

## Anexo

# Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2006\* (Panorama general)

***Supachai Panitchpakdi\*\****

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XI, Número 33, Septiembre - Diciembre de 2006

Desde 2002, la expansión económica mundial ha tenido un efecto fuertemente positivo en el crecimiento y ha permitido que se registraran avances en el logro de los objetivos del Milenio establecidos por las Naciones Unidas. La mayoría de los países en desarrollo se han beneficiado de este impulso de crecimiento debido a la fuerte demanda registrada en sus exportaciones de productos básicos y, en medida aún mayor, de sus manufacturas. Asimismo, algunos otros cambios favorables que se han producido en los 10 ó 15 últimos años en los factores externos del desarrollo han beneficiado a países en desarrollo concretos en formas diferentes, dependiendo de su estructura económica y grado de desarrollo. Entre esos cambios se pueden mencionar algunas mejoras en el acceso a los mercados, la provisión de alivio de la deuda y el compromiso de los donantes a hacer aumentos

sustanciales de la asistencia oficial para el desarrollo, así como nuevas oportunidades de beneficiarse de la inversión extranjera directa y el aumento de las remesas de emigrantes. A fin de que todos los países en desarrollo puedan alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y reducir la enorme diferencia en el nivel de vida que los separa de los países económicamente más avanzados, es necesario fortalecer aún más la asociación mundial para el desarrollo prevista en el octavo de los objetivos de desarrollo del Milenio. Esto depende en buena parte de la capacidad de los países en desarrollo para adoptar políticas más dinámicas de apoyo a la formación de capital, el cambio estructural y la industrialización de alta tecnología, y de las posibilidades que se les abran en que atañe a las normas y disciplinas internacionales.

### *Fuerte crecimiento pero mayores desequilibrios de la economía mundial*

Durante 2005 prosiguió sin interrupción la expansión de la producción mundial, que se prevé que mantenga ese ritmo, con un crecimiento del PIB que se calcula que ascenderá al 3,6% en 2006. El aumento de

---

\*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

\*\* Supachai Panitchpakdi Secretario General de la UNCTAD, Nueva York y Ginebra, 2006, UNCTAD/TDR/2006(Overview). GE.06-51255 (S) 160806 220806

la producción en los países desarrollados es probable que continúe, a un nivel del 2,5 al 3%, a pesar de los altos precios del petróleo y las materias primas industriales y de la tendencia a imponer políticas monetarias más restrictivas. Hasta la fecha, las turbulencias en los mercados financieros no han afectado negativamente el crecimiento mundial de un modo apreciable, pero es evidente que los riesgos de una desaceleración son mayores que hace un año. Los países en desarrollo, incluidos muchos de los más pobres, se han beneficiado de la firme demanda y de los altos precios de los productos básicos que se han registrado de modo ininterrumpido, aunque para algunos de ellos esto también ha significado una factura mayor en las importaciones de petróleo y otras materias primas. Por otra parte, existen grandes desequilibrios en la economía mundial, lo que exige cautela en la valoración de las perspectivas en los próximos años, ya que la corrección de esos desequilibrios podría tener repercusiones graves para los países en desarrollo.

Los países en desarrollo han contribuido al rápido ritmo de crecimiento mundial, con una dinámica de fuertes inversiones y una tasa media de crecimiento del 6% aproximadamente en todo ese grupo de países. Ha contribuido a ese resultado, en particular, el rápido crecimiento registrado en China y la India. También hay que señalar que muchos países de África han mantenido elevadas tasas de crecimiento. En esa región se ha acelerado el crecimiento cada año desde 2003, y las proyecciones en curso del 6% aproximadamente para el África subsahariana en 2006 ponen de manifiesto resultados excepcionales.

#### *Posición reforzada de las economías de mercado emergentes*

Recientemente, han habido indicios de una creciente volatilidad en los mercados de valores, productos básicos y divisas, así como en las corrientes de capitales a corto plazo procedentes de algunos mercados emergentes, elementos que constituyen algunos de los ingredientes de las crisis financieras del pasado. El dólar es extremadamente vulnerable, y los inversores internacionales parecen estar nerviosos frente a la persistencia de los desequilibrios mundiales y los aumentos de los tipos de interés. Varios países en desarrollo han experimentado un fuerte recorte en los precios de los valores bursátiles, y las monedas de algunos mercados emergentes han sufrido una aguda caída frente al dólar, el euro, el yen y las monedas estrechamente vinculadas a éstas. Sin embargo, la turbulencia está limitada a algunas zonas determinadas y a una serie de países con déficit por cuenta corriente bastante elevados. Existen pocos indicios de que se esté avecinando una crisis financiera grave, comparable a las crisis y que se produjeron en Asia o en América Latina hace unos diez años.

La mayor parte de las economías de mercado emergentes son mucho menos vulnerables que lo eran en el momento en que se produjeron las graves crisis de los dos últimos decenios. En 2005, los países de Asia oriental y meridional registraron un amplio superávit en sus cuentas corrientes, y América Latina en su conjunto también tuvo un superávit. Después de las crisis de Asia y América Latina, un número cada vez mayor de países en desarrollo han tratado de seguir una pauta análoga de

ajuste que ha entrañado la estabilización de sus tipos de cambio a un nivel bastante bajo, la obtención de superávits considerables por cuenta corriente y la acumulación de grandes cantidades de reservas en dólares. Aunque esta práctica está considerada de modo general como no óptima, en muchos aspectos representa el único modo viable que tienen los países en desarrollo para adaptarse con éxito a las deficiencias sistémicas que afligen actualmente a la economía mundial, que está caracterizada por una ausencia de obligaciones simétricas entre los países que acumulan superávit y los que acumulan déficit.

No es sorprendente que la estrategia de infravaloración combinada con intervención prevalezca sobre todo entre los países en desarrollo que han experimentado recientemente crisis monetarias a raíz de una anterior liberalización de sus sistemas financieros y sus cuentas de capital. Después de haber aprendido que la dependencia del ahorro extranjero raras veces tiene éxito como estrategia de desarrollo sostenible, un número creciente de países en desarrollo han pasado a utilizar una estrategia alternativa basada en la acumulación de superávit en la balanza comercial como motor de la inversión y el crecimiento. Esa estrategia requiere la defensa de posiciones competitivas estratégicamente favorables logradas con posterioridad a crisis. Pero sólo puede funcionar mientras que exista como mínimo un país en la economía mundial que acepte un déficit correspondiente de su balanza comercial.

