



Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/44/15
14 de octubre de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
44º período de sesiones
Ginebra, 13 de octubre de 1997

Sesiones de alto nivel

LA MUNDIALIZACIÓN, LA COMPETENCIA, LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

Nota de la secretaría de la UNCTAD

I. CUESTIONES BÁSICAS

1. El rápido crecimiento de la interdependencia económica de los países que ha caracterizado al fenómeno de la mundialización durante el último decenio tiene su mejor exponente en la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio internacional y las corrientes de capital, aumentando de esta forma la división mundial del trabajo y el reparto del ahorro y la inversión. Factores importantes a nivel de país en este cambio ha sido el establecimiento de políticas macroeconómicas sólidas y estables y de políticas comerciales orientadas al exterior.

2. La principal fuerza impulsora del proceso de mundialización en la actualidad es la búsqueda por las empresas de beneficios a escala mundial. Gracias al acceso casi mundial a los mercados que ha sido la consecuencia de la liberalización del comercio mundial a lo largo de diversas "rondas" de negociaciones comerciales, las empresas tienen mayor libertad que nunca para proseguir estrategias que les permitan explotar todas las fuentes disponibles de la competitividad -ya sean costos laborales, costos de capital, costos de las materias primas, ventajas locacionales, la presencia de empresas asociadas u otros factores- en cualesquiera que sean los mercados en que opten por competir. La competencia internacional se ha convertido en un estímulo para mejorar la asignación de recursos y la eficiencia productiva -y en última instancia conseguir un mayor desarrollo.

3. En el centro de esta imagen de la economía mundializada se encuentra la empresa, ya sea una microempresa, o una empresa a escala pequeña, media o grande. En teoría, las empresas se adaptan con flexibilidad y rapidez a un marco dinámico caracterizado por nuevas tecnologías, cambios en la demanda de los mercados y la inexorable entrada de nuevos competidores. Este ideal refleja debidamente la situación en muchos países altamente desarrollados. Sin embargo, no es más que una caricatura para muchas empresas de muchos países en desarrollo. La exposición a las presiones competitivas del comercio internacional, y la entrada de inversiones directas extranjeras (IED), bien pueden constituir acicates para un aumento de la competitividad. Pero para muchas empresas de países en desarrollo lo contrario también puede ser verdad: expuestas a la competencia internacional o a la competencia nacional de empresas establecidas con la ayuda de IED, pueden ser incapaces de competir. Para estas empresas, la primera prioridad es desarrollar una capacidad de oferta que sea internacionalmente competitiva pero no ponga en peligro la estabilidad social y política nacional.

4. Debe reconocerse que en su sentido más amplio, competencia significa "supervivencia del más apto". Se ha dicho que "la competencia mata a la competencia". Por ello ha sido ampliamente reconocida la necesidad de intervención estatal para que los mercados sigan siendo estructural y funcionalmente competitivos. Si se quiere que la mundialización y la liberalización lleven a la competitividad y al desarrollo han de ir acompañadas de políticas y leyes adecuadas de la competencia para no llegar a una situación en la que la supresión de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio nada signifique ante las barreras impuestas por las empresas a la competencia o por las perturbaciones causadas por los Estados a la libre competitividad de los mercados.

5. Si bien las anteriores propuestas son objeto de un alto grado de consenso, tanto entre los analistas del desarrollo como entre las personas que adoptan las decisiones, existe asimismo acuerdo en la necesidad de tener también en cuenta al establecer la competencia, las características y limitaciones específicas de los países a distintos niveles de desarrollo. De ser cierto, como muchos economistas sostienen, que la competencia normalmente genera una mayor eficiencia estática a corto plazo, los gobiernos habrán de determinar los tipos de estructuras de mercado más adecuados a sus economías al objeto de conseguir ganancias de eficiencia dinámica a largo plazo. Cuestiones similares se suscitan a nivel mundial en relación con, por ejemplo, la protección de los derechos de la propiedad intelectual. Por esta razón es necesario armonizar las políticas y leyes de la competencia con otros objetivos e instrumentos dentro de un contexto más amplio de promoción del crecimiento y el desarrollo sostenibles, como son los objetivos relativos al empleo y a las diferencias de renta.

6. Estas cuestiones resultan todavía más complejas en el nuevo contexto de la mundialización y la liberalización. En primer lugar, al empezar las empresas internacionales a operar en una economía mundial como si se tratara de un mercado y un espacio de producción únicos, la cuestión de los mercados competitivos se plantea en términos de "exposición a la libre competencia" de los mercados, es decir, no sólo a la competencia comercial existente de

bienes y servicios sino también a la posible competencia derivada del establecimiento de empresas extranjeras gracias a la inversión directa. Esto ha reavivado el temor a los efectos del crecimiento de las corrientes internacionales de inversión o de las grandes empresas en la competitividad de los mercados internos. Una primera consecuencia es la creciente atención prestada a nivel nacional a la necesidad de combinar una mayor exposición a la competencia con las políticas de la competencia encaminadas a impedir la concentración de mercados y el abuso de posiciones dominantes, y/o con las políticas directamente encaminadas a aumentar la competitividad de las empresas nacionales.

7. A nivel mundial, la mundialización ha provocado la aparición de nuevas formas de cooperación/competencia entre empresas que plantean nuevos problemas a las políticas de la competencia. Por ejemplo, los acuerdos de cooperación, entre ellos las alianzas estratégicas, entre grandes empresas para realizar conjuntamente actividades de investigación y desarrollo al objeto de competir posteriormente en la comercialización de los resultados, puede contribuir al avance de las fronteras del progreso tecnológico. Pueden, sin embargo, levantar barreras a la entrada en los mercados mundiales, especialmente a las empresas de los países en desarrollo. En tales circunstancias, es necesario que las políticas y las leyes de la competencia creen las condiciones necesarias para que las presuntas nuevas empresas aumenten su competitividad, superando los inconvenientes acumulativos de haber empezado tarde.

8. La mundialización ha creado también la urgente necesidad de unas "reglas de juego uniformes" para las operaciones mundiales de las empresas, mediante un mayor rigor de las disciplinas comerciales multilaterales, su ampliación a todos los países y la negociación de disciplinas multilaterales en las nuevas esferas de política, incluidas entre otras las que abarcan las políticas industriales e incluso sociales. Ha impulsado también proyectos de proliferación de los acuerdos regionales encaminados a conseguir una integración más profunda de lo que era posible a nivel multilateral para permitir a las empresas la creación de redes regionales de producción.

9. La mundialización ha espoleado la idea de que las diferencias entre las políticas industriales pueden llevar a distorsiones en el comercio, por lo que deben incluirse dichas políticas entre las disciplinas multilaterales (o regionales). La mayor movilidad de los recursos productivos ha ampliado este temor también a las cuestiones sociales, fiscales y ambientales de carácter más amplio. Es por ello frecuente que muchos de quienes adoptan las políticas piensen que al no adherirse a las normas internacionales o no aplicarlas efectivamente, los países crean ventajas competitivas desleales a su favor, atrayendo inversiones y compitiendo en el comercio internacional.

10. Por esta razón los países en desarrollo tratan de diseñar políticas que les permitan beneficiarse de las ganancias de eficiencia que pueden ofrecerles un régimen liberal de comercio e inversiones junto con la desreglamentación y la privatización, asegurando al mismo tiempo que no se ponen en peligro sus objetivos sociales y económicos más amplios. También desean asegurar que las prácticas contrarias a la competencia no impidan su

acceso a los mercados mundiales. El problema es elaborar políticas que permitan una liberalización de los sistemas de comercio e inversión, manteniendo al mismo tiempo su capacidad para conseguir estos objetivos. Para ello tal vez haya necesidad de una idea más amplia de políticas y leyes de la competencia a nivel nacional y una cooperación internacional más estrecha.

II. DIRECCIÓN DE LA COMPETENCIA: LECCIONES SACADAS DE EXPERIENCIAS QUE HAN TENIDO ÉXITO

11. Los gobiernos de todos los países que han conseguido eliminar las diferencias con las principales economías industriales, han seguido políticas encaminadas a dirigir la competencia y el centro de esa competencia, sea entre empresas nacionales o proceda de mercados internacionales, para conseguir objetivos específicos de desarrollo. Preocupación central de todos esos esfuerzos de política ha sido el reconocimiento de que la interrelación de obstáculos institucionales y estructurales que frenan el proceso de inversión, el progreso tecnológico y las exportaciones, puede restar eficacia a las empresas nacionales para entrar en los mercados y competir en ellos. Entre esos obstáculos figuran los fallos de los mercados, los problemas relacionados con la organización de la industria y la oferta de capacidades empresariales, directivas y tecnológicas. Además, la necesidad de inmovilizar recursos durante un largo período de tiempo y la falta de tiempo que muchas empresas tienen para aprender la mejor forma de producir un determinado producto o serie de productos añade un elemento de incertidumbre al crecimiento. Estos elementos dinámicos hacen que la competencia sea menos previsible de lo que los libros de texto hubieran hecho pensar.

12. Es especialmente difícil para los países en desarrollo hacer un balance entre los componentes estáticos y dinámicos de la competencia en el mundo actual de la mundialización, en el que las diferencias, ya estén medidas en términos de renta, productividad o capacidad tecnológica, son mayores que nunca y en el que se combinan el reducido tamaño de los mercados, la limitada disponibilidad de empresarios y de insumos de producción, la ineficiencia de los sistemas de distribución y comunicación y la escasez de información, para crear barreras a la entrada en los mercados. Además las empresas de las nuevas economías industrializadas suelen entrar en mercados maduros de productos en los que existen competidores debidamente establecidos que han sufrido ya un costoso proceso de aprendizaje. Los costos iniciales de producción suelen por ello ser superiores a los de los competidores extranjeros. En estas condiciones es necesario dirigir la liberalización para que las fuerzas que se desaten en la economía sean creativas y no destructivas.

13. Hasta ahora, los países desarrollados y los nuevos países industrializados (NPI) de Asia del este (norte), empezando por el Japón, han sido los que mayor éxito han tenido en aprovechar la competencia para sus propios objetivos de desarrollo. Si bien es cierto que esas economías se caracterizan por sus diferencias de políticas, ha sido fundamental para mantener el ímpetu de la industrialización, con la posible excepción de

Hong Kong, China, la realización de políticas concebidas para promover los beneficios y proporcionar incentivos a las empresas privadas para invertir en capacidad productiva y productividad, y competir agresivamente por una mayor participación en el mercado tanto en su país como en el extranjero. Con este fin las políticas estuvieron orientadas a profundizar y mejorar la estructura industrial al objeto de conseguir una composición de la producción y la exportación de manufacturas semejante a la de los países industrializados ya adelantados y no a la mejora de la eficiencia microeconómica de la asignación de recursos.

14. Las políticas comerciales concebidas para estimular la actividad local en esas economías han combinado diversos incentivos con la protección a las industrias en distintas etapas de madurez. En las primeras etapas de desarrollo, los problemas propios de las industrias nacientes han requerido tradicionalmente altos niveles de protección. Sin embargo, incluso en estas primeras etapas, las medidas de política fueron selectivas con la clara finalidad de alcanzar la competitividad internacional, y estuvieron por ello estrechamente ligadas a los objetivos de profundización de la industrialización, promoción de las exportaciones y mejora tecnológica. Además, como las rígidas limitaciones a algunas importaciones iban acompañadas por la imposición a otras de unos aranceles bajos o nulos, el tipo medio de los aranceles y la cobertura general fueron bastante bajos.

15. Las políticas comerciales estuvieron unidas a otras dirigidas a aumentar rápidamente la tasa de ahorro y de inversión. Los países de Asia del este, con excepción de Hong Kong, China, utilizaron instrumentos fiscales, como las desgravaciones, las amortizaciones fiscales especiales y el aplazamiento de los pagos fiscales sobre los beneficios para aumentar los beneficios empresariales y alentar las retenciones, al objeto de acelerar la acumulación de capital. Estas políticas desempeñaron también un papel catalizador, ya que los bancos se mostraron más dispuestos a conceder préstamos para inversiones que podían ser objeto de amortizaciones fiscales aceleradas.

16. Además, los beneficios aumentaron por encima de los niveles que se hubieran alcanzado en condiciones de libre mercado, gracias a la combinación de una protección selectiva, controles sobre los tipos de interés y asignación de créditos y a la competencia dirigida, que incluía el fomento de las fusiones, la coordinación de las ampliaciones de capacidad, las limitaciones a la entrada en industrias específicas, el control previo de las adquisiciones de tecnología y la promoción de cárteles para fines específicos como la normalización, la especialización y la exportación de productos. Se permitió, como consecuencia, que los precios internos fueran distintos a los internacionales. Esto fue especialmente cierto en el Japón, en su período de puesta al día, y en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, las tres economías en las que una vez establecida firmemente la competitividad internacional de las empresas nacionales se procedió a una mayor profundización de las industrias.

17. El modelo japonés de competencia dirigida evolucionó después de la segunda guerra mundial. Desde el principio se utilizaron medidas encaminadas a ordenar en el tiempo la entrada de nuevas empresas y a coordinar la

capacidad de producción para conseguir economías de escala e impedir una fuerte competencia. La situación inicial de monopolio que permitió a las empresas hacer grandes beneficios con los que construir una fuerte estrategia de inversión fue posteriormente modificada para permitir la aparición de nuevas empresas. Al aumentar la complejidad de las industrias, se recurrió a medidas de liberalización para fortalecer las capacidades financieras y técnicas, aunque complementadas con actividades supervisadas de fusión como, por ejemplo, en la producción de acero a fines del decenio de 1960 para asegurar que no se perdían las ventajas de escala.

18. Prácticas similares se siguieron en la rápida industrialización de otras partes de la región. En la República de Corea, se impusieron restricciones a fines del decenio de 1960 y en el decenio de 1970 al objeto de promover determinadas industrias, regulándose también las ampliaciones. En la Ley de desarrollo industrial (promulgada en 1986) se adoptaron nuevas medidas para prevenir una "competencia excesiva" entre empresas nacionales proveedoras tanto de mercados locales como extranjeros. De esta forma se crearon beneficios adicionales (que habían de dedicarse a la inversión) al permitirse, como medida de protección, la venta en los mercados internos condicionada a los resultados obtenidos en las exportaciones.

19. En la Provincia china de Taiwán, en donde las grandes empresas han desempeñado un papel menos importante en el panorama económico, se han utilizado los cárteles para regular la producción y las exportaciones de una serie de productos clave. Se capitalizaron beneficios superiores a los obtenidos en el mercado libre, al vincularse la concesión de licencias de importación a los resultados obtenidos en las exportaciones, práctica que aseguraba que quienes obtenían beneficios extraordinarios de la importación de productos básicos escasos contribuían con sus exportaciones al éxito económico del país.

20. La competencia dirigida amplió la entrada y las actividades de empresas extranjeras. El Japón renunció a las IED y buscó otras formas de acceso a la tecnología y los conocimientos técnicos extranjeros. En la República de Corea, en donde las medidas gubernamentales estuvieron centradas en el fortalecimiento de las capacidades nacionales, fueron corrientes las limitaciones a las IED para proteger a los conglomerados nacionales. Sin embargo, el empleo selectivo de las IED desempeñó un gran papel -efectivo y potencial- para imponer disciplina a las empresas nacionales. Las IED desempeñaron un papel algo mayor en Taiwán, provincia de China, aunque también en este caso hubo una clara preferencia por fomentar las empresas nacionales y mejorar las capacidades internas. En esas economías, el éxito de la reconversión ha permitido recientemente un trato más liberal a las IED, de acuerdo con sus mayores niveles de industrialización y la aparición de sus propias ETN.

21. La mayoría de estas medidas se aplican, de forma deliberadamente concertada, a industrias específicas en un momento determinado. No supusieron únicamente una reasignación de determinados recursos entre diversos sectores, sino un aumento considerable de la tasa global de capitalización que adoptó diversas formas. En primer lugar, al fomentar la

inversión en industrias con mayores posibilidades de aprender, conseguir economías de escala y aumentar la productividad, las políticas sirvieron para aumentar los tipos medios de rendimiento de las inversiones y consecuentemente los beneficios totales estimulando la capitalización. En segundo lugar, aumentó la tasa real de capitalización como consecuencia de los efectos del eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás que esos sectores desfavorecidos generaron en el resto de la economía. Por último, las políticas contribuyeron también al crecimiento, reduciendo las limitaciones macroeconómicas fundamentales a la acumulación de capital, en especial la limitación que supone la balanza de pagos para la importación de bienes de capital.

22. A varios factores se debe el éxito en la gestión de los beneficios "supernormales" en las NEI del Asia del este para acelerar la capitalización y el crecimiento en comparación con otros países en desarrollo que siguieron políticas semejantes. En primer lugar, los beneficios procedieron de actividades productivas que servían a grandes intereses nacionales y los gobiernos intervinieron para cerrar canales no productivos de acumulación de riqueza. En segundo lugar, la concesión de subvenciones fiscales y la realización de esos beneficios estuvieron vinculadas a los resultados. Es por ello lógico que la reciprocidad entre el apoyo gubernamental y los resultados del sector privado llevaran a una mayor tasa de acumulación de capital y de crecimiento. Esto se debió no únicamente al condicionamiento frecuente del apoyo a la realización de mayores inversiones, sino también a que la obtención de mejores resultados en las exportaciones, como medida de la calidad de las inversiones, exigía una capitalización más rápida, al objeto de aumentar la competitividad mediante la adaptación de nueva tecnología, economías de escala, aprendizaje y aumento de la productividad.

23. Para la aplicación de esas políticas en las NEI del Asia del este fue indispensable la creación de las instituciones públicas y privadas adecuadas. La creación de una fuerte burocracia basada en los principios de la meritocracia, la continuidad y el aislamiento de las presiones políticas del momento desempeñaron un importante papel en el establecimiento de una red eficaz de comercio estatal necesaria para asegurar la reciprocidad. El establecimiento de relaciones oficiales y oficiosas con las grandes organizaciones comerciales así como vínculos sectoriales fueron instrumentos necesarios para la elaboración, aplicación y coordinación de medidas de política.

24. La existencia de una estructura empresarial sobre la base de grandes grupos comerciales diversificados y la concentración de la propiedad en manos de un reducido número de inversores internos, junto con una estrecha relación con los bancos, permitió a las empresas adoptar una visión a largo plazo y consecuentemente establecer una serie de políticas de gestión empresarial no sometidas a la necesidad de obtener beneficios a corto plazo. Estas formas de organización y propiedad comerciales dieron lugar a acuerdos institucionales de especial efectividad cuando se dispone de escasa dotación de capital, espíritu empresarial y mano de obra calificada y de información inadecuada e incompleta. Contribuyeron a resolver los problemas de coordinación en las decisiones relativas a inversiones; facilitaron el

intercambio de información y redujeron los riesgos e incertidumbres que rodean a los proyectos de inversión; internalizaron economías de alcance y concretaron oportunidades de inversión interrelacionadas alentando a las empresas a crear externalidades entre ellas y proporcionaron también subvenciones cruzadas en la financiación de industrias nuevas y de investigación y desarrollo. De igual manera, el mercado de capital interno organizado dentro de los bancos y empresas sirvió para reducir los riesgos del prestatario y reducir el costo de las inversiones y el rendimiento exigido por los inversores para efectuar la inversión.

25. Estas conclusiones proporcionan una respuesta válida en el caso de los países examinados, a la pregunta de "¿cómo han conseguido algunos países en desarrollo ser competitivos en determinados sectores o industrias y qué políticas llevaron al éxito?". Sugiere asimismo que, también en el caso de esos países, la respuesta a la pregunta "¿fue suficiente la exposición a la competencia internacional o fueron necesarias también políticas activas para fomentar la competitividad?" es sencillamente que la exposición no fue suficiente y que la competencia estuvo dirigida. De la experiencia de otros países podrían sacarse otras conclusiones. Los casos concretos antes examinados proporcionan también elementos para responder a las preguntas "¿cuál ha sido el papel de las leyes y políticas de la competencia en el establecimiento de las condiciones necesarias para el éxito de la integración de los países en desarrollo y las economías en transición en los mercados mundiales?" y "¿ha tenido la consecución de la competitividad internacional consecuencias positivas para el empleo, el crecimiento y el desarrollo?" en los países examinados. Habrá que examinar en las sesiones de alto nivel si esas observaciones y conclusiones pueden trasladarse a otros países en el contexto de la mundialización y liberalización de la economía mundial.

III. Mundialización y marginación

26. Otra cuestión que en las Sesiones de Alto Nivel se precisa abordar es "¿ha aumentado el proceso de mundialización el riesgo de marginación que amenaza a los países menos adelantados y a otras economías estructuralmente débiles o vulnerables, y en caso afirmativo, qué pueden hacer esos países para acelerar el crecimiento y el desarrollo?"

27. Los procesos de mundialización y liberalización han proporcionado muchas nuevas oportunidades a los países en desarrollo para la expansión y diversificación de sus economías, así como para una prosperidad de alcance mundial mediante un mayor margen de ensanchamiento de la división internacional del trabajo y el mejoramiento de la movilidad de los factores. Algunos países en desarrollo han podido aprovechar esa situación. Sin embargo, la integración no es un fenómeno de sentido único, pues a veces puede cambiar de dirección y coexistir con un proceso paralelo de marginación. El concepto de marginación es extremadamente complejo y pueden utilizarse múltiples atributos para caracterizar ese fenómeno. Por un lado la marginación puede concebirse como una condición social en la que se encuentran los grupos desfavorecidos dentro de una sociedad concreta. Por otro lado es posible considerarla como un fenómeno económico cuyos

efectos se hacen sentir en países enteros y que pone en peligro sus perspectivas económicas y de desarrollo, pues dificulta que los países afectados puedan obtener los beneficios potenciales que su creciente integración puede ofrecerles.

28. En el contexto intergubernamental de la UNCTAD, se presta principalmente atención a la marginación de los países. Habida cuenta de la liberalización de los regímenes económicos y comerciales en los últimos años, una manera natural de caracterizar la marginación es mediante el grado de integración de un país en un mercado mundial en trance de globalización. Esos países tienen generalmente varias características que los definen. Una de ellas es que no han podido diversificar sus economías en medida significativa durante los dos últimos decenios y por esa razón continúan experimentando una dependencia muy elevada de los productos básicos. La importancia descendente de los productos primarios en el comercio mundial, unida a la disminución de la participación de esos países en los mercados mundiales de productos primarios, hace que se encuentren en una posición débil para aprovechar la mundialización. Los cambios en la composición sectorial de la producción mundial en favor de sectores de servicios menos intensivos en productos primarios, en combinación con los progresos tecnológicos que disminuyen la utilización de materias primas por unidad de producción, parece augurar un continuo descenso a largo plazo de los precios de los productos primarios respecto de los precios de las manufacturas. Por lo tanto, de no tener éxito en la diversificación de sus economías, probablemente la posición relativa de esos países siga empeorando.

29. En segundo lugar, tanto la proporción de IED por habitante como respecto del PIB son muy pequeñas, y en muchos casos está disminuyendo en esos países. Desde luego, es una tendencia muy conocida que el capital, la tecnología y la mano de obra calificada se concentran cada vez más en las economías más ricas y dinámicas del mundo. Si bien es correcto (como muchos creen) que el desarrollo tecnológico tenga unas significativas externalidades positivas, esa "concentración" que caracteriza a la mundialización podría autorreforzarse y constituir así un nuevo obstáculo para los intentos de esos países de atraer IED, que es tan necesaria para el desarrollo de industrias internacionalmente competitivas.

30. En tercer lugar, muchos indicadores sociales están estrechamente correlacionados con la marginación: indicadores tales como la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el número de médicos por habitante, las tasas de alfabetización, la duración media de la escolaridad y el número de teléfonos por habitante arrojan unos niveles extremadamente bajos para esos países respecto de los demás.

31. ¿En qué medida la marginación antes señalada es resultado de la mundialización? La respuesta a esa pregunta es compleja. Lo que puede decirse es que la rápida liberalización de las importaciones tendrá dificultades para aumentar la productividad y promover la competitividad cuando la estructura industrial es débil. La capacidad de las industrias nacionales de las economías débiles para hacer frente a la competencia tropieza con las trabas derivadas de las ineficiencias provenientes de una

tecnología inadecuada, un equipo obsoleto, una infraestructura y unos servicios de apoyo insuficientes, y unos niveles de protección que eran anteriormente excesivos. Aunque en el debido momento la liberalización de las importaciones tendrá efectos dinámicos positivos sobre el crecimiento y el empleo, a corto plazo existe el riesgo de que quiebren las empresas nacionales ineficientes con los consiguientes costos sociales si los trabajadores pierden sus empleos y no pueden dedicarse inmediatamente a la consecución en otro lugar de aumentos de productividad estáticos en empleos más rentables.

32. Tampoco es necesaria una liberalización general de las importaciones para promover la inversión y la exportación. Los ejemplos del éxito de las estrategias para el desarrollo orientadas hacia la exportación en Asia oriental que se han descrito antes en la sección II muestran no sólo que las empresas deben primero estar firmemente establecidas en los mercados nacionales sino también que el éxito en la exportación precede, en lugar de seguir, a la adopción de políticas de liberalización de las importaciones. Si bien es esencial lograr que los exportadores tengan acceso a las materias primas y otros insumos a precios mundiales, pueden utilizarse eficazmente para esa finalidad mecanismos tales como la devolución de derechos o la retención de los ingresos de las exportaciones. Las instituciones necesarias para el funcionamiento eficaz de esos sistemas no existen en los países que corren el riesgo de marginación. En cambio se ha hecho hincapié en la liberalización general de las importaciones como medio de promover la eficiencia y la competitividad en los sectores que comercializan las mercancías.

33. La mundialización y la consiguiente liberalización han tenido también otras consecuencias para las economías estructuralmente débiles. Así pues, la liberalización en esos países estuvo inicialmente acompañada de devaluaciones monetarias reales para evitar una acentuada deterioración de la balanza de pagos. Como el tipo de cambio real es una variable clave que afecta a la inversión en una estrategia del desarrollo orientada a la exportación, resulta tanto más importante lograr su estabilidad mediante un control adecuado de los flujos de capital líquido. Sin embargo, con la liberalización en el decenio de 1990 tanto de las cuentas corrientes como de las de capital, los gobiernos se han visto seriamente limitados en su capacidad de utilizar los tipos de cambio de una manera favorable para la expansión de las exportaciones. Además, las exigencias del servicio de la deuda a causa de los importantes saldos pendientes que tienen la mayoría de esos países constituye un constante impedimento para su capacidad de financiar la infraestructura y los servicios relacionados con el comercio que son necesarios si se quiere competir eficazmente en la economía mundializada.

34. Además, la constitución y expansión de acuerdos comerciales regionales, muchos de los cuales no abarcan las economías estructuralmente débiles, han originado más riesgos para esas economías. Los acuerdos comerciales regionales proporcionan un acceso preferencial al mercado para sus propios miembros, y con ello discriminan contra quienes no lo son. El crecimiento de tales acuerdos se ha acelerado en los últimos años, concertándose nuevos convenios (tales como el TLC de América del Norte y el MERCOSUR), ampliándose

otros (por ejemplo, la UE) y estableciéndose vínculos formales entre determinados acuerdos ya existentes, con lo que los acuerdos comerciales regionales abarcan una parte cada vez mayor del comercio mundial y son potencialmente discriminatorios respecto de los países excluidos.

35. Es evidente que en principio los países menos adelantados y otros países estructuralmente débiles pueden recurrir a otras medidas para la promoción de las exportaciones, en particular de las no tradicionales. Cuando no existen unas políticas selectivas de la promoción de las exportaciones, la competitividad depende del comportamiento de los salarios reales y del tipo de cambio real, así como del incremento de la productividad. Puede mejorarse la productividad mediante el desarrollo basado en elevadas y crecientes tasas de inversión en asociación con el incremento del empleo, y mediante un aumento único de la productividad de la mano de obra en asociación con incrementos de la productividad estáticos resultantes de despido de trabajadores cuando la inversión permanece estacionaria o disminuye. Un mejoramiento sostenible del comportamiento de las exportaciones exige no sólo un aumento de la productividad basado en tasas de inversión crecientes, sino también unas políticas que aseguren que los salarios reales no aumentarán con mayor rapidez que el crecimiento de la productividad, y que el tipo de cambio se mantenga a un nivel estable y competitivo. Desgraciadamente, en la mayoría de esos países, los salarios reales ya se han comprimido considerablemente y por ello existe muy poco margen para una nueva reducción que favorezca la competitividad. Además, como ya se ha señalado, el margen para unas políticas activas en materia de tipo de cambio está muy reducido por la liberalización financiera. Por todo ello los países menos adelantados y otros países estructuralmente débiles se encuentran ante un verdadero problema de política general, que en las Sesiones de Alto Nivel se intentará resolver.

IV. EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y EL FUTURO DE LA COMPETENCIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

36. El advenimiento del comercio electrónico constituye un nuevo desafío para las reflexiones sobre la competencia y la competitividad en el comercio internacional. En muchos aspectos las estrategias seguidas por las organizaciones y empresas que se dedican a actividades comprendidas en el amplio campo del comercio electrónico prefiguran la manera en que las conductas competitivas (y algunas veces anticompetitivas) pueden conformar los mercados mundiales en los próximos años. Para los actores menores (con inclusión de muchos países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y, en general, las empresas pequeñas y medianas) el comercio electrónico podría ofrecer nuevas formas de competir en los mercados extranjeros e internacionales. Al mismo tiempo, el simple hecho de que el comercio electrónico no pueda tener lugar si falta un mínimo de infraestructura de telecomunicaciones plantea problemas directos de acceso a muchos de esos actores pequeños, así como a regiones enteras, como es el caso de África. Durante los últimos cuatro meses, varios actores principales (los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón y la OCDE) han manifestado públicamente sus posiciones sobre lo que podría ser un "marco mundial para el

comercio electrónico". Así pues, las Sesiones de Alto Nivel ofrecen una ocasión oportuna de examinar la dimensión del presente debate relativa al desarrollo, así como de proponer algunas posibilidades de acción a ese respecto.

37. El comercio electrónico es una esfera en la que la teoría neorricardiana del comercio internacional encuentra su primera aplicación a la vida real: los costos de transacción son mínimos y la información es simétrica y ampliamente accesible. Esa es la razón por la que algunos analistas lo describen como un "capitalismo exento de fricciones", mientras que otros prefieren considerarlo como un "modelo de competencia poscapitalista". Desde un punto de vista analítico, el comercio electrónico tiene las tres características siguientes: i) es una manera de practicar el comercio intensiva en información (y por lo tanto intensiva en tecnología); ii) entraña unos costos de transacción mínimos (y algunas veces nulos); y iii) da lugar a un gran incremento de la movilidad de algunos factores de la producción. Por lo tanto, el comercio electrónico puede ser tanto un instrumento de mayor integración de los actores pequeños en el comercio mundial, como un factor de mayor marginación de algunos otros. El costo de ingresar en las redes internacionales será el factor discriminante.

38. Otra característica del comercio electrónico respecto de la competencia se refiere al hecho de que exige la cooperación de un gran número de actores, con inclusión de fabricantes de equipos físicos (por ejemplo, equipo de telecomunicaciones, ordenadores), productores de logicales (por ejemplo, sistemas de operación, programas de codificación, buscadores en la red, bases de datos, agentes inteligentes), proveedores de servicios genéricos (por ejemplo, servidores y operadores de telecomunicaciones, proveedores de servicios de Internet, intermediarios comerciales) y proveedores de servicios sectoriales (por ejemplo, aduanas, bancos, transportistas, aseguradores). En ese complejo entorno se conciertan muchas alianzas estratégicas cada día, que constituyen un desafío permanente para los responsables de la reglamentación y los organismos de defensa de la competencia.

39. En la esfera de la política general, el comercio electrónico es todavía en gran medida un territorio sin explorar. Para algunos de sus participantes más activos ello constituye una ventaja, puesto que permite el rápido desarrollo de las corrientes internacionales de comercio electrónico con un mínimo de obstáculos legales, reglamentarios y fiscales. Por el contrario, otros participantes consideran que no se obtendrán plenamente las ventajas del comercio electrónico a no ser que se establezcan algunas reglas del juego para convertirlo en un instrumento verdaderamente mundial del crecimiento y el desarrollo económicos. En ese contexto, algunas de las principales cuestiones de política que pueden abordarse son las siguientes:

- Acceso: ¿Qué puede hacerse para que el comercio electrónico sea accesible a todos, y en particular a las regiones menos adelantadas del mundo? ¿Cómo se podría lograr que los costos decrecientes de las telecomunicaciones pudiesen fomentar mejor la participación de los países menos adelantados en las redes mundiales? ¿En qué situación se encuentran los esfuerzos en curso para "conectar mejor a África"?

¿En qué medida los progresos recientes (tales como el lanzamiento de satélites de órbita terrestre baja) pueden afectarles?

- Negociaciones comerciales: ¿Cómo debería abordarse el comercio electrónico en el proceso multilateral encaminado a fomentar la liberalización del comercio? Después de la conclusión del Acuerdo sobre tecnología de la información en Singapur (diciembre de 1996), los miembros de la OMC negociaron con éxito el Acuerdo sobre los servicios básicos de telecomunicaciones (Ginebra, febrero de 1997). A medida que continúan las deliberaciones sobre el comercio de servicios financieros y se comienza a examinar activamente en la OMC la "nueva cuestión" de la facilitación del comercio, es cada vez más patente que el comercio electrónico representa el "eslabón perdido" del proceso multilateral en curso.
- Legislación sobre la competencia: ¿Cómo debería modificarse la regulación vigente de la competencia para tomar en cuenta la aparición del comercio electrónico? Por ejemplo, la presencia electrónica es mucho más fácil de conseguir que la presencia física en cualquier mercado o territorio considerado: ¿de qué manera ese simple hecho afecta a las nociones actuales acerca de la exposición a la libre competencia de los mercados nacionales?
- Propiedad intelectual: ¿Cómo deberían considerarse de nuevo los derechos de propiedad a la luz de la posibilidad de transferir y vender instantáneamente un volumen masivo de información y de datos prácticamente en cualquier parte del mundo? ¿Cómo podría protegerse eficazmente la propiedad intelectual en tales condiciones mundiales?
- Pagos: ¿Cómo pueden los gobiernos y las autoridades monetarias competentes supervisar la creación de moneda en la era de los pagos electrónicos? Dado que los instrumentos electrónicos de crédito, garantía del crédito y pagos comienzan a utilizarse sobre una base global (es decir, extraterritorial), sin estar necesariamente vinculados a una moneda específica, ¿quién puede ejercer la autoridad y el control macroeconómico pertinente sobre esos flujos?
- Impuestos: ¿Cómo pueden las autoridades fiscales percibir impuestos y derechos sobre las corrientes comerciales electrónicas? Además, ¿deberían hacerlo? En la mayoría de los países en desarrollo los derechos de importación representan la parte más importante de los ingresos estatales: ¿cómo afectará la expansión del comercio electrónico a esos ingresos y cómo un "comercio Internet con franquicia" (como lo proponen los Estados Unidos) afectaría a los ingresos de esos países?
- Seguridad: ¿Cómo puede garantizarse a los participantes en una transacción electrónica la confidencialidad y la integridad de la información y los datos transmitidos? ¿Cómo puede combinarse la necesaria confidencialidad de las transacciones comerciales

(con inclusión de la codificación de los mensajes) con las reglas vigentes acerca del control de las exportaciones o la competencia?

- Gestión: ¿Cómo puede realizarse adecuadamente la gestión de la infraestructura mundial del comercio electrónico (tal como Internet) sin impedir la expansión y el desarrollo de ese comercio, especialmente en las partes menos desarrolladas del mundo? ¿De qué manera el actual debate sobre la terminología propia de Internet afecta a esta cuestión?

40. La cuestión de establecer un marco mundial para el comercio electrónico es de especial importancia para los actores cuya infraestructura de la información tiene niveles relativamente bajos, como los países menos adelantados y el continente africano en general. La experiencia lograda en un número significativo de países menos adelantados demuestra que el acceso a las redes de información mundial puede ofrecerse a un costo relativamente bajo. También demuestra que los últimos y más avanzados instrumentos para el comercio electrónico son con frecuencia los más fáciles y sencillos de utilizar, y que su costo está en constante disminución. La UNCTAD ha incluso demostrado, con su "incubadora de centros de comercio", que los países menos adelantados sin acceso a Internet pueden tener una presencia activa en esa red. La posibilidad de participar en el comercio electrónico reviste particular importancia para los países insulares y los países sin litoral, en donde los costos de transporte son con frecuencia prohibitivos. Los recientes experimentos llevados a cabo por el Programa de centros de comercio de la UNCTAD han puesto de relieve el potencial de los instrumentos del comercio electrónico para los servicios de exportación de los países menos adelantados, tales como el turismo.

41. En muchos países menos adelantados y países africanos que carecen de la "masa crítica" de consumidores que se precisa para atraer al capital extranjero con el fin de financiar la infraestructura de sus telecomunicaciones, el comercio electrónico ofrece unas perspectivas que permiten anticipar la obtención de ingresos significativos con las inversiones. A causa de la polivalencia de la infraestructura necesaria, el comercio electrónico puede contribuir a dotar a los países más pobres de importantes instrumentos para sus comunicaciones, así como equipo para la enseñanza, la sanidad y el gobierno. Las nuevas perspectivas que ofrecen los satélites de órbita terrestre baja podrían proporcionar oportunidades para el desarrollo y la integración de los países menos adelantados y de la totalidad del continente africano. Sin embargo, debe tenerse presente que en los países más pobres, incluso más que en otras partes del mundo, el comercio electrónico puede convertirse en un elemento que contribuya a la competitividad exterior sólo si esos países están en situación de adquirir las tecnologías subyacentes y el correspondiente *modus operandi*. Ello exigirá enfoques imaginativos para la financiación de tal logro, con inclusión del desarrollo de recursos humanos. Ejemplos del éxito obtenido con experiencias tales como *Grameenphone* en Bangladesh son alentadores en este contexto.

42. Recientemente, varios actores importantes han tomado iniciativas respecto del comercio electrónico, entre los que se cuentan los Estados Unidos, la UE, el Japón y la OCDE. Sin embargo, hasta el momento la dimensión relativa al desarrollo ha estado notablemente ausente del debate sobre el comercio electrónico. Muchas de las propuestas hechas podrían indudablemente considerarse positivas por lo que se refiere al proceso del crecimiento en los países en desarrollo, y en particular en los países menos adelantados. Sin embargo, a falta de una reflexión y un análisis dedicados específicamente al desarrollo en las diferentes opciones disponibles, sigue siendo difícil que esos países manifiesten su apoyo activo a un programa positivo de comercio electrónico mundial.

43. Las Sesiones de Alto Nivel ofrecen una oportunidad adecuada de colmar esa laguna. En particular los debates podrían centrarse en las medidas necesarias para aumentar el acceso de las regiones menos adelantadas, con inclusión de África y los países menos adelantados, al comercio electrónico y a las tecnologías y conocimientos especializados subyacentes.
