalmente medida como el incremento en las ganancias laborales asociadas con un año adicional de educación formal, para el trabajador promedio. Este incremento es también conocido como el rendimiento de la educación. Muchos estudios de caso han encontrado que la prima por calificación ha crecido en ciertos países en desarrollo durante el período de liberalización comercial. Robbins (1997) examinó los salarios en las siete principales ciudades de Colombia entre 1976 y 1994.

Encontró que el crecimiento en la oferta de “destrezas” cayó, y la liberalización comercial y la devaluación real aumentaron la dispersión salarial. Robbins y Gindling (1999) afirman que la liberalización en Costa Rica condujo a un incremento en la demanda relativa por trabajadores más calificados. Green, Dickerson y Arbache (2000) examinaron el nivel de dispersión en los salarios, la prima al trabajo calificado y la composición del empleo antes y después de la liberalización comercial en Brasil. Encontraron un aumento en los rendimientos a la educación superior y una caída en los rendimientos de los niveles intermedios de educación. Beyer, Rojas y Vergara (1999) mostraron que existía una relación positiva entre los rendimientos a la educación y la apertura en Chile entre 1960 y 1996. Hallaron que la brecha de ganancias entre los graduados de las universidades y los trabajadores con educación primaria disminuye con la participación de la fuerza laboral que tiene educación universitaria, incrementa con la apertura y disminuye con los precios relativos de los bienes transables (más específicamente textiles).

Figura 3.7
Salarios y apertura comercial



Fuente: Freeman, Oostendorp y Rama (2001)

Luego, tomamos como un hecho estilizado que la prima por calificación ha aumentado en muchos países en desarrollo. A primera vista, puede parecer sorprendente. Si el trabajo no calificado es el factor más abundante en los países en desarrollo, se podría pensar que la liberalización comercial debería reducir esta prima en dichos países. Hay un número de razones por las cuales éste puede no ser el caso. Primero, los estudios sobre los que estamos hablando tratan con los salarios del sector real. Si

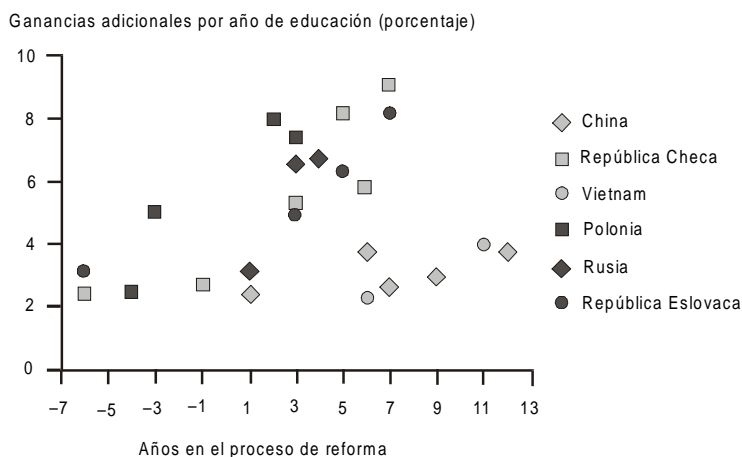
los trabajadores de industrias protegidas están participando en las rentas de la protección, entonces sus salarios no son los normales que un trabajador no calificado puede ganar. La liberalización puede resultar fácilmente en la pérdida de salarios para los trabajadores en los sectores protegidos.

Segundo, una dificultad común en muchos de estos estudios es separar los efectos de la globalización de aquellos provenientes de otros *shocks* y de otras reformas de política. Hemos hecho énfasis en que los países en desarrollo en proceso de globalización están llevando a cabo una serie de reformas a la vez. Behrman, Birdsall y Székely (2000) manejan esta dificultad al considerar una serie de indicadores de reformas políticas entre 18 países latinoamericanos durante el período comprendido entre 1980 y 1998. Estos indicadores también son combinados en un indicador compuesto de reforma. Behrman, Birdsall y Székely encuentran que la reforma agregada ha tenido un efecto inequitativo en el corto plazo al expandir los diferenciales salariales, aunque este efecto tiende a desaparecer a lo largo del tiempo. Este efecto se debe al fuerte impacto de la reforma del mercado financiero doméstico, a la liberalización de la cuenta de capital y a la reforma tributaria. De otro lado, la privatización contribuyó a disminuir estos diferenciales, y la apertura comercial no tuvo efecto.

Una tercera razón por la que la fluctuación de la prima por capacitación puede ser contra-intuitivo es que, mientras que hay evidencia de que los países de hecho exportan a través del comercio sus factores abundantes, existen muchos factores de producción y muchos países, luego el efecto de este comercio es complicado. Suponga, por ejemplo, que la tecnología involucrada en la inversión externa directa y el trabajo calificado son complementarios. El único efecto conjunto importante de la liberalización del comercio y la inversión podría ser aumentar significativamente la demanda por trabajadores calificados seleccionados como ingenieros, contadores y especialistas en finanzas. Se encuentra alguna evidencia de esta posición en Feenstra y Hanson (1997). Ellos analizan un panel de industrias en el tiempo entre estados mexicanos, y concluyen que el *outsourcing* bajo la forma de las maquilas está asociado con un incremento en las ganancias relativas de los trabajadores por fuera de la producción, con respecto a los de la producción.

Un cuasi-experimento del efecto de la liberalización agregada junto con la globalización es la dramática transición experimentada por las economías soviéticas en los años recientes. Los países de Europa del este y los de la antigua Unión Soviética, como también China y Vietnam, fueron repentinamente enfrentados con las fuerzas del mercado, la apertura al comercio y la IED. El resultado fue un crecimiento considerable en los rendimientos de la educación (Figura 3.8). Las observaciones de esta figura fueron obtenidas de una variedad de estudios, usando conjuntos de datos con diferente cobertura y confiando en una variedad de técnicas econométricas. Como resultado, los rendimientos estimados pueden no ser estrictamente comparables, aun dentro del mismo país. Sin embargo, existe una tendencia creciente en todos los

Figura 3.8
Rendimientos a la educación en las economías en transición



Fuente: Rama (2001b).

países considerados. En algunos, el efecto explícito de la transición sobre la desigualdad salarial es marcadamente grande. Por ejemplo, si los estimativos para la República Checa son tomados literalmente, la brecha salarial entre un persona educada a nivel superior y un trabajador con educación primaria se incrementó en 60 puntos porcentuales en menos de una década.

No obstante, la experiencia de las economías en transición debería ser vista como un caso excepcional. Sus rendimientos iniciales a la educación fueron vistos como anormalmente bajos como resultado de la compresión deliberada de ganancias llevada a cabo por los regímenes socialistas. Para la mayoría de los países en desarrollo que están enfrentando la globalización, la desigualdad inicial en los salarios por calificación es mucho mayor y su incremento probable es mucho menor. Aún más importante, el incremento en los rendimientos en la educación es probable que se compense a lo largo del tiempo por un incremento en la oferta relativa de trabajadores con educación. El promedio de escolaridad en los países en desarrollo y la alta prima salarial para los trabajadores con educación superior proveen un incentivo para buscar educación adicional. Como resultado, la relación entre globalización y los rendimientos crecientes de la calificación debería ser débil, o incluso desaparecer, en el largo plazo.

El grado en el cual persiste o no la mayor prima dependerá, entre otros factores, de los impuestos, del gasto y de las políticas educativas. La tributación progresiva más la recuperación significativa de los costos en las universidades puede reducir el

pequeño aumento en la desigualdad asociada con la apertura. Los fondos públicos de financiamiento de las universidades tenderá a exacerbar las desigualdades. Aunque trabajar en detalle las políticas educativas escapa los límites de este informe, puede decirse que un incremento en los rendimientos a la educación no es necesariamente una mala cosa, dado que existen buenas oportunidades de educación para todos los niveles de la sociedad. Si no es así, la globalización puede encerrar nuevas desigualdades. Un aspecto en el que haremos énfasis en el siguiente capítulo es que los países y las comunidades tienen plena libertad de diseñar sus impuestos, su gasto y las políticas educativas que promueven la igualdad.

La mayoría de los países ven en el largo plazo alguna evidencia de ajuste de la oferta de trabajo calificado en respuesta a los mayores rendimientos provenientes de los resultados de corte transversal sobre los rendimientos de la educación y la apertura de la economía. De nuevo, los rendimientos estimados no son estrictamente comparables entre estudios, porque usan diferentes muestras, tienen variables de control diferentes y descansan en técnicas econométricas diversas. Pero mientras los sesgos específicos de cada estudio son independientes de la apertura de la economía, el patrón discutido en estos estudios debería ser básicamente correcto. Rama (2001b) encuentra que los rendimientos de la educación, mirados transversalmente, no aumentan con la apertura. También, la dispersión de los rendimientos parece ser más pequeña en las economías más abiertas, donde el promedio de prima salarial es menor del 10% por año de educación adicional. Se pueden encontrar rendimientos mucho mayores en las economías más cerradas. Tomados conjuntamente, esta evidencia sugiere que la apertura al comercio internacional y a la inversión puede conducir a una mayor prima y a una mayor dispersión salarial en el corto plazo, pero no es probable que estos efectos persistan en el largo plazo, y más importante aún, pueden ser manejados a través de otras políticas.

Otro punto que cabe destacar sobre la desigualdad salarial es que la exposición a las fuerzas del mercado puede reducir la brecha de género que se encuentra en las ganancias en todos los países. Esta brecha puede ser medida como la diferencia en las ganancias entre hombres y mujeres, que no puede ser explicada por diferencias en el logro educativo o la experiencia laboral. En Vietnam, a comienzos del proceso de reforma, esta brecha fue cercana al 39% en el sector privado y al 29% en las empresas de propiedad estatal. Cinco años después, en 1997-1998, tuvo una contracción del 26% al 19%, respectivamente (Rama, 2001a). Un cambio similar se encontró en México, en el contexto de la liberalización comercial. Artecona y Cunningham (2001) mostraron que la brecha de género en las ganancias declinó más en los sectores que estaban más expuestos a la competencia externa. Esta evidencia es dispersa, pero es consistente con un modelo no competitivo del mercado laboral, donde los empleados tienen algún poder de negociación para fijar los salarios y, en consecuencia, pueden discriminar en contra de las mujeres. La globalización –y los esfuerzos de reforma

asociados con ella— incrementan la competencia en los mercados de productos. Esta presión competitiva adicional podría reducir la competencia de los empleados a fijar salarios y discriminar contra las mujeres.

Además de los efectos en los salarios, los efectos de la globalización sobre el empleo también son obviamente importantes. Una serie de estudios de caso sobre los efectos de la liberalización comercial muestra una dispersión considerable del impacto neto sobre el empleo. En Marruecos, por ejemplo, el empleo en la firma promedio en el sector manufacturero se mantuvo constante por la liberalización comercial (Currie y Harrison, 1997), y en México el cambio en la demanda de trabajo también fue modesto (Revenga, 1997). Pero en Uruguay, en un período en que las actividades de unión comercial eran prohibidas, la caída fue sustancial. Durante aquel período, reducir en 1% la tasa de protección dentro de un sector condujo a una reducción en el empleo del 0,4 y 0,5% en el mismo año. El efecto sobre el empleo llegó a ser mucho más pequeño cuando se permitieron las actividades de unión comercial (Rama, 1994).

Sin embargo, pequeñas caídas en el empleo pueden esconder sustanciales mezclas de trabajos. El contraste entre los estudios a nivel de firma y a nivel industrial son muy reveladores. Seddon y Wacziarg (2001) emplearon datos a nivel industrial para examinar el impacto de los episodios de liberalización comercial sobre los movimientos del trabajo entre sectores. Su estudio encontró una reasignación entre las actividades manufactureras estrechamente definidas. Pero los efectos estimados no fueron estadísticamente significativos y sí pequeños en magnitud. De otro lado, Levinsohn (1996) empleó datos a nivel empresarial para examinar los patrones de creación de puestos de trabajos y su destrucción en Chile durante la liberalización comercial. Mientras el empleo neto en la manufactura cayó en cerca de un 8%, en todos los años del período casi un cuarto de todos los trabajadores cambiaron de trabajo. Sin embargo, los efectos de la liberalización comercial parecen ser modestos comparados con aquellos debidos a los *shocks* macroeconómicos.

La globalización también afectó la naturaleza de los trabajos en los sectores inicialmente protegidos. En Marruecos hubo significativas pérdidas de empleos en grupos específicos de firmas, las cuales empezaron a depender más de pagos bajos y de trabajadores temporales. La participación del empleo temporal en la manufactura aumentó cerca de 20 puntos porcentuales entre 1984 y 1990. En México la reforma comercial redujo las rentas disponibles para ser captadas por las firmas y los trabajadores. Como resultado, una reducción en la tarifa promedio de 20 puntos porcentuales condujo a una reducción implicada del salario de más del 5%. En Uruguay, la liberalización comercial estuvo asociada con salarios menores en el período en que acuerdos comerciales no estaban en funcionamiento, a pesar de la reducción considerable en el empleo. En el período de acuerdos comerciales activos, el nivel de participación en los acuerdos estuvo fuertemente correlacionada con las barreras tarifarias y la concentración a nivel industrial. Esta correlación sugiere que los traba-

jadores de los sectores protegidos disfrutaban de mayores salarios que sus similares en los sectores que están expuestos a la competencia externa.

Estos estudios muestran en conjunto que existen rentas compartidas entre las empresas protegidas y sus trabajadores. La remoción de las barreras al comercio hace que los trabajadores pierdan tales rentas, ya sea porque pierden sus trabajos del todo o porque las rentas vinculadas a su trabajo se vuelven más pequeñas. Esta interpretación es consistente con la ofrecida para el efecto de la globalización sobre la brecha salarial de género. En ambos casos, se incrementó la competencia en los mercados de productos pareciendo reducir el tamaño de las rentas del mercado laboral disfrutadas tanto por empleadores como por los mismos empleados.

Mientras que la globalización hizo que algunos trabajadores perdieran sus trabajos, también condujo a la creación de lugares de trabajo. La parte más visible de esta creación está asociada con la IED; en algunos casos en las zonas de exportación, las EPZs han sido un poderoso promotor para la generación de empleo en un buen número de países. El caso de la isla Mauricio es sobresaliente: las EPZs contabilizan el 17% del empleo. Pero la participación también es considerable en muchos otros países, especialmente cuando tenemos en cuenta que las actividades agrícolas y el sector informal aún emplean una amplia porción de la fuerza laboral. La participación del empleo de la EPZ a mediados de los años noventa era del 5% en República Dominicana y del 2 al 4% en México, Honduras y Costa Rica.

La mayor parte de la mano de obra en las EPZs es femenina. En las zonas caribeñas, aproximadamente el 80% de la fuerza laboral era femenina y el porcentaje era casi tan alto como en las Filipinas. El patrón es similar en países que no han confiado masivamente en las EPZs, pero donde las firmas exportadoras han seleccionado a los mercados laborales locales, atrayendo trabajadores de las villas aledañas. Industrias como las de textiles y electrodomésticos han contratado masivamente mujeres solteras, jóvenes y alfabetas, que terminaron ganando frecuentemente más que en sectores tradicionales como la agricultura y las industrias algodoneras (World Bank, 2001b). El sesgo hacia las mujeres ha sido observado aun por fuera del sector salarial. La evidencia de Ghana y Uganda revela que las mujeres tenían una movilidad económica sustancial en respuesta a las reformas económicas. En estos dos países, las mujeres del campo se involucraron en actividades de empleo por fuera de las granjas, moviéndose a los demás sectores más rápido que los hombres (World Bank, 2001b).

A medida que la globalización se traslada hacia la creación de vacantes en los países en desarrollo, el impacto potencial sobre la pobreza puede ser dramático. Pero este impacto depende de manera significativa de dónde ocurre la generación de las vacantes. En China, gran parte del ímpetu para el rápido crecimiento durante los años ochenta provino de una tremenda expansión de las áreas de gobierno rurales y de las actividades empresariales de las villas. Estas firmas, a menudo, surgían por

fuera de las estructuras de la comunidad que habían estado ahí antes de la introducción del sistema de responsabilidad del hogar en la agricultura a finales de los años setenta, y se volvieron actividades intensivas en mano de obra y orientadas hacia las exportaciones (Byrd y Lin, 1990). Los ataques a la pobreza rural logrados en China durante este período no fueron despreciables (World Bank, 2000c). En otras partes del mundo en desarrollo se ha observado una relación similar, fuertemente negativa entre la pobreza y el crecimiento del sector rural no agrícola. Incluso frente a las oportunidades de empleo en este sector, dirigidas inicialmente a los relativamente más educados y calificados (y en consecuencia, no pobres), los beneficios para los pobres son a menudo discutibles. Esto se debe a la relación entre las tasas de salarios ganadas por los trabajadores agrícolas en las áreas rurales, que están altamente representados generalmente entre los pobres, y la reducción de los mercados laborales rurales, que normalmente acompañan la expansión del sector no agrícola (Lanjouw y Lanjouw, por publicarse).

Mientras la globalización impulsa tanto la creación como la destrucción de empleos, el compás de estos dos procesos puede no estar sincronizado. En países diversos como Chile, Isla de Mauricio, Polonia y Sri Lanka el desempleo se mantuvo persistentemente alto varios años después de puestas en marcha las reformas económicas. En el largo plazo las economías abiertas no parecen tener altas tasas de desempleo. En América Latina, durante dos décadas de creciente exposición al comercio externo y a los movimientos internacionales de capital, hubo sólo una tendencia moderadamente creciente en las tasas de desempleo. El crecimiento fue considerable en pocos países como Argentina, Colombia y Paraguay. Pero la tasa promedio creció sólo en un punto porcentual (World Bank, 2000a). Esta estabilidad relativa se mantiene en contraste con la percepción popular, como se reflejó en los sondeos de opinión. El riesgo de desempleo se clasifica como una de las principales preocupaciones mencionadas por aquellos que fueron encuestados en la mayor parte de la región.

La idea completa es que la globalización conduce a mayores salarios en los países en desarrollo, e indica que los trabajadores participan de los beneficios de una mayor productividad, pero algunos los pierden, especialmente en el corto plazo. Hicimos énfasis en el Capítulo 1 en que la apertura no conduce sistemáticamente a una mayor desigualdad del ingreso de los hogares, indicando que los perdedores no provendrán de manera desproporcionada de los pobres. Algunos de los perdedores serán trabajadores del sector formal que están relativamente arriba en la distribución del ingreso. Inversamente, algunos de los ganadores serán personas pobres que obtienen las nuevas vacantes por la globalización. Pero algunos de los ganadores también serán ingenieros y contadores altamente capacitados, y algunos de los perdedores están destinados a provenir de las clasificaciones de los pobres. La naturaleza difusa de los perdedores potenciales resalta la necesidad de sistemas extensos de protección social.

PROTECCIÓN SOCIAL EN ECONOMÍAS EN GLOBALIZACIÓN

Si bien la globalización puede crear ganadores y perdedores, es importante identificar cuáles hechos pueden reducir y mitigar el impacto adverso de las reformas que apuntan a integrar la economía con el resto del mundo. Una serie de intervenciones del gobierno han sido probadas en el mundo en desarrollo, y las lecciones aprendidas en un país podrían probar ser útiles en otros. Algunas de estas intervenciones son para ayudar a los trabajadores a hacer frente a sus trabajos perdidos. Otras podrían ser usadas para limitar los efectos negativos de la globalización sobre grupos específicos de trabajadores y de hogares.

Primero, un gran programa de reforma puede hacer identificables a grandes perdedores, es decir, trabajadores que perciben rentas grandes de la protección. Aunque estos grupos no son típicamente pobres, puede ser socialmente eficiente proveer antiguas compensaciones, para hacer que las reformas se introduzcan más suavemente. De otra manera, los grandes perdedores serían oponentes vocales y concentrados a la reforma.

Segundo, los programas permanentes de ayuda a los trabajadores para enfrentar sus trabajos perdidos pueden ser estabilizados, el ejemplo más obvio es el seguro de desempleo que se está usando. Un creciente número de voces propende por fijar esta clase de programa en los países en desarrollo de ingreso medio. Esto contrasta con la crítica ampliada sobre el seguro de desempleo en algunas sociedades industriales, donde muchos estudios han mostrado que los beneficios largamente duraderos del desempleo los incentiva a permanecer sin trabajo. Los analistas que extrapolan desde esta evidencia en los países desarrollados a la situación de los nuevos globalizados sugieren que los gobiernos deberían introducir un programa de ahorros obligatorio en lugar de traer un seguro de desempleo. Tales planes de ahorro pueden ser parte del sistema de pensión por jubilación donde los beneficios de tal pensión dependan de las contribuciones del pasado. Los trabajadores están en capacidad de agregar algunos ahorros no usados a su cuenta pensional, y perseguir su título de pensión en el evento de perder el trabajo. Sin embargo, la extrapolación de la experiencia de los países ricos puede no estar justificada. Tanto los incentivos adversos del seguro de desempleo como los méritos de las cuentas de ahorro individual pueden ser mucho menores que los anticipados en las sociedades de ingreso bajo. Cuando el sector informal es grande, como lo es en casi todos los países pobres, es muy difícil verificar si los beneficiarios son los que realmente están desempleados. En consecuencia, los beneficios del desempleo en el peor de los casos genera incentivos para permanecer por fuera del sector formal y no estar por fuera del trabajo. Las cuentas de ahorros obligatorias no involucran ningún consorcio de riesgo, únicamente una propagación de las ganancias perdidas del desempleo a lo largo del ciclo de vida. Si los trabajado-

res se quedan desempleados mientras están jóvenes y acaban su cuenta pensional, no tendrán los recursos suficientes para hacer frente cuando pierdan sus trabajos. Si se les permite convertir su pensión en deuda, tendrán un incentivo para quedarse desempleados, enfrentando tanta deuda como sea posible, y retirarse del sector formal para evitar reembolsar su deuda.

Ni los programas de seguro de desempleo ni las cuentas obligatorias de ahorros llegan a los trabajadores más pobres. La Tabla 3.1 resume estos resultados de un estudio comparativo sobre los programas de apoyo en ingreso para los desempleados en América Latina (World Bank, 2000a). Esta región tiene experiencia con una variedad de programas, y puede ser vista como un laboratorio por otros países de ingreso medio. La Tabla 3.1 muestra que, entre los trabajadores cubiertos con un seguro de desempleo en Brasil y por las cuentas de ahorros obligatorias en Colombia, muy pocos pertenecen al grupo de población con las ganancias más bajas o con el consumo más bajo. Sin embargo, estos dos programas están bien para los trabajadores de las industrias protegidas que usualmente se inscriben en un programa de seguridad social.

Un tercer tipo de protección social son los programas de apoyo en ingreso dirigidos hacia los trabajadores más pobres. Trabajos públicos, como el esquema de empleo garantizado –Maharashtra– en India y el Programa Trabajar en Argentina, son algunos de ellos (Ravallion, Datt y Chaudhuri, 1993; Datt y Ravallion, 1994; Jalan y Ravallion, 1999). Algunos programas de capacitación para los desempleados como el Probecat en México, también caen dentro de esta categoría (Wodon y Minowa, 2001). Una característica común de estos programas es que los participantes no necesitan estar vinculados en algún programa de seguridad social. Otra característica importante es la autoselección de sus participantes. Los programas de trabajos públicos bien diseñados pagan menos que el promedio de ganancias laborales de aquellos trabajadores no capacitados que cuentan con un trabajo. Como resultado, sólo aquellos realmente en necesidad están ansiosos de tomarlos.

La principal diferencia entre estos programas es la naturaleza de las actividades que los beneficiarios deben abordar. En un caso, se les pide que realicen trabajos de tiempo completo que demandan esfuerzo físico. En el otro tienen que tomar capacitación de tiempo completo. La productividad real de estas actividades es sujeto de debate, y el componente no laboral de sus costos pueden diferir sustancialmente. No obstante, ambas clases de programas parecen bien coordinados para ayudar a los trabajadores del sector informal a enfrentar las pérdidas de su trabajo. Como muestra la Tabla 3.1, la mayoría de los beneficiarios pertenece a los grupos más pobres de la población.

Entre estos dos extremos de pagos obligatorios está el programa más común de apoyo disponible para los desempleados en los países en desarrollo. En este programa un empleador es responsable de pagar una cierta cantidad de cesantía en dinero a

Tabla 3.1
Programas de apoyo en ingreso para el desempleo

Programa y país	Trabajadores legalmente cubiertos por el programa	Gasto por beneficiario (US\$)	Sobre quién recae el costo del programa	Porción de beneficiarios por quintil de ingreso o de consumo (%)				
				Clase baja	Clase media baja	Clase media	Clase media alta	Clase alta
Trabajos públicos en Argentina	En principio todos	3.100	Contribuyentes	78,6	15,3	3,5	2,1	0,4
Capacitación en México	Por edad, educación	393	Contribuyentes	69,9	15,5	8,1	5,0	1,5
Pago obligatorio en Perú	Asalariados con una antigüedad dada	760	Trabajadores y empleados	4,7	9,5	28,6	33,3	23,8
Seguro de desempleo en Brasil	Asalariados en el seguro social	664	Trabajadores y empleados	10,6	24,6	19,1	25,1	13,6
Cuentas individuales en Colombia	Seguro social	—	Trabajadores	0,0	4,3	n.a	19,1	76,6

--: No disponible

n.a.: No aplica

Fuente: World Bank (2000a).

un trabajador despedido sin justa causa. El monto es normalmente relacionado con el último salario del trabajador y su antigüedad en el cargo, por una fórmula que involucra una antigüedad mínima y un máximo pago. Este programa no requiere la participación de ninguna agencia de seguridad social. El acatamiento es inconformemente manejado, lo cual a menudo sobrecarga a los inspectores laborales, pero es probable que sea más barato que mantener un programa de seguro de desempleo completamente arruinado. El pago obligatorio de cesantía hace asumir al empleador el papel de un asegurador. Si la firma entra en bancarrota, los trabajadores tienen prioridad sobre los demás apoderados.

Un problema potencial con los pagos obligatorios de cesantía es que puede desalentar la contratación. Este programa aumenta los costos de separación en malos momentos, que pueden volver a los empleadores renuentes a contratar en buenos tiempos. En su forma extrema, los pagos obligatorios de cesantía llegan a ser equivalentes al tiempo de vida de la seguridad del trabajo. En los casos de India y Zimbabwe se ha mostrado que la garantía de trabajo indefinido reduce la demanda de trabajo en el sector formal (Fallon y Lucas, 1991). En una línea similar, un estudio de Heckman y Pagés (2000) sobre corte transversal entre países muestra una relación entre los altos costos de separación y las bajas proporciones de la población empleada, al menos para los trabajadores jóvenes. Sin embargo, un estudio enfocado sobre los cambios experimentados en las ganancias percibidas por los trabajadores peruanos muestra cómo se movían entre empleos cubiertos con el pago de cesantía y los no cubiertos, o viceversa; sugiere que los trabajadores pueden “pagar” por la cobertura a través de salarios más bajos (MacIsaac y Rama, 2001). Si parte del gravamen recae sobre los trabajadores, el efecto adverso sobre el empleo podría ser aliviado o aun eliminado. La Tabla 3.1 muestra que este pago obligatorio de cesantía, casi un seguro de desempleo, beneficia principalmente a los trabajadores de altos ingresos.

Finalmente, los programas activos del mercado laboral son, a menudo, fijados para ayudar a encontrar nuevos empleos a los trabajadores desempleados. La capacitación, los servicios de colocación y la asistencia en la búsqueda de trabajo están entre los ejemplos más comunes. Mientras los programas activos del mercado laboral de esta clase son bastante populares con los gobiernos, con las uniones comerciales, y con el público en general, su efectividad parece limitada. Por ejemplo, el Probecat de México parece ser efectivo en proveer un apoyo en ingreso a los desempleados pero no en mejorar su capacidad de ingresos (Wodon y Minova, 2001). La efectividad de estos programas es difícil de evaluar, a medida que los participantes se autoseleccionan. Los trabajadores que están en más capacidad de tener éxito, o más capaces de aprender, son los miembros más probables. En consecuencia, es difícil separar los efectos del programa de la habilidad de sus participantes. En algún caso los efectos no cubiertos parecen ser generalmente modestos, y concentrados en subconjuntos relativamente pequeños de participantes (Fretwell, Benus y O’Leary, 1999; Gill, Fluitman y Dar, 2000).

Para algunos trabajadores, el efecto negativo de la globalización toma la forma de una caída en los sueldos, en lugar de una pérdida del trabajo. El salario mínimo es una manera potencial de circunscribir esta caída. Sin embargo, el impacto actual de esta intervención es a menudo exagerada. Para empezar, los salarios mínimos no son directamente relevantes para el independiente y para aquellos que trabajan en industrias caseras. En muchos países en desarrollo este grupo representa una mayoría de la fuerza laboral, e incluye a la mayoría de los pobres. En cuanto a los trabajadores asalariados, que pueden sufrir de la liberalización comercial y de la desregulación, ganan sustancialmente más que el salario mínimo. Por consiguiente, el último caso puede no ser efectivo.

Otro defecto por destacar de los salarios mínimos como medio de protección social en los países en desarrollo es la capacidad limitada de los gobiernos para implementarlos. Muchos estudios de caso muestran que el acatamiento sólo es parcial, aun en países con una capacidad administrativa relativamente alta (Gindling y Terrel, 1995; Maloney y Fajnzylber, 2000). Como resultado, los intentos por aumentar los ingresos laborales a través de alzas en los salarios mínimos, como en Indonesia durante los inicios de los años noventa, han sido bastante inefectivos (Rama, 2001c). El lado no esperado de la débil implementación es que los efectos de los salarios mínimos en la desocupación han sido modestos también. En México el salario mínimo es tan bajo comparado con el salario promedio de los trabajadores del sector formal, que su variación no tiene un impacto notable sobre el empleo. Aun en Colombia, donde los salarios mínimos son mucho mayores, los efectos estimados de desocupación son sólo cerca de una décima parte de los encontrados en los países industriales (Bell, 1997).

Rodrik (1998) encuentra que gobiernos más grandes —y especialmente sectores públicos con mayor empleo—, pueden usarse como sustituto para un seguro o las demás formas de protección social. Muestra que existe una correlación positiva entre la exposición de una economía al comercio internacional y el tamaño de su gobierno. Esta correlación se mantiene para la mayoría de las medidas de gasto gubernamental, tanto en las muestras de ingreso bajo como también en las de ingreso medio, y es robusta a la inclusión de un amplio rango de variables de control. Su explicación es que el gasto del gobierno desempeña un papel reductor del riesgo en las economías expuestas a un monto significativo de riesgo externo. Una evidencia clave en favor de esta interpretación es que la relación entre la apertura y el tamaño del gobierno es muy fuerte cuando el riesgo en términos de intercambio es el más alto.

Una correlación similar existe entre el empleo del gobierno y la apertura (Rodrik, 1998). Los trabajos “seguros” en el sector público podrían verse, en consecuencia, como una forma de asegurarse en contra del riesgo externo enfrentado por la economía, especialmente cuando aquellos que tienen trabajos transfieren recursos a sus familias. Pero esta interpretación es de alguna manera problemática. Mientras algu-

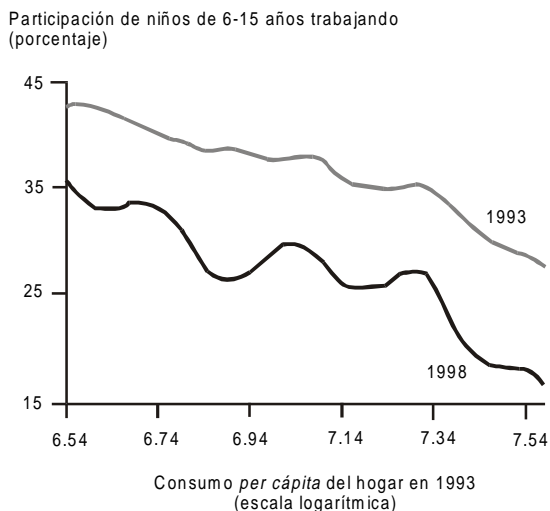
nos trabajos del sector público pueden haber sido creados con el objetivo deliberado de proveer una seguridad de ingreso, otras explicaciones son igualmente plausibles. Un trabajo previo, con una versión expandida de la base de datos usada por Rodrik, sugiere que el régimen político, la desigualdad del ingreso y el grado de fraccionamiento lingüístico y étnico son buenos predictores de la participación de la fuerza de trabajo empleada en el sector público (Chong y Rama, 2001). Un sector público crecido puede tener grandes efectos adversos sobre el desempeño económico, como se analizará más adelante.

El gobierno, al ocuparse de proveer protección social tendrá un efecto considerable en la manera como se comporta su economía y la cantidad de gente que se beneficiará de la integración global. Un estudio de crecimiento económico entre países durante períodos de reforma económica encontró que algunas de las intervenciones del gobierno discutidas en la sección previa pueden conducir a un desempeño pobre, mientras que otras son relativamente benignas (Forteza y Rama, 2001). Los países con un empleo en el sector público considerable lograron resultados pobres de las reformas, mientras que el nivel de los salarios mínimos o la generosidad de los beneficios de la seguridad social no parecen tener un efecto adverso. Estos resultados son compatibles con una interpretación “política” del papel del empleo proveniente del sector público en el proceso de reforma. En los países en desarrollo una gran porción del sector formal está, a menudo, constituida por empleados del sector público. Los trabajadores en las industrias protegidas también tienden a estar sindicalizados. Estos dos grupos tienen la probabilidad de perder con reformas como la liberalización comercial, la desregulación del mercado o la privatización de las empresas estatales. Entre más poderosos son, hay más probabilidad de que las reformas sean inicialmente retrasadas, y una vez que son adoptadas, sólo se implementan con poco entusiasmo. Esta interpretación política sugiere que los pagos de la compensación de aquellos que tienen la probabilidad de perder con la globalización, pueden ser grandes. También implica que usar el empleo del sector público como un mecanismo de seguro contra la volatilidad económica creciente trae el riesgo de fortalecer las fuerzas que se oponen a la reforma. De otro lado, los salarios mínimos y los beneficios generosos de la seguridad social no parecen ser muy costosos.

El último aspecto laboral que trataremos tiene que ver con el núcleo de los estándares laborales. Todos los 175 miembros de la Organización Internacional del Trabajo han respaldado los estándares laborales, como resultado de su “Declaración sobre los principios fundamentales y los derechos en el trabajo”. Estos estándares incluyen una prohibición sobre el abuso del trabajo infantil. Obviamente, esta prohibición no está implementada exitosamente en los países muy pobres. ¿Por qué? Hay una evidencia creciente de que la principal causa del trabajo infantil es la pobreza. Las encuestas de hogares muestran que, dentro de los países en desarrollo, el trabajo infantil disminuye con el ingreso familiar. Por ejemplo, en Vietnam, la magnitud del

trabajo llevado a cabo por niños entre los seis y los quince años tiene una clara relación con el ingreso del hogar en la encuesta de 1993 (Figura 3.9). (La mayor parte de este trabajo es sobre la familia rural). La figura también muestra el tamaño del trabajo infantil para los mismos hogares en 1998. Durante este período en que Vietnam se estuvo abriendo a la economía global existió una aguda caída en el trabajo infantil. ¿Por qué? El cambio puede ser explicado casi completamente por el incremento en el ingreso del hogar. Durante este período relativamente corto, el ingreso del 10% más pobre de la población se incrementó más del 50% en términos reales, lo que condujo a una aguda caída en el trabajo infantil (y un correspondiente aumento en las tasas de matrícula escolar).

Figura 3.9
Trabajo infantil y niveles de consumo en el hogar en Vietnam

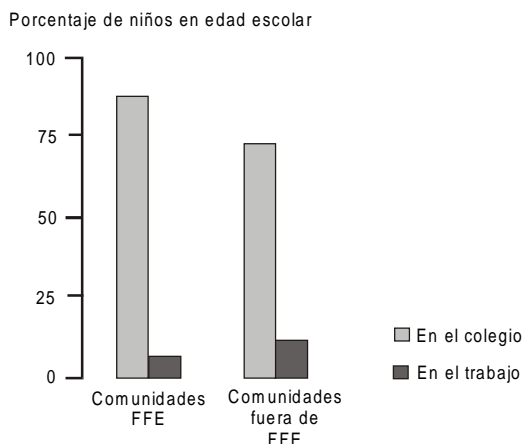


Fuente: Edmonds (2001).

Estos resultados arrojan importantes luces sobre el debate actual en los núcleos de estándares laborales. Los países en desarrollo temen que tratar de implementar el trabajo u otros estándares a través de las sanciones de la OMC se volverá una nueva forma de proteccionismo que limitará su comercio. Con pocas oportunidades de comerciar, el ingreso de las familias pobres caerá, aumentando el trabajo infantil. En consecuencia, una política aparentemente bien intencionada, como las uniones comerciales en contra de los países pobres que tienen trabajo infantil, podría resultar fácilmente en un mayor nivel de este tipo de trabajo.

Otro punto clave es que los países en desarrollo están manejando los problemas de trabajo infantil de maneras distintas, con programas positivos. Por ejemplo, el programa Alimento para la educación de Bangladesh (Food-for-Education, FFE), que provee a las familias pobres de alimento con tal de que ellos envíen a sus hijos jóvenes a la escuela, ha generado una reducción del trabajo infantil (Figura 3.10). También existe evidencia de que la calidad de la educación es importante, tanto que las escuelas mejoradas conducen a menor trabajo infantil. De esta manera, hay programas positivos para manejar este problema, y no tenemos que esperar solamente a que los ingresos aumenten para abolir el abusivo trabajo infantil. Sin embargo, estos programas requieren recursos.

Figura 3.10
Programa Food for Education de Bangladesh y trabajo infantil



Fuente: Ravallion y Wodon (2000).

Esta evidencia aumenta las preocupaciones sobre las propuestas de regular el trabajo infantil o algunas otras cosas a través de las sanciones de la OMC; en otras palabras, permitir que los países ricos lleven a cabo prácticas comerciales injustas en contra de los países pobres si hay evidencia de trabajo infantil. No es muy probable que tales sanciones puedan reducir el trabajo infantil a menos que el problema de la pobreza sea manejado. Sin embargo, si se implementaran castigos a las familias pobres, estarían peor si no se les diera más asistencia. Los países en desarrollo tienen un buen argumento del peligro que existe al convertir los estándares laborales en una nueva forma de proteccionismo en contra de los países pobres, con el efecto irónico de aumentar la pobreza y, por tanto, el trabajo infantil. En el Capítulo 2 hicimos

énfasis en que los países pobres tienen problemas a la hora de defender sus intereses en la OMC, de manera que existe el riesgo de que estos estándares sean usados en contra de ellos para restringir su comercio. Si los primeros ciudadanos mundiales se preocuparan por el trabajo infantil, sería más constructivo si apoyaran con dinero los programas para mejorar las escuelas y ayudar a las familias pobres a enviar sus hijos a esas escuelas.

En general, existen dos estrategias complementarias para aumentar los estándares laborales. La primera es apoyar el proceso fundamental del crecimiento que aumentará la productividad laboral. Esto incrementa los salarios, no sólo en las firmas que exportan sino a lo largo de toda la economía. La segunda es apoyar medidas específicas de protección social que benefician a los trabajadores tanto directamente como mediante el fortalecimiento de su poder de negociación. Por ejemplo, los estándares de seguridad y de salud deberían fijarse en un nivel en el que puedan ser implementados a lo largo de la economía, y no sólo en los enclaves exportadores. La imposición de sanciones y castigos de los países ricos sobre las exportaciones de los países pobres sería una forma de tributación, al amenazar estas estrategias en lugar de apoyarlas.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Para fortalecer los beneficios potenciales de la apertura, los países en desarrollo necesitan un buen clima de inversión en el que las empresas puedan iniciar operaciones y prosperar. Un buen clima de inversión es particularmente importante para las pequeñas y medianas empresas (Pymes) que crearán el grueso de los nuevos empleos. Los elementos de un clima de inversión sano incluyen las regulaciones eficientes pero perfilado para la entrada y salida: un sistema financiero saludable, buena infraestructura, y un buen gobierno económico (fortalecimiento contractual, administración tributaria, seguridad en contra de la corrupción). Muchos países en desarrollo que se han globalizado exitosamente están usando los mercados internacionales de servicios para fortalecer el clima de inversión. El comercio internacional o la inversión pueden ayudar a desarrollar los servicios financieros, la contabilidad, las telecomunicaciones, los puertos, la infraestructura eléctrica, la administración aduanera y otras áreas críticas de infraestructura.

La integración con la economía global incrementa los rendimientos de la educación. Esto puede ser un buen elemento, si existe un buen sistema de educación que no discrimine. El rápido crecimiento en las nuevas economías globalizadas genera recursos que pueden ser usados para fortalecer el reparto de servicios educativos y de salud, para que los pobres puedan participar de este crecimiento y beneficiarse de él. Un buen sistema educativo que dé oportunidades para todos es esencial para el éxito en un mundo globalizado.

El ambiente más dinámico clama por nuevos tipos de protección social. Lograr las reformas puede requerir esquemas de compensación en un solo momento en el tiempo para los trabajadores, que de otro modo, lo perderían todo en un momento. Un seguro de desempleo bien diseñado y los sistemas de pagos de cesantía pueden dar protección a los trabajadores del sector formal en un ambiente en el que no habrá más entrada y salida de firmas. Pero a las personas más pobres se les llega mejor a través de programas de autofocalización, como los esquemas de alimento por trabajo. La protección social es importante no sólo para ayudar a las familias individuales que pierden en una economía más dinámica, sino también para crear una fundación social sólida con personas –especialmente personas pobres– que se sienten cómodas al asumir riesgos y dedicarse a hacer empresa.

Capítulo 4

PODER, CULTURA Y MEDIO AMBIENTE

La globalización no sólo es un fenómeno económico; cambia las relaciones de poder, las culturas y el medio ambiente. Este capítulo considera estos efectos.

GLOBALIZACIÓN Y PODER

La globalización modifica las relaciones de poder. En las relaciones internacionales, cambia el poder relativo de los países en desarrollo con respecto a los desarrollados. En cuanto a las políticas domésticas, transforma las relaciones de poder entre el gobierno, los empresarios y la sociedad civil. De manera más general, cambia los prospectos de paz, tanto dentro de los países como entre ellos.

Globalización y distribución internacional del poder

Indudablemente, las dos primeras olas de la globalización –el período hasta 1980– incrementaron el poder de los países ricos con respecto a los demás. Esto dio lugar a una continua ampliación de la desigualdad entre países. Como se discutió en el Capítulo 2, las instituciones internacionales como el GATT fueron creadas por y para los países ricos. Aun durante este período, el club de países ricos estuvo abierto a miembros fuera de Occidente: Japón se convirtió en una gran fuerza global. Sin embargo, la arquitectura institucional global heredada de este período es insatisfactoria y da muy poco poder a los países en desarrollo.

Durante la tercera ola de globalización, por primera vez en más de un siglo, el poder económico está saliendo de los países industrializados. Las economías de los nuevos países globalizados están creciendo mucho más rápidamente que las de los países de la OMC: China e India están convirtiéndose en grandes poderes económicos. Por ejemplo, la OMC ofrece a los países débiles su mejor prospecto de obligar a los países poderosos a adherirse a las reglas internacionales en lugar de dejar que pase para adherirse a ellas. Son los débiles y no los fuertes los que están en ventaja por un sistema de conducta basado en reglas.

La globalización y el poder doméstico del gobierno

En algunos aspectos, la globalización restringe las opciones que tiene un gobierno. Sin embargo, se sugiere algunas veces que para tener éxito, los nuevos países globalizados tienen sólo una opción: acomodarse al patrón de gobierno limitado que caracteriza a los Estados Unidos. La razón más obvia de por qué la globalización exitosa presenta opciones mucho mejores que ésta, es que muchos países ya han tenido éxito con una diversidad de estrategias. Consideremos dos dimensiones importantes del desarrollo: el gasto del gobierno como porcentaje del PIB y la distribución del ingreso. Un número de economías industrializadas altamente abiertas tiene ingresos *per cápita* aproximadamente iguales a los de Estados Unidos. Entre aquellos países con casi los mismos estándares de vida que los Estados Unidos, cinco sobresalen con una distribución del ingreso más igual: Austria, Bélgica, Dinamarca, Japón y Noruega. Todos tienen coeficientes de Gini cercanos o por debajo de 0.25, contrastando con el 0.41 de Estados Unidos. Al igual que los Estados Unidos, todas estas sociedades han provisto un clima efectivo para la actividad económica privada por un largo tiempo, pero difieren en el papel que le asignan al gobierno. La porción del PIB contabilizada para el gasto del gobierno central varía entre un 20% en Estados Unidos hasta un 46% en Bélgica, aunque la baja participación estadounidense no incluye los grandes niveles de gasto a nivel estatal que podrían acercarlo al 30%. El promedio de la participación del gasto del gobierno en el PIB en los países en desarrollo de ingresos medios y bajos es sólo del 20%. Luego, algunos de estos seis modelos exitosos de alto ingreso podrían involucrar la expansión del gobierno no sólo en términos absolutos a medida que crece el PIB, sino en términos relativos. Las cinco sociedades de alto ingreso e igualdad no constituyen un modelo común. Su equidad marcadamente mayor no puede atribuirse necesariamente al tamaño del gasto público. Sin embargo, ilustra que la globalización exitosa no requiere la adopción de un modelo institucional estándar simple.

Aun dentro de la Unión Europea, en un grupo de países mucho más integrados que lo que lograrían globalmente en un futuro previsible, variaciones amplias en la tributación y en las políticas sociales coexisten sin consecuencias serias. El principal efecto social de la Unión Europea ha sido la veloz reducción en la pobreza en sus países miembros más pobres.

La globalización es consistente con un amplio rango de opciones en las políticas sociales, pero reduce indudablemente las opciones en el manejo macroeconómico. Debido a la integración del mercado de capital, la mayoría de los gobiernos son menos libres de tratar de suavizar el ciclo de los negocios a través de la expansión monetaria y fiscal durante las recesiones. Una excepción es Estados Unidos, debido a su clave papel cambiario (sus cortes recientes de tasas de interés e impuestos podrían haber provocado una amenaza para las divisas en muchos países). Sin embar-

go, ésta es una pérdida de poder menos dramática que lo que parece. Muchos gobiernos ahora son escépticos de su habilidad para sincronizar muy bien el ciclo de los negocios sin tomar en cuenta los problemas introducidos por la integración de los mercados de capitales.

En algunos aspectos la globalización da poder al capital, a expensas de los gobiernos y los trabajadores. El capital puede moverse ahora entre países, y un simple espacio para producir puede servir a muchos mercados nacionales. Como resultado, los gobiernos pueden estar compitiendo entre ellos para atraer a una simple planta que servirá al mercado para una región entera. Tal competencia es limitada; la política tributaria normalmente no tiene gran influencia sobre la ubicación. Los gobiernos que proveen un buen clima de inversión no tendrán que ofrecer concesiones tributarias especiales para la mayor parte de las inversiones. La manera de enderezar la balanza de poder para los gobiernos dentro de una región es poner un límite a su propio comportamiento. Por ejemplo, los gobiernos caribeños se encuentran en competencia con los demás por atraer a los cruceros para que los visiten. Las compañías navieras no desean pagar cargos por la contaminación ambiental que causan y tratan de enfrentar a unas islas en contra de las otras. En respuesta, los gobiernos caribeños fueron capaces de acordar y de implementar un conjunto de cargos portuarios a los cruceros. Así, la acción intergubernamental puede compensar el poder del capital.

Sin embargo, en otros aspectos, la globalización debilita el poder del capital. Una forma es a través de la intensificación de la competencia. En un pequeño mercado nacional existirá, frecuentemente, una firma dominante, y en tales mercados es relativamente fácil formar carteles. A medida que las empresas de otros países se conviertan en competidores potenciales, el poder de la firma localmente dominante será reducido. Hemos anotado que la evidencia contundente está en que los márgenes de ganancia que las firmas cobran sobre sus costos han caído. Aun acá la globalización no es un bien definitivo: algunas veces, incluso a nivel global, una industria es dominada por un monopolio o un cartel. Actualmente, la regulación de los monopolios y los carteles se realiza a nivel nacional, y el poder del mercado global está en cierto sentido por encima del escrutinio. La reciente intención de la compañía más grande del mundo, General Electric, de hacerse cargo de otra compañía grande, Honeywell, ilustra la debilidad actual de la gobernabilidad global, colocando la autoridad regulatoria europea en contra de las compañías norteamericanas y, de esta manera, convirtiendo un aspecto de regulación global en un aspecto de intereses nacionales rivales. No obstante, la introducción de la regulación global de los monopolios y los carteles podría ser políticamente difícil y no beneficiosa para todos los países en desarrollo.

Una manera adicional de reducir el poder del capital es a través de la globalización de la información, es decir, “globalización desde abajo”. Las compañías ahora están mucho más vulnerables a la opinión pública internacional porque la gente ha apren-

dido cómo emparejar su poder potencial como consumidores. Por ejemplo, la gran compañía De Beers cambió sus políticas en un mercado, como resultado de la presión de los consumidores en un mercado diferente. De Beers temía que habría un sabotaje en los Estados Unidos, y en respuesta cambió completamente sus políticas hacia comprar diamantes en África. Este poder no está confinado al público del mundo industrializado. Las presiones de los consumidores en Indonesia han probado ser efectivas al obligar que las compañías acaten los estándares ambientales locales. De nuevo, esto no es un bien definitivo. Los consumidores, a menudo, toman decisiones basados en muy poca información. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden explotar algunas veces esta ignorancia al perseguir sus propias agendas a expensas de la gente pobre. Ellos amenazan con sabotajes para implementar los estándares de los países ricos que podrían prevenir a los países pobres de irrumpir en los mercados globales de manufacturas, o dejando por fuera a los campesinos de los mercados de alimentos de los países ricos. No hay esperanza de que tal comportamiento esté siendo regulado: la única defensa en contra del abuso es aumentar el nivel de entendimiento de cómo los pobres se pueden beneficiar de participar en la economía global.

Globalización y fallas estatales

La interdependencia a través del comercio reduce la guerra internacional. Ésta es una vieja idea pero ha sido sustentada por la investigación cuantitativa. Polachek (1992, 1997) encontró que una duplicación del comercio entre dos países reduce el riesgo de guerra y terrorismo entre ellos en un 17% (véase Recuadro 4.1). Sin embargo, la abrumadora mayoría del conflicto violento de gran escala se debe ahora a la guerra civil, en lugar de la internacional, y los efectos de la globalización no se presumen benignos.

Durante la tercera ola de globalización, los países en desarrollo se han dividido en dos grupos divergentes en términos de su desempeño económico. Esta misma división se aplica a los aspectos fundamentales del conflicto civil violento, ejemplificado por las diferentes experiencias de África y otras regiones en desarrollo. En 1970, África tenía una menor incidencia de conflicto a gran escala que otras regiones en desarrollo. Hacia finales de los noventa, la incidencia del conflicto en África había aumentado, mientras que la del resto del mundo en desarrollo había caído severamente. África tiene ahora una incidencia mucho más alta de conflicto que otras regiones en desarrollo.

Estas dos experiencias están relacionadas: las estructuras económicas divergentes están afectando la habilidad para asegurar la paz del Estado. Nuevas investigaciones muestran que existen poderosos factores de riesgo que hacen más vulnerables al conflicto a los países marginados. Collier y Hoeffler (2001) analizan las guerras civiles desde 1960 e identifican las características que hacen más probable el conflicto.

Recuadro 4.1: Globalización y terrorismo

La internacionalización del terrorismo es una instancia de cómo los riesgos globales han ocupado la política global.

A comienzos de los años setenta hubo una ola de terrorismo que se difundió a través de la imitación. A medida que los gobiernos respondieron protegiendo objetivos obvios, los terroristas sustituyeron bombas por secuestros, y a los civiles por objetivos militares (Enders y Sanders, 2000). Sin embargo, los principales grupos terroristas eran nacionales como el Baader-Meinhoff en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia, y la Acción Directa en Francia. De manera gradual, las medidas apropiadas de contrarrestar el terrorismo las derrotaron completamente. El terrorismo ha usado la globalización para crear dos escapatorias a estos controles.

Primero, al difundir su organización entre las fronteras nacionales, los terroristas hicieron que fuera menos efectivo contrarrestar el terrorismo a nivel nacional. Esto se ha vuelto un bien público global con todos los problemas de asistencia. Como otros bienes públicos globales, éste ha sido tristemente subvalorado. Los gobiernos han tolerado a los terroristas en su suelo a medida que sus propios ciudadanos no son objetivos, y han fallado en compartir información y en coordinar los esfuerzos.

La segunda manera en la que se ha globalizado el terrorismo para evadir los controles es buscar paraísos seguros en los Estados fracasados que han proliferado en las décadas recientes, territorios fuera del control de algún gobierno reconocido. La amenaza de la acción militar es menos efectiva en contra de estos gobiernos: el Estado ya ha sido destruido.

Las mismas medidas contra el terrorismo que lo derrotan a nivel nacional serán necesarias para derrotar el internacional. Pero éstas no trabajan muy bien a menos que sean manejadas a un nivel global en lugar de uno nacional. Antes del 11 de septiembre, sólo cuatro países habían ratificado la convención de las Naciones Unidas en contra del terrorismo. Para restaurar el gobierno a los Estados derrocados, se requerirán intervenciones desarrollistas. El decline económico es un gran precursor de la caída estatal, y por el contrario, el progreso económico ayuda a asegurar el Estado.

Debido a que los Estados derrocados pueden ser paraísos seguros para los terroristas, el desarrollo económico será una parte central de la estrategia de largo plazo para atacar el terrorismo internacional. Sin embargo, no hay una conexión fácil entre el terrorismo y la pobreza. Comúnmente, como con Baader-Meinhoff, los terroristas son de élites educadas y ricas. Los pobres no son los perpetradores del terrorismo, sino sus víctimas. Los ataques del 11 de septiembre han dañado las esperanzas económicas de los países en desarrollo. Sobre las previsiones en el año 2002, habrá cerca de 10 millones de pobres adicionales como resultado de los ataques.

El impacto sobre la pobreza será mayor, de ser mantenida la campaña terrorista. Por ejemplo, una estimación de los costos del terrorismo prolongado en la región vasca sugiere que reduce el ingreso en un 10% (Abadie y Gardeazábal, 2001). Los 10 millones adicionales de pobres están entre las víctimas anónimas y sin reconocer del terrorismo internacional. Los países ricos pueden compensar estas consecuencias a través de las políticas de comercio y de ayuda analizadas en el Capítulo 2.

Primero, la caída económica experimentada por los países marginados es por sí misma un gran factor de riesgo. Encuentran que tanto el nivel del ingreso como la caída de la tasa de crecimiento tienen efectos importantes sobre el riesgo de conflicto; ambos incrementan sustancialmente el riesgo. Desde que el declive económico sostenido resulta en un ingreso bajo, el pobre crecimiento experimentado por los países en desarrollo menos globalizados durante las dos décadas pasadas ha duplicado el riesgo. Por el contrario, entre los globalizados la aceleración del crecimiento y sus mayores niveles de ingreso resultantes han reducido considerablemente el riesgo de conflicto.

Segundo, el fracaso de los países marginados en diversificar sus exportaciones en bienes y servicios manufacturados ha incrementado su riesgo de conflicto. Collier y Hoeffler encuentran que, al controlar por otros factores, la mayor dependencia de las exportaciones de bienes primarios incrementa el riesgo de conflicto muy sustancialmente, y existen varias razones para ello. Al ocupar las áreas en las cuales éstos son producidos, un grupo rebelde puede financiar sus actividades a través de la extorsión. Algunas veces el robo de bienes primarios puede ser una motivación para la rebelión. Adicionalmente, los gobiernos obtienen grandes beneficios de los impuestos de las exportaciones de bienes primarios, y estos beneficios están, a menudo, asociados con una gobernabilidad pobre, que a su turno puede inducir la rebelión. Durante la tercera ola de la globalización, los países en desarrollo, como un todo, fueron capaces de diversificar masivamente sus exportaciones: los bienes primarios cayeron como porcentaje de sus exportaciones de cerca de un 75% en 1980 a un 20% en 1998. Esto redujo sustancialmente el riesgo de conflicto. Pero los países marginados no participan en esta tendencia. Actualmente, África redujo su dependencia de los bienes primarios. Collier y Hoeffler encuentran que su creciente riesgo de conflicto está totalmente explicado por el deterioro de su desempeño económico.

Los conflictos no sólo son más propensos, sino menos probables de terminar porque están volviéndose más largos (Collier, Hoeffler y Soderböm, 2001). Una posible explicación es el crecimiento del comercio global en armas pequeñas. Hace treinta años los grupos rebeldes tenían que establecer una alianza política con los gobiernos extranjeros para tener acceso a ellas, mientras que ahora las pueden conseguir directamente en el mercado. El equipo militar básico ahora es más barato como resultado de la caída del Pacto de Varsovia. Un informe reciente estima que se han vendido no oficialmente desde la sola Ucrania más de US\$30 mil millones.

Los conflictos no sólo están menos propensos de terminar, sino que una vez terminados, es posible que se reanuden: el típico país posconflicto tiene un 50% de riesgo de volver a tener uno en los siguientes cinco años. Como resultado, una vez que se cae en un conflicto se tiende a permanecer en él. Además, los conflictos hacen mucho más difícil integrarse a la economía global. Demasiados países han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, pobreza y dependencia de bienes primarios.

¿Qué se puede hacer para romper este ciclo? Dos estrategias a nivel global pueden ser factibles: una mayor gobernabilidad para los mercados clave y una ayuda extendida para los países en riesgo de conflicto.

El mercado al que se le ha dado mayor atención es el de los diamantes. Algunos grupos rebeldes han financiado sus actividades de la venta de diamantes aluviales. Dado que existen pocos centros de corte y muy pocos canales de distribución, es posible regular este mercado para posibilitar que los diamantes en conflicto se vendan sólo con un gran descuento. Tanto De Beers como las Naciones Unidas han estado activos diseñando métodos para regular este mercado. Como con todas las regulaciones, los primeros pasos son fácilmente evadibles, pero si se persevera, será posible separar los diamantes del conflicto de los del mercado legal. En el otro extremo de la regulación, el mercado de cocaína también está financiando a los grupos rebeldes. En Colombia, los ingresos estimados de los rebeldes se calculan en US\$500 millones al año. Los intentos por reducir el consumo en los países ricos imponiendo castigos sobre la producción en los países pobres ha creado una demanda por territorios por fuera del control de los gobiernos (Brito e Intriligator, 1992). Las organizaciones rebeldes logran el control de los territorios y extraen una renta por el permiso para producir la cocaína.

Un bien sobre el cual existe una preocupación internacional activa es el petróleo. En unos pocos países, los beneficios del petróleo, si bien no alcanzan para el presupuesto del gobierno, son extraídos por la corrupción. Las compañías petroleras están comenzando a adoptar mayores prácticas de transparencia tales que la sociedad civil dentro de los países puede revisar qué ocurre con el ingreso del petróleo. ONG como Global Witness han mostrado que es posible lograr un mejor manejo de los recursos naturales a través de una combinación de la divulgación corporativa y la presión pública. Tales alianzas entre ONG, corporaciones multinacionales e instituciones financieras internacionales son parte de la arquitectura económica global emergente.

Con una mejor regulación global, los gobiernos de la OCDE pueden reducir el riesgo de conflicto en los países en desarrollo de alto riesgo mediante ampliación de los programas de ayuda. Como se analizó en el Capítulo 2, la ayuda es ineficiente en algunos ambientes, pero existen muchos países de ingreso bajo en los cuales la mayor ayuda podría incrementar el crecimiento y asistir la diversificación de la dependencia sobre los bienes primarios. Collier y Hoeffler (2000) simulan el efecto de ayuda combinada con la reforma de política económica en una economía marginada pobre. Al contrario de algunas sugerencias, encuentran que ni la ayuda ni la reforma política son ellas mismas factores de riesgos directos; ambas contribuyen a la paz indirectamente al aumentar el crecimiento y al inducir la diversificación. Además, el crecimiento y la diversificación reducen el riesgo de conflicto. Collier y Hoeffler encuentran que el riesgo de conflicto durante un período de cinco años podría ser sustancialmente reducido por la ayuda combinada con la reforma política.

GLOBALIZACIÓN Y CULTURA

La globalización puede incrementar o reducir la diversidad cultural. La incrementa cuando las culturas externas son introducidas por el poder de las comunicaciones y el mercadeo, y por la inmigración. La reduce si la cultura extranjera desplaza a la local. Por tanto, ambos efectos pueden ser problemáticos.

La globalización incrementa la diversidad

La globalización incrementa la diversidad social a medida que las culturas extranjeras ingresan a una sociedad y coexisten con la cultura local. La gente conoce los diferentes estilos de vida a través del comercio. Por ejemplo, en la medida en que Rusia ha abierto su economía, la minorista sueca “IKEA” ha introducido el estilo escandinavo a los consumidores moscovitas, pero no ha desterrado el estilo ruso. Las personas también se han hecho conscientes de los diferentes estilos de vida a través de la migración. En Gran Bretaña, el pollo “tikka” introducido por los inmigrantes del sur de Asia ha popularizado la comida rápida, pero no ha remplazado al pescado y a las papas.

Una mayor diversidad étnica y cultural puede hacer más dinámica a una sociedad, pero esto también puede crear problemas. En la percepción popular, las diversas sociedades encuentran difícil cooperar y son más propensas al conflicto armado. Desde luego existe evidencia de que dentro de las comunidades locales, tales como las ciudades en los Estados Unidos o los directivos de los colegios en Kenya, la cooperación es más difícil si la comunidad es multiétnica. Muchas relaciones dependen de la confianza, y la diversidad cultural la puede hacer más difícil. Inicialmente, la investigación sugirió que estos efectos adversos de la diversidad eran suficientemente importantes para afectar el desempeño económico nacional (Easterly y Levine, 1997). Sin embargo, existen otros efectos de la diversidad que son ventajosos para el crecimiento: una sociedad diversa tiene un amplio rango de información y unas redes de negocios más dinámicas. La investigación posterior ha establecido que el crecimiento económico no es afectado negativamente por la diversidad étnica, si el país es democrático (Collier, 2000, 2001). La diversidad generalmente sólo es dañina en el contexto de la dictadura: dictaduras estrechas fundamentadas étnicamente están inclinadas a sacrificar el bien común de un mayor crecimiento por sus propios intereses. Luego, la diversidad de la globalización va de la mano con la democratización.

De manera similar, la expectativa de que la diversidad incrementa el conflicto armado no es confirmada por la investigación. Al controlar por otras características, las sociedades que son altamente diversas en términos étnicos y religiosos tienen en la actualidad un menor riesgo de conflicto a gran escala que las sociedades homogéneas (Collier y Hoeffler, 2001). El riesgo de conflicto violento es algo mayor si la

sociedad tiene un grupo étnico mayoritario, que se enfrenta con grupos minoritarios, pero aun así, este efecto es bastante pequeño en comparación con otros factores de riesgo como la pobreza.

La globalización reduce la diversidad

Las culturas difieren, y los miembros de una cultura tienen fuertes intereses de perpetuarla a través de generaciones. Por ejemplo, Bisin y Verdier (2000) describen los esfuerzos considerables que las minorías étnicas dedican a la transmisión intergeneracional de la cultura. La globalización puede amenazar esta transmisión al exponer a los jóvenes a diferentes culturas a través de la diseminación de ideas, bienes y propagandas, y a través de movimientos de personas. Sin embargo, Bisin y Verdier encuentran que las culturas son marcadamente elásticas. La transmisión cultural puede soportar la diversidad, coexistiendo con otras culturas en la misma sociedad. Obviamente, lo que no se puede tolerar es una situación en la cual la cultura importada sea tan poderosa que desplace la cultura local. Existen miedos muy bien fundamentados de que la globalización debilite la transmisión intergeneracional de la cultura como resultado de los efectos de desplazamiento.

Los efectos más probables pueden ser el desplazamiento de la cultura local por la cultura Occidental, y en particular la norteamericana. Las películas y las marcas estadounidenses tienen una gran presencia en la economía mundial. Tanto los países en desarrollo como los desarrollados ven como un peligro la homogeneización cultural y la consecuente pérdida de identidad. La percepción del peligro es real y se siente fuertemente. Algunos países subsidian sus películas y sus industrias de la cultura, puesto que son permitidas con las excepciones de la OMC para productos con alto contenido cultural. Pero no existe una respuesta simple a esta preocupación; es claramente un factor que concierne a la toma de decisiones de los países cuando se globalizan.

GLOBALIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Globalización y contaminación

En los capítulos previos hemos sugerido que la globalización incrementa los ingresos en la mayor parte del mundo e intensifica la competencia. El consumo más alto que ello permite, introduce una amenaza potencial de contaminación ambiental. La intensificación de la competencia también crea un potencial para una “carrera hacia el fondo” y “paraísos de contaminación”. Los gobiernos pueden tratar de lograr una ventaja competitiva al disminuir sus estándares ambientales: el problema proteccionista de “pedir prestado al vecino” pasa a ser remplazado por el problema de la

globalización de “pedirse a sí mismo”. Compensando estos efectos, a medida que el ingreso aumenta con la globalización, la gente es capaz de dar una mayor prioridad a la calidad del ambiente. El efecto neto es probable que difiera entre países. Algunos de los países más pobres pueden optar por convertirse en paraísos de contaminación. Los nuevos globalizados, donde la industrialización es más rápida pero los ingresos aún son bajos, pueden enfrentar un deterioro ambiental. Los países ricos pueden optar por mejorar su medio ambiente. Ahora consideraremos algunas de las evidencias de estos efectos.

Primero, considere el efecto ambiguo neto de aumentar el ingreso. Algunas investigaciones han sugerido que existe una “curva de Kuznets” ambiental, el desarrollo inicial empeora el ambiente, pero lo mejora eventualmente otra vez. Si es así, esto implica que el desarrollo amenaza al ambiente y que algo se puede hacer –y usualmente es hecho–, para rectificarlo. Existen razones teóricas bastante buenas para esperar tal relación, pero la evidencia empírica para ello es difusa. La estructura teórica subyace a la economía política, la tecnología y la economía. A medida que el ingreso se incrementa, la preocupación por el medio ambiente aumenta y esto induce a una respuesta de política que mejora el medio ambiente (Grossman, 1995). Si la disminución de la polución exhibe rendimientos crecientes a escala, el crecimiento de la economía hace más accesibles tales tecnologías (Andreoni y Levinson, 1998). Para aquellos recursos naturales que son transados, la escasez por sí misma inhibirá la degradación (Unruh y Moomaw, 1998), mientras que el cambio estructural favorece a los sectores de servicios que son menos contaminantes que la industria (Syrquin, 1989). La evidencia empírica está en contra. Una encuesta reciente concluye que no existe evidencia para una curva de Kuznets *en general* (Borghesi, 1999). Sin embargo, para aspectos particulares del medio ambiente, la evidencia algunas veces es fuerte. Para la calidad del aire hay una fuerte curva de Kuznets, aunque el punto decisivo al cual la calidad empieza a mejorar no es claro (Cole, Raynet y Bates, 1997; Harbaugh, Levinson y Wilson, 2000). Sobre la calidad del agua también hay alguna evidencia de una curva de este tipo. Para la mayoría de los demás indicadores no existe tal evidencia. Aun donde existe un aparente efecto de Kuznets, la mayor parte de la evidencia proviene de información de corte transversal. Lo que podría estar pasando es que existen dos procesos separados que van simultáneamente: el deterioro ambiental en los países en desarrollo y la mejora del ambiente en los ricos, en lugar de ser dos observaciones sobre una misma trayectoria. La evidencia es más difícil de interpretar porque hay muy pocos países de ingreso medio para señalar el punto divisorio. Los estudios de países que esperan estar cerca del punto decisivo encuentran que no hay evidencia para ello. Por ejemplo, un estudio de Malasia encuentra sólo una continua degradación ambiental (Vincent, 1997).

La evidencia ciertamente no apoya la noción de que la degradación ambiental es una fase temporal simple que puede ser fácilmente revertida. Por el contrario, la

degradación tiende a acumularse a lo largo del tiempo y puede ser mucho más costoso revertirla; desde luego, si los costos de abatirla se tornan muy altos, la degradación se vuelve en un sentido económico irreversible. Luego, una política de desarrollo que pone una prioridad sobre el crecimiento a expensas del ambiente puede ser miope, e incurre inevitablemente en altos costos futuros.

Ahora consideremos el impacto de intensificar la competencia. La contaminación ambiental se puede limitar a través de una regulación efectiva. A su vez, esta última requiere una acción efectiva por parte del Estado: las regulaciones deben ser diseñadas e implementadas por agencias públicas. La regulación es un proceso tanto político como burocrático. Potencialmente, la intensificación de la competencia puede interferir con ella a medida que el gobierno busca una ventaja competitiva para su país, al imponer menores estándares que en otros países. Esto podría hacer que se presentara una carrera por menores estándares, por refugios de contaminación; los países con las menores ventajas de localización abandonarían abruptamente todos los estándares.

Aunque en teoría no existe disputa que intensifique la competencia, podría dar lugar a albergues de contaminación; la evidencia empírica sugiere que esto no ha ocurrido a gran escala. La principal razón es que los costos impuestos por la regulación ambiental son relativamente pequeños frente a otras consideraciones, y por tanto su impacto es mínimo sobre las decisiones de localización entre ricos y pobres. Como se analizó en el Capítulo 1, existen grandes diferencias en costos entre regiones debido a factores como transporte, infraestructura y política económica. Por contraste, el costo de montar una planta menos contaminante normalmente es más barato.

Durante la tercera ola de la globalización, los nuevos países globalizados han incrementado su participación en la producción industrial global, aumentando su porción de industrias intensivas en polución (Mani y Wheeler, 1998). Sin embargo, esta creciente producción de bienes contaminantes no estaba relacionada con exportar sino con una amplia demanda doméstica. Los países en desarrollo aparejan su ventaja comparativa en industrias intensivas *en trabajo*, no en industrias intensivas *en contaminación*. Ellos no han incrementado su participación en las exportaciones globales intensivas en contaminación. Desde luego, sus exportaciones a los países ricos tienen menos bienes contaminantes que las importaciones. Los países ricos actualmente han fortalecido su ventaja comparativa en las industrias más contaminadoras a pesar de existir estándares ambientales más estrictos (Sorsa, 1994; Mani y Wheeler, 1998; Albrecht, 1998). Como podemos ver, los países en desarrollo enfrentan problemas serios de contaminación industrial, pero no como resultado de efectos de albergues de la contaminación. Desde luego, las plantas de origen extranjero en los países en desarrollo, precisamente aquellas que de acuerdo con la teoría podrían ser las más atraídas por los bajos estándares, tienden a ser menos contaminantes que las plantas locales en la misma industria. La mayoría de las compañías

multinacionales adoptan estándares casi uniformes a nivel global, algunas veces por encima de los estándares fijados por el gobierno, (Dowel, Hart y Yeung, 2000; Schot y Fisher, 1993). Esto sugiere que pueden reubicar a las plantas en los países en desarrollo, por razones diferentes a las regulaciones ambientales. Paradójicamente, el efecto de albergues de contaminación puede ser más decisivo dentro de las fronteras nacionales de un país desarrollado que entre países ricos y pobres. Dentro de un país son menos importantes muchos de los demás factores de localización, y por tanto las regulaciones locales del medio ambiente pueden importar más. Por ejemplo, hay evidencia de que la regulación afecta las decisiones de localización dentro de los Estados Unidos (Becker y Henderson, 1997; Henderson, 1996).

Tampoco existe mucha evidencia de competencia para disminuir los estándares. Una nueva investigación teórica sugiere que esto podría manifestarse más fuertemente en las nuevas economías globalizadas (Chau y Kanbur, 2001). Sin embargo, dos estudios empíricos no encuentran que los países hayan disminuido sus estándares para atraer a la inversión externa o para incrementar las exportaciones (Wheeler, 2001; Jaffe y otros, 1995). Wheeler analiza datos de calidad del aire en los centros industriales de tres grandes países en globalización: Brasil, México y China. Encuentra que lejos de experimentar una carrera hacia niveles más bajos de calidad, han experimentado mejoras en ella.

No obstante, los países en desarrollo –tanto los más globalizados como los menos–, enfrentan grandes problemas para desarrollar una regulación ambiental efectiva. Por ejemplo, un estudio reciente de China muestra que las regulaciones ambientales actuales son mucho más débiles de lo que sería justificable, si el costo social de suprimirlas estuviera equilibrado adecuadamente con los beneficios sociales de no hacerlo (Wang y Wheeler, 1996). Tal regulación requiere una acción tanto política como burocrática. En muchos países el *lobby* empresarial puede oponerse a endurecimiento de los estándares sobre la evidencia espúrea que esto puede ir en contra de su competitividad. Este proceso llamado “obstáculo regulatorio” es mucho más factible que se presente que reducir competitivamente los estándares ambientales. Los nuevos países globalizados necesitan aumentar sus niveles de regulación tan rápido como se industrializan, y esta clase de *lobby* puede disminuir este proceso. Además del “obstáculo regulatorio”, que afecta al proceso político, los estándares ambientales satisfactorios son impartidos por burocracias débiles. Algunos Estados sólo tienen una capacidad limitada para una acción burocrática efectiva. Carecen del ingreso necesario y de una base capacitada. Los Estados que fracasen tendrán una implementación pobre de los estándares ambientales a pesar de su regulación. Ellos son menos propensos de convertirse en refugios internacionales para industrias contaminantes, porque virtualmente toda industria necesita servicios de apoyo que los Estados que fracasen no pueden ofrecerles. Sin embargo, las industrias locales serán mucho más dañinas ambientalmente que lo que sería socialmente deseable. La contaminación ha

generado la presión popular donde es más seria, como por ejemplo en la ciudad mexicana de Guars, donde las emisiones de algunas de las pequeñas fábricas de ladrillos provocaron la presión pública en general que llevó a actuar a los políticos. En Indonesia, los estándares ambientales no están obligados efectivamente mediante la estrategia sencilla de calificar a las firmas de acuerdo con su acatamiento y publicando los resultados. De manera más general, la efectividad del control de la contaminación depende de la combinación de una capacidad burocrática para medir a los contaminantes y de una capacidad política para actuar sobre esta información. Los acuerdos democráticos y participativos pueden hacer más probable que la información sea usada, y también pueden hacer que esto sea más presumible de lo que lo es recolectada. Los países difieren marcadamente en la receptividad del proceso político a los asuntos de la gente ordinaria, y esto, en lugar de ser una curva de Kuznets ambiental, puede responsabilizar a los diferentes esquemas ambientales. Muchos países no están implementando medidas que están realmente disponibles para combatir la contaminación y que son baratas y efectivas.

Globalización y deforestación

Los datos oficiales de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas, FAO, sugieren que las regiones tropicales están experimentando una deforestación a una tasa cercana al 0,7% anual y que está en aumento. Esta deforestación tan severa tiene consecuencias adversas: la pérdida de una oferta sostenible de productos forestales, impactos hidrográficos como la erosión, una biodiversidad reducida y el incremento neto del efecto invernadero de las emisiones de gas.

Los modelos de deforestación encuentran que tanto el crecimiento como la liberalización económica pueden acelerar la deforestación (Angelsen y Kaimowitz, 1999). El crecimiento está asociado con la invasión de la agricultura, y la liberalización está asociada con la extracción de madera comercial, las dos principales causas de deforestación. Sin embargo, establecer el efecto del desarrollo sobre la cubierta forestal genera problemas similares a su efecto sobre la contaminación ambiental. Los datos de series de tiempo globales son dudosos; por ejemplo, la FAO emplea un modelo para estimar la pérdida forestal en el que se asume que el crecimiento de la densidad de población causa deforestación (Rudel y Roper, 1997). Sin embargo, la evidencia antropológica desafía exactamente este tipo de relación. En un estudio de cambio ambiental de largo plazo en Machakos, Kenya, Tiffen (1993) se encontró que la creciente densidad de población ha reducido actualmente la degradación ambiental a medida que el acceso abierto a los recursos era transformado en unos regímenes de regla. Fairhead y Leach (1998) hallan un patrón similar en seis países de África occidental. Concluyen que los estimativos oficiales de deforestación, durante

el siglo xx, es entre tres y cinco veces mayor. Sólo debido a que un recurso natural se vuelve más valioso no implica necesariamente que debe ser explotado de manera insostenible. La respuesta de los granjeros de Machakos es una muestra de un fenómeno general, el incentivo para crear un manejo regulado.

Existen unas tasas innegablemente altas de deforestación en algunos países como Filipinas (3,5%), Sierra Leona (3%) y Tailandia (2,6%). Estas altas tasas pueden no ser resultado del mercado global, sino de una interacción entre éste y las instituciones locales. Ross (2001) ofrece un análisis intuitivo de la deforestación en Tailandia, que es uno de los nuevos países globalizados. Muestra cómo, a medida que la madera se vuelve más valiosa, los mismos empleados oficiales afectan a las instituciones que han estado regulando efectivamente la industria. Al minar las instituciones, son capaces de crear oportunidades para la corrupción, que él llama “posesionarse de las rentas”. La deforestación se dio en Sierra Leona en un contexto de falla estatal generalizada, mientras que en Tailandia el desmantelamiento de la regulación forestal se dio en el contexto del desarrollo agregado. Como se analizó, esta falla fue atribuible, en parte, a la extracción no regulada de diamantes por parte de los grupos rebeldes. Ambas causas sugieren que las instituciones locales pueden ser socavadas por la presencia de valiosos recursos naturales, y el efecto del comercio internacional puede ser por sí mismo bastante modesto.

Aunque los flujos de comercio en madera tropical son relativamente pequeños (véase Recuadro 4.2), ha habido propuestas para imponer cuotas o multas para contrarrestar la deforestación (véase Recuadro 4.3). Sin embargo, tales esfuerzos probablemente no serán exitosos, a menos que sean parte de un mecanismo internacional en el que los países sean compensados por mantener los servicios forestales en biodiversidad y retención de carbono. La mejora local de las instituciones es más efectiva probablemente donde la mayor parte de la producción es para el mercado doméstico, donde los problemas asociados con la deforestación y donde las fallas políticas son domésticas.

La regulación ambiental requiere mayores esfuerzos y recursos que el simple control focalizado de unos pocos contaminantes. Si el desarrollo regulatorio puede mantener el paso con el desarrollo económico depende de si las instituciones ambientales de regulación pueden desarrollarse más rápido que las instituciones públicas. La evidencia es escasa, pero los propios indicadores de las políticas e instituciones del desarrollo del Banco Mundial proveen algunas bases para ser optimistas (Wheeler, 2000). Aunque los indicadores generales de política no están cercanamente correlacionados con el desarrollo económico, exhiben una gran variación a cada nivel de ingreso. Además, la política ambiental algunas veces está lejos del avance de la política en general; por ejemplo, en Belice, Bután, Ecuador, las Maldivas y las islas Seychelles. En estos países, los recursos naturales son importantes generadores de ingresos a través del turismo. En tales casos, los países con bajas clasificaciones

Recuadro 4.2: Comercio de madera tropical

Un rápido vistazo al mercado internacional de madera tropical (madera industrial, madera aserrada, paneles de madera, pulpa de madera y productos de papel) muestra que los mercados de exportaciones e importaciones están dominados por los países desarrollados. Los principales exportadores son Norteamérica y Europa Occidental, que exportaron respectivamente un 35% y un 39% de la producción mundial en 1996 (FAO, 1999). La participación de las exportaciones de los países en desarrollo varía entre grupos de bienes, con una inclinación hacia madera industrial y paneles de madera (FAO, 1999). La participación de estos últimos países en las importaciones totales es casi igual a sus exportaciones, con un 22% de las importaciones mundiales totales en 1996 (FAO, 1999). En cuanto a las exportaciones como porcentaje de la producción en 1996, los países en desarrollo exportaron un 7% de su madera industrial, 10% de madera aserrada y 39% de paneles de madera, mientras que se consumió localmente el resto (FAO, 1999).

La participación relativamente pequeña de la madera tropical en los flujos de comercio internacional conlleva al resultado de Sedja y Simpsons (1999) de que una posterior liberalización en este sector tendría un impacto muy pequeño en la deforestación. Panday y Wheeler (2000) analizan el efecto de las políticas de ajuste estructural sobre los productos de madera en 112 países en desarrollo desde 1961 hasta 1998, y encuentran que aunque el ajuste tiene un gran impacto sobre las importaciones, las exportaciones, la producción y el consumo de productos de madera, el impacto sobre la producción doméstica es cercano a cero (usado como una *proxy* de la explotación forestal). Sin embargo, si la liberalización comercial conduce a mayores precios en la madera tropical, la deforestación puede incrementarse a medida que la extracción de madera se vuelve más atractiva (Von Amsberg, 1994; Barbier y otros, 1995; Deaton, 1995). Además, también hay un efecto directo de la extracción de madera, aparte de quitar los árboles y otros daños incurridos en el bosque circunvecino durante la extracción maderera. Al abrir y mejorar el acceso a los recursos forestales, se facilita la conversión agrícola y la recolección de carbón vegetal. De esta manera, el efecto total puede ser restar importancia a la contribución de la extracción de madera a la deforestación. Boyd, Hyde y Krotilla (1991) encuentran para Filipinas que la reducción de tarifas para los productos de madera podría acelerar la deforestación. Sin embargo, las principales razones son los fracasos de política y el pobre manejo de estos recursos.

de política han probado ser capaces de enfocar los esfuerzos para proteger los activos ambientales críticos (Wheeler, 2000). Esto refuerza la conclusión de que aun las sociedades pobremente administradas pueden fortalecer la regulación cuando el daño ambiental es evidente, costoso y está concentrado en unos pocos sitios.

Calentamiento global y otros problemas ambientales transnacionales

En general, los problemas ambientales (ya sea contaminación o comercio ilegal de biodiversidad) se han vuelto más difíciles de controlar cuando sus efectos son muy difundidos y van más allá de las fronteras. Los bienes públicos locales pueden ser

Recuadro 4.3: El uso de instrumentos comerciales para manejar los aspectos ambientales no es el mejor enfoque sostenible

Aunque los flujos comerciales de madera tropical son pequeños, y la extracción maderera no es una gran causa de deforestación, se han propuesto algunas barreras comerciales para manejar los aspectos globales de la deforestación ambiental. Tales restricciones serían impuestas sobre los bienes intensivos en recursos naturales exportados por los países que albergan la biodiversidad amenazada, e importados por países receptores de los beneficios de la biodiversidad global. La Convención sobre comercio internacional de especies en peligro (Cites por la sigla en inglés de *Convention on International Trade in Endangered Species*) es un ejemplo de un acuerdo internacional en forma de prohibición sobre el comercio de ciertas especies, incluyendo algo de maderas. Las propuestas de futuras prohibiciones comerciales de madera tropical han avanzado por parte de los países importadores. Gobiernos como Alemania y los Países Bajos (que sólo importan madera tropical sostenible desde 1995) tienen prohibiciones sobre el uso de madera tropical (Barbier y otros, 1994; Government of the Netherlands, 1991). El etiquetado de productos se ha implementado en Austria. El parlamento de la Unión Europea ha traído una propuesta para imponer cuotas a las importaciones, en especial de madera dura tropical (Dean, 1995).

La prohibición de la Cites tiene controversias tanto políticas como conceptuales. Bulte y Kooten (1999) concluyen que esto detiene la caída de la población de elefantes africanos, y que el continuo comercio y la caza furtiva podrían haber llevado a las especies a la extinción. Sin embargo, algunos países africanos están albergando ahora un rebaño de elefantes y critican la convención porque los previene de beneficiarse de su administración sostenible de la población al exportar marfil.

Muchos expertos (Barbier y otros, 1994; Swanson, 1995) no aprueban estas prohibiciones comerciales, porque son difíciles de implementar, en el largo plazo, crean enormes beneficios del comercio ilegal y proveen pequeños incentivos para los países albergues para implementar un manejo sostenible de los recursos. También existen críticas similares para el caso de la madera tropical.

efectivamente regulados por los encargados de las políticas en países individuales. Los bienes públicos regionales y globales requieren coordinación y tratados internacionales. Cerca de 200 acuerdos ambientales multilaterales (MEAs por la sigla en inglés de *Multilateral Environmental Agreements*) ya han sido concluidos. El resultado es una forma de globalización ambiental, una estructura de manejo ambiental que refleja la diversidad de los aspectos e intereses involucrados. Pocos de estos acuerdos regulan el comercio o contienen provisiones comerciales. El Recuadro 4.4 resume aquellos que son de importancia para la relación entre medio ambiente y comercio.

En general, las restricciones comerciales no son la mejor opción para proteger el medio ambiente. Las medidas deberían diseñarse para afectar a las fuentes primarias del problema en producción, consumo o eliminación de desechos, aun si el producto

Recuadro 4.4: Acuerdos ambientales multilaterales con provisiones comerciales

La Convención sobre comercio internacional de especies en peligro (Cites) prohíbe el intercambio comercial de una lista de especies en peligro, y regula y monitorea (mediante el uso de permisos, cuotas y otras medidas restrictivas) el comercio de otras especies que pueden llegar a estar en peligro.

El Protocolo de Montreal sobre sustancias que afectan la capa de ozono enumera ciertas sustancias como enemigas del ozono y prohíbe todo el comercio en estas sustancias entre partidarios y los que no lo son. Se pueden implementar prohibiciones similares en contra de partidarios como parte del procedimiento de cumplimiento del Protocolo. Éste también contempla permitir la importación prohibida de productos hechos con, pero que no contengan, sustancias agotadoras del ozono.

La Convención Basel sobre el control de movimientos interfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación permite a las partes sólo exportar desechos peligrosos a otra parte que no ha prohibido su importación y que consiente la importación de artículos. Las partes no pueden importar de o exportar a ninguna parte. Están obligadas a prevenir la importación o la exportación de desechos peligrosos si tienen razones para creer que las basuras no serán tratadas de una manera ambientalmente sana en su lugar de destino.

La Convención de Rotterdam sobre la información prioritaria de los procedimientos permitidos para ciertos químicos peligrosos y pesticidas en el comercio internacional (PIC). De la lista acordada de químicos y pesticidas, los miembros pueden decidir cuáles pueden manejar de una manera segura y, en consecuencia, no van a importar. Cuando el comercio de sustancias controladas tiene lugar, deben seguirse requisitos de información y etiquetado. Las decisiones tomadas por las partes deben ser neutrales: si una decide no consentir las importaciones de un químico específico, también debe detener la producción doméstica de éste para su uso como también las importaciones de cualquier parte.

El Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. Comprende las restricciones a las importaciones de algunos organismos vivos genéticamente modificados como parte de un manejo cuidadoso del riesgo que las partes determinan. Los organismos vivos genéticamente modificados que intencionalmente sean liberados al ambiente son sujeto de un procedimiento de acuerdo avanzado. Y aquellos destinados para uso como alimento, sustento o procesamiento deben estar acompañados por sus documentos de identificación.

es transado internacionalmente. Cuando las decisiones de producción o consumo de un país imponen externalidades ambientales sobre otros países, tales como lluvia ácida, calentamiento global y destrucción de la biodiversidad, los MEAs deberían establecerse para castigar con impuestos las emisiones indeseadas o financiar la instalación de la tecnología apropiada o de instituciones. Sólo si no es factible este enfoque puede necesitarse una política comercial. Markusen (1975) y Baumol y Oates (1975, 1988) demostraron que, en caso de contaminación interfronteriza, una tarifa sobre un bien contaminante podría mejorar el bienestar. Más aún, las tarifas pueden obligar a los países a pertenecer y acatar los MEAs. Aun cuando algunos países cau-

santes del problema ambiental no pertenezcan al MEA, las tarifas pueden evitar un ataque al acuerdo a través de lo que se ha llamado “la fuga de contaminación”. Sin embargo, tales tarifas tendrían que ser bien trabajadas, dado que una gran evidencia muestra que las industrias de los países en desarrollo exhiben una gran diversidad en el desempeño ambiental (Wheeler y otros, 1999). Sería contraproducente e ineficiente imponer tarifas iguales a las exportaciones de todas las firmas. Un problema adicional con las tarifas, para propósitos ambientales, es que podrían ser cuestionadas bajo las regulaciones del GATT/OMC (véase Recuadro 4.5). El conflicto potencial entre las reglas comerciales multilaterales y la protección ambiental multilateral es uno de los aspectos más contenciosos entre los activistas ambientales y los que están en favor de la liberalización comercial.

Recuadro 4.5: La Organización Mundial del Comercio y los acuerdos ambientales

¿Las normas del GATT/OMC ayudan a la protección ambiental? Este es uno de los aspectos clave de la relación entre medio ambiente y comercio. De acuerdo con estos estatutos, la OIT lucha por “el uso óptimo de los recursos mundiales de acuerdo con el objetivo de tener un desarrollo sostenible” y dice que “los miembros no desean intervenir en las políticas ambientales nacionales o internacionales”. Los grupos ambientalistas tienen una postura distinta. Greenpeace argumenta que “la aplicación de las normas de la OMC está interfiriendo con la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas por protección, en contra de las amenazas a su salud y el medio ambiente”. Concluye que “las políticas de la OMC fracasan en reconocer que las limitaciones físicas impuestas por el ecosistema sobre el monto de recursos humanos puede consumir sin crear una catástrofe ecológica”. En el centro del debate se encuentra un conflicto potencial de medidas comerciales en los MEAS y en las normas del GATT/OMC.

OMC y MEAS. Hasta el momento, no ha surgido disputa alguna entre las reglas de la OMC y las medidas comerciales de los MEAS. Sin embargo, muchas de las medidas comerciales podrían conducir potencialmente a las violaciones de la norma fundamental de no discriminación entre miembros del GATT/OMC. Si uno de sus miembros sigue las normas de un MEA que es parte y practica restricciones comerciales en contra de otro miembro del GATT/OMC que no es parte del MEA, pero no en contra de aquellos miembros del GATT/OMC que han firmado el MEA, se está violando la norma de no discriminación.

La OMC reconoce el conflicto potencial, pero considera que es poco probable que surjan estos problemas. En caso de conflicto, la OMC juzga satisfactorias sus provisiones para manejar las disputas y solucionar cualquier problema.

Sin embargo, las ONG ambientalistas temen que en caso de un enfrentamiento el libre comercio puede prevalecer sobre la protección ambiental. El Fondo Mundial de Defensa de la Vida Salvaje promueve una reforma de la OMC para “respetar completamente la autoridad y las reglas de conservación internacional y acuerdos ambientales” y para “reconocer claramente los límites de sus jurisdicciones sobre las cuestiones ambientales”. De manera similar Greenpeace demanda que la OMC “asegure que sus normas y decisiones apoyen en lugar de interferir con los objetivos y la implementación efectiva de los MEAS”.

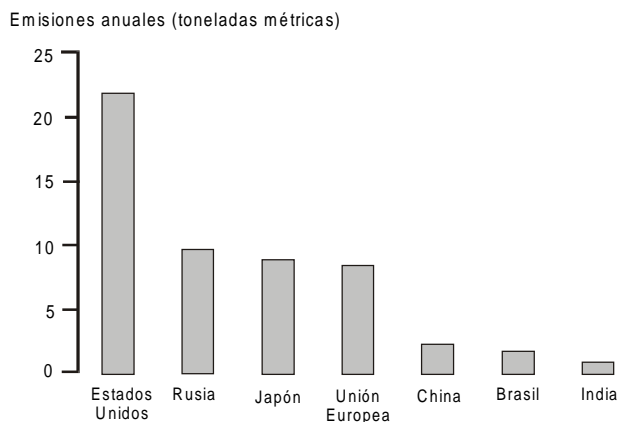
Sin embargo, obligar a los países en desarrollo a adoptar estos estándares de calidad ambiental a través del comercio puede ser un abuso de poder por parte de los industrializados. Las tarifas serían un gravamen sobre los países pobres. Si los países ricos quieren estándares mayores que los que los países pobres podrían elegir, deberían generar incentivos positivos en lugar de medidas coercitivas.

El caso de los químicos que afectan el ozono demuestra que la comunidad internacional puede controlar efectivamente la contaminación interfronteriza cuando el daño es obvio y se ha difundido, y se ha contado con los recursos financieros disponibles para combatir la contaminación en los países más pobres. El control efectivo del clorofluorocarbono (CFC) bajo el Protocolo de Montreal (*véase* Recuadro 4.4) ha estado apoyado considerablemente por la concentración relativa de grandes fuentes de CFC, la buena disposición de los gobiernos de la OCDE para subsidiar la rápida conversión, y la disponibilidad de sustitutos. Factores similares han promovido la acción internacional efectiva para remover el plomo de la gasolina.

No obstante, en casos más complejos de largo plazo, como los persistentes contaminantes orgánicos (PCOs, por la sigla en inglés de *persistent organic pollutants*) y los gases de invernadero, no se ha movilizado efectivamente la comunidad internacional. Las negociaciones internacionales para cancelar gradualmente PCOs ha comenzado, porque los gobiernos de los países en desarrollo perciben claros riesgos para sus propias poblaciones (Thornton, 2000). En cuanto a los esfuerzos para controlar los gases de invernadero, se ha empleado una serie de factores efectivos para combatirlos. El daño ambiental que se acrecentará proporcionalmente en los países pobres es incierto, y probablemente lo será en el futuro. Al mismo tiempo, los costos de reducir estos gases recaerán principalmente en los países ricos; son altos, y deben ser pagados ya. Si damos un vistazo a los siete mayores emisores (reuniendo el 70% de las emisiones de bióxido de carbono) existen grandes diferencias en las emisiones *per cápita* en los países ricos como Estados Unidos, comparado con los pobres como India (Figura 4.1).

El enfoque del Protocolo de Kyoto a los gases de invernadero consiste en que los mismos países ricos se fijan los objetivos para la reducción de emisiones, lo cual es un paso positivo. El *Global Commons Institute*, una ONG, ha surgido con una propuesta innovadora que podría extender la participación en la reducción de emisiones más allá de los acuerdos actuales. La propuesta implica acuerdos sobre un nivel objetivo de emisiones para el año 2015 y, así, distribuir proporcionalmente estas emisiones en todo el mundo. Los países ricos podrían lograr asignaciones mucho menores de su nivel actual mientras que los pobres obtendrían asignaciones por encima. Existiría entonces un mercado para licencias o permisos de emisiones. Los países pobres podrían percibir ingreso vendiendo algo de su permiso; ricos y pobres podrían tener fuertes incentivos para fijar políticas de ahorro de energía, y la industria privada tendría grandes incentivos para inventar nuevas tecnologías menos contaminantes.

Figura 4.1
Emisiones *per cápita* de CO₂ en las economías E-7, 1998



Fuente: Kraus y Shalizi (2001).

Una acción internacional similar tiene aceptación entre los expertos de los servicios globales ambientales forestales, tanto preservando la biodiversidad como la retención de carbono. Un acuerdo podría hallar mecanismos para endogeneizar las externalidades positivas al pagar por los servicios forestales globales (Nordstroem y Vaughan, 1999; Barbier, 2000). Esto podría hacerse ya sea confiando en los nuevos mercados de servicios ambientales, tales como implementación conjunta, o estableciendo una organización ambiental global que asegure que los países huéspedes reciban una compensación internacional por los esfuerzos adicionales de conservación, que protegen o proveen beneficios ambientales globales (Barbier, 2000). Hasta ahora, sin embargo, la convención sobre diversidad biológica y los acuerdos forestales internacionales no han recibido un completo apoyo internacional.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Una de las características distintivas de la tercera ola de globalización es que está creciendo la importancia de los países en desarrollo. A medida que esto ocurre, es natural y deseable que esta presencia sea reflejada en las relaciones de poder dentro de las instituciones internacionales como el Consejo de Seguridad de la ONU, la OMC, el Banco Mundial y el FMI. La situación de cada una de estas instituciones es diferente, pero el punto central es que una gran parte de la interacción económica tendrá lugar por fuera de la OCDE; luego es importante que los nuevos jugadores de esta

economía mundial tengan algo sustancial que decir sobre el andamiaje que dirige estas interacciones.

La globalización limita la independencia de los gobiernos nacionales en algunas dimensiones, pero los gobiernos tienen, de un lado, mucho margen de maniobra para conducir las interacciones entre los flujos de capital, de trabajo y los comerciales; y del otro, la cultura nacional y el medio ambiente. El comercio de productos culturales debería mantener las excepciones especiales de que gozan dentro de las normas de la OMC. Muchos países subsidian de maneras diferentes los productos culturales y la preservación cultural, y la globalización es consistente con el mantenimiento de una cultura vibrante.

De manera similar, muchos países y comunidades están mejorando sus condiciones ambientales a medida que avanza la globalización. La rápida industrialización en estos nuevos países en globalización incrementa la contaminación, a menos que se revise por medio de mejores esquemas regulatorios. Existen grandes diferencias en las condiciones ambientales entre países desarrollados y en desarrollo, incluyendo los que han tenido éxito en la globalización. De esta manera, es posible proteger el ambiente a través de una acción colectiva local, pero muchos no lo están haciendo.

El calentamiento global requiere una acción colectiva, y existen muchas maneras para lograr restringirlo efectivamente. El enfoque del Protocolo de Kyoto se centra en que los mismos países ricos se fijan objetivos para las reducciones de emisiones, y el acuerdo reciente entre las naciones europeas y Japón para avanzar con el protocolo es un logro positivo. Al ir más allá, es importante lograr al menos que todo el G-7 esté involucrado. El *Global Common Institute*, una ONG, ha surgido con una propuesta innovadora de cómo hacerlo. Esta propuesta conlleva acordar un nivel objetivo de emisiones para el año 2015 y luego distribuir estas emisiones proporcionalmente entre todo el mundo. Mientras que los países ricos podrían estar por debajo del nivel mínimo, los pobres estarían por encima. Existiría un mercado para licencias de emisión. Los países pobres podrían percibir ingreso de su venta; ambos tendrían incentivos para generar políticas de ahorro de energía y la industria privada tendría fuertes incentivos para inventar nuevas tecnologías menos contaminantes. Lo más valioso de la globalización es cómo una idea innovadora como ésta puede alcanzar apoyo rápidamente.

Capítulo 5

UNA AGENDA PARA LA ACCIÓN

Desde 1980, el mundo se ha integrado como nunca: los países pobres, con cerca de 3.000 millones de personas, han irrumpido en los mercados industriales globales. A medida que los pobres logran trabajo en estos países, la pobreza y la desigualdad que habían absorbido anteriormente al mundo están empezando a cambiar. Hasta el momento este proceso es frágil. Dos mil millones de personas viven en países que han quedado excluidos de la globalización, y entonces se requieren acciones para reforzar y asegurar lo que se puede convertir en un decisivo momento histórico.

A medida que se ha integrado el mundo, la sociedad civil ha sido capaz de manejar un discurso global por primera vez en su historia. Esto da lugar a la necesidad de una acción colectiva. Existe una acumulación de problemas que necesitan una acción global, y la misma globalización ha creado problemas como prosperidad. Los países en desarrollo se dividen en dos: los más globalizados donde la pobreza está desapareciendo, y los menos globalizados, en los que está aumentando. El rápido crecimiento de los nuevos globalizados está generando cambios profundos en sus sociedades y está desafiando a los países ricos en algunos mercados. La caída absoluta de muchos países marginados es una tragedia para ellos y para el mundo. Un mundo integrado no puede tolerar ni aguantar la exclusión de dos mil millones de personas de la esperanza de la prosperidad.

La preocupación por la globalización es en sí misma un fenómeno global. Este informe subrayó muchas inquietudes que la gente tiene sobre ella. La mayoría están fundadas en la realidad. Nuestro objetivo es examinar los efectos de los diferentes tipos de la integración con dos motivaciones en mente: ayudar a los países a encontrar políticas que reduzcan y mitiguen los costos y los riesgos de la integración, y ayudarles a evaluar los “tire y afloje” para que puedan hacer elecciones bien informadas. Nuestro punto de partida es que muchos países han decidido integrarse más a la economía global. La investigación puede ayudarles a diseñar políticas para esta integración y enriquecer sus debates de política. En este capítulo final armonizamos nuestro análisis.

En la siguiente sección organizamos nuestros resultados alrededor de varias inquietudes sobre la globalización. Abordamos las inquietudes de los países

globalizados, los menos globalizados y los ricos y, concluimos con aquellas preocupaciones realmente globales. Algunas veces la gente se preocupa por las cosas correctas, algunas veces por cosas erradas. Ciertos efectos adversos de la globalización no han recibido la suficiente atención, mientras que otros efectos adversos no han sido grandes problemas.

En la sección final proponemos una agenda de acción. Aunque la globalización ha generado problemas, también ha sido la causante de la sobresaliente reducción de la pobreza entre tres mil millones de personas de los nuevos países en globalización. Acciones que simplemente reviertan la globalización llegarían a un precio intolerablemente alto, destruyendo los prospectos de salir adelante para millones de pobres. Existen maneras menos separadoras y menos arrogantes de encontrar preocupaciones bien fundadas. Algunos cambios de política requerirán acción global. Otros dependen de acciones específicas de los gobiernos en los países en desarrollo y en los ricos. Llevar a cabo estos cambios de política demandan la presión popular no sólo por acción global, sino por una acción nacional.

LAS PREOCUPACIONES Y SU FUNDAMENTO

Preocupaciones en los países menos globalizados

Unos dos mil millones de personas viven en países que no están integrados a la economía global. Ellos están dependiendo de un estrecho rango de exportaciones de bienes primarios y, en promedio, están en un decline económico absoluto.

Marginalización económica continua. La preocupación central de muchos países es que serán marginados, fracasando en el intento de penetrar los mercados industriales globales, aun si cambian sus políticas. Para muchos de estos países, esta inquietud es probable que sea equivocada, pero sólo si los cambios políticos e institucionales son sustanciales y diseñados para las circunstancias locales. La simple liberalización del comercio no será una política suficiente para el éxito en los mercados globales. La totalidad del clima de inversión debe ser mejorada, desde la infraestructura hasta las instituciones de apoyo.

Sin embargo, para algunos países la marginalización continua será una pesadilla continua. Algunos países tienen tanta desventaja por su localización, que las probabilidades de desarrollarse son muy pocas. Saber qué tipo de países caen en este grupo es incierto: el registro del fracaso en los pronósticos de los economistas no es impresionante. El ganador del premio Nobel, James Meade, pronosticó en los años cincuenta que la isla Mauricio estaba condenada a la dependencia del azúcar: en los años setenta se volvió uno de los países de mayor crecimiento del mundo al entrar en el mercado mundial de prendas de vestir. Gunnar Myrdal, galardonado con el mismo

premio, pronosticó en los años sesenta que Indonesia no se desarrollaría: en los ochenta empezó una dramática reducción de la pobreza, ayudado por la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra. Si bien es imprudente descartar a algunos países, sería igualmente insensato imaginar que todos los países se industrializarán. Para los países que no se industrializan, el desafío global es permitir las estrategias alternativas de desarrollo y la migración a otras áreas.

El fracaso del Estado. Algunos gobiernos en países marginados enfrentan verdaderas preocupaciones sobre el control físico de su territorio. La pobreza, la dependencia de las exportaciones de bienes primarios y el decline económico son todos factores de riesgo significativos para un conflicto interno violento. El Estado frecuentemente carece de capacidad para el envío efectivo de servicios públicos y para una regulación del medio ambiente. Los resultados sociales pueden deteriorar las cosas, como lo han hecho en gran parte de África. El conflicto, la pobreza y la carencia de desarrollo humano se retroalimentan.

Preocupaciones de los recién globalizados

Cerca de tres mil millones de personas viven en países que han tenido éxito recientemente en su ingreso a los mercados industriales mundiales. Sus economías están en las primeras etapas de rápido crecimiento, lo que les significa una disminución de la pobreza. Este crecimiento depende probablemente de su acceso continuo a los mercados de la OCDE. El gran crecimiento económico trae consigo una alteración social y ambiental, y desafía tanto al gobierno como a la sociedad civil de proveer nuevas formas de protección social y ambiental.

Estar excluido de los mercados. Una de las principales inquietudes de los diseñadores de políticas en los nuevos países globalizados es que se les niegue la entrada a los mercados de los países ricos. Estos dirigentes han sido incentivados a abrir sus economías por un largo tiempo, y ahora que muchos países en desarrollo se han comportado en este sentido, existe una preocupación real sobre el creciente proteccionismo de los países ricos. Las políticas comerciales de los países ricos son relativas, pero aquellos sectores donde mantienen cierta protección son en los que los países recién globalizados tienen ventajas comparativas. Los países en desarrollo enfrentan subsidios europeos a la agricultura, acciones *anti-dumping* de los Estados Unidos, restricciones al intercambio de textiles y tarifas altas sobre productos seleccionados producidos por los países en desarrollo.

Parte del temor de sentirse excluidos de los mercados tiene que ver con la tendencia creciente de agregar requisitos institucionales a los acuerdos comerciales. Las sanciones sobre regulaciones ambientales y laborales son ejemplos de esta nueva clase de proteccionismo.

Estar sujeto a los caprichos de los inversionistas distantes. Muchos de los recién globalizados han hecho una apertura a la inversión externa al tiempo que al comercio. Luego sus políticas van de la mano. Gran parte de los servicios y las manufacturas transadas en el mundo de hoy está relacionada con la producción de redes y corporaciones multinacionales (CMNs). Los países que han visto grandes incrementos en las importaciones y exportaciones son, de la misma manera, los mayores receptores de los flujos de inversión externa directa. La entrada de las CMNs no debilita necesariamente a los gobiernos. A medida que los nuevos países globalizados crecen, el tamaño de su sector gubernamental debería crecer tanto en términos absolutos como relativos al resto de la economía. La participación del gasto del gobierno en el PIB es tan sólo un 20% en los países de ingreso medio y bajo, mientras que en los ricos está entre 30 y 50%.

Uno de los temores más profundos del mundo en desarrollo es el de las crisis financieras y cambiarias que traen costos enormes. Aun con bases suaves, las economías financieramente abiertas pueden ser golpeadas por los efectos de crisis que han ocurrido en cualquier parte. Como en los mercados domésticos, los mercados financieros internacionales pueden ser asediados por auges y caídas internacionales. Hemos recalcado que la apertura financiera total debe ser alcanzada con cautela, y por ello estamos de acuerdo con la estrategia de países como China e India que permiten la IED mientras mantienen los controles de capitales sobre otros flujos. Una parte de la IED también puede ser en el sector bancario, ayudando a fortalecer la infraestructura financiera doméstica. Permitir que los bancos extranjeros ofrezcan servicios es diferente a abrir la cuenta de capital, aunque como la IED, incluso en servicios financieros y en ganancias, se volverá más difícil aislar a una economía del mercado financiero internacional. Buenos principios separados no son suficientes para asegurar a los países en contra de las crisis financieras, pero en algo ayudan.

No ser competitivo. Los nuevos países globalizados temen no ser competitivos. El típico país en desarrollo debe competir con grandes compañías de los países ricos, establecidos en mercados emergentes como Corea y los grandes inmigrantes, especialmente en China. La evidencia empírica de estudios a nivel de firma muestran claramente que abrirse a la competencia conduce posiblemente al cierre de algunas plantas, y que habrá mayor movilidad y flujo de ventas en una economía abierta. Sin embargo, también habrá una mayor entrada de plantas de firmas extranjeras y de empresarios domésticos que se establecerán en respuesta a las nuevas oportunidades. Hay muchos ejemplos exitosos de firmas y localidades que pueden ser competitivas en el mundo en desarrollo.

Claramente, una agenda importante para estos nuevos países globalizados es continuar mejorando en el clima de inversión. Esto involucra el esquema regulatorio de iniciar y cerrar firmas, y de contratar y despedir trabajadores. También tiene que ver

con infraestructura (servicios financieros, telecomunicaciones, puertos y energía) y gobernabilidad económica (implementación de contratos, una tributación justa y control de la corrupción). Hemos hecho énfasis en que los países en desarrollo pueden usar la IED y el mercado internacional de servicios para mejorar los elementos de su clima de inversión. Muchos países se han beneficiado de la inversión externa en banca, telecomunicaciones y energía.

Cambiar buenos empleos por malos empleos. La importancia de crear un buen clima para las firmas aumenta el temor natural de que la globalización va en contra de los trabajadores que conducirá a aumentar la desigualdad en los países en desarrollo. Pero la evidencia muestra que éste no es el caso. La liberalización comercial, la IED y la emigración de trabajadores no calificados han permitido que los salarios aumenten en el sur. De manera más general, los países en desarrollo que participan fuertemente en la globalización han presenciado considerables incrementos en el ingreso *per cápita*, con los beneficios que esto trae. El resultado ha sido una rápida reducción de la pobreza. Para los países pobres, la integración no ha resultado en una “carrera hacia el fondo” en los estándares salariales y laborales. Al contrario, los ingresos y los salarios han aumentado, y junto con ellos han llegado las mejoras en los estándares laborales. Al aumentar el ingreso de la familia se da la forma más efectiva de reducir el esclavizante trabajo infantil.

Mientras la integración aumenta los salarios en promedio y para muchas ocupaciones específicas, inevitablemente habrá algunos perdedores de la globalización. Capitalistas y trabajadores de las industrias protegidas son los perdedores más visibles, por lo que existe un llamado a la protección en todos los países. También señalamos que en una economía abierta existirá mayor volumen de operaciones en las firmas, creando desempleos y dificultades temporales. Finalmente, existe una tendencia que se enfoca en abrir y aumentar los rendimientos de la educación. Este ambiente más dinámico clama por nuevos tipos de protección social. Lograr reformas puede requerir esquemas de compensación alguna vez o de lo contrario podrían sufrir grandes pérdidas. Un seguro de desempleo bien diseñado y sistemas de pagos obligatorios pueden dar protección a los trabajadores del sector formal en un medio que ahora tendrá más entrada y salida de firmas. Pero los más pobres son cubiertos mejor a través de programas de focalización individual como los esquemas de alimento para trabajar. Finalmente, y quizás más importante, la combinación de apertura y fuerza de trabajo bien capacitada produce resultados especialmente buenos para la reducción de la pobreza y el bienestar humano. Luego, un buen sistema educativo que da oportunidades para todos es fundamental para el éxito en un mundo globalizante.

Degradación ambiental. La rápida industrialización acaecida en los nuevos globalizados puede incrementar sustancialmente la contaminación y reducir

drásticamente los recursos naturales. Sin embargo, esto no es inevitable; por ejemplo, la calidad del aire en muchas ciudades en globalización está creciendo. El resultado depende de la habilidad para implementar una regulación efectiva. Lejos de ser un lujo, la regulación ambiental puede retrasar el desarrollo; por eso las instituciones necesarias deben implementarse más rápidamente que las demás que acompañan al desarrollo.

Desarticulación social. A medida que los nuevos países globalizados se desarrollan rápidamente, enfrentan migraciones masivas internas de las áreas rurales hacia las ciudades. Frecuentemente los países adjuntos están siendo marginados, existiendo también una inmigración de gran escala. Estos movimientos aumentan la diversidad étnica y social, lo cual puede hacer más difícil la cooperación. Desde luego, existe evidencia de que las ciudades étnicamente diversas tienden a tener un peor desempeño de servicios públicos. Sin embargo, la evidencia lograda sugiere que estas preocupaciones son demasiado exageradas. Las sociedades diversas no son más propensas a la violencia en gran escala. Desde luego, el rápido crecimiento del ingreso de los nuevos globalizados está volviéndolas más seguras. A pesar de las mayores dificultades de cooperación, estas sociedades tienen otras ventajas. El desempeño económico agregado no está afectado por la diversidad si las sociedades son democráticas.

Desequilibrios internacionales de poder. Durante la guerra fría, algunos países en desarrollo ganaron reconocimiento internacional por estar unas superpotencias en contra de las otras. Durante la década pasada, el mundo se ha vuelto más unipolar que lo que era hace menos de un siglo. Sin embargo, esta fase no se ha mantenido sobre los patrones de crecimiento. Particularmente, como resultado de la globalización, India y China están creciendo a tasas mucho mayores que las de los miembros de la OCDE. Durante las décadas venideras el poder económico internacional es probable que sea multipolar, y se espera que esto repercuta sobre la arquitectura de la gobernabilidad internacional.

Las preocupaciones de los países ricos son diferentes

Puede existir una mayor intranquilidad en los países ricos que en los pobres, dado que la naturaleza de sus temores y su fundamento en la realidad son algo distintos.

Globalización y terrorismo. Evidentemente, después del ataque al *World Trade Center*, uno de los temores más grandes de los países ricos es que la globalización ha incrementado el riesgo de terrorismo internacional. Esto es cierto, si se tiene en cuenta que las organizaciones terroristas se han globalizado más rápidamente que los esfuerzos gubernamentales para controlarlas. Dada la estructura internacional del te-

rorismo moderno, los esfuerzos nacionales aislados de control, han sido ineficientes, —la lucha antiterrorista se ha vuelto un bien público. Como con otros bienes de este tipo, ha sido tristemente subvalorado. El terrorismo internacional no sólo ha explotado las limitaciones de los esfuerzos nacionales carentes de coordinación sino que también ha aprovechado los refugios seguros disponibles en los Estados fracasados. La política de desarrollo puede desempeñar un papel importante acabando estos refugios seguros. La debilidad económica es la principal causa de estos fracasos estatales y la recuperación económica es parte de la reconstrucción del Estado.

Globalización y desigualdad dentro de los países ricos. Uno de los temores más grandes de los países ricos es que la globalización está conduciendo a una mayor desigualdad, y está más fundamentada para los países ricos que para los pobres. La evidencia sugiere que la IED del norte al sur y la migración del sur al norte aumenta los salarios en el sur y los reduce en el norte, manteniendo lo demás constante. En consecuencia, estos aspectos de la integración pueden ser igualitarios en el sur e inequitativos en el norte.

Los Estados Unidos han visto un considerable incremento en la desigualdad, y estimaciones confiables sugieren que la migración ha desempeñado un papel importante en esto, aunque el cambio tecnológico con sesgo por mayor habilidad y la política tributaria también han jugado un papel significativo. Las diferencias tan grandes en la desigualdad entre los países ricos igualmente globalizados sugiere que factores distintos a la globalización son más importantes.

La globalización y la pérdida de empleos manufactureros en los países de salarios bajos. Los países más desarrollados han estado modificando su empleo manufacturero durante la tercera ola de globalización. Algunos de estos cambios son debidos a tecnología; la manufactura se ha vuelto menos intensiva en trabajo, pero se debe en parte a la movilidad de los empleos manufactureros a los países de ingresos bajos.

Esta necesidad no implica un aumento en el desempleo o un descenso en los salarios manufactureros, sino un cambio de los empleos del sector manufacturero al de servicios. La manufactura con salarios altos no se verá afectada. La manufactura dentro de los países de ingreso alto tiene una ventaja competitiva enorme debido a su proximidad a sus mercados más grandes. En vez de que estas ventajas sean eliminadas por la tecnología moderna, pueden ser incrementadas. Las nuevas tecnologías de ventas al por menor creadas por Wal-Mart, con información sobre las condiciones de mercado comunicadas diariamente a los proveedores, crean una bonificación por hacer despachos realmente rápidos en el mercado. Los trabajadores manufactureros de los países ricos continuarán ganando salarios mucho más altos que sus contrapartes en los recién globalizados, simplemente porque están en el lugar correcto.

Globalización y homogeneización. Si la globalización obliga a cada uno hacia instituciones y políticas comunes, entonces Europa puede esperar la clase de desarrollo que ha ocurrido en los Estados Unidos. Esta nación posee la economía más grande y en muchos aspectos la más exitosa sobre la Tierra; genera oportunidades para millones de personas pobres que en su mayoría son inmigrantes de países en desarrollo, en busca de prosperidad. Pero éste no es el único modelo de éxito. Muchas economías europeas y asiáticas igualan o superan el ingreso *per cápita*, mientras que tienen políticas radicalmente diferentes y resultados sociales más igualitarios. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca, Japón y Noruega son economías relativamente abiertas, y tienen una desigualdad del ingreso mucho menor aunque su ingreso promedio es similar. Al combinar la prosperidad con la equidad son los más cercanos a erradicar la pobreza. Los votantes en Estados Unidos y en estos países han escogido modelos sustancialmente distintos.

Culturalmente, a medida que la sociedad se integra en muchos aspectos, se vuelve más diversa: IKEA ha llevado el diseño sueco a los rusos, coexistiendo con su diseño; los inmigrantes indios y Mac Donald's han traído el pollo "tikka" y las hamburguesas a Gran Bretaña, coexistiendo con el pescado y las papas. Sin embargo, sin políticas que fomenten las tradiciones locales y culturales, muchos temen que la globalización pueda llevar al dominio de la cultura norteamericana.

Preocupaciones globales

Aumenta la desigualdad global. Una visión generalizada de la globalización es que hace "más ricos a los ricos y más pobres a los pobres". Esto no parece ser cierto: la pobreza se está reduciendo rápidamente en los países pobres que están integrándose a la economía mundial. Como afirmó Amartya Sen, una preocupación más precisa sería sobre el asombroso nivel de la desigualdad global en lugar de su cambio. Antes de 1980, la desigualdad global se incrementó considerablemente; desde entonces se ha estabilizado y no ha declinado. El mundo preindustrial era más igualitario pero mucho más pobre, y retornar a esa situación no es realista ni deseable. En lugar de ello, los beneficios de la modernización deben ser más difundidos y desde 1980 esto se ha empezado a dar: los nuevos países en proceso de globalización se están alineando con los países ricos. La pobreza es ampliamente rural: las personas están apoderándose de las oportunidades ofrecidas por la industrialización al migrar de la pobreza rural a los primeros peldaños en la escalera de los empleos urbanos. Pero hasta ahora, países con cerca de dos mil millones de personas no han participado seriamente de la globalización y están siendo dejados atrás.

Este patrón de convergencia para algunos países pobres y divergencia para otros puede modificarse. Muchos de los países más pobres pueden globalizarse y pertenecer al grupo que está convergiendo hacia los países ricos. Sin embargo, sería poco

realista esperar que todos los países pobres sean capaces de integrarse a la producción industrial mundial. Abrirse al comercio y a la inversión no hará mucho por la gente en muchas localidades que están estancadas y que no pueden encontrar su propia solución a la pobreza allá mismo. Para algunos países que actualmente están marginados, el problema clave está en sus instituciones y políticas pobres. En otros casos, existen problemas geográficos severos de indisposición y aislamiento. Si bien abrirse no hará mucho por ellos, cerrarse a la economía mundial tampoco les traerá prosperidad.

Dado que la globalización económica no puede hacer mucho para ayudar a estas localidades, la globalización social –reconociendo una afinidad entre las personas que no se detiene en las fronteras nacionales–, puede tener un mayor potencial. Puede ser el ímpetu para las soluciones globales a los problemas de gobernabilidad, salud e infraestructura pobre.

Calentamiento global. El desarrollo económico, incitado por la globalización, crea nuevos problemas ambientales que deben ser atacados a nivel global. Un temor generalizado a nivel mundial es que los gobiernos no se mueven eficientemente para limitar las emisiones de gases invernadero y evitar el calentamiento global. Existe un amplio acuerdo entre científicos de que la actividad humana ha conducido al calentamiento global y que gran parte del cambio climático se agudizará a menos que se tomen acciones correctivas y colectivas. Es evidente de dónde proviene el problema. Las economías del G-7 acumulan el 70% de emisiones de CO₂. Los Estados Unidos, con sólo un 4% de la población mundial, emite cerca del 25% de los gases invernadero. China es el segundo mayor emisor, seguida por la Unión Europea, la Federación Rusa, Japón, India y Brasil. En términos *per cápita*, los Estados Unidos (con 20 toneladas métricas *per cápita*) está de lejos a la cabeza del resto de países en emisiones de CO₂. Las emisiones *per cápita* en China, Brasil e India están muy rezagadas de las de los países desarrollados, y estas disparidades deben ser tenidas en cuenta a la hora de un acuerdo mundial para detener las emisiones que causan el calentamiento global.

Globalización y el poder de los gobiernos, el trabajo y el capital. Aunque un país se integre a la industria mundial, el papel del gobierno no disminuye. Las funciones tradicionales como la educación aun deben ser llevadas a cabo, a un mayor nivel, mientras que se abordan nuevas funciones como la protección social y la regulación ambiental. En algunas áreas de la política, principalmente en lo relativo al manejo macroeconómico, el espacio de maniobra es reducido. Sin embargo, los gobiernos mantienen un amplio rango de elección sobre las políticas distributivas. De manera ocasional, los gobiernos compiten con los demás al ofrecer subsidios para atraer a nuevas plantas en aquellas industrias que se caracterizan por aglomeración y gran escala. Esto es antieconómico; hay que evitar que los gobiernos cooperen más, fijando reglas que limiten los incentivos.

Dado que los trabajadores encuentran muy difícil organizarse a través de las fronteras nacionales, las empresas pueden reducir potencialmente el poder de negociación de los sindicatos nacionales al operar en aglomerados múltiples y amenazando con reubicar la inversión entre aglomerados. Esto puede llevar a una convergencia gradual en los salarios entre los gremios manufactureros en los países de alto ingreso, aunque las grandes diferencias entre los costos laborales en las manufacturas se mantengan.

La evidencia de que los salarios han aumentado tan rápidamente en los recién globalizados sugiere que el trabajo se ha fortalecido más que lo que se ha amenazado por una mayor movilidad de capital. Los trabajos que son trasladados a los países de ingreso bajo no pagan tanto como aquéllos que se han perdido. Probablemente gana el capital como resultado de este cambio: los trabajadores en los países de bajo ingreso usualmente tienen menos poder en su relación con el manejo, aunque los principales ganadores son las personas que compran las manufacturas más baratas. Pese a que los trabajos asalariados pagan menos en los países de bajo ingreso que en los de alto, normalmente son mucho mejores en relación con el trabajo promedio disponible en la sociedad. La mayoría de los trabajadores manufactureros de los países de alto ingreso no están en mejores condiciones con respecto a los demás en su sociedad. En contraste, la mayoría de los trabajadores manufactureros en los países de ingreso bajo gana mucho más que el promedio del ingreso nacional.

La globalización intensifica la competencia, y esto debilita en la actualidad el poder de mercado del capital. Existe una clara evidencia de una reducción en los márgenes de precio-costos, que sugieren que el poder de los monopolios y carteles nacionales se ha reducido. Sin embargo, en la actualidad el mundo carece de una autoridad regulatoria adecuada para manejar los problemas del poder de mercado global. Como con el calentamiento global, éste es un ejemplo claro de los problemas de conseguir una política global.

CONSTRUIR UNA ECONOMÍA MUNDIAL INCLUYENTE: UNA AGENDA PARA LA ACCIÓN

La globalización reciente ha dado un impulso a la reducción de la pobreza, y ha ayudado a algunos países pobres a acercarse a los ricos. Sin embargo, algunas de las preocupaciones difundidas son bien fundadas: la globalización puede ser mucho más efectiva para la gente pobre, y sus efectos adversos podrían reducirse sustancialmente. En lo que respecta a las políticas globales, no están manteniendo el paso con las oportunidades y los riesgos globales. En nuestro informe proponemos una agenda para actuar, tanto global como localmente, que podría hacer que la globalización trabaje mejor y ayude a los países que han sido marginados. En parte nuestra agenda se superpone con la agenda de quienes rechazan la globalización, pero es diame-

tralmente opuesta al nacionalismo, al proteccionismo y al romanticismo anti-industrial que es tan prominente. Nuestro estudio resalta varias acciones que podrían ayudar para que la globalización sea más beneficiosa. De éstas, destacamos siete que concebimos particularmente importantes en aras de que la globalización funcione para los pobres.

La participación en un mercado expandido global ha sido una fuerza positiva básica para el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Sin embargo, existen barreras significativas al comercio y una *primera* área para la acción es una “ronda de desarrollo” de negociaciones comerciales. Ésta debería enfocarse primero en el acceso al mercado. Los países ricos mantienen la protección exactamente en las áreas en las que los países en desarrollo han logrado ventajas comparativas, y donde habrían grandes ganancias para estos últimos si esta protección se redujera. Además, los países en desarrollo podrían ganar un poco de un mejor acceso a los demás mercados, las barreras entre ellos aún son mayores que entre los países desarrollados. Estas mejoras en el acceso son negociadas mejor en un contexto multilateral.

Los países en desarrollo tienen un buen argumento, y es que los acuerdos comerciales no deberían imponer estándares laborales o ambientales a los países pobres. Todas las comunidades a lo largo del mundo están propugnando para mejorar los estándares de vida y las condiciones ambientales y laborales. Existen maneras positivas como los países ricos pueden apoyar. Sin embargo, un compromiso real y positivo requiere recursos reales. Imponer sanciones comerciales sobre los países que no consigan primero los estándares mundiales para las condiciones laborales y ambientales puede tener efectos dañinos más profundos sobre los estándares de vida de los pobres y por esta razón no son constructivos. Además, hay demasiado peligro de que las sanciones comerciales que obligan estos estándares sean nuevas formas de proteccionismo que empeoran la situación de los pobres. El punto más general es que los acuerdos comerciales deberían dejar libres a los países para abordar enfoques institucionales diferentes para los estándares ambientales, la protección social, la preservación cultural y otros aspectos. Entre los países globalizados hay una gran diversidad de instituciones y culturas, y no vemos la razón para no respetarlas con la globalización.

Nuestra investigación muestra que el libre comercio y las políticas de inversión no se dirigen hacia los países pobres si hay otras que son malas. Las localidades que están prosperando más en el mundo en desarrollo durante esta reciente ola de globalización son aquellas que han creado razonablemente buenos climas de inversión en los que las empresas, particularmente las pequeñas firmas domésticas, pueden instalarse, prosperar y expandirse. Luego, una *segunda* área clave de acción es mejorar el clima de inversión en los países en desarrollo. Un clima de inversión sano no es uno libre de reducciones tributarias y subsidios para las firmas, sino uno con un

ambiente de buena gobernabilidad, control de la corrupción, burocracias y reglas funcionando bien, implementación de contratos, y con protección a los derechos de propiedad. La posibilidad de conectarse con otros mercados dentro de un país y globalmente (a través de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones) es clave para un buen clima de inversión. Un mal clima golpea la agricultura y a las pequeñas firmas aún más fuerte que a las más grandes.

Desarrollar un clima de inversión sano es principalmente una responsabilidad nacional y local, y debería enfocarse particularmente sobre los problemas enfrentados por las pequeñas firmas. El empleo en las empresas medianas y pequeñas en las ciudades y en las áreas rurales es crucial para aumentar los estándares de vida de los pobres rurales. Las comunidades pueden emplear la inversión externa y el mercado internacional de servicios para fortalecer el clima de inversión. La presencia de bancos extranjeros en el mercado local fortalece la infraestructura financiera. Con los incentivos correctos, el clima de inversión puede proveer eficientemente energía, puertos, telecomunicaciones y otros servicios comerciales.

La evidencia de que la integración con el mercado global incrementa el rendimiento de la educación en países ricos y pobres es bastante fuerte. Mayores rendimientos a la educación pueden ser positivos puesto que incentivan a los hogares a invertir en sus hijos. Pero esto resalta la importancia de una buena provisión de servicios educativos y de salud, el *tercer* elemento en nuestra agenda. Si los pobres tienen muy poco acceso a estos servicios o no lo tienen, será muy difícil para ellos beneficiarse del crecimiento logrado por la integración. Con servicios sociales pobres, la globalización puede conducir fácilmente a aumentar la desigualdad dentro de un país y a la persistencia de la pobreza absoluta. Para los recién globalizados como grupo, ha habido un progreso impresionante en el logro educativo, especialmente en educación primaria, y una caída en la mortalidad infantil, lo que sugiere que muchas localidades han hecho inversiones complementarias en servicios sociales que son fundamentales para asegurar que los pobres se beneficien del crecimiento. La combinación de una educación fuerte para los pobres y un buen clima de inversión es esencial para ayudar a que los pobres participen de los beneficios de una economía más expandida. Pero esto va mucho más allá, puesto que al organizar los derechos de propiedad y la gobernabilidad de una manera que los involucre en las decisiones que tienen que ver con sus propias vidas, es que se avanza.

Mientras que la globalización ha tenido un efecto positivo en promedio para el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, hay ganadores y perdedores específicos, especialmente en el corto plazo, y esto se da tanto en los países ricos como pobres. La evidencia a nivel empresarial muestra que gran parte del beneficio dinámico de abrir el comercio y la inversión proviene de más "fusión" de plantas; las menos efectivas mueren y las nuevas se instalan y se expanden. Con esto aparece un mercado laboral más integrado también, probablemente la razón

clave de por qué es tan controversial la globalización. Esto aumenta los salarios en promedio tanto en los países ricos como pobres, pero existen algunos perdedores significativos. De esta manera, la *cuarta* área de acción es ofrecer protección social diseñada especialmente para un mercado laboral más dinámico en una economía abierta. Esto es importante para ayudar a los trabajadores individuales que perderán en el corto plazo como consecuencia de la apertura, como también para crear una fundación social sólida sobre la cual los hogares, especialmente los pobres, se sientan cómodos tomando riesgos y mostrando espíritu empresarial. Tratamos de documentar cuáles trabajan en una economía relativamente rica, y para los trabajadores del sector formal, y cuáles trabajan para los países pobres y para el gran número de pobres en el sector informal y en las áreas rurales. Si los encargados de las políticas no toman medidas de protección social para los trabajadores, muchos individuos saldrán heridos y la integración abordada se volverá sospechosa.

El *quinto* componente de nuestro programa de acción es un mayor volumen de ayuda externa mejor manejada. La ayuda debería ser focalizada a un número de problemas diferentes. La evidencia muestra que cuando los países de bajo ingreso reforman y mejoran su clima de inversión y los servicios sociales, la inversión privada, tanto doméstica como externa, responde con un rezago. Es precisamente en este ambiente que la ayuda a gran escala puede tener un gran impacto sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Así, mientras crear un ambiente de política sano es primordialmente una responsabilidad nacional y local, el mundo puede ayudar a las sociedades que hacen cambios complejos con apoyo financiero. Apoyar a los reformistas de ingreso bajo, en ambos niveles, es un papel clave de la ayuda. Otro papel importante para la ayuda es dirigir algunos de los desafíos geográficos y de salud de los países y personas marginados. Hemos hecho énfasis en que existen localidades que enfrentan desafíos geográficos difíciles, y que la sola reforma de política no está haciendo mucho en esos lugares. Debe focalizarse más ayuda para investigar en tecnologías agropecuarias y de salud que puedan hacer una gran diferencia en las localidades que sufren de malaria y de otros retos. Más allá de la investigación, obviamente existe una necesidad de asistencia para hacer llegar estas innovaciones en salud a quienes deberían beneficiarse con ellas.

Nuestra *sexta* área de acción es un alivio de la deuda. Ésta es una clase de ayuda, pero no queremos que nuestra recomendación se pierda en nuestro llamado más grande por una mayor ayuda. Muchos países marginados, especialmente en África, están agobiados por deudas insostenibles. Reducir el agobio de estos países será un factor que les permitirá participar de manera más activa en la globalización. El alivio de la deuda es particularmente poderoso cuando es combinado con la reforma política (mejoras en el clima de inversión y en los servicios sociales). El alivio de la deuda debería hacer una diferencia significativa para los países que tienen ambientes de política razonablemente sanos para la reducción de la pobreza, como en la iniciativa

HIPC. Es importante poner el alivio de la deuda en un contexto mayor al de la ayuda externa para los países marginados. El alivio no debería salirse del sobreexistente para la ayuda (en que resultará un pequeño caso de valor real) que necesita complementarse con mayores volúmenes de asistencia agregada.

Las seis áreas que hemos resaltado para la acción política sobre la globalización son principalmente en el campo económico, y se proponen aumentar el ingreso y los estándares de vida de los pobres. Sin embargo, nuestro informe también examina un amplio rango de aspectos no económicos, poder, cultura, medio ambiente, y presenta evidencia del efecto de la globalización sobre ellos. Resaltamos muchas acciones específicas que pueden mitigar los riesgos y los costos de la globalización. En el programa de acción, la *séptima* medida para resaltar es la importancia de detener los gases de invernadero y el calentamiento global. Existe un amplio acuerdo entre científicos de que la actividad humana está conduciendo a un cambio de clima y que el calentamiento global es desastroso a menos que se tomen medidas correctivas y colectivas para detenerlo. Este es un ejemplo de un área crítica en la que existe una falta de cooperación global. Es también uno de los problemas globales que están agobian-do particularmente a los países pobres y a los pobres.

Los costos decrecientes de las comunicaciones, la información y el transporte que han contribuido a la globalización no serán revertidos, pero la reducción de las barreras comerciales y a la inversión podrían trastocarse por el proteccionismo y el nacionalismo, como en 1930. Sin embargo, el proteccionismo y el nacionalismo tendrían una reacción profundamente dañina para los retos impuestos por la globalización. Los problemas deben ser dirigidos, pero son manejables. Las preocupaciones razonables por la globalización pueden encontrarse sin sacrificar el potencial de la integración económica global para beneficiar considerablemente a los pobres. El reto es traer más de ellos a este proceso, no retroceder al aislamiento y al proteccionismo de los años treinta.

Bibliografía

- Abadie, Alberto y Javier Gardeazábal. 2001. "The Economic Costs of Conflict: A Case Control Study for the Basque Country". Kennedy School of Government, Harvard University. Boston, MA. Mimeo.
- Abreu, M. 1996. "Trade in Manufactures: The Outcome of the Uruguay Round and Developing Country Interests". En W. Martin y L. A. Winters, eds., *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Cambridge, Inglaterra; Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press.
- Ades, A. y E. Glaeser. 1999. "Evidence on Growth, Increasing Returns, and the Extent of the Market". *Quarterly Journal of Economics* 114(3): 1025-46.
- Aitken, B. y A. Harrison. 1999. "Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment? Evidence from Venezuela". *American Economic Review* 89(3): 605-18.
- Albrecht, J. 1998. "Environmental Policy and Inward Investment Position of U.S. Dirty Industries". *Intereconomics* 33(4): 186-94.
- Anderson, K., J. Francois, T. Hertel, B. Hoekman y W. Martin. 2000. "Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Andreoni, J. y A. Levinson. 1998. "The Simple Analytics of the Environmental Kuznets Curve". NBER Working Paper No. 6739, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Angelsen, A. y D. Kaimowitz. 1999. "Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models". *The World Bank Observer* 14(1): 73-98.
- Artecona, R. y W. Cunningham. 2001. "Effects of Trade Liberalization on the Gender Wage Gap in Mexico". World Bank, Washington D.C. Mimeo.
- Aw, B.Y., S. Chung y M. J. Roberts. 2000. "Productivity and the Decision to Export: Micro Evidence from Taiwan and South Korea". *World Bank Economic Review* 14(1): 65-90.
- Barbier, E. (2000). "Biodiversity, Trade, and International Agreements". *Journal of Economic Studies* 27 (1/2): 55-74.
- , N. Bockstael, J. Burgess e I. Strand. 1995. "The Linkages between Timber Trade and Tropical Deforestation: Indonesia". *The World Economy* 18(3): 411-42.
- Barbier, E., J. Burgess, J. Bishop y B. Aylward. 1994. *The Economics of the Tropical Timber Trade*. Londres, Gran Bretaña: Earthscan.
- Baumol, W. y W. Oates. 1975. *The Theory of Environmental Policy*. Nueva York: Prentice Hall.
- . 1988. *The Theory of Environmental Policy*. Segunda edición. Nueva York: Cambridge University Press.

- Becker, R. y V. Henderson. 1997. "Effects of Air Quality Regulation on Decisions of Firms in Polluting Industries". NBER Working Paper No. 6160, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Behrman, J. R., N. Birdsall y M. Székely. 2000. "Economic Reform and Wage Differentials in Latin America". Inter-American Development Bank Research Working Paper No. 435, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Bell, L. 1997. "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia". *Journal of Labor Economics* 15(3): S102-S135.
- Bernard, A. y B. Jensen. 1999. "Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect, or Both?" *Journal of International Economics* 47(1): 1-25.
- . 2001. "Who Dies? International Trade, Market Structure, and Industrial Restructuring". NBER Working Paper No. W8327, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Beyer, H., P. Rojas y R. Vergara. 1999. "Trade Liberalization and Wage Inequality". *Journal of Development Economics* 59(1): 103-23.
- Bigsten, A. y otros. 2000. "Exports and Firm Level Efficiency in African Manufacturing". Centre for the Study of African Economies. Working Paper Series 2000-16: 1-23, julio 2000.
- Bisin, A. y T. Verdier. 2000. "Beyond the Melting Pot: Cultural Transmission, Marriage, and the Evolution of Ethnic and Religious Traits". *Quarterly Journal of Economics* 115(3): 955-88.
- Blackhurst, R., B. Lyakurwa y A. Oyejide. 2001. "Options for Improving Africa's Participation in the WTO". En B. Hoekman y W. Martin, eds., *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda*. Oxford, Gran Bretaña: Blackwell.
- Blomstrom, M. y A. Kokko. 1996. "The Impact of Foreign Investment on Host Countries: A Review of the Empirical Evidence". World Bank Policy Research Working Paper No. 1745, World Bank, Washington, D.C.
- Bordo, M. D., B. Eichengreen y D. A. Irwin. 1999. "Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?" NBER Working Paper 7195, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- , D. Klingebiel y M. S. Martinez-Peria. 2001. "Is the Crisis Growing More Severe?" *Economic Policy* 31: 51-82.
- Borghesi, S. 1999. "The Environmental Kuznets Curve: A Survey of the Literature". *Fondazione Eni Enrico Mattei. Nota di Lavoro (Italia)*; 85.99:1-30.
- Borjas, G. J., R. B. Freeman y L. F. Katz. 1997. "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes". *Brookings Papers on Economic Activity*: 1:1-90.
- Bourguignon, F. y C. Morrisson. 2001. "Inequality among World Citizens: 1820-1992". Working Paper 2001-25. Delta, París.
- Boyd, W., F. Hyde y K. Krutilla. 1991. "Trade Policy and Environmental Accounting: A Case Study of Structural Adjustment and Deforestation in the Philippines". Department of Economics, Ohio State University, Columbus, OH.
- Brito, D. L. y M. D. Intriligator. 1992. "Narcotrafic and Guerilla Warfare: A New Symbiosis". *Defense Economics* 3(4): 263-74.

- Bulte, E. y V. C. Kooten. 1999. "Economic Efficiency, Resource Conservation, and the Ivory Trade Ban". *Ecological Economics* 28(2): 171-81.
- Burnside, C. y D. Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth". *The American Economic Review* 90(4): 847-68.
- , M. Eichenbaum, y S. Rebelo. (En preparación). "Prospective Deficits and the Asian Currency Crises". *Journal of Political Economy*.
- Byrd, W., y Q. Lin, eds. 1990. *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cairncross, F. 1997. *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change Our Lives*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Calvo, S., L. Leiderman y C. Reinhart. 1996. "Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s". *Journal of Economic Perspectives* 10(2): 123-39.
- Cannadine, David. 1990. *The Decline and Fall of the British Aristocracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Caprio, G. y D. Klingebiel. 1997. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" Annual Bank Conference on Development Economics 1996, *World Bank Economic Review*. Enero.
- Chau, N. y R. Kanbur. 2001. "The Race to the Bottom, from the Bottom". Discussion Paper No. 2687: 1-51, Centre for Economic Policy Research, United Kingdom.
- Chen, S. y M. Ravallion. 2001. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Development Research Group, World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Chong, A. y M. Rama. 2001. "What Drives Public Sector Employment? Economic and Institutional Determinants Across Countries". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Claessens, S., A. Demirgüç-Kunt y H. Huizinga. 1998. "How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market?" World Bank Policy Research Working Paper No. 1918, World Bank, Washington, D.C.
- Clark, X., D. Dollar y A. Kraay. 2001. "Decomposing Global Inequality, 1960-99". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Clerides, S., S. Lach y J. Tybout. 1998. "Is 'Learning-by-Exporting' Important? Micro-Dynamic Evidence from Colombia, Mexico, and Morocco". *Quarterly Journal of Economics* 454(3): 903-47.
- Coe, D., E. Helpman y A. Hoffmaister. 1995. "North-South R&D Spillovers". NBER Working Paper No. W5048, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cole, M., A. Rer y J. Bates. 1997. "The Environmental Kuznets Curve: An Empirical Analysis". *Environment and Development Economics* 2(4): 401-16.
- Collier, P. 2000. "Ethnicity, Politics, and Economic Performance". *Economics & Politics* 12(3): 225-45.
- . 2001. "Implications of Ethnic Diversity". *Economic Policy: A European Forum* 0(32): 129-66.
- y J. Dehn. 2001. Aid, Shocks, and Growth. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- y D. Dollar. (En preparación) "Aid Allocation and Poverty Reduction". *European Economic Review*.
- . (En preparación). "Can the World Cut Poverty in Half?" *World Development*.

- y J. W. Gunning. 1999. “Explaining African Economic Performance”. *Journal of Economic Literature* xxxvii (marzo): 64-111.
- y A. Hoeffler. 2000. “Aid, Policy, and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict”. Development Research Group, World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- . 2001. “Greed and Grievance in Civil War”. Development Research Group, World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- , A. Hoeffler y C. Pattillo. 2001. “Flight Capital as a Portfolio Choice”. *The World Bank Economic Review* 15(1): 55-80.
- , A. Hoeffler y M. Soderböm. 2001. “On the Duration of Civil War”. Development Research Group, World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Currie, J. y A. Harrison. 1997. “Sharing the Costs: The Impact of Trade Reform on Capital and Labor in Morocco”. *Journal of Labor Economics* 15(3): S44-S71.
- Datt, G. y M. Ravallion. 1994. “Transfer Benefits from Public-Works Employment: Evidence for Rural India”. *Economic Journal* 104(427): 1346-69.
- Davis, D. R. y D. E. Weinstein. (En preparación). “An Account of Global Factor Trade”. *American Economic Review*.
- Deacon, R. 1995. “Deforestation and the Rule of Law in a Cross-section of Countries”. *Land Economics* 70(4): 414-30.
- Dean, J. 1995. “Export Bans, Environment, and Developing Country Welfare”. *Review of International Economics* 3(3): 319-29.
- De Gregorio, J., S. Edwards y R. Valdes. 1998. “Capital Controls in Chile: An Assessment”. Presentado en el Seminario Interamericano de Economía, Rio de Janeiro, Brasil.
- Deininger, K. y L. Squire. 1996. “A New Data Set Measuring Income Inequality”. *The World Bank Economic Review* 10(3): 565-91.
- Demirgüç-Kunt, A., R. Levine y H. Min. 1998. “Foreign Banks: Issues of Efficiency, Fragility, and Growth”. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper-Row.
- Dollar, D. 1992. “Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85”. *Economic Development and Cultural Change* 40(3): 523-44.
- . 2001. “Globalization, Inequality, and Poverty since 1980”. World Bank, Washington, D.C. http://www.worldbank.org/research/global_
- y A. Kraay. 2001a. “Growth Is Good for the Poor”. Policy Research Working Paper No. 2587, World Bank, Washington, D.C.
- . 2001b. “Trade, Growth, and Poverty”. Policy Research Working Paper No. 2199, World Bank, Washington, D.C.
- y P. Zoido-Lobato. 2001. “Patterns of Globalization”. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- , M. Hallward-Driemeier, T. Mengistae, O. Goswami, G. Srivastava, y A. K. Arun. 2001. “Investment Climate and Firm Productivity: India, 2000-01”. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.

- Dowell, G., S. Hart y B. Yeung. 2000. "Do Corporate Global Environmental Standards Create or Destroy Market Value?" *Management Science* 46(8): 1059-75.
- Dunne, T., M. Roberts y L. Samuelson. 1989. "The Growth and Failure of U.S. Manufacturing Plants". *Quarterly Journal of Economics* 104(4): 671-98.
- Easterly, B. y R. Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions". *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1203-50.
- Edmonds, E. 2001. "Will Child Labor Decline with Improvements in Living Standards?" Dartmouth College Working Paper No. 01-01, Dartmouth College, New Hampshire.
- Edwards, S. 1999. "How Effective are Capital Controls?" *Journal of Economic Perspectives* 13(4): 65-84.
- Encarnation, D. y L. Wells. 1986. "Evaluating Foreign Investment". En Theodore Moran, ed., *Investing in Development: New Roles for Private Capital?* 61-86, New Brunswick, NJ y Oxford: Transaction Books.
- Enders, Walter y Todd Sandler. 2000. "Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening?" *Journal of Conflict Resolution* 44(3): 307-32.
- Enviro-nics. 2001. "Poll Findings Suggest Trouble Ahead for the Globalization Agenda, Survey of 20,000 Citizens across 20 key Countries". También está disponible en <http://www.envi-ronicsinternational.com>.
- Fairhead, J. y M. Leach. 1998. *Reframing Deforestation: Global Analyses and Local Realities: Studies in West Africa*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Fallon, P. R. y R. Lucas. 1991. "The Impact of Changes in Job Security Regulations in India and Zimbabwe". *World Bank Economic Review* 5(3): 395-413.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 1999. "State of the World's Forests". Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.
- Feenstra, R. C. y G. H. Hanson. 1997. "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras". *Journal of International Economics* 42 (3-4): 371-93.
- Finger, J. M. 1998. "GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities that the GATT Allows to Restrict Imports". Policy Research Working Paper No. 2000, World Bank, Washington, D.C.
- y P. Schuler. 2001. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge". En B. Hoekman y W. Martin, eds., *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda*. Oxford, Gran Bretaña: Blackwell.
- , F. Ng y W. Sonam. 2000. "Antidumping as Safeguard Policy". Documento presentado en la Conferencia sobre las Relaciones Comerciales entre U.S.-Japón. Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, MI.
- Fink, C., A. Mattoo y I. C. Neagu. 2001. "Trade in International Maritime Services: How Much Does Policy Matter?" Policy Research Working Paper No. 2522, World Bank, Washington, D.C.
- Forteza, A. y M. Rama. 2001. "Labor Market 'Rigidity' and the Success of Economic Reforms across More than 100 Countries". Policy Research Working Paper No. 2521, World Bank, Washington, D.C.

- Frankel, J. 1999. "Proposals Regarding Restrictions on Capital Flows". Harvard University. Mimeo.
- y D. Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *The American Economic Review* 89(3): 379-99.
- y A. Rose. 1996. "Currency Crashes in Emerging Markets: An Empirical Treatment". *Journal of International Economics* 41(3-4): 351-66.
- Freeman, R. y R. Oostendorp. 2000. "Wages around the World". NBER Working Paper No. 8058, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- , R. Oostendorp y M. Rama. 2001. "Globalization and Wages". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Fretwell, D., J. Benus y C. J. O'Leary. 1999. "Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross-country Studies in Europe and Central Asia". Social Protection Discussion Paper No. 9915, World Bank, Washington, D.C.
- Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables. 1999. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gallego, F., L. Hernández, K. Schmidt-Hebbel. 1999. "Capital Controls in Chile: Effective? Efficient? Endurable?". Central Bank of Chile. Mimeo.
- Gill, I. S., F. Fluitman y A. Dar. 2000. *Vocational Education and Training Reform: Matching Markets and Budgets*. Washington, D.C.: World Bank-Oxford University Press.
- Gindling, T. H. y K. Terrell. 1995. "The Nature of Minimum Wages and Their Effectiveness as a Wage Floor in Costa Rica, 1976-91". *World Development* 23(8): 1439-58.
- Gobierno de Holanda. 1991. *Policy Paper on Tropical Rain Forest*, La Haya.
- Gray, J. 1998. *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. Londres, Great Britain: Granta Books.
- Green, F., A. Dickerson y J. S. Arbache. 2000. "A Picture of Wage Inequality and the Allocation of Labour through a Period of Trade Liberalization: The Case of Brazil". University of Kent, Canterbury, Gran Bretaña. Mimeo.
- Grether, J. 1996. "Mexico, 1985-1990: Trade Liberalization, Market Structure, and Manufacturing Performance". En M. Roberts y J. Tybout, eds., *Industrial Evolution in Developing Countries*. Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Grossman, G. 1995. "Pollution and Growth: What Do We Know?" En I. Goldin y L. Winters, eds., *The Economics of Sustainable Development*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Haddad, M. 1993. "The Link Between Trade Liberalization and Multi-Factor Productivity: The Case of Morocco". World Bank Discussion Paper No. 4, World Bank, Washington, D.C.
- y A. Harrison. 1993. "Are There Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco". *Journal of Development Economics* 42(1): 51-74.
- Haggarty, L. y M. Shirley. 2000. "Telecommunication Reform in Ghana". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Hallward-Driemeier, M. 1997. "Understanding Foreign Direct Investment by Firms". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. Mimeo.

- _____. 2001. "Openness, Firms, and Competition". World Bank, Washington, D.C. <http://www.world-bank.org/research/global>.
- Hallward-Driemeier, M., G. Iarossi y K. Sokoloff. 2000. "Manufacturing in East Asia: Firm Level Evidence". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Handoussa, H. 1986. "Productivity Change in Egyptian Public Sector Industries after 'the Opening', 1973-1979". *Journal of Development Economics* 20(1): 53-73.
- Harbaugh, W., A. Levinson y D. Wilson. 2000. "Reexamining the Empirical Evidence for an Environmental Kuznets Curve". NBER Working Paper No. 7711, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Harrison, A. 1994. "Productivity, Imperfect Competition, and Trade Reform". *Journal of International Economics* 36(1-2): 53-73.
- Hatton, T. y J. G. Williamson. 2001. "Demographic and Economic Pressure on Emigration Out of Africa". NBER Working Paper No. 8124, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Heckman, J. y C. Pagés. 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". NBER Working Paper No. 7773, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Henderson, V. 1996. "Effects of Air Quality Regulation". *American Economic Review* 86(4): 487-81.
- Hertel, T. y W. Martin. 2001. "Liberalizing Agriculture and Manufactures in a Millennium Round: Implications for Developing Countries". En B. Hoekman y W. Martin, eds., *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda*. Oxford, Gran Bretaña: Blackwell.
- Hoekman, B. y C. A. Primo Braga. 1997. "Protection and Trade in Services: A Survey". World Bank Working Paper No. 1747, World Bank, Washington, D.C.
- , H. L. Kee, y M. Olarreaga. 2001. "Markups, Entry Regulation, and Trade: Does Country Size Matter?" Policy Research Working Paper No. 2662, World Bank, Washington, D.C.
- Jaffe, A., P. Peterson, P. Portney y R. Stavins. 1995. "Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?" *Journal of Economic Literature* 33(1): 132-63.
- Jalan, J. y M. Ravallion. 1999. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program". Policy Research Working Paper No. 2149, World Bank, Washington, D.C.
- Jaspersen, F. Z., A. H. Aylward y A. D. Knox. 2000. "Risk and Private Investment: Africa Compared with Other Developing Areas". En P. Collier y C. Pattillo, eds., *Investment and Risk in Africa*. Londres y Nueva York: MacMillan Press y St. Martin's Press.
- Johnson, N. 2001. "Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-Shipments Inspection Under Different Institutional Regimes". George Washington University, Washington, D.C. Mimeo.
- Kaminsky, G. y S. Schmukler. 2001a. "Short- and Long-Run Integration: Do Capital Controls Matter?" Policy Research Working Paper No. 2660, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.

- _____. 2001b. "On Financial Booms and Crashes: Regional Patterns, Time Patterns, and Financial Liberalization". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Kaplan, E. y D. Rodrik. 2001. "Did the Malaysian Capital Controls Work?" NBER Working Paper No. 8142, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kawai, M., R. Newfarmer y S. Schmukler. 2001. "Crisis and Contagion in East Asia: Nine Lessons". World Bank Policy Research Working Paper No. 2610, World Bank, Washington, D.C.
- Kokko, A. 1994. "Technology, Market Characteristics, and Spillovers". *Journal of Development Economics* 43(abril): 279-93.
- _____. 1996. "Local Technological Capability and Technological Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector". *Journal of Development Studies* 32(abril): 602-11.
- Kraay, A. 1999. "Exports and Economic Performance: Evidence from a Panel of Chinese Enterprises". *Revue d'Économie du Développement* 0(1-2): 183-207.
- Kraus, C. y Z. Shalizi. 2001. "Globalization, Openness, and the Environment". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Krugman, P. 1999. "Balance Sheets, the Transfer Problem, and Financial Crises". Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. Mimeo.
- Lall, S. y P. Streeten. 1977. *Foreign Investment, Transnationals, and Developing Countries*. Boulder, Co: Westview Press.
- Lanjouw, J. 2001. "A Patent Policy Proposal for Global Diseases". Yale University, the Brookings Institution, and the National Bureau of Economic Research. Mimeo.
- y P. Lanjouw. (En preparación). "Rural Nonfarm Employment: An Update". *Agricultural Economics*.
- Levinsohn, J. 1993. "Testing the Imports-As-Market-Discipline Hypothesis". *Journal of International Economics* 35(1/2): 1-22.
- _____. 1996. "Firm Heterogeneity, Jobs, and International Trade: Evidence from Chile". NBER Working Paper No. 5808, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Limão, N. y A. J. Venables. 2000. "Infrastructure, Geographical Disadvantage, and Transport Costs". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Lindert, P. y J. Williamson. 2001a. "Does Globalization Make the World More Unequal?" NBER Working Paper No. 8228, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- _____. 2001b. "Globalization: A Long History". Documento preparado para la Conferencia Anual del Banco sobre Desarrollo Económico -Europa. World Bank, Europa – Barcelona, junio 25-27.
- Liu, L. y J. Tybout. 1996. "Productivity Growth in Chile and Colombia : The Role of Entry, Exit, and Learning". En M. Roberts y J. Tybout, eds., *Industrial Evolution in Developing Countries*. Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Lumenga-Neso, O., M. Olarreaga y M. Schiff. 2001. "On 'Indirect' Trade-Related R&D Spillovers". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- MacIsaac, D. y M. Rama. 2001. "Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Peru". Policy Research Working Paper No. 2626, World Bank, Washington, D.C.

- Maddison, A. 1995. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- _____. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Maloney, W. F. y P. Fajnzylber. 2000. "Labor Demand and Trade Reform in Latin America". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Mani, M. y D. Wheeler. 1998. "In Search of Pollution Heavens? Dirty Industry in the World Economy 1960-1995". *Journal of Environment and Development* 7(3): 215-47.
- Markusen, James R. 1975. "International Externalities and Optional Tax Structure". *Journal of International Economics* 5(1): 15-29.
- Martin, W. 1997. "Measuring Welfare Changes with Distortions". En J. François y K. Reinert, eds., *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- _____. 2001. "Trade Policies and Developing Countries". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- y L. A. Winters, eds. 1996. *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- McAcleese, D. y D. McDonald. 1978. "Employment Growth and Development of Linkages in Foreign-owned and Domestic Manufacturing Enterprises". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 40(4): 321-39.
- McKinnon, R. y H. Pill. 1997. "Credible Economic Liberalizations and Over Borrowing". *American Economic Review* 87(2): 189-93.
- Mishkin, F. 2001. "Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries". NBER Working Paper No. W8087, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Montiel, P. y C. Reinhart. 1999. "Do Capital Controls Influence the Volume and Composition of Capital Flows? Evidence from the 1990s". *Journal of International Money and Finance* 18(4): 619-35.
- Mundell, R. 2000. "A Reconsideration of the Twentieth Century". *American Economic Review* 90(3): 327-40.
- Nehru, V. 1997. *China 2020: Development Challenges in the New Century*. Washington, D.C.: World Bank.
- Newfarmer, R. 2001. "Multinational Corporations, Globalization, and Poverty". World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Nordstroem, H. y S. Vaughan. 1999. "Trade and Environment". World Trade Organization Special Study No. 4, OMC, Ginebra, Suiza.
- Obstfeld, M. 1986. "Rational and Self-fulfilling Balance of Payments Crises". NBER Working Paper No. 1486, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Varios años. "OECD Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration". Informe anual. París y Washington D.C.
- Panday, K. y D. Wheeler. 2000. "Structural Adjustment and Forest Resources: The Impact of World Bank Operations Since 1980". World Bank Development Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C.

- Polachek, S. W. 1992. "Conflict and Trade: An Economics Approach to Political Interactions". En W. Isard y C. H. Anderson, eds., *Economics of Arms Reduction and the peace process*. Amsterdam, Holanda: North-Holland.
- _____. 1997. "Why Democracies Cooperate More and Fight Less: The Relationship between International Trade and Cooperation". *Review of International Economics* 5(1): 295-309.
- Rama, M. 1994. "The Labor Market and Trade Reform in Manufacturing". En M. Connolly y J. de Melo, eds., *Essays on the Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 2001a. "The Gender Implications of Public Sector Downsizing: The Reform Program of Vietnam". Policy Research Working Paper No. 2573, World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2001b. "Globalization, Inequality, and Labor Market Policies". Preparado para la Conferencia anual sobre Desarrollo Económico-Europa 2001, World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2001c. "The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia". *Industrial & Labor Relations Review* 54(4): 864-81.
- Ravallion, M. (En preparación). "Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages". *World Development*.
- _____. y Q. Wodon. 2000. "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioural Responses to an Enrollment Subsidy". *The Economic Journal* 110(462): 158-75.
- _____. G. Datt y S. Chaudhuri. 1993. "Does Maharashtra's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment? Effects of the 1988 Wage Increase". *Economic Development and Cultural Change* 41(2): 251-75.
- Reisen, H. y H. Yeches. 1993. "Time-Varying Estimates on the Openness of the Capital Account in Korea and Taiwan". *Journal of Development Economics* 41(2): 285-305.
- Revinga, A. 1997. "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing". *Journal of Labor Economics* 15(3): S20-S43.
- Robbins, D. 1997. "Trade and Wages in Colombia". *Estudios de Economía* 24(1): 47-83.
- _____. y T. H. Gindling. 1999. "Trade Liberalization and the Relative Wages for More-Skilled Workers in Costa Rica". *Review of Development Economics* 3(2): 140-54.
- Roberts, M. y J. Tybout. 1996. *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. 1999. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence". NBER Working Paper Series No. 7081: 1(79), abril.
- Rodrik, D. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5): 997-1032.
- Ross, M. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rudel, T. y J. Roper. 1997. "The Paths to Rain Forest Destruction: Cross-national Patterns of Tropical Deforestation, 1975-90". *World Development* 25 (enero): 53-65.
- Sachs, J. D., A. Mellinger y J. L. Gallup. 2001. "The Geography of Poverty and Wealth". *Scientific American* 284(3): 70-75.

- Sachs, J. D. y A. Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1(96): 1-118.
- _____. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". NBER Working Paper Series No. 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Schmukler, S. y P. Zoido-Lobaton. 2001. "Financial Globalization: Opportunities and Challenges for Developing Countries". World Bank, Washington, D.C. Mimeo
- Schot, J. y K. Fischer. 1993. "The Greening of the Industrial Firm". En K. Fischer y J. Schot, eds., *Environmental Strategies for Industry*. Washington, D.C.: Island Press.
- Seddon, J. y R. Wacziarg. 2001. "Trade Liberalization and Intersectoral Labor Movements". Stanford University, Stanford, CA. Mimeo
- Sedja, R. y R. Simpson. 1999. "Tariff Liberalization, Wood Trade Flows, and Global Forests". Discussion Paper No. 00-05, Resources for the Future, Washington, D.C.
- Sokoloff, K. 1988. "Inventive Activity in Early Industrial America: Evidence from Patent Records". *Journal of Economic History* XLVIII (4): 813-50.
- Sorsa, P. 1994. "Competitiveness and Environmental Standards: Some Exploratory Results". Policy Research Paper No. 1249, International Trade Division, International Economics Department, World Bank, Washington, D.C.
- Soto, C. 1997. "Controles a los movimientos capitales: evaluación empírica del caso chileno". Banco Central de Chile, Santiago, Chile.
- Stalker, P. 2000. *Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. Ginebra, Suiza, OIT.
- Sutton, J. 2000. "Rich Trade, Scarce Capabilities: Industrial Development Revisited". Discussion Paper No. EI/28 (septiembre), London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido.
- Swanson, T. 1995. "The International Regulation of Biodiversity Decline: Optimal Policy and Evolutionary Product". En C. Perrings, C. Folke, K. G. Maeler, C. Holling y B. O. Jansson, eds., *Biodiversity Loss: Economic and Ecological Issues*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Syrquin, M. 1989. "Patterns of Structural Change". En H. Chenery y T. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, Vol. 1. Amsterdam y Nueva York: North-Holland.
- Thornton, J. 2000. *Pandora's Poison: Chlorine Health, and a New Environmental Strategy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Tiffen, M. 1993. "Productivity and Environmental Conservation under Rapid Population Growth: A Case Study of Machakos District". *Journal of International Development* 5(marzo-abril): 207-23.
- Tybout, J. y M. D. Westbrook. 1995. "Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries". *Journal of International Economics* 39(1-2): 53-78.
- Ul Haque, N., N. Mark y D. J. Mathieson. 2000. "Rating Africa: The Economic and Political Content of Risk Indicators". En P. Collier y C. Pattillo, eds., *Investment and Risk in Africa*. Londres y Nueva York: MacMillan Press y St. Martin's Press.
- Unctc (United Nations Centre on Transnational Corporations). 1988. *Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects*. Nueva York.

- Unruh, G. y W. Moomaw. 1998. "An Alternative Analysis of Apparent EKC-Type Transitions". *Ecological Economics* 25(2): 221-29.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. 1998. *Statistical Yearbook of the U.S. Immigration and Naturalization Service*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2000.
- Venables, A. J. 2001. "Geography and International Inequalities: The Impact of New Technologies". Presentado en la 13ª Conferencia anual sobre Desarrollo Económico, mayo 1-2, World Bank, Washington, D.C.
- Vincent, J. 1997. "Testing for Environmental Kuznets Curves within a Developing Country". *Environment and Development Economics* 2(4): 417-31.
- Von Amsberg, J. 1994. "Economic Parameters of deforestation". Policy Research Working Paper No. 1350, World Bank, Washington, D.C.
- Wacziarg, R. 1998. "Measuring the Dynamic Gains from Trade". Policy Research Working Paper No. 2001, World Bank, Washington, D.C.
- Wang, H. y D. Wheeler. 1996. "Pricing Industrial Pollution in China: An Econometric Analysis of the Levy System". World Bank Policy Research Department Working Paper No. 1644, World Bank, Washington, D.C.
- Wheeler, D. 2000. "Growth, Policy Management, and Environmental Institutions: Implications of the World Bank Indicator Series". World Bank Development Research Group, World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- _____. 2001. "Racing to the Bottom? Foreign Investment and Air Pollution in Developing Countries". Policy Research Working Paper No. 2524, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.
- Wheeler, D. y otros. 1999. *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets, and Governments*. Nueva York: Oxford University Press.
- Wodon, Q. y M. Minowa. 2001. "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Probecat". En (Editors) *Proceedings of the 1999 Economists' Forum*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1997. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1997*. Washington, D.C.
- _____. 2000a. "Securing Our Future in a Global Economy". World Bank Latin American and Caribbean Studies, World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2000b. *Trade Blocs*. Washington, D.C.
- _____. 2001a. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *Engendering Development*. Washington, D.C.
- _____. 2001c. *Global Economic Prospects 2001*. Washington, D.C.
- _____. 2001d. *World Development Indicators 2001*. Washington, D.C.
- _____. 2001d. *World Development Report 2000/2001*. Washington, D.C.
- _____. (En preparación). *Global Economic Prospects 2002*. Washington, D.C.

Esta edición se terminó de imprimir en junio de 2002.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A N° 22-56, Bogotá, Colombia.
La impresión y encuadernación se realizaron en
Quebecor World Bogotá