#### *Corrección de los desequilibrios*

En la coyuntura presente, se debe sobre todo a la flexibilidad y el pragmatismo de

la gestión macroeconómica llevada a cabo por los Estados Unidos que las carencias del sistema económico mundial no hayan desembocado en una deflación generalizada, sino «únicamente» en los mencionados desequilibrios. Sin embargo, existe el riesgo de que los Estados Unidos registren una sobrecarga al asumir la función de motor del crecimiento mundial durante un período excesivamente largo. Hasta ahora, ese país ha podido hacer caso omiso de su desequilibrio frente al exterior ya que éste no representaba un conflicto grave para su política de mantenimiento del pleno empleo y la estabilidad de precios, pero las posibilidades de que ese conflicto se produzca son cada vez mayores. Además, crece la preocupación, incluso entre los participantes en los mercados financieros, de que ese desequilibrio no deje de aumentar. No es probable que la tasa de interés de las cuentas de ahorro en los Estados Unidos disminuya otro 5% durante el próximo decenio ni que se permita que el déficit presupuestario se deteriore en otro 6% más del PIB. Por consiguiente, es posible que la economía mundial se encuentre en breve plazo sin el estímulo en favor del desarrollo que la ha estado impulsando durante los últimos 15 años. Existen posibilidades de que se produzca una nueva depreciación del dólar, que ayudaría a recuperar la competitividad y reequilibraría las cuentas con el exterior. Pero el efecto de una reducción notable de las importaciones realizadas por los Estados Unidos se extendería, amplificándose, por toda la economía mundial de igual modo que lo hicieron los impulsos positivos en todos estos años pasados. Esto podría fácilmente paralizar el empuje en favor del desarrollo y de la

reducción de la pobreza logrado por los países en desarrollo en los últimos años, y no precisamente por culpa de estos países.

Aparte de los grandes superávits obtenidos por algunos países en desarrollo, el motivo principal de la carga global soportada por los Estados Unidos, que quizás se esté haciendo cada vez más difícil de gestionar, es que algunos otros importantes países industrializados en lugar de asumir una función de apoyo han añadido peso a la carga global de los Estados Unidos. Teniendo presente los enormes superávits exteriores del Japón y de Alemania, y las notables mejoras registradas en sus posiciones competitivas en los últimos años, los avances en la competitividad que necesitan alcanzar los Estados Unidos deberían obtenerse principalmente a expensas de esos países, un proceso que se vería notablemente facilitado si aumentase en esos países la demanda interna, que durante tanto tiempo se ha mantenido estancada.

El papel de China en una corrección benigna de los desequilibrios mundiales es diferente del que tienen el Japón y Alemania. Desde el inicio de los años noventa, la demanda interna de China, junto con sus importaciones, ha crecido con mucha firmeza y el país ha desempeñado una función fundamental de difusión y sostenimiento del impulso de crecimiento en todo el mundo en desarrollo, un proceso al que no se deben poner trabas. Es por esto que la revaluación del renminbi debe seguir llevándose a cabo gradualmente, y no de modo abrupto, teniendo debidamente presentes las ramificaciones regionales. De modo análogo a China, los países productores de petróleo sólo han comenzado recientemente a desempeñar un papel impor-

tante en los desequilibrios. Si persiste el elevado nivel de los precios del petróleo ese factor podría contribuir a una corrección benigna de los desequilibrios mundiales debido a un crecimiento más fuerte de la demanda interna y a una mayor inversión social y en infraestructuras dirigida a diversificar las economías de esos países.

Lo que hace falta para corregir los desequilibrios mundiales es una iniciativa multilateral responsable más que el ejercicio de presiones sobre determinadas zonas del mundo en desarrollo. Un esfuerzo macroeconómico internacional bien coordinado aumentaría considerablemente las posibilidades de que los países más pobres consolidarán sus recientes avances en el crecimiento. En ausencia de un esfuerzo de esa índole, los países en desarrollo deben defender sus posiciones estratégicas de ventaja competitiva y utilizar el clima global favorable para invertir más y para reducir su deuda exterior.

#### *Fracaso del programa estándar de reformas*

La fase actual de crecimiento relativamente rápido de los países en desarrollo, impulsado por la fuerte demanda mundial que tiene su origen principalmente en los Estados Unidos y que se ha visto amplificada por la veloz expansión de la voluminosa economía china, se ha producido después de dos decenios de crecimiento insatisfactorio en la mayoría de los países en desarrollo, especialmente de África y de América Latina.

Durante los años ochenta y noventa, la mayoría de los países en desarrollo emprendieron reformas de amplio alcance orientadas al mercado con la expectativa

de que una mejor asignación de los factores sería fundamental para su integración en una economía mundial globalizada. Las instituciones de Bretton Woods desempeñaron un papel dominante en ese contexto, tanto mediante la concesión de préstamos, imponiendo su condicionalidad en materia de políticas a los países receptores de esos préstamos, como en su calidad de «centros de estudio» con importantes repercusiones en los debates internacionales sobre política económica. De ese modo, los principios subyacentes al programa de reformas no sólo configuraron las políticas económicas de los países receptores de los préstamos de las instituciones financieras internacionales, sino que también fueron ampliamente aceptados como conjunto estándar de reformas por otros países que estaban revisando sus estrategias de desarrollo a fin de alcanzar una integración más profunda en la economía globalizada mundial.

El programa de reformas se centró casi exclusivamente en las fuerzas del mercado con el objetivo de una asignación de recursos más eficiente mediante la mejora de la estructura de incentivos y la reducción de la intervención discrecional del Estado. El aumento de la eficiencia en la asignación de recursos se trató de obtener mediante la liberalización y la desregulación en el plano nacional y mediante la apertura a la competencia en el plano mundial. A lo largo de los años, ese programa de reformas se ha ampliado hasta incluir elementos adicionales como la liberalización de la cuenta de capital y la mejora de la gobernanza nacional, por una parte, y una insistencia mayor en la reducción de la pobreza y en los aspectos sociales del desarrollo, por otra.

El programa ortodoxo de reformas se basaba en la creencia de que la acumulación de capital, una condición previa tanto para el crecimiento de la producción como para la introducción de cambios en las estructuras económicas, incluidas la diversificación, la industrialización y la modernización tecnológica, llegaría inmediatamente de la mano de una mejor asignación de los recursos existentes. Esa esperanza raramente se hizo realidad. De hecho, las reformas ortodoxas se vieron acompañadas frecuentemente de bajas tasas de inversiones y de desindustrialización, a menudo con consecuencias sociales negativas. El rápido ritmo de liberalización del comercio provocó un fuerte aumento de los déficits comerciales que acompañan a cualquier tasa determinada de crecimiento, haciendo más graves las dificultades para hacer frente a los pagos y aumentando la dependencia de las entradas de capitales. Pero las iniciativas para atraer corrientes de capital obligaron a elevar los tipos de interés —lo que obstaculizó la inversión interna y frenó el crecimiento— y a reevaluar la moneda, lo cual comprometió la competitividad internacional de los productores nacionales y afectó negativamente a los resultados comerciales. En la mayoría de los países de África y de América Latina, la acumulación de capital se mantuvo a la zaga de la necesidad creciente de lograr el aumento de la productividad y la innovación tecnológica, que son los requisitos básicos para el éxito de las estrategias de desarrollo orientadas a las exportaciones. Asimismo, aunque la liberalización y la desregulación pueden haber generado aumentos de la eficiencia, esos aumentos no se tradujeron automáticamente en un crecimiento más

rápido de los ingresos. Por el contrario, conllevaron a menudo un aumento de las desigualdades. Las políticas adoptadas con objeto de lograr unos precios relativos «correctos» a nivel microeconómico fracasaron, porque en un número demasiado elevado de casos determinaron precios «erróneos» a nivel macroeconómico.

Contemporáneamente, varios países de Asia oriental vieron coronados por el éxito sus esfuerzos a favor de la convergencia basándose en un elevado nivel de acumulación de capital combinado con una apertura gradual y a menudo estratégica a los mercados internacionales. Sin embargo, a finales de los años noventa en esos países se produjo una desaceleración dramática cuando, a diferencia de la anterior gestión prudente y estratégica de la liberalización comercial, los gobiernos emprendieron una liberalización prematura de la cuenta de capital, lo que hizo vulnerables sus economías a la volatilidad de los mercados internacionales de capitales.

Esa crisis representó un punto de inflexión en varios aspectos. En primer lugar, aumentaron las críticas contra los análisis hechos por el FMI antes y después de la crisis y contra sus recomendaciones en materia de políticas, lo que empujó al Fondo a suavizar su actitud respecto a la gestión de la cuenta de capital. En segundo lugar, no todos los países afectados por la crisis aceptaron las recomendaciones del FMI sobre el ajuste que debería realizarse, lo que dio como resultado una reducción aguda de las solicitudes de asistencia hechas al FMI al tratar los países de evitar la condicionalidad que acompaña a esa asistencia. Además, se adoptaron o reforzaron algunas iniciativas regionales de coopera-

ción monetaria o financiera más estrecha con objeto de reducir la dependencia del FMI en situaciones de crisis. En tercer lugar, se puso fuertemente en cuestión la creencia de que la integración en los mercados internacionales de capitales es generalmente beneficiosa porque permite el acceso al ahorro exterior, y de que las políticas monetarias nacionales deben estar encaminadas a lograr la confianza de los mercados financieros internacionales. Los expertos y las instituciones internacionales, así como los gobiernos, comenzaron a considerar de modo más favorable los sistemas de control de los tipos de cambio, y muchos países modificaron sus objetivos de política con objeto de obtener superávits comerciales y acumular reservas.

#### *Un renovado interés en la reducción de la pobreza*

Los resultados insuficientes obtenidos por las políticas de reforma tradicionales hicieron que en los años noventa se considerara cada vez más firmemente que el programa estándar de reformas debía complementarse con medidas de reforzamiento de los derechos de propiedad, como elemento institucional clave para resolver el problema de la insuficiencia de inversiones. También se reconoció que era necesario adoptar iniciativas adicionales para mitigar los efectos de la pobreza, como respuesta a una necesidad humanitaria universalmente aceptada y para hacer que las reformas fueran aceptadas por la sociedad. La reducción de la pobreza se lograría dando una nueva dirección al gasto público con objeto de eliminar los síntomas de la pobreza. Pero es poco probable que ese tipo de política tenga efectos duraderos cuando

los cambios estructurales se realizan lentamente y la acumulación de capital es insuficiente para promover el crecimiento, aumentar la capacidad de producción y crear puestos de trabajo para los pobres. Aunque hacer más esfuerzos para erradicar la pobreza es un imperativo ético a nivel mundial, también es un imperativo financiar los gastos provocados por esos esfuerzos con cargo a recursos adicionales; modificar el destino de los fondos públicos de la realización de inversiones que pueden tener efectos duraderos de eliminación de las causas de la pobreza a la realización de gastos sociales que pueden curar temporalmente los síntomas de la pobreza puede ser contraproducente a largo plazo.

La formulación en el año 2000 de los objetivos de desarrollo del Milenio puso de manifiesto el grado de insatisfacción existente entre los dirigentes mundiales con la marcha del desarrollo y con la lucha contra la pobreza en el modo en que ambos procesos habían evolucionado en los dos decenios anteriores. Así, el objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio —Fomentar una asociación mundial para el desarrollo— añadió una dimensión internacional a los programas de reforma. Asimismo, en 2002, el Consenso de Monterrey reconoció que la capacidad de los países en desarrollo para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio dependía fuertemente de factores externos, como, entre otros, el clima internacional macroeconómico y de comercio, las corrientes de asistencia y el logro de una solución internacional al problema de la deuda. El Consenso también reconoció que los países en desarrollo se enfrentaban al reto de establecer las condiciones internas neces-

rias para lograr niveles suficientes de inversiones productivas y para asegurar la complementariedad de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo de las capacidades locales, aspectos a los que no se había prestado mucha atención en los anteriores programas de reforma. Caben pocas dudas de que un clima favorable al desarrollo económico se ve influido de modo muy profundo por el modo en que funcionan los mercados, pero también se caracteriza por externalidades de diversos tipos. Sin embargo, las recomendaciones de política que se centran en «lograr precios correctos» mediante la liberalización del mercado limitan el alcance de las políticas gubernamentales dinámicas destinadas a afrontar esas externalidades, lo cual en muchos casos puede ser determinante para las decisiones relativas a la inversión.

#### *Mejores oportunidades para las exportaciones*

Los factores externos del desarrollo están representados por los resultados del crecimiento, los cambios cíclicos y estructurales y las decisiones de política económica de los países desarrollados. El crecimiento rápido y sostenido en Asia oriental y meridional ha añadido una dimensión adicional a esa interdependencia, pero las condiciones de la demanda mundial, y por consiguiente las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, siguen estando configuradas por los principales países industrializados. Además de ampliar la demanda mundial, la mejora de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados es un factor determinante en lo que atañe a las oportunidades de exportación de los países en desarrollo. Esas

condiciones de acceso a los mercados han mejorado ligeramente como resultado de la liberalización multilateral del comercio, los acuerdos de comercio regionales y los acuerdos de comercio preferencial no recíprocos, pero, en general, las condiciones siguen pecando de parcialidad contra los países en desarrollo. También conviene señalar que la reducción de los obstáculos arancelarios ha estado acompañada de un aumento de la utilización de medidas no arancelarias, en particular de medidas antidumping, que durante los últimos 25 años han constituido el obstáculo más generalizado al comercio internacional, en particular para las exportaciones de los países en desarrollo. A menudo, las preferencias comerciales no se han utilizado plenamente y han generado beneficios limitados, no sólo debido a la incertidumbre que ha rodeado a los programas correspondientes, junto a la implantación de normas de origen restrictivas y a una cobertura de productos insuficiente, sino también debido a las limitaciones de la capacidad de oferta. Hay muchas esperanzas puestas en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales en curso, pero a menos que las esperanzas de desarrollo que se han puesto en esa iniciativa se materialicen plenamente, es poco probable que la Ronda permita obtener mejoras importantes de las oportunidades de exportación generales de los países en desarrollo. Las estimaciones de los beneficios totales que podrían obtenerse de una conclusión satisfactoria de la Ronda en lo relativo a exportaciones e ingresos son relativamente modestas, y el aumento total de las exportaciones en los países en desarrollo se distribuirá de modo desigual entre los países.

### *Progreso en el alivio*

#### *de la deuda y nuevas promesas de AOD*

Otro importante elemento que influye en los factores externos de muchos países en desarrollo, en particular los más pobres, está representado por la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y el apoyo internacional para solucionar los problemas de la deuda externa. A ese respecto fue un hito la puesta en marcha en 1996 de la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (Iniciativa para los PPME). Sin embargo, después de diez años de ejecución, esa Iniciativa todavía no han logrado con éxito todos sus objetivos. Hasta ahora, menos de la mitad de los países que reúnen los requisitos para ello se han beneficiado del monto total de alivio de la deuda que era posible lograr en el marco de la Iniciativa, y varios países siguen teniendo niveles insostenibles de deuda o se tiene previsto se superen de nuevo en los próximos años los umbrales de sostenibilidad de la deuda. Además, hasta ahora no hay pruebas evidentes de que el alivio de la deuda haya constituido una corriente financiera totalmente adicional a las corrientes de AOD.

Como medida adicional para resolver el problema de la deuda de los países más pobres, en julio del 2005 el Grupo de los Ocho anunció la adopción de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, en el marco de la cual las instituciones financieras multilaterales se comprometieron a eliminar la totalidad de la deuda de los países que cumplieran los requisitos para obtener el alivio completo de su deuda bilateral en virtud de la Iniciativa para los PPME. Aunque un alivio amplio de la deuda es una condición necesaria para que



muchos países puedan aumentar sus inversiones públicas y privadas, no constituye una solución universal a los problemas estructurales más amplios que desencadenaron la acumulación de deuda en primer lugar, y es evidente que no representa un seguro frente a una repetición de los problemas del endeudamiento.

El reto representado por la solución de esos problemas también ha sido reconocido por los principales donantes de AOD. Desde el inicio del nuevo milenio, muchos donantes se han comprometido a aumentar las corrientes de ayuda a fin de apoyar a los países en desarrollo en sus iniciativas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Pero incluso en las hipótesis más optimistas (es decir, que todos los países donantes cumplan sus compromisos), muchos países en desarrollo seguirán careciendo de los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. No hay duda de que la mayoría de los países pobres muy endeudados necesitarán financiación adicional en forma de donaciones, más que en forma de créditos, a fin de evitar nuevas dificultades en el pago del servicio de la deuda.

#### *Posibles aumentos*

##### *de las remesas de emigrantes y de la IED*

Conviene tener presente que incluso después de un aumento considerable de la AOD desde 2001 y de la previsión de que esa asistencia siga aumentando en los próximos años, es probable que las corrientes de AOD continúen siendo considerablemente inferiores a las remesas de emigrantes, que se han convertido en una fuente importante de obtención de divisas para muchos países en desarrollo. Las corrientes de reme-

sas a los países en desarrollo han sido más estables que los ingresos por exportaciones y las corrientes de capital recibidos por esos países y se han repartido de modo más igual entre los países en desarrollo que, por ejemplo, las corrientes de inversión extranjera directa (IED). Los efectos sobre el crecimiento económico del aumento a largo plazo de las remesas de emigrantes, que complementan los ingresos de los hogares, no son muy claros, pero es probable que tengan repercusiones positivas directas sobre el alivio de la pobreza. Como se prevé que las remesas de emigrantes, que representan ingresos privados, van a seguir aumentando durante un período muy amplio, convendría examinar la posibilidad de crear incentivos para utilizar esas corrientes a los efectos de formación de capital. Esto podría reforzar su repercusión en el desarrollo a largo plazo y al mismo tiempo ayudar a resolver los problemas que provocaron la emigración en primer lugar.

Después de un aumento fuerte y sostenido durante los años noventa, las corrientes de IED a los países en desarrollo se han hecho menos estables desde principios del milenio. Aunque China se ha convertido en el mayor receptor de IED entre todos los países en desarrollo, recientemente se ha producido una reanudación de las corrientes de IED a África y América Latina, impulsadas por la perspectiva de elevados ingresos en los sectores de extracción. El crecimiento de la IED respecto a la formación interna de capital o al PIB pone de manifiesto que la entrada de IED está desempeñando una función más importante en las economías en desarrollo que la que tenía hace 20 años. Pero el monto de la IED por sí solo no es un indicador de su aporta-

ción al desarrollo. Los datos empíricos apuntan a una variación considerable en los beneficios que los países receptores obtienen de las corrientes de IED, dependiendo del modo en que las políticas relativas a esas inversiones se integran en una estrategia de desarrollo más amplia y del grado en que se pueden conciliar los intereses mercantiles privados de los inversores extranjeros y los objetivos nacionales de desarrollo. La débil capacidad de negociación y de regulación que tienen los gobiernos de los países receptores puede dar como resultado una distribución desigual de los beneficios o un abuso de la posición dominante en el mercado por parte de las empresas transnacionales que no deje espacio a las inversiones nacionales.

La IED tiene cada vez más como destino los mercados mundiales y regionales, a menudo en el contexto de redes de producción internacionales, y la difusión de esas redes ofrece, en principio, nuevas posibilidades a los países en desarrollo y a las economías en transición de beneficiarse de la IED en el sector manufacturero. En África y en América Latina y el Caribe, la IED sigue concentrándose en grado muy considerable en la extracción y explotación de recursos naturales, y mantiene vínculos débiles con la economía nacional. El marco regulatorio de los países receptores puede influir en la creación de vínculos entre los productores nacionales y los asociados extranjeros, y también empujar a la IED a contribuir a la transferencia de tecnología.

#### *Evolución de los factores externos*

De modo general, ha habido mejoras durante el pasado decenio en varios elementos que constituyen los factores externos

del desarrollo, en parte como resultado del fortalecimiento de la asociación mundial para el desarrollo. Sin embargo, no se han cumplido todas las promesas o esperanzas iniciales, y en algunos ámbitos han aparecido nuevos problemas. Los diversos elementos que han constituido los factores externos del desarrollo desde mediados de los años ochenta pueden contribuir a un crecimiento más rápido y al alivio de la pobreza proporcionando nuevas oportunidades de desarrollo del comercio y de otros sectores de la economía o reduciendo las limitaciones financieras. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que el clima comercial y financiero mundial sea más favorable al desarrollo. Igualmente importante es la necesidad de reforzar los diferentes elementos de la gobernanza económica mundial y de lograr mayor coherencia entre esos elementos. El reto con que se enfrentan los países en desarrollo es traducir los cambios externos positivos en un crecimiento más rápido del valor añadido, el empleo y los ingresos en el interior de cada uno de ellos. Enfrentarse a ese reto requerirá algo más que el simple juego de las fuerzas del mercado y el reforzamiento de las políticas sociales. A fin de obtener beneficios a largo plazo para el crecimiento y el alivio de la pobreza sobre la base de las mejoras actuales y futuras de los factores externos, los países en desarrollo deben poder adoptar nuevas políticas en apoyo de las inversiones, el aumento de la productividad y la innovación tecnológica dentro de cada uno de ellos.

#### *Hacia una reorientación fundamental de las políticas*

A fin de alcanzar los objetivos de desarro-

llo del Milenio, los países en desarrollo tendrán que crecer mucho más rápidamente de lo que lo han hecho en los últimos 25 años. Pero para enfrentarse a los retos que tienen ante sí las economías en desarrollo abiertas, el alcance de la elaboración de políticas deberá ampliarse más allá de lo que ha sido aceptable en el marco del programa estándar de reformas. Es necesario adoptar políticas más dinámicas de apoyo de la acumulación de capital y de fomento de la productividad para poder participar con éxito en las relaciones económicas internacionales y para poder mejorar de modo sustantivo el bienestar de todos los grupos de la población. En el pasado se han sobrestimado frecuentemente las posibles repercusiones sobre el crecimiento de las mejoras de la eficiencia. Los resultados poco satisfactorios de las reformas orientadas al mercado llevadas a cabo por la mayoría de los países en desarrollo desde principios de los años ochenta pueden deberse en gran parte al reducido número de instrumentos de política de que disponían sus dirigentes en el contexto del paradigma de desarrollo de los últimos 25 años.

Como resultado de la integración en los mercados de productos y los mercados financieros globales, las influencias exteriores sobre los objetivos de política de los países se han hecho más fuertes, y se han intensificado las interacciones entre los objetivos internos y los externos. La disminución de la autonomía en la adopción de políticas se relaciona a menudo con los compromisos asumidos por los países en acuerdos multilaterales, especialmente en el ámbito del comercio. Pero los acuerdos comerciales bilaterales o regionales a menudo entrañan limitaciones aún más estrictas,

y también hay muchos otros canales fuera del sector comercial a través de los cuales la autonomía de las políticas puede verse reducida, con consecuencias que pueden ser todavía más graves. Un importante ejemplo está representado por las condicionalidades anexas a los créditos otorgados por las instituciones financieras internacionales. La proliferación de esas condicionalidades durante los últimos 20 años ha sido fuente de crecientes críticas, especialmente si se tiene en cuenta que las condicionalidades han alcanzado sectores estructurales e incluso no económicos sin tener suficientemente en cuenta durante su formulación factores específicos de los países.

Pero, aparte de esas limitaciones de jure de la autonomía de la política nacional, como resultado del cumplimiento de obligaciones y de la aceptación de normas establecidas por los sistemas e instituciones de gobernanza económica internacional, también hay varias limitaciones importantes de facto que tienen su origen en decisiones políticas relativas a la forma y el grado de integración de un país en la economía internacional. La más notable de esas limitaciones es la pérdida de capacidad para utilizar el tipo de cambio como instrumento eficaz de ajuste externo, o el tipo de interés como instrumento para influir en la demanda interna y en las condiciones de crédito, debido a la dependencia de las corrientes de capital privado para financiar los déficit comerciales a raíz de una liberalización de la cuenta de capital.

#### *La necesidad de innovación en las políticas*

Incluso en una economía bastante cerrada, el control oficial de los instrumentos de

política no se traduce automáticamente en un control total de los objetivos nacionales. Por consiguiente, es necesario analizar el alcance y el tipo de instrumentos de política que cada país en desarrollo tiene a su disposición para contrarrestar las debilidades generalizadas de que adolecen la formación privada de capital, el crecimiento de la productividad y la innovación tecnológica, así como las condiciones estructurales e institucionales en que esos instrumentos pueden ser utilizados de modo eficaz. Además, en una economía mundial profundamente interdependiente e integrada, las políticas adoptadas a nivel nacional deben ser complementadas por algunas políticas aplicadas y controladas a nivel internacional. De hecho, la interdependencia económica de los países constituye la principal razón de ser de las disciplinas multilaterales, ya que da lugar a las externalidades, los efectos de difusión y las oportunidades de arbitraje.

Con la liberalización del comercio internacional, la situación de la demanda externa se ha convertido en un elemento cada vez más determinante de las decisiones nacionales sobre inversiones: cuanto más pequeño sea el mercado interno y mayor el grado de apertura de la economía, mayor se hace la necesidad de depender de la demanda externa para el crecimiento y la creación de empleo. Por consiguiente, las políticas aplicadas en otros países y la competencia con los productores de esos países se convierten en elementos determinantes del crecimiento interno. Esto entraña que la existencia de normas y reglamentos multilaterales apropiados en el comercio y las finanzas puede ser considerablemente beneficiosa para iniciar y sostener

un proceso dinámico de crecimiento en los países en desarrollo.

Por otra parte, ampliar el alcance de los instrumentos de política nacionales más allá de lo que se consideraba aceptable en el marco del paradigma de desarrollo vigente durante los últimos 25 años no sólo permitiría perseguir objetivos adicionales, sino que también incrementaría el número de posibles combinaciones de instrumentos, lo que en muchos casos es un elemento decisivo para que una estrategia tenga éxito o fracase. En el plano nacional, es posible que sea necesario utilizar instrumentos de política adicionales a fin de asegurar la estabilidad de los precios y proporcionar asistencia a los productores internos en sus iniciativas para lograr la competitividad internacional y mantenerla en un proceso dinámico. Como las opciones respecto de esos instrumentos nacionales están limitadas por las políticas internacionales, estas últimas deberían diseñarse de modo que ofrezcan un alcance y una flexibilidad mayores en la aplicación de los instrumentos nacionales destinados a enfrentarse a los obstáculos más graves que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo, que son muy diferentes de unos países a otros.

#### *Reforzar los impulsos creativos de los mercados*

Como consecuencia del fracaso de políticas económicas anteriores que se basaban principalmente en las fuerzas del mercado, muchos países en desarrollo han comenzado a reexaminar la posibilidad de adoptar políticas comerciales e industriales anticipativas en sus estrategias de desarrollo, a pesar de la amplia controversia que existe respecto a su justificación y a la viabilidad

de su adopción. Algunos autores han puesto en duda la eficacia de esas políticas, tendiendo a asociarlas con estrategias fracasadas de autarquía y de sustitución de importaciones con un amplio intervencionismo gubernamental y una fuerte inclinación hacia el proteccionismo. El fundamento de las políticas comerciales e industriales anticipativas se ha puesto en duda en ocasiones debido a sus posibles efectos negativos sobre una asignación eficiente de recursos y debido a que pueden provocar una prolongada búsqueda de rentas monopolísticas. Sin embargo, en recientes investigaciones se ha señalado que la concentración exclusiva en la eficiencia de la asignación de recursos hace que se preste una atención insuficiente a estimular las fuerzas dinámicas de los mercados que sirven de base al cambio estructural y al crecimiento económico, y que las políticas industriales fueron un importante factor en que se apoyó el avance económico del Asia oriental, así como la industrialización de las economías maduras actuales.

No se debe considerar que las políticas comerciales e industriales anticipativas constituyan mecanismos autárquicos, de defensa del proteccionismo, destinados a sostener ramas económicas en olas que la producción y el empleo se ven amenazados por la competencia exterior que ha modernizado con éxito su producción. Más bien, el papel de las políticas nacionales de apoyo debe ser reforzar los impulsos creativos de los mercados y la formación de capital conexas. Esas políticas deben ayudar a resolver problemas de información y de coordinación que surgen en el proceso de formación de capital y de fomento de la productividad. También deben asegurar

que la experiencia de la producción acumulativa se traduzca en aumentos de la productividad. Esta política industrial de apoyo debe complementarse con una política comercial destinada a alcanzar la competitividad internacional en productos cada vez más complejos. Pero reconocer los posibles beneficios del comercio para el crecimiento no significa que sea necesaria una apertura de todas las ramas a los mercados internacionales. Más bien, la adquisición de la capacidad para producir de modo competitivo bienes que anteriormente se importaban es inherente a la transformación económica y marcha paralelamente al desarrollo de las exportaciones. Aplicar una protección temporal no entraña adoptar una estrategia «anticomercial», sino que debe considerarse un elemento fundamental de una política encaminada a lograr una «integración estratégica en el comercio».

#### *Políticas de apoyo flexibles*

Qué ramas de la producción deben recibir apoyo de la política industrial y comercial y durante cuánto tiempo dependerá de muchos factores, que es probable que cambien a lo largo del proceso de desarrollo económico. El apoyo de política a una categoría concreta de productos se puede adoptar en el momento en que los obstáculos tecnológicos a la entrada en un sector no son insuperables para los productores nacionales. Pero debe retirarse cuando esos productores nacionales alcancen la capacidad tecnológica, cuando la producción nacional deja de ser rentable frente a la competencia internacional o cuando se agotan las ventajas de las economías de escala o del aprendizaje por la práctica.

Conforme a esos criterios, cualquier categoría de productos puede ser candidata a la adopción de políticas de apoyo público durante un período de tiempo limitado. El objetivo no es elegir a los ganadores sino descubrir y prestar apoyo a empresas que no son suficientemente rentables.

El mantenimiento de economías de escala dinámicas requiere una sucesión de inversiones innovadoras y de procesos de aprendizaje. Las subvenciones temporales facilitan esas inversiones, mientras que la protección temporal permite el desenvolvimiento del proceso de aprendizaje. Sin embargo, al disminuir las posibilidades de aprendizaje en una actividad concreta con el aumento de la experiencia, el aprendizaje y la inversión innovadora dependen el uno del otro: nuevas inversiones innovadoras abren nuevas posibilidades de aumentar el aprendizaje, lo que a su vez sienta las bases de una utilización productiva de una nueva serie de inversiones innovadoras, en un proceso continuo.

Cualquier fórmula de política de desarrollo debe reconocer las grandes diferencias que existen entre unos países y otros y respetar las características únicas de cada uno. Sin embargo, hay elementos comunes que permiten establecer algunos principios generales de política, que deben ser traducidos en políticas concretas aplicables de modo individual a cada país. Esos principios generales incluyen políticas en apoyo de la inversión innovadora y de la adaptación de las tecnologías importadas a las condiciones locales. El apoyo a las inversiones nacionales, así como a las extranjeras, debe combinarse con un marco adecuado de regulación y fiscalidad para asegurar progresos óptimos en el desarrollo. A

ese respecto, es necesaria una perspectiva pragmática y estratégica para integrar la IED en una estrategia de desarrollo más amplia de logro del cambio estructural y tecnológico. Es mucho más probable que las medidas de política industrial tengan éxito si se complementan con políticas comerciales destinadas a lograr la competitividad internacional en productos cada vez más complejos. El apoyo de política sólo debe proporcionarse sobre la base de objetivos operacionales claramente establecidos, de criterios claros para supervisar esos objetivos y de plazos determinados.

#### *Restricciones impuestas por los acuerdos internacionales de comercio*

Existe una preocupación generalizada de que las normas y reglamentos del comercio internacional que están surgiendo de las negociaciones comerciales multilaterales y de un número cada vez mayor de acuerdos regionales y bilaterales de comercio, podrían impedir la utilización de las medidas de política que sirvieron para desarrollar las economías maduras y los países de industrialización tardía actuales. Esto provocaría una reducción considerable de la flexibilidad de que disponen los gobiernos nacionales para perseguir sus objetivos de desarrollo. Otra preocupación es que esas normas y compromisos, que en términos jurídicos son vinculantes en igual grado para todos los países, en términos económicos puedan imponer limitaciones que serían más vinculantes para los países en desarrollo que para los desarrollados, debido a las diferencias en sus características estructurales y en sus niveles de desarrollo industrial respectivos.

La imposición a los inversores extranjeros de prescripciones en materia de resultados es una medida regulatoria fundamental que ha quedado restringida en virtud del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Mientras que los países desarrollados han utilizado ampliamente esas prescripciones en fases anteriores de su desarrollo industrial, los países en desarrollo sólo han comenzado recientemente a utilizar esos instrumentos de política a fin de promover su industrialización y su modernización tecnológica. En el marco de las iniciativas de participación en redes de producción internacionales, por ejemplo, se han adoptado prescripciones sobre el contenido de origen nacional con miras a fomentar la transferencia de tecnología y el empleo de insumos producidos en el país. Los datos empíricos sugieren que esas medidas pueden ayudar a que se logren dichos objetivos. Sin embargo, los países desarrollados han planteado varios procedimientos ante el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente en el sector de los vehículos de motor, invocando las normas y compromisos establecidos en el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se aplica a determinadas subvenciones, por lo que afecta la función selectiva de la política. Ese Acuerdo es asimétrico en la medida en que las subvenciones entrañan un costo para los presupuestos públicos que los países desarrollados pueden permitirse más fácilmente que los países en desarrollo. Dicho Acuerdo prohíbe condicionar las subvenciones a

los resultados en materia de exportaciones. Sin embargo, ese ha sido un instrumento importante de los mecanismos de control recíproco utilizados por algunos países del Asia oriental que a menudo se han considerado fundamentales para el logro de los importantes éxitos de la política industrial de esa región en comparación con América Latina.

Muchos observadores consideran que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio es el más controvertible de todos los acuerdos de la Ronda Uruguay debido a su potencial para restringir el acceso de los países en desarrollo a la tecnología, los conocimientos y las medicinas. Las limitaciones introducidas por ese Acuerdo crean una asimetría que favorece a quienes poseen propiedad intelectual protegida, que se encuentran principalmente en los países desarrollados, a expensas de quienes tratan de acceder a ese contenido intelectual, que se encuentran principalmente en los países en desarrollo. Además, las disposiciones de ese Acuerdo son específicas y vinculantes y pueden invocarse a los efectos de la protección de la propiedad intelectual, y su incumplimiento puede denunciarse ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Por el contrario, las disposiciones relativas a la transferencia de tecnología y la cooperación técnica, que son importantes sobre todo para los países en desarrollo, se basan en la «buena voluntad» y son difíciles de hacer cumplir, y su incumplimiento no está castigado. Por otra parte, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ofrece diferentes posibilidades de aplica-

ción de unos países a otros. Por ejemplo, los países en desarrollo pueden imponer normas estrictas respecto a la difusión de las patentes y otorgar posteriormente derechos limitados sobre ellas o pueden imponer un uso discrecional flexible de la concesión obligatoria de licencias. Sin embargo, en muchos casos los acuerdos regionales y bilaterales de comercio anulan parte de la autonomía que ese Acuerdo da a los países en desarrollo.

*Aplicación de aranceles a los productos industriales en apoyo de la diversificación*

En muchos aspectos, la aplicación de aranceles a los productos industriales no es el mejor instrumento para promover la diversificación y la innovación tecnológica. Sin embargo, los dirigentes de los países en desarrollo pueden sentir dudas respecto a abandonar esos aranceles, por tres razones principales. En primer lugar, los aranceles son una fuente importante de ingresos fiscales para muchos países en desarrollo. En segundo lugar, desde que los acuerdos de la Ronda Uruguay redujeron el grado de libertad que tenían los países en desarrollo para utilizar otras políticas a fin de promover la diversificación y la innovación tecnológica, la importancia relativa de los aranceles aplicados a los productos industriales ha registrado un aumento. En tercer lugar, y quizás lo más importante, la repercusión económica de los cambios en los aranceles aplicados a los productos industriales se evalúa a menudo en términos de los beneficios o pérdidas de bienestar que se producen debido a la reasignación de los recursos existentes. Desde esa perspectiva, una política comercial de establecimiento de aranceles bajos y uniformes a

todos los sectores industriales, con una cobertura plena de las consolidaciones, optimizará los beneficios económicos para un país. Pero una evaluación de esa índole presta poca atención a las repercusiones de las reducciones de los aranceles y de su armonización sobre la acumulación de capital, la innovación tecnológica y el aumento de la productividad, que son básicos para la industrialización y el desarrollo económico. Para los países en desarrollo es importante poder modular los tipos arancelarios aplicados a las categorías particulares de productos industriales de conformidad con su política de innovación tecnológica como instrumento clave de política sectorial. Naturalmente, ese tipo de política arancelaria no entraña la aplicación en un momento determinado de tipos arancelarios elevados a todos los sectores ni la aplicación de tipos arancelarios medios elevados. Por el contrario, es probable que dé como resultado que los tipos arancelarios medios aplicados sean más bajos de lo que serían si se adoptara una política arancelaria basada en una perspectiva de diferenciación de unas líneas arancelarias respecto a otras.

Para adoptar este tipo de política arancelaria flexible lo ideal sería un marco estratégico de mantenimiento de aranceles consolidados a un nivel relativamente elevado (o de mantenimiento de un número importante de aranceles industriales no consolidados) y de modulación de los tipos arancelarios aplicados a sectores industriales particulares a un nivel medio relativamente bajo. Esto sería posible si las obligaciones de reducción de aranceles en los sectores industriales impuestas por los acuerdos internacionales se aplicaran úni-



camente a los aranceles medios, y no a las líneas arancelarias individuales, como sucede en el caso de la mayoría de los acuerdos comerciales multilaterales celebrados hasta ahora. Varios países en desarrollo han mantenido un régimen arancelario que les permite modular los tipos arancelarios aplicados a los productos manufacturados. Sin embargo, las negociaciones multilaterales en marcha sobre acceso a los mercados no agrícolas tienen como uno de sus objetivos reducir esa flexibilidad en el establecimiento y consolidación de aranceles que los países en desarrollo podían mantener hasta ahora.

*Posibilidades de adopción de políticas dinámicas en el comercio y la industria*

La evaluación de en qué medida los diversos acuerdos internacionales sobre comercio han limitado el grado de libertad de los países en desarrollo para aplicar políticas dinámicas en el comercio y la industria ofrece un panorama mixto. Por una parte, las normas y compromisos de la OMC han hecho mucho más difícil que los países en desarrollo combinen una orientación hacia el exterior con el tipo de instrumentos de política que los países con economías maduras y los países de industrialización tardía actuales emplearon para promover la diversificación económica y la innovación tecnológica. Por otra parte, en virtud del marco actual de normas multilaterales de comercio, los países todavía tienen la posibilidad de adoptar políticas que los ayuden a generar nueva capacidad productiva y nuevos sectores con ventaja comparativa. Esas políticas entrañan en gran medida la provisión de fondos públicos en apoyo de la investigación y el desarrollo y las activi-

dades de innovación. Los países que están en condiciones de utilizar las normas y compromisos de la OMC con esos fines pueden continuar a proporcionar apoyo a sus propias industrias, ayudar a las empresas líderes nacionales y promover de modo general las iniciativas nacionales en favor de la innovación tecnológica.

Por consiguiente, subsiste un grado considerable de libertad para la adopción de políticas nacionales que todavía no ha sido limitado por los acuerdos de la Ronda Uruguay. Sin embargo, tampoco hay que infravalorar las asimetrías de los acuerdos de esa Ronda. Esas asimetrías se deben al hecho de que mientras que los acuerdos negociados se aplican en pie de igualdad a todos los miembros de la OMC desde el punto de vista de las obligaciones jurídicas, representan una carga mucho mayor para los países en desarrollo desde las perspectivas económicas. Por consiguiente, es de importancia fundamental tener presente el principio de las «reglas de juego uniformes» no sólo en lo que se refiere a los imperativos jurídicos, sino también, cosa que es aún más importante, en lo que se refiere a los imperativos económicos, teniendo presentes las diferencias en las características estructurales y los niveles de desarrollo industrial de los países. Asimismo, hay que considerar qué es lo que quedará del grado de libertad mencionado a los dirigentes de los países en desarrollo después de que los acuerdos de la Ronda Uruguay se vean todavía más limitados por la serie de acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales concertados con países desarrollados.

El Programa de Trabajo de Doha todavía tiene que cumplir las promesas de desa-

rollo hechas en la Declaración de Doha. El resultado final puede muy bien reducir la flexibilidad de los países en desarrollo para adoptar políticas, en particular en el sector de los aranceles industriales. Por otra parte, la falta de progreso en las negociaciones multilaterales puede hacer que se dé mayor importancia a los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales como mecanismos jurídicos en que se definen las normas y disciplinas del comercio internacional. Aunque esos acuerdos pueden mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, también pueden entrañar una mayor reducción del grado de libertad de las políticas nacionales que el que permita el acuerdo de la Ronda de Doha. Esto podría hacer aún más difícil para los países en desarrollo crear la capacidad de oferta necesaria para aprovechar la mejora de las oportunidades de exportación.

*Los mercados financieros y la elección del régimen de tipo de cambio*

El proceso de globalización en curso también ha cambiado el marco de la política macroeconómica nacional. Para muchos países en desarrollo y economías en transición, la apertura de sus fronteras al comercio internacional y a las corrientes privadas de capital ha ido acompañada de crisis provocadas por la inestabilidad y la agitación en los mercados financieros internacionales.

La desregulación de los mercados financieros internos, incluida la eliminación de los controles del crédito, la desregulación de los tipos de interés y la privatización de los bancos, fue un elemento fundamental del programa de reformas de los

años ochenta y noventa. Se basó en la creencia de que la eliminación de la «represión financiera» y la imposición de la libertad de precios en los mercados de capitales y monetarios mejorarían la asignación intertemporal de recursos, fomentarían el ahorro y atraerían recursos adicionales al sistema bancario. Combinando esto con una liberalización de la cuenta de capital, los países en desarrollo podrían atraer ahorros financieros procedentes de economías más prósperas y más ricas en capitales, superando de ese modo uno de los mayores obstáculos al crecimiento.

Al mismo tiempo, sin embargo, no había un concepto claro de cómo se deberían determinar o regular el precio internacional más importante, el tipo de cambio, y, estrechamente ligado a él, el tipo de interés. Las dos opciones para la política nacional relativa al tipo de cambio que acabaron considerándose viables fueron la de permitir una flotación libre de la moneda o la de adoptar un tipo de cambio fijo («paridad inamovible»), opciones a las que se dio en denominar «solución bipolar».

Para las pequeñas economías abiertas, en particular para los países en desarrollo, el tipo de cambio es el precio más importante existente y tiene una repercusión enorme en el nivel de precios interno y en la competitividad general. Debe ser suficientemente flexible para