



## Capítulo 3

# Desigualdades y asimetrías del orden global

---

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales. Para expresarlo en contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, la economía mundial es un "campo de juego" esencialmente desnivelado,<sup>1</sup> cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías características del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso.

El presente capítulo se centra en el análisis de estas desigualdades y asimetrías, cuya identificación precisa es indispensable para atenuar estos problemas y, a la larga, superarlos. En la primera sección se presenta evidencia empírica, sobre las desigualdades en la distribución del ingreso mundial en los últimos siglos. En la segunda se examinan las asimetrías existentes entre países desarrollados y países en vía de desarrollo, y las distintas formas en que han sido encaradas en el debate internacional a partir de la segunda guerra mundial.

---

<sup>1</sup> Por oposición a la expresión "level playing field" que en este contexto se traduce como "condiciones iguales para todos".

## I. Desigualdades en la distribución del ingreso mundial

### 1. Disparidades de largo plazo entre regiones y países

La ampliación de las disparidades de ingreso entre regiones y países ha sido una característica de la economía mundial en los dos últimos siglos. En efecto, el cociente entre el producto por habitante de las regiones más y menos desarrolladas del mundo, que oscilaba en torno a 3 a comienzos del siglo XIX, ha aumentado en forma sostenida hasta alcanzar a poco menos de 20 veces en la actualidad (véase el cuadro 3.1). La única excepción a esta tendencia es el período 1950-1973, en el que dicho diferencial disminuyó ligeramente (Madisson, 1995 y 2001).<sup>2</sup>

En términos generales, las grandes disparidades interregionales de producto por habitante ya estaban determinadas antes de la primera guerra mundial, pero siguieron acentuándose rápidamente hasta mediados del siglo XX,<sup>3</sup> y han continuado ampliándose a un ritmo algo inferior desde entonces. Éste es, como veremos, un patrón que se repite en el caso de otros indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso mundial. La relativa disminución del ritmo de ampliación de las desigualdades después de la segunda guerra mundial coincidió con la aceleración del crecimiento económico en el mundo en desarrollo, que fue una de las características distintivas de la segunda fase del proceso de globalización.

Cabe recordar, por otra parte, que esta aceleración se caracterizó inicialmente por una política muy proteccionista y sólo en forma tardía —a partir de la década de 1960, pero sobre todo de los años ochenta y noventa— por una mayor apertura y participación en las corrientes del comercio mundial (véase el capítulo 2).

América Latina y el Caribe muestra rasgos particulares dentro de esta evolución. En primer término, ésta fue una de las primeras regiones del mundo en desarrollarse en incorporarse a las corrientes de globalización.<sup>4</sup> Desde las fases iniciales de este proceso, nuestra región conformó, conjuntamente con Europa central y oriental, el grupo de países de ingreso medio, al cual se sumaron algunos países asiáticos en las últimas décadas. Aunque no existen datos precisos sobre la materia, la brecha de producto por habitante en relación con la región más desarrollada del mundo se amplió entre 1820 y 1870, pero se estabilizó desde entonces. De hecho, la disparidad entre el producto per cápita de América Latina y el Caribe y el de la región más desarrollada del mundo se mantuvo estable durante poco más de un siglo en el rango de 27% a 29% y sólo comenzó a reducirse a partir de 1973: a 23% en 1990 y a 22% a fines del siglo XX (véase el cuadro 3.1.B). En relación con el producto medio mundial, aumentó de 1870 a 1950, para luego descender moderadamente hasta 1973 y en forma más acelerada desde 1973 a 1990.

---

<sup>2</sup> Véase también Bairoch (1981). Este autor estima, sin embargo, que los diferenciales de ingreso por habitante a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX eran sustancialmente inferiores a los calculados por Maddison.

<sup>3</sup> Dado su peso relativo en la población mundial, una de las razones básicas de las tendencias mencionadas fue el relativo estancamiento de Asia (con excepción de Japón y unos pocos países más) hasta mediados del siglo XX y, por el contrario, la aceleración del crecimiento económico en esa región en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial.

<sup>4</sup> En Bulmer-Thomas (1994), Thorp (1998), Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a, 2000b) y Hofman (2000) se presenta un análisis más detallado del desempeño de la región desde mediados del siglo XX.

Cuadro 3.1  
EVOLUCIÓN DE LAS DISPARIDADES INTERREGIONALES

	1820	1870	1913	1950	1973	1990	1998
<b>A. PIB per cápita por región</b>							
Europa occidental	1 232	1 974	3 473	4 594	11 534	15 988	17 921
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Canadá	1 201	2 431	5 257	9 288	16 172	22 356	26 146
Japón	669	737	1 387	1 926	1 439	18 789	20 413
Asia (con la excepción de Japón)	575	543	640	635	1 231	2 117	2 936
América Latina y el Caribe	665	698	1 511	2 554	4 531	5 055	5 795
Europa del Este y antigua Unión Soviética	667	917	1 501	2 601	5 729	6 445	4 354
África	418	444	585	852	1 365	1 385	1 368
Mundo	667	867	1 510	2 114	4 104	5 154	5 709
<b>B. Disparidades interregionales (porcentajes)</b>							
Región menos desarrollada/región más desarrollada	33.9	18.3	11.1	6.8	7.6	6.2	5.2
América Latina/región más desarrollada	54.0	28.7	28.7	27.5	28.0	22.6	22.2
América Latina/mundo	99.7	80.5	100.1	120.8	110.4	98.1	101.5
América Latina/región menos desarrollada	159.1	157.2	258.3	402.2	368.1	365.0	423.6
<b>C. Participación regional en la producción mundial (porcentajes)</b>							
Europa occidental	23.6	33.6	33.5	26.3	25.7	22.3	20.6
"Retoños" occidentales	1.9	10.2	21.7	30.6	25.3	24.6	25.1
Japón	3.0	2.3	2.6	3.0	7.7	8.6	7.7
Asia (con la excepción de Japón)	56.2	36.0	21.9	15.5	16.4	23.3	29.5
América Latina	2.0	2.5	4.5	7.9	8.7	8.3	8.7
Europa del este y antigua Unión Soviética	8.8	11.7	13.1	13.0	12.9	9.8	5.3
África	4.5	3.6	2.7	3.6	3.3	3.2	3.1
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

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

El buen desempeño relativo de la región durante la primera fase de globalización (1870-1913), en comparación con otros países en desarrollo, fue sucedido por un éxito similar durante las primeras etapas del "desarrollo hacia adentro" que se produjeron en el marco de la paralización del proceso de globalización a nivel mundial. Durante la segunda fase de globalización (1945-1973), América Latina y el Caribe mostró los ritmos de crecimiento del PIB por habitante más altos de su historia, aunque la aceleración del crecimiento fue ligeramente inferior a la mundial.<sup>5</sup> Por lo tanto, la característica más destacada del siglo transcurrido entre 1870 y 1973 fue la incapacidad de la región de acercarse sostenidamente a los niveles de los países desarrollados. Dentro de este patrón general, en algunos países se han dado etapas de

<sup>5</sup> Es interesante señalar que, si se ajusta por los efectos de la transición demográfica, la aceleración del crecimiento de la región en 1950-1973 se hace más notoria y, por el contrario, se acentúa la desaceleración posterior. En efecto, si el PIB se calcula en relación con la población en edad de trabajar y no de la población total, el crecimiento se acelera del 1.4% en 1913-1950 al 2.7% en 1950-1973 y disminuye a 0.4% en 1973-1998.

rápido crecimiento,<sup>6</sup> sucedidas por períodos de marcada desaceleración e incluso retracción. Durante ese largo período, América Latina y el Caribe podría definirse más como un caso de estabilización en una posición intermedia en el concierto mundial y de "convergencias truncadas" individuales, que de divergencia con los países desarrollados, aunque este fenómeno se dio en algunos países.

Por consiguiente, el rezago relativo de la región sólo se produjo durante la tercera fase de globalización (a partir de 1973), como consecuencia de la deficiente inserción en el proceso de globalización financiera y la consiguiente crisis de la deuda. Además, la recuperación posterior a la "década perdida" de los años ochenta fue frustrante. Como ha demostrado la CEPAL en diversos estudios, este hecho se reflejó en el crecimiento relativamente deficiente registrado a continuación del intenso proceso de reformas económicas que se inició en la década de 1970 en algunos países y, en forma más generalizada, entre mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa.<sup>7</sup>

Las variaciones en el producto por habitante y las diferencias en la dinámica demográfica entre las distintas regiones del mundo han contribuido a producir alteraciones importantes en la distribución de la producción mundial (véase el cuadro 3.1). En el siglo XIX, el elemento más destacado fue el surgimiento de Europa occidental y de los "retoños occidentales" en América y Oceanía (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia), como los define Maddison, a costa de Asia. Este proceso supuso una masiva concentración de la producción manufacturera del mundo en los ejes dinámicos del capitalismo. La tendencia se revirtió después de la segunda guerra mundial pero, de todos modos, los países desarrollados (incluido ahora Japón) siguen concentrando más de la mitad de la producción mundial, especialmente en las ramas manufactureras y de servicios basados en un uso intensivo de tecnología. Cabe señalar que, dentro de estas tendencias mundiales, América Latina y el Caribe fue elevando sostenidamente su participación en la producción mundial hasta 1973, pero se estancó desde entonces.

En el cuadro 3.2 se presentan las diferencias entre los países de todo el mundo en cuanto al producto por habitante. Tal como se observa en el caso de las disparidades interregionales, la característica más destacada es el acentuado y sostenido aumento de las desigualdades entre países. El proceso también fue acelerado hasta 1950 y se desaceleró posteriormente, especialmente durante la segunda fase de la globalización.

El único caso evidente de convergencia en los niveles de producto por habitante es el de los países desarrollados durante esa segunda fase, su "edad de oro" (véase el cuadro 3.2). Este fenómeno ha sido objeto de detallada atención en varios estudios (véase, entre otros, Maddison, 1991). El proceso continuó ininterrumpidamente hasta 1990, aunque a un ritmo más lento, pero se detuvo en el último decenio del siglo XX. El otro período histórico en el que se dio una clara convergencia es la primera fase de globalización o, más precisamente, la segunda mitad del siglo XIX. O'Rourke y Williamson (1999) han demostrado que en ese período se produjo una convergencia salarial entre Estados Unidos y Europa, fundamentalmente como consecuencia de la migración masiva de mano de obra europea hacia el Nuevo Mundo. Este proceso de equiparación salarial también se produjo dentro de Europa occidental, entre algunos países entonces periféricos (sobre todo los escandinavos, Austria y, en menor medida, Italia e Irlanda) y los más desarrollados

---

<sup>6</sup> Entre los más importantes se cuentan los períodos de rápido crecimiento de los tres países del Cono Sur a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX; de Cuba en el primer cuarto del siglo XX; y de Venezuela, Brasil y México durante varias décadas del siglo XX.

<sup>7</sup> Véanse, en particular, CEPAL (1996a y 2001a), Stallings y Peres (2000) y Escaith y Morley (2001).

Cuadro 3.2  
**ÍNDICES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO PER CÁPITA EN EL MUNDO**

	1870	1913	1950	1973	1990	1998
<b>A. Índice de dispersión a/</b>						
Países industrializados de la OECD	0.43	0.45	0.50	0.24	0.22	0.22
34 países	0.58	0.72				
48 países		0.70	0.87			
141 países			0.96	1.07	1.13	1.22
Países en desarrollo			0.85	0.93	0.94	1.04
América Latina y el Caribe			0.51	0.56	0.60	0.70
<b>B. Desviación logarítmica promedio b/</b>						
Países industrializados de la OECD	0.08	0.09	0.11	0.03	0.02	0.02
34 países	0.16	0.23				
48 países		0.24	0.33			
141 países			0.54	0.56	0.58	0.65
Países en desarrollo			0.53	0.50	0.42	0.51
América Latina y el Caribe			0.14	0.14	0.16	0.21

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

a/ Desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita.

b/ Promedio de los logaritmos de la razón media del PIB per cápita/PIB per cápita de cada país.

(Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido). Sin embargo, de acuerdo a estos mismos autores, el proceso no abarcó a otros países de la periferia europea (los mediterráneos, con la excepción de Italia, y los de Europa central y oriental), y tampoco a otras regiones del mundo. Por lo tanto, aun en el conjunto de países que hoy integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se produjo una leve divergencia en la evolución del producto por habitante, que es más acentuada cuando se considera un conjunto más amplio de países (véase el cuadro 3.2).

Este tema ha sido examinado ampliamente en el último cuarto de siglo en la literatura sobre crecimiento económico.<sup>8</sup> En general, los análisis confirman que no hubo un proceso de convergencia mundial de los niveles de ingreso por habitante, en el sentido en que utilizamos el término en este documento; en la terminología empleada en dicha literatura se emplea la expresión “convergencia incondicional”. Sin embargo, diversos estudios señalan que hay ciertas evidencias estadísticas de “convergencia condicional”, en la que se tienen en cuenta otros factores que inciden en el crecimiento de los países, como el nivel educacional de la población, la infraestructura, la estabilidad macroeconómica, y las instituciones políticas, sociales y económicas. Esto responde fundamentalmente al hecho de que estos determinantes del crecimiento económico muestran una distribución tan disímil como el producto por habitante, o incluso peor, lo que ha llevado a algunos autores a cuestionar la validez del concepto de “convergencia condicional”.

En el cuadro 3.3 se ilustra otro fenómeno, que difiere por completo de los anteriores: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los países en desarrollo durante el último cuarto del siglo XX, es decir, el número cada vez mayor de países “ganadores” y “perdedores”. Esta dispersión se acentuó tanto en el período 1973-1990 como en la década de 1990.

<sup>8</sup> Entre otros textos de la copiosa literatura sobre la materia, véanse Barro y Xala-i-Martin (1995), Quah (1995), Barro (1997), Pritchett (1997), Ros (2000), Kenny y Williams (2000) y Easterly (2001a, 2001b).

Es importante destacar que este proceso es mucho más generalizado que la tendencia al incremento de las disparidades internacionales del producto por habitante y, de hecho, afecta a todas las regiones y a los países con niveles de ingresos bajos y medios. Dentro de los países se ha producido una diferenciación similar, tanto entre distintos sectores sociales como entre distintos territorios. Indudablemente, todas estas dimensiones contribuyen a la gran incertidumbre con respecto al futuro que se observa en las sociedades contemporáneas. Esta inseguridad impone una nueva demanda al sistema internacional y a los sistemas de protección social de cada país, que se suma a la demanda más tradicional de corrección de las tendencias a una mayor desigualdad distributiva.

Cuadro 3.3  
**DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA**

	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-1998
OECD	0.37	0.62	1.53	0.59	1.16
34 países	0.54	1.04			
48 países		1.01	2.76		
141 países			1.73	2.35	2.95
Países en desarrollo			1.69	2.50	3.09
América Latina y el Caribe			1.50	1.43	2.15

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

## 2. Efecto conjunto de la desigualdad internacional y nacional

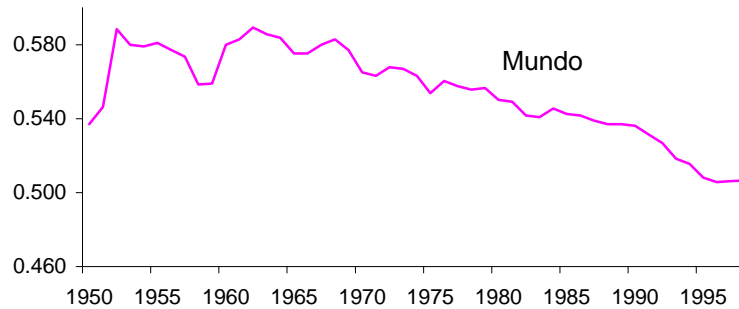
En algunos estudios recientes se ofrece una visión mucho más detallada de la evolución de las desigualdades internacionales. En el gráfico 3.1 se reproducen los resultados del estudio de Milanovic (2001) sobre disparidades del producto por habitante, ponderado por la población de los países. Los cálculos son muy sensibles a la inclusión de China e India, países con una población muy numerosa y cuyo desempeño en términos de crecimiento económico fue deficiente durante la segunda fase de globalización (1945-1973), pero que se cuentan entre los más exitosos durante la tercera (1973 en adelante). Cuando se excluyen estos dos países, se observa una importante reducción de las disparidades internacionales entre los puntos medios de las décadas de 1950 y 1970; posteriormente, éstas se acentuaron en forma considerable en los dos últimos decenios del siglo XX. Sin embargo, cuando se incorporan esos dos países en el análisis, los resultados varían significativamente. De hecho, su excelente desempeño en las últimas décadas compensa la tendencia distributiva adversa del resto del mundo.

El estudio de Bourguignon y Morrison (2002) permite analizar el efecto conjunto de la evolución de las disparidades entre países y de las desigualdades dentro de ellos.<sup>9</sup> En este ensayo se emplea un concepto más amplio de desigualdad mundial, de acuerdo al cual las unidades de análisis no son los países, sino sus habitantes. A partir de este concepto, los autores concluyen que las desigualdades internacionales aumentaron notablemente entre 1820 y 1910, se mantuvieron estables de 1910 a 1960 y volvieron a crecer de 1960 a 1992 (véase el gráfico 3.2). Este proceso estuvo dominado hasta 1910 por la evolución de las disparidades internacionales, que de hecho se profundizaron en forma muy marcada hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, durante el período de retroceso del proceso de globalización (1914-1950), esa tendencia coincidió con una mejoría de la distribución del ingreso dentro de los países, que logró frenar la profundización de la

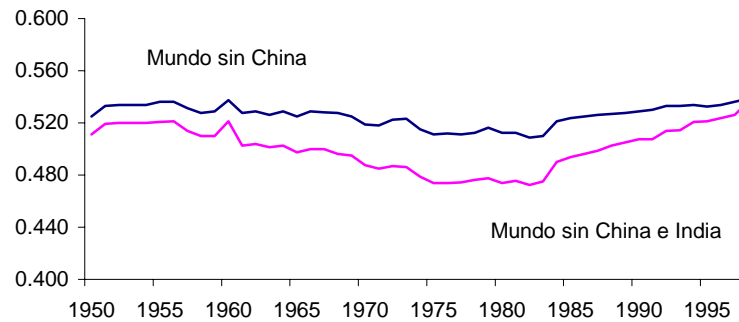
<sup>9</sup> Entre los antecedentes de este tipo de análisis, véanse los trabajos de Berry, Bourguignon y Morrison (1983, 1991).

Gráfico 3.1  
DESIGUALDAD INTERNACIONAL PONDERADA, 1950-1998

**A. Mundo**



**B. Excluyendo China e India**

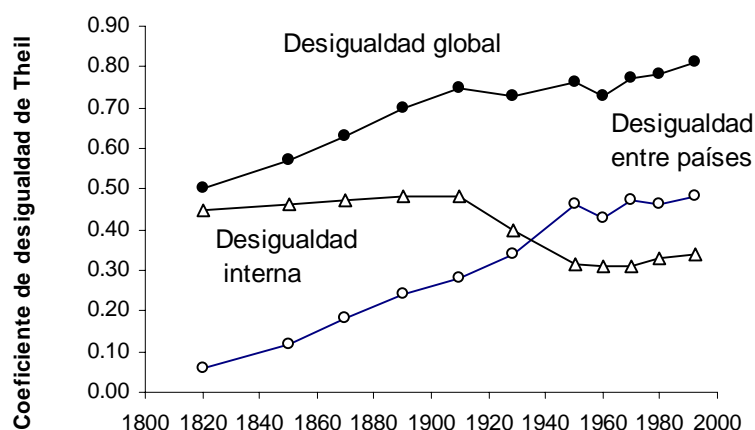


**Fuente:** Branco Milanovic, “World Income Inequality in the Second Half of the 20<sup>th</sup> Century”, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, inédito.

desigualdad internacional. Esta mejoría respondió tanto al surgimiento del “Estado de bienestar” en Europa occidental y Estados Unidos como a las revoluciones socialistas de Europa central y oriental. La tendencia a la ampliación de las desigualdades internacionales en las últimas décadas puede atribuirse no sólo al aumento moderado de las disparidades internacionales, sino también al notorio incremento de las desigualdades dentro de los países.

La conjunción de estas dos tendencias es, de hecho, una de las características más distintivas de la tercera fase de globalización (véanse, entre otros, UNCTAD, 1997, PNUD, 1999 y Milanovic, 1999). En efecto, en varios estudios se ha demostrado que la relativa estabilidad de la desigualdad dentro de los países, que caracterizó a la economía mundial en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial (véase, entre otros, Deininger y Squire, 1996), fue seguida de una desigualdad cada vez mayor en el último cuarto del siglo XX. Los cálculos de Cornia (1999) son muy ilustrativos (véase el cuadro 3.4). De acuerdo con este análisis, el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el período 1975-1995. Tan solo un 16% vivía en naciones en los que la desigualdad se redujo. El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables. Estas tendencias generales se observan, con algunas variaciones, en las regiones más importantes del mundo desarrollado, en transición y en desarrollo.

Gráfico 3.2  
DESIGUALDAD GLOBAL DE LOS INGRESOS INDIVIDUALES, 1820-1992



**Fuente:** Branko Milanovic, "World Income Inequality in the Second Half of the 20<sup>th</sup> Century", Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, inédito.

Cuadro 3.4  
TENDENCIA MUNDIAL DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO, 1975-1995  
(En porcentajes de población)

Grupos de países	Desigualdad creciente	Desigualdad estable	Desigualdad decreciente	Tendencia no identificable
Países industrializados	71.8	1.2	27.0	0.0
Europa oriental	98.1	0.0	0.0	1.9
Ex Unión Soviética	100.0	0.0	0.0	0.0
América Latina	83.8	0.0	11.4	4.8
Sur de Asia y Medio Oriente	1.4	70.2	14.4	14.0
Asia del Este	79.4	4.4	16.1	0.1
África	31.6	11.9	7.7	48.8
Mundo	56.6	22.1	15.6	5.7

**Fuente:** CEPAL, *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega, 2001; sobre la base de Giovanni Andrea Cornia, "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Paper, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), 1999.

En el caso de los países desarrollados, esta evolución adversa de la distribución del ingreso fue más marcada, puesto que el 72% de la población vivía en países en la que ésta se fue acentuando. Es importante destacar el hecho de que este deterioro distributivo relativamente generalizado no se dio en el mundo desarrollado durante las dos fases anteriores del proceso de globalización.<sup>10</sup> Según varios análisis (Atkinson, 1996 y 1999 y Cornia, 1999), el aumento de la desigualdad se debió a un incremento de las diferencias salariales, cuyas principales causas fueron la erosión de las instituciones de protección laboral y un progreso técnico caracterizado por un

<sup>10</sup> Ya se han mencionado las tendencias características de la segunda fase de globalización. A juicio de O'Rourke y Williamson (1999) y Lindert y Williamson (2001), en la primera varían de un país a otro: deterioro en los países ricos en recursos naturales, mejoría en los países europeos con amplia base agraria (sobre todo los grandes países de Europa continental) y ninguna tendencia clara en los países más industrializados de Europa.



sesgo que favorece a la mano de obra más calificada, aunque también puede haber contribuido la liberalización del comercio; algunos autores (Wood, 1998) otorgan más importancia a este último factor. Los países industrializados en los que siguieron existiendo instituciones centrales encargadas de la fijación de los salarios (Alemania e Italia), y que otorgaron un mayor protagonismo a las organizaciones de trabajadores y a la protección del salario mínimo (Francia), lograron mitigar el impacto de los factores mencionados que contribuían a exacerbar la desigualdad. El mayor incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso se produjo en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido, países en los que las negociaciones salariales se realizan en forma descentralizada y que tienen mercados laborales más flexibles.

Los países en desarrollo y en transición tuvieron una evolución más heterogénea. El mayor deterioro en este campo se dio en los países de Europa central y oriental, sobre todo en los de la antigua Unión Soviética (véase también al respecto, PNUD, 1999, Informe de desarrollo humano sobre Europa Oriental). En Asia oriental también se registraron mayores grados de desigualdad, especialmente debido a la creciente diferenciación entre las áreas urbanas y costeras de China, por una parte, y las rurales, por otra. Sin embargo, ésta también es la región en desarrollo con la proporción más alta de población que reside en países que registraron un descenso de la desigualdad. En cambio, la mayor parte de la población del sur de Asia, el Oriente Medio y África vivía en países cuyos índices de desigualdad se mantuvieron estables o que no presentaron patrones claramente identificables. En todas estas regiones, la acentuación de las desigualdades obedeció a una mayor disparidad entre las áreas rurales y urbanas.

La gran mayoría de los latinoamericanos vive en países en los que la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento en el último cuarto del siglo XX. En términos generales, y tal como se indican en varios estudios de la CEPAL (1997, 2000b, 2001c y 2001a), el incremento de la desigualdad característico de la década de 1980 —y en algunos países, como en Chile, de los años setenta— no se revirtieron en la década de 1990, período en el que, por el contrario, siguió siendo mayor el número de países con tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. Una de las explicaciones de esta evolución ha sido la evolución asimétrica de la pobreza y de la distribución del ingreso en las distintas fases del ciclo económico: la crisis de la deuda afectó dramáticamente a los sectores más pobres, pero la posterior reanudación del crecimiento no estuvo acompañada de una recuperación equivalente de los ingresos de estos sectores (Cornia, 1999; La Fuente y Sáinz, 2001). La creciente brecha entre el nivel de remuneración de los trabajadores calificados y no calificados y, especialmente, entre trabajadores con educación universitaria y sin ella, parece ser uno de los principales efectos del proceso de liberalización económica (véanse los documentos ya citados de la CEPAL, Berry, 1998 y Morley, 2000a).

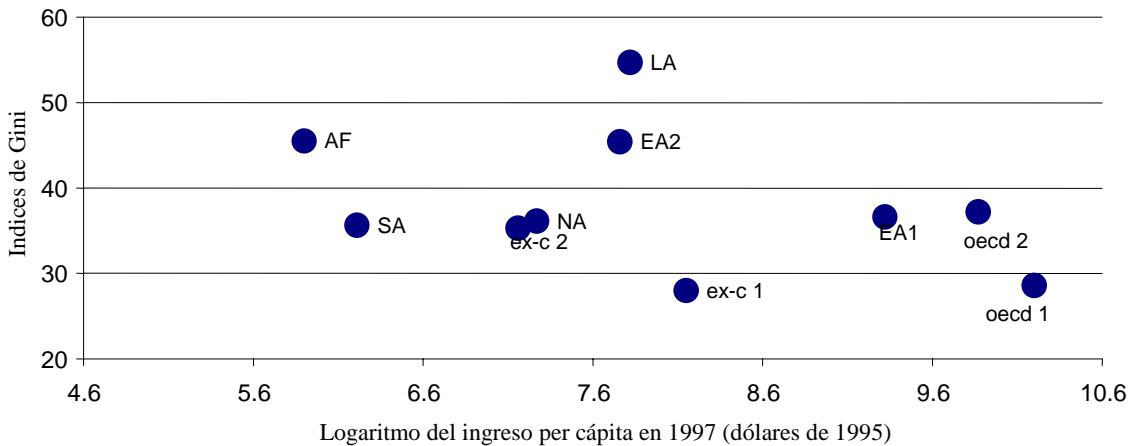
Este panorama global permite suponer que han surgido factores nuevos que ejercen una gran influencia en la desigualdad del ingreso y que han venido a sumarse a los más tradicionales (distribución de activos y acceso a la educación). Estos nuevos factores, vinculados a la tercera fase de globalización y a algunas orientaciones de las políticas nacionales que la han acompañado, fueron la reducción de la masa salarial como proporción del ingreso total y el incremento simultáneo de los beneficios empresariales y las rentas financieras, las crecientes disparidades en la remuneración del factor trabajo según el grado de calificación y la erosión de la capacidad redistributiva del Estado. La incidencia de estos factores varía de una región a otra e incluso entre países de una misma región.

Por último, conviene destacar que las estructuras de distribución del ingreso dentro de los países obedecen a situaciones regionales muy disímiles. América Latina y el Caribe muestra la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo (véase el gráfico 3.3), seguida de un primer grupo integrado por África y la segunda generación de países de reciente industrialización del Asia oriental. Un segundo grupo está integrado por los países del sur de Asia, los de la antigua Unión Soviética, la primera generación de países de reciente industrialización de

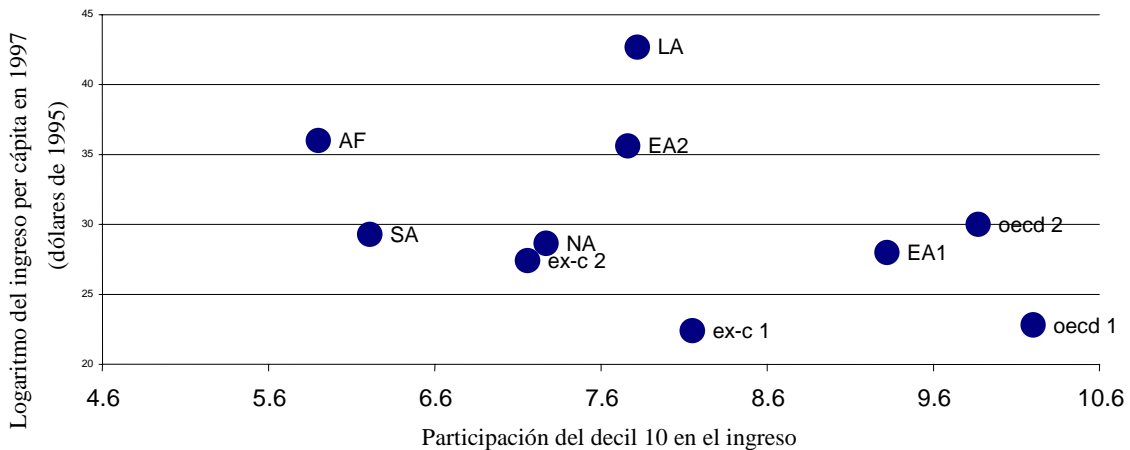
Asia y los países anglosajones de la OCDE. El tercer grupo, que presentan la mejor distribución del ingreso, está constituido por los demás integrantes de la OCDE y por los de Europa central (Palma, 2001).

Gráfico 3.3  
**DESIGUALDAD Y RIQUEZA**

**A. Índices de Gini regionales y logaritmo del ingreso per cápita**



**B. Participación del decil 10 en el ingreso y logaritmo del PIB per cápita**



**Nota:** **LA:** Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. **AF:** Burkina Faso, Burundi, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenya, Lesoto, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue. **EA1:** Corea, provincia china de Taiwán, Singapur. **EA2:** Malasia, Filipinas, Tailandia. **SA:** India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia, China, Vietnam, Cambodia, Lao PDR. **OECD 1:** Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza. **OECD 2:** Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelandia, Reino Unido, Estados Unidos. **Ex-c 1:** Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, República Eslovaca, Slovenia. **Ex-c 2:** Bielorusia, Estonia, Kazajistán, República Kyrgyz, Latvia, Lituania, Moldova, Federación Rusa, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

La elevada desigualdad en la distribución del ingreso es un factor importante, no sólo por los problemas éticos y políticos que plantea, sino también por sus repercusiones en el crecimiento económico (Solimano, 2001). Aunque las relaciones recíprocas entre crecimiento y equidad han sido objeto de una larga controversia histórica, en los últimos años se han publicado numerosos estudios en los que se destacan los efectos negativos de la desigualdad en el crecimiento económico, agrupados bajo el concepto de "trampas de desigualdad" (véase CEPAL, 1992a; Ros, 2000, cap. 10, Stewart, 2000, y la reseña de trabajos recientes de Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999). En este sentido, las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a varias regiones del mundo en desarrollo y, en especial, a América Latina, pueden contribuir a explicar las divergencias internacionales en cuanto a grado de desarrollo o el bloqueo de los factores de convergencia. La desigualdad como obstáculo del crecimiento fue uno de los temas favoritos de los debates económicos de la década de 1960 y ha vuelto a despertar gran interés en los últimos años. A diferencia de ese período, en el que los debates se centraban en la determinación de si la concentración del ingreso obstaculizaba el desarrollo del mercado interno, o si, por el contrario, facilitaba la acumulación de capital, últimamente se ha prestado más atención al análisis de sus consecuencias en términos de economía política. Estos nexos entre desigualdad y economía política abarcan varios temas, entre otros la relación entre cohesión social y riesgos de inversión; las dificultades para instrumentar una política fiscal predecible ante situaciones de notable falta de equidad que pueden dar origen a presiones redistributivas y tentaciones populistas, y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de los activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados en uno y otro caso por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, un mejor funcionamiento de este mercado.

En conjunto, las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la acentuada tendencia a la desigualdad distributiva prevaleciente en todo el mundo, tanto entre países como a nivel nacional. En el plano internacional no se observa tendencia alguna a la convergencia en los niveles de ingreso. Cuando ésta se ha producido, se ha limitado a los países desarrollados y sólo en etapas específicas de la evolución de la economía mundial. Las tendencias a la divergencia en los niveles de desarrollo, a las "convergencias truncadas" y al estancamiento en niveles de ingreso medio son mucho más comunes. En cambio, el deterioro de la distribución del ingreso dentro de los países ha sido bastante generalizado en los últimos decenios.

Estas conclusiones permiten, por otra parte, ser cautelosos con respecto a los análisis recientes en los que se minimizan los efectos favorables de la segunda fase de globalización en los países en desarrollo, debido a su incorporación rezagada y limitada en la economía mundial, y que destacan, en contraposición, las ventajas obtenidas por los países en desarrollo que lograron integrarse a ella en las últimas décadas (Banco Mundial, 2002a). En efecto, el relativo aislamiento de los países en desarrollo en la segunda fase de globalización fue consistente con una aceleración general del ritmo de crecimiento económico en todo el mundo en desarrollo, por primera vez en la historia, así como con la reducción de algunos de los indicadores de desigualdad internacional (entre regiones y entre países). Como se señala en el capítulo anterior, esta evaluación positiva no supone un desconocimiento de los problemas que caracterizaron el proceso de desarrollo en esa etapa. Por el contrario, la fase más reciente de globalización presenta una tendencia a la acentuación de la desigualdad internacional y nacional, aunque la primera de éstas es menos marcada que la registrada por la economía mundial en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, ciertamente atenuada por el éxito económico de China y la India.

## II. Asimetrías básicas del orden global

### 1. Tres asimetrías del ordenamiento internacional

La persistencia y ampliación de las desigualdades internacionales en los niveles de desarrollo descritas en las páginas anteriores han sido objeto de un amplio debate a partir de la segunda guerra mundial, cuando el concepto de "desarrollo económico" pasó a ocupar un lugar preponderante en la agenda internacional, en el marco de los esfuerzos por construir una nueva comunidad de naciones. Desde los orígenes de las Naciones Unidas, la paz y el desarrollo económico y social han sido considerados elementos esenciales e interrelacionados de la construcción del nuevo orden mundial; a ellos se suma un tercero, que constituye su fundamento ético: la defensa de los derechos humanos (Emmerij, Jolly). Ésta es la visión prevaleciente en las Naciones Unidas hasta nuestros días (Annan, 2000 y 2001).

Los debates sobre el desarrollo han girado desde entonces en torno a dos visiones: la que concibe el desarrollo o el atraso en ese proceso esencialmente como consecuencia de factores nacionales y la que considera que, sin perjuicio de la importancia de éstos, existen elementos del orden internacional que tienden a generar o reproducir las desigualdades existentes. Cabe destacar que este debate es similar al relacionado con los determinantes de las desigualdades sociales a nivel nacional, que ha ocupado un amplio espacio en las ciencias sociales y en las discusiones políticas. En este caso, una de las posiciones representadas en el debate concibe la desigualdad como efecto de diferencias en los esfuerzos individuales, en tanto que según la otra en ella inciden en forma determinante la falta de una verdadera igualdad de oportunidades.

La CEPAL se ha alineado históricamente con la segunda visión en ambos debates. Esta posición se basa en el reconocimiento de que en el mundo no se da una auténtica igualdad de oportunidades, tanto en el plano nacional como en el internacional; por lo tanto, los mecanismos de mercado tienden a reproducir, e incluso a ampliar, las desigualdades existentes. Como ya se ha mencionado respecto del plano internacional, esto no significa desconocer la importancia de las políticas nacionales. Por el contrario, el reconocimiento del papel fundamental de los factores nacionales concuerda con la idea, firmemente arraigada en el pensamiento de la CEPAL, de que el desarrollo institucional, la cohesión social, y la acumulación de capital humano y de capacidad tecnológica son procesos esencialmente endógenos. Esta posición concuerda asimismo con la primordial importancia otorgada por la institución a los esfuerzos nacionales destinados a garantizar una macroeconomía sana, un desarrollo productivo dinámico, mayores niveles de equidad y sostenibilidad ambiental, y una participación activa de toda la sociedad en la construcción del interés público (CEPAL, 2000a).

Sin embargo, el reconocimiento del papel esencial que desempeña la estructura internacional se vincula a la forma en que ésta condiciona las oportunidades que se les abren a los países y los riesgos a los que se enfrentan, así como a la eficacia de los esfuerzos nacionales orientados a maximizar los beneficios de su inserción externa. Por este motivo, así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si están complementados por reglas del juego equitativas y estables, y de una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías básicas que caracterizan al orden global.

Estas asimetrías son fundamentalmente de tres tipos. La primera, es la *altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico*, el factor que todas las escuelas de pensamiento identifican como la fuente básica del crecimiento económico. Esta concentración significa que en esos países se localizan no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tal, sino también las ramas productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un

gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, y por altas rentas de innovación (véase el capítulo 2). La transferencia hacia la “periferia” de los impulsos dinámicos que emanan del progreso técnico originado en los países del “centro” se realiza a través de cuatro canales fundamentales: la demanda derivada de materias primas; el traslado hacia los países en desarrollo de las ramas productivas que se consideran “maduras” en los países desarrollados; la transferencia de tecnología propiamente tal, incluida la incorporada en equipos productivos, y la posible participación de los países en desarrollo en las ramas productivas más dinámicas.

Los problemas más importantes que se plantean en esta área se deben a que, de acuerdo con la clásica afirmación de Prebisch (1951, p. 1): “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, p. 1). Esto obedece a que todos los mecanismos mencionados están sujetos a restricciones o costos. En conjunto, la demanda de materias primas no es elástica al ingreso y, debido al bajo costo de entrada o incorporación a las actividades correspondientes, suele verse afectada por la presión a la baja de sus precios, sobre todo en períodos de escaso dinamismo mundial (véase el recuadro 2.1). Los sectores industriales “maduros” se caracterizan por sus reducidos márgenes y bajos costos de entrada; estos últimos pueden provocar un mayor deterioro de su rentabilidad y precio, que no difiere mucho del que suelen registrar las materias primas en los períodos de lento crecimiento. Además, las presiones proteccionistas de los países desarrollados se concentran en estos dos conjuntos de sectores.

Por otra parte, las economías de escala y externas, en las que se han centrado la literatura clásica sobre desarrollo urbano y regional y los estudios más recientes sobre comercio internacional, pueden dar origen a economías de aglomeración que tienden a provocar una polarización, en lugar de una convergencia de los niveles de desarrollo.<sup>11</sup> Por cierto, éste fue uno de los argumentos destacados en las distintas corrientes de las teorías clásicas del desarrollo económico.<sup>12</sup>

A lo anterior se suma el hecho de que la transferencia de tecnología está sujeta al pago de rentas de innovación, cada vez más protegidas por la universalización de normas estrictas de protección a la propiedad intelectual. Debido al carácter “tácito” de la tecnología —es decir, la imposibilidad de especificarla plenamente, por su estrecha vinculación con el capital humano colectivo acumulado por las empresas innovadoras—, su transferencia no es fácil o sólo resulta atractiva cuando se realiza a través de la red de subsidiarias de las empresas transnacionales. La creación de conocimiento es, por excelencia, una actividad sujeta a fuertes economías de aglomeración, como se refleja en su altísima concentración a nivel mundial. Por ello, la oportunidad de participar en las ramas más dinámicas está muy restringida para los países en desarrollo, o se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación (la maquila electrónica, entre otras). Las economías externas vinculadas a la educación y al conocimiento pueden, por sí solas, frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad, como se ha destacado en la literatura sobre crecimiento endógeno.<sup>13</sup> El desarrollo tecnológico exige, además, cuantiosos subsidios gubernamentales, hecho que recompensa la mayor capacidad fiscal, y probablemente la menor urgencia de otras demandas de uso de los recursos públicos en los países desarrollados.

El efecto combinado de estos factores explica que tiendan a prevalecer el estancamiento en niveles de ingreso medio, las convergencias truncadas o, simple y llanamente, las divergencias entre niveles de ingreso, en lugar de la convergencia postulada por las teorías convencionales de crecimiento económico. De hecho, la divergencia en los niveles de desarrollo se ha mantenido, a pesar del impresionante proceso de industrialización de los países en desarrollo durante el último

<sup>11</sup> Véanse, como parte de la copiosa literatura sobre el tema, Krugman (1990a); Fujita, Krugman y Venables (1999) y Rodrick (2001a) en PNUD.

<sup>12</sup> Véanse, entre otros, Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Myrdal (1957), Hirschman (1958) y, para un tratamiento contemporáneo, Ros (2000).

<sup>13</sup> Véanse, los ensayos ya clásicos de Lucas (1988) y Romer (1990), así como la extensión de este análisis al comercio internacional de Grossman y Helpman (1991).

medio siglo, y en América Latina incluso desde antes. Si bien, este proceso se ha traducido en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas, en el plano mundial la estructura productiva ha seguido mostrando importantes asimetrías: una alta y continua concentración del progreso técnico en los países del centro, su sostenido predominio en las ramas más dinámicas del comercio internacional y su influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales (véase el cuadro 3.5).

Cuadro 3.5  
**ASIMETRÍAS INTERNACIONALES: PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN  
DESARROLLO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL**  
(Porcentajes del total mundial)

	<b>1990</b>	<b>1999</b>
Población	84.0	85.0
Producto interno bruto (dólares corrientes)	22.3	23.8
Producto interno bruto (paridad de poder de compra)	43.6	46.9
Formación bruta de capital fijo (dólares de 1995)	23.9	24.0
Valor agregado en la industria, 1998 (dólares de 1995)		27.5
<b>Derechos otorgados a residentes</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Patentes	6.1	8.7
Diseños	15.3	11.0
Marcas	33.9	21.9
Modelos de utilidad	15.3	44.4
Variedades de plantas	7.0	17.8
<b>500 mayores empresas</b>		<b>1999</b>
Número de empresas		5.0
Ventas		4.6
Activos		3.6
Valor bursátil		5.8
Empleados		12.0
<b>Cuotas de mercado por categorías de intensidad tecnológica</b>	<b>1985</b>	<b>2000</b>
Productos primarios	62.0	59.6
Manufacturas basadas en recursos naturales	31.3	31.8
Manufacturas con bajo contenido tecnológico	33.6	50.3
Manufacturas con contenido tecnológico medio	10.8	21.4
Manufacturas con contenido tecnológico alto	16.8	36.6
Otras transacciones	28.8	41.6

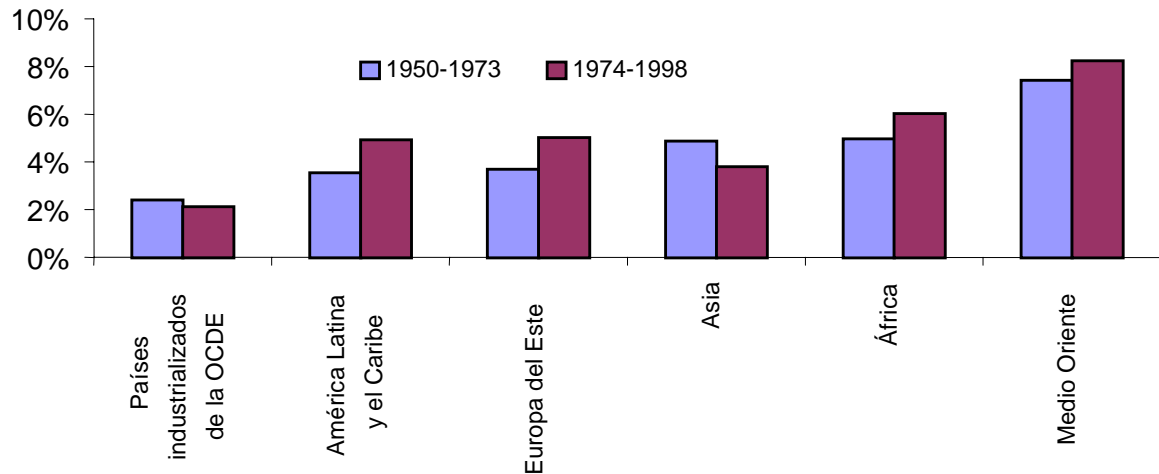
**Fuente:** Cálculos de la CEPAL sobre la base de Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial*, Washington, D.C., versión en CD-ROM, 2001; bases de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Comunidad Andina y *Fortune*, 2001.

Las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas, en gran medida, por la posición que ocupan en la jerarquía internacional, lo que representa la consecuencia más importante de las asimetrías de la economía mundial. Existe ciertamente una "propagación de progreso técnico" desde el centro, a través de los canales ya mencionados, pero, utilizando los términos de Prebisch, ésta sigue siendo "relativamente lenta e irregular", y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo. Dentro del "blanco móvil" que representa la frontera tecnológica mundial, pocos países, y pocos sectores y empresas dentro de

ellos, logran moverse con la rapidez necesaria para reducir su atraso tecnológico. Muchos otros sólo consiguen avanzar al ritmo de la frontera y no pocos quedan rezagados (Katz, 2000).

La segunda asimetría está asociada a la *mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo* ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente. Esta vulnerabilidad ha tendido a incrementarse con la mayor integración financiera que caracteriza a la tercera fase de globalización, mientras se mantienen o acrecientan las vulnerabilidades comerciales, tanto las relacionadas con las fluctuaciones de los niveles de demanda como de los términos de intercambio. La mayor inestabilidad del crecimiento económico de los países en desarrollo durante la tercera fase de globalización es un reflejo de este hecho (véase el gráfico 3.4).

Gráfico 3.4  
**INESTABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**  
(Promedio regional de la desviación estándar del crecimiento por país)



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

Las asimetrías financieras obedecen a cuatro características de los países en desarrollo: i) la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa; ii) las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros; iii) el alcance de los mercados secundarios, y iv) la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que enfrentan. Las tres primeras significan que los agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) se enfrentan a un descalce de monedas y que los que no tienen acceso a esos mercados (las empresas medianas y pequeñas) se ven afectados por un descalce de plazos; en general, es imposible contar con una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. Esto implica que los mercados financieros de los países en desarrollo son mucho más "incompletos" que los internacionales y, por consiguiente, que parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo obligatoriamente en el mercado internacional. También significa que la integración financiera internacional se da entre agentes con características disímiles (CEPAL, 2000a y 2001b, y Studart, 1996).

Las asimetrías macroeconómicas se deben a que las monedas internacionales son las de los países desarrollados y al carácter procíclico de los flujos de capital hacia los países en desarrollo. Este comportamiento se funda en la percepción de que, con escasas excepciones, los países en desarrollo son mercados de alto riesgo, sujetos a ciclos financieros con diferencias muy marcadas en los que se alternan fases de mayor “apetito de riesgo” con “sequías” asociadas a la “huida hacia activos de calidad” (véase el capítulo 2).

El efecto de todos estos factores es una gran asimetría macroeconómica: mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas anticíclicas,<sup>14</sup> que inducen una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo prácticamente no disponen de esos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar las variaciones del ciclo y los agentes del mercado esperan que las autoridades también se comporten en forma procíclica.

Desde una perspectiva histórica, los países industrializados lograron liberarse, en gran medida, de las “reglas del juego” del patrón oro, pero éstas siguieron determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo. La independencia de los países desarrollados de las restricciones que imponían las reglas de juego del patrón oro se produjo a partir de su desestructuración definitiva en la década de 1930; desde entonces, han mantenido un alto grado de autonomía en el marco de los acuerdos macroeconómicos internacionales que han caracterizado a la segunda y tercera fases de globalización. Los países en desarrollo, en cambio, siguieron sujetos a una fuerte restricción macroeconómica externa durante la segunda fase de globalización y en la tercera se han vuelto cada vez más vulnerables a la volatilidad financiera. Esto se ha traducido en una agudización de las asimetrías macroeconómicas entre centro y periferia, ya evidentes a fines del siglo XIX, durante el auge del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, 2000).

Este hecho ha quedado claramente de manifiesto durante las frecuentes crisis sufridas por los países en desarrollo en las últimas décadas, cuando los mercados los han presionado a adoptar una “(macro)economía de depresión”, según la expresión de Krugman (1999). En términos más precisos, la principal característica que presentan las economías de los países en desarrollo ante la inestabilidad financiera global es la tendencia a la sucesión de fases alternadas de “macroeconomía de bonanza” y “macroeconomía de depresión” (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 1 y 2001b). Con posterioridad a la segunda guerra mundial, los acuerdos macroeconómicos y financieros multilaterales evidentemente han ofrecido un alivio coyuntural en los episodios de crisis, pero su alcance es relativamente reducido en comparación con los choques financieros que enfrentan los países en desarrollo, y su aplicación está siempre sujeta a la adopción de medidas de austeridad. Fuera de esto, no han permitido inducir medidas preventivas durante los períodos de auge. Este tema ha sido objeto de una creciente atención en los debates internacionales que se desencadenaron a raíz de la crisis asiática.

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una tercera asimetría, asociada al contraste entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada. Esta asimetría es distintiva de la tercera fase de globalización, ya que no se manifestó en la primera (caracterizada por una gran movilidad de este factor) ni la segunda (período en que ambos factores mostraron escasa movilidad). Como ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de los factores productivos dan origen a sesgos en la distribución del ingreso, que perjudican a los factores menos móviles. Además, afectan a los países en desarrollo, debido a la abundancia relativa de mano de obra poco calificada en esos países. La escasa movilidad internacional de este factor contribuye también a una sobreoferta en los mercados internacionales de bienes en que se especializan los países en desarrollo, caracterizados por bajos “costos de entrada”.

---

<sup>14</sup> Este margen es ciertamente mayor en Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias que su moneda es la de más peso internacional.



La "nivelación del campo de juego" normativo no corrige las asimetrías mencionadas; por el contrario, puede llegar a agudizarlas, tanto por la muy desigual capacidad institucional para asimilar y hacer efectivas dichas normas, como por los distintos efectos que tienen en los países desarrollados y en desarrollo. El elevado costo del desarrollo de instituciones nacionales necesarias para instrumentar el Acuerdo de Marrakesh, que dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha sido considerado una de sus principales deficiencias.

La desigual distribución de los beneficios y costos de la nivelación normativa también son evidentes, sobre todo porque las políticas y los estándares cuya aplicación se viene extendiendo a nivel mundial son los de los países industrializados. La protección de la propiedad intelectual es el caso más notorio. Independientemente de sus virtudes en términos de creación de incentivos al desarrollo tecnológico mundial, sus beneficios recaen fundamentalmente en los países desarrollados, en los que se concentra el grueso de la generación de tecnología (véanse el cuadro 3.5 y el capítulo 7). Los subsidios de la Organización Mundial del Comercio recompensan la mayor capacidad fiscal de los países desarrollados para destinar recursos a los propósitos autorizados, mediante el uso de instrumentos alternativos que no tienen costos fiscales (protección arancelaria, requisitos de desempeño de los inversionistas o exportadores y zonas francas) y que, por ende, han sido utilizados ampliamente por los países en desarrollo. Las normas sobre agricultura facilitan las formas tradicionales de protección de los países desarrollados (aranceles y cuotas), y también los recompensan por ser los únicos con capacidad fiscal para destinar un monto considerable de recursos a otorgar subsidios a la agricultura. La prohibición de aplicar requisitos de integración nacional a los inversionistas extranjeros en los países en desarrollo se contradice con la aceptación generalizada de las normas de origen, que constituyen otra forma de requisito de integración nacional, consistente concretamente en exigir el uso de insumos de determinado origen para beneficiarse de una preferencia arancelaria.

Esta situación tiene un paralelo en el campo financiero. Como queda en evidencia en los recientes debates en torno al Acuerdo de Basilea sobre regulación bancaria, el establecimiento de estándares más rigurosos o la extensión de los estándares internos de los bancos a la calificación de los prestamistas pueden traducirse en una menor oferta de fondos en los mercados que han sido calificados de alto riesgo, entre otros los países en desarrollo y las pequeñas y medianas empresas de todos los países (Reisen, 2001b; Griffith-Jones y Spraat, 2001). Asimismo, el establecimiento de mecanismos de aplicación obligatoria para la renegociación de deudas, sin una disponibilidad adecuada de crédito de emergencia de carácter oficial, puede elevar el costo del financiamiento a dichos países.

Cabe destacar que esta nivelación normativa es un elemento distintivo de la actual fase de globalización, ya que en ninguna de las anteriores se intentó realizar un proceso de esta índole. De hecho, los países desarrollados recurrieron con frecuencia a instrumentos de fomento productivo cuya aplicación hoy no está permitida a los países en desarrollo (véase, entre otros, Chang, 2001 y 2002b).

## **2. Aparición y debilitamiento del concepto de cooperación internacional para el desarrollo**

La creación de instituciones internacionales que regulan la interdependencia entre los Estados representó una evolución novedosa del derecho internacional en el siglo XX. En efecto, hasta comienzos del siglo pasado, el propósito de las normas de derecho internacional era garantizar la protección de la soberanía de las naciones. Los Estados defendían su plena autonomía para conducir los asuntos relacionados con los intereses nacionales y se oponían enérgicamente a toda posible limitación de este principio. En realidad, estos principios de autonomía sólo se aplicaban a los poderes imperiales y a las naciones independientes con un gran poderío militar, ya que en numerosos casos los acuerdos bilaterales entre naciones con distintos grados de poder limitaban la

autonomía de la nación menos poderosa. Los acuerdos del siglo XIX, que abrieron a China y Japón al comercio internacional y que impusieron los principios del libre comercio al Imperio Otomano, son claros ejemplos de este fenómeno, como lo fueron también, en forma aún más extrema, la expansión colonial y la ocupación militar de territorios extranjeros.

El aumento de las transacciones comerciales y financieras internacionales exigió, de todos modos, la formulación de nuevas reglas y la creación de nuevas instituciones, para que los mercados internacionales operaran con eficiencia y las naciones resolvieran sus conflictos sin recurrir a la fuerza. Sin embargo, como se ha señalado, esas instituciones se basaban en el equilibrio de poder entre las grandes potencias. Sólo después de la segunda guerra mundial, con la creación de las Naciones Unidas y la adopción del principio de descolonización, el conjunto de los países en desarrollo vio reconocida su autonomía y su derecho a expresar sus opiniones en los debates internacionales. Esto les permitió comenzar a participar en la construcción de la institucionalidad internacional y disponer de mecanismos formales para dar a conocer sus puntos de vista sobre las asimetrías del orden global. Este cambio en las relaciones internacionales de poder y la confrontación bipolar que se prolongó por varias décadas fueron el marco político mundial que determinó la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Los elementos esenciales de este proceso fueron el surgimiento de la asistencia oficial para el desarrollo y la introducción del principio de trato preferencial a los países en desarrollo en los acuerdos comerciales.

El cambio se produjo gracias al esfuerzo de economistas, pensadores y personalidades políticas por concebir el concepto de desarrollo económico, que se expandió también al ámbito del derecho económico internacional. Los juristas admitieron que, al igual que en el plano interno, el principio de aplicación de las mismas condiciones a situaciones económicas y sociales profundamente distintas contribuía, en efecto, a acentuar las desigualdades. Durante varios años, el derecho internacional económico fue concebido como un derecho compensador, que protegía a los Estados más débiles de los más fuertes, otorgaba más derechos a los primeros e imponía mayores obligaciones a los segundos. Basándose en esta noción de acción afirmativa internacional para el desarrollo, los gobiernos de los países en desarrollo se propusieron introducir y operacionalizar la dimensión del desarrollo en los foros multilaterales.

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, la reconstrucción de Europa tuvo una clara prioridad, que relegó a un segundo plano a la cooperación internacional para el desarrollo. Esto se reflejó tanto en los orígenes del Banco Mundial como, especialmente, en la prioridad otorgada al Plan Marshall. La imposibilidad de los países latinoamericanos de conseguir que se aplicara en la región un programa similar al Plan Marshall fue también un reflejo de las prioridades de esa época. El interés de la región sólo encuentra una respuesta favorable a fines de la década de 1950, con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, y a comienzos de la siguiente con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

Esta etapa de la historia de la región se repitió en cierto modo a nivel internacional. En efecto, la cooperación internacional para el desarrollo, y los debates que la acompañaron, adquirieron pleno impulso en la década de 1950 y conocieron sus mejores momentos en los años sesenta y setenta, período en el que se establece la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), se aprueba y comienza a aplicarse el Sistema Generalizado de Preferencias, se registran avances en la asistencia oficial para el desarrollo, se pone en marcha la Estrategia Internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas y se inicia el diálogo sobre el nuevo orden económico internacional. En contraste con estos adelantos, la naturaleza de los debates y acciones de esos años estuvo afectada por la polarización internacional y sus logros concretos fueron modestos.

El fracaso de los debates sobre el nuevo orden económico internacional a comienzos de la década de 1980 dio paso a una etapa absolutamente diferente, de desinterés en la asistencia oficial para el desarrollo; de "graduación" de los países en desarrollo, especialmente los de ingreso medio;

la importancia prioritaria dada a la homogeneización normativa en desmedro de los principios de trato preferencial, y las reformas estructurales uniformes impulsadas al amparo de una ampliación excesiva de la condicionalidad por parte de los organismos de Bretton Woods. Según el nuevo paradigma, el objetivo primordial del reordenamiento de la economía internacional debía ser garantizar condiciones igualitarias ("campo de juego nivelado") que aseguren el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. En este contexto, los principales beneficios del proceso para los países en desarrollo serían la posible desaparición del proteccionismo de los países desarrollados en los sectores "sensibles" y la seguridad de un desarrollo encabezado por las exportaciones, dentro de un marco comercial internacional con reglas claras y estables. De acuerdo con esta lógica, la corrección de las asimetrías internacionales se basaba exclusivamente en el reconocimiento de la responsabilidad internacional ante los países de menor desarrollo relativo, lo que equivalía a una réplica a nivel internacional de la visión de la política social como estrategia de focalización de las acciones del Estado en los sectores más pobres. Los beneficios recibidos por los países en desarrollo en esta etapa también fueron modestos.

La evolución del trato comercial entre países desarrollados y en desarrollo ilustra claramente esta transformación de los principios de cooperación internacional para el desarrollo. Cabe recordar que en los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948 a 1955, los países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes. Sin embargo, como se señala en el capítulo anterior, las primeras seis rondas de negociaciones del GATT favorecieron la especialización intraindustrial en las economías desarrolladas, mientras que las áreas en que se requerían ajustes internos debido a la posible competencia de los países en desarrollo (entre otros, la liberalización de los productos agrícolas, y de los productos textiles y el vestido) se eliminaron de la agenda y de las reglas multilaterales de comercio. Como dice Tussie (1987/1988, p. 170), "Gracias a la especialización intraindustrial, se superaban algunos de los aspectos más dolorosos del ajuste a los cambiantes patrones del comercio internacional. En vez de que se contrajera la producción y emigraran las industrias a otros países, el cambio se podría manejar dentro de las empresas o, por lo menos, dentro de cada industria. Ninguno de los países participantes en la especialización intraindustrial debió renunciar a la producción o dejar que el control de la misma se le escapara de sus manos".

De este modo, tras un decenio de funcionamiento del GATT, en el Informe Haberler de 1958 se concluye que las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países en desarrollo eran la principal causa de sus problemas comerciales.<sup>15</sup> Este informe sirvió de base a la creación del Comité III del GATT, encargado de identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados e iniciar un programa de reducción de esas barreras. En 1963, después de cinco años de operación de ese comité sin que se logaran progresos aparentes, los países en desarrollo lograron que el GATT aprobara una resolución en la que se exigía adoptar un programa de acción que decretara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de los aranceles aplicables a productos primarios tropicales, y la adopción de un calendario de reducción y eliminación de aranceles aplicables a los productos semiprocesados y procesados.<sup>16</sup> En realidad, los países en desarrollo sólo exigían la aplicación de los principios del Acuerdo General, y una mayor coherencia entre las políticas de los grandes países y su discurso en defensa de la liberalización del comercio (Dam, 1970). Sin embargo, cuando se iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, tres decenios más tarde, la mayor parte de las barreras identificadas por el Comité III seguían siendo aplicadas por los países desarrollados.

---

<sup>15</sup> El panel de expertos que elaboró este informe estuvo integrado por Gottfried Haberler, James Meade, Jan Tinbergen y Roberto Campos.

<sup>16</sup> Srinivasan (1996) comenta que algunos elementos de este programa de acción seguían formando parte de la agenda de negociaciones de los países en desarrollo veinte años después, en la reunión ministerial del GATT de 1982.

En 1964 se realizó la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y en noviembre del mismo año se aprobó la Parte IV del Acuerdo, que constituía el marco legal de la labor del Comité de Comercio y Desarrollo, que se mantuvo en un ámbito meramente simbólico. Más adelante, en 1968, los países en desarrollo lograron establecer el Sistema General de Preferencias bajo los auspicios de la UNCTAD. Posteriormente, durante las negociaciones de la Ronda Tokio, ya en la década de 1970, un grupo coordinado de países en desarrollo, en el que se destacaron los diplomáticos latinoamericanos, logró la inclusión de la “cláusula de habilitación”, que le dio una base jurídica más sólida al trato diferencial y favorable por parte de los países desarrollados.<sup>17</sup> No obstante, los países desarrollados determinaron que el sistema generalizado de preferencias era de aceptación voluntaria y las preferencias no fueran consolidadas en el GATT (Michalopoulos, 2000), por lo que las concesiones podían ser anuladas unilateralmente, sin derecho a medidas de represalia comercial.

A lo largo de la historia del GATT, los gobiernos de los países desarrollados no rechazaron las demandas de trato preferencial de los países en desarrollo, siempre que esto no les exigiera más que una cierta aceptación de regímenes comerciales más cerrados de los países en desarrollo, sobre todo si no se aplicaban a los capitales y las empresas transnacionales, sino exclusivamente a los bienes. Sin embargo, los países desarrollados nunca aceptaron las exigencias de acceso más seguro y estable a sus mercados. Esto fue restándole gradualmente importancia real al trato especial y diferenciado, ya que el acceso preferencial a los países en desarrollo nunca se tradujo en obligaciones contractuales.

Junto al reconocimiento progresivo de las especificidades del desarrollo por parte de la comunidad internacional, aparecieron nuevos factores que fueron adquiriendo mayor importancia e impulsaron el sistema multilateral en otra dirección. Por una parte, la reducción arancelaria dejó más en evidencia los efectos de las políticas comerciales e industriales, mientras que la necesidad de influir en las medidas no arancelarias fue eliminando progresivamente la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que fue el elemento central del consenso internacional para crear y mantener el sistema multilateral de comercio. Por otra, debido a la desaceleración del crecimiento y la transformación de los países desarrollados, éstos redujeron su apoyo a las acciones afirmativas que favorecían a los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

El contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue particularmente adverso para los países en desarrollo. La preparación de esta Ronda marcó un punto de inflexión significativo en su capacidad de negociación, porque la reunión ministerial de 1982 del GATT, en la que algunos países desarrollados expresaron su intención de profundizar el proceso de liberalización iniciado en la Ronda de Tokio, precedió en pocos meses al anuncio de la insolvencia financiera de México. Los grandes deudores, Brasil y Argentina entre otros, no ignoraban la fragilidad de su posición negociadora, que se mantuvo invariable a lo largo de toda la década de 1980.<sup>18</sup> Los problemas institucionales que enfrentaban los gobiernos impidieron un mayor involucramiento de la sociedad en el debate diplomático comercial y, además, la insuficiente capacitación técnica y de negociación contribuyeron a que estos países siguieran rigiéndose por la agenda tradicional de acceso a los mercados y mantuvieran una posición defensiva en relación con los nuevos temas que se incorporaban al debate.

Impulsados por factores internos, y también presionados por los programas de reformas estructurales fomentados por los organismos financieros multilaterales, muchos países en desarrollo

---

<sup>17</sup> La “cláusula de habilitación”, conocida también como “Decisión sobre el trato diferencial y más favorable y participación más amplia de los países en desarrollo”, pasó a ser la base legal del Sistema General de Preferencias (SGP) y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).

<sup>18</sup> Véanse Abreu (1993), Jara (1993) y Tussie (1993), que se refieren a la capacidad y las posiciones negociadoras de los países deudores.

iniciaron una liberalización unilateral de sus economías.<sup>19</sup> Al término de la Ronda, consolidaron casi todas sus estructuras arancelarias y renunciaron, en gran medida, a sus demandas de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva, e incluso para recurrir a restricciones comerciales con el fin de hacer frente a crisis de balanza de pagos.<sup>20</sup> Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica.<sup>21</sup> En cierta medida, se volvió al inicio de las actividades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes.

Los debates y negociaciones internacionales más recientes dejan entrever el inicio de una nueva etapa, cuyas características aún no se han delineado plenamente. Una serie de factores han contribuido a esta situación: la adopción de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que se puso en marcha a fines del decenio pasado; el compromiso de algunos países industrializados de frenar la tendencia a la baja de la asistencia oficial para el desarrollo; los debates en torno al desequilibrio de los resultados de la Ronda Uruguay y los problemas de instrumentación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio; la prioridad otorgada a los diversos aspectos del desarrollo en la ronda de negociaciones de la OMC, que se inició en Doha en noviembre del 2001; la posición crítica ante la excesiva ampliación de la condicionalidad, a raíz de los programas de ajuste estructural adoptados durante la crisis de la deuda, la transición de las economías de Europa central y oriental y la crisis asiática; la aceptación formal del principio de "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas económicas y sociales de los países en desarrollo en las políticas de cooperación internacional y en los créditos de los organismos multilaterales; el rechazo de la homogenización de políticas, que incluye en parte a los organismos surgidos de Bretton Woods que la impulsaron en el pasado y, en el caso del debate sobre políticas, la crítica generalizada al "Consenso de Washington". De hecho, muchas de estas posiciones son compartidas por los principales organismos de cooperación financiera internacional (FMI, 2001b; Banco Mundial, 2002a).

Por lo tanto, la coyuntura actual es particularmente propicia para un debate constructivo sobre la cooperación para el desarrollo. Esta cooperación debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta hoy que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970. Es posible que la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000a) sea la expresión más acabada de la nueva visión de la relación entre la paz, la democracia y el desarrollo, sobre cuya base se puede perfilar una nueva etapa de la cooperación internacional para el desarrollo.

---

<sup>19</sup> Véanse Sáez (1999), en el que se presenta un análisis de las negociaciones, y Krueger y Rajapatirana (1999), en el que se analiza la política del Banco Mundial de fomento de reformas comerciales.

<sup>20</sup> Varios países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela, entre otros), consolidaron sus aranceles antes del final de la Ronda Uruguay, como parte de los compromisos exigidos para su adhesión al GATT (Jara, 1993, p. 17). Las obligaciones del "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos" restringe notablemente el uso de medidas cuantitativas por razones de problemas de balanza de pagos (GATT, 1994). En 1995, el Comité de Restricciones de Balanza de Pagos de la OMC no aceptó los argumentos de Brasil para imponer restricciones arancelarias a fin de hacer frente a problemas de corto plazo de balanza de pagos (véase el documento WT/BOP/R/7, de 24 de noviembre de 1995, en la página Web de la Organización Mundial del Comercio).

<sup>21</sup> Según la OMC, los Acuerdos de la Ronda Uruguay contienen 97 disposiciones de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que pueden ser clasificados en seis categorías: i) disposiciones con vistas a aumentar las oportunidades de comercio; ii) disposiciones que requieren que los miembros de la OMC resguarden los intereses de los países en desarrollo miembros de la OMC; iii) flexibilidad para el cumplimiento de las obligaciones; iv) períodos de transición; v) asistencia técnica; vi) disposiciones relacionadas con medidas para asistir a los países de menor desarrollo relativo (véase la página Web de la Organización Mundial del Comercio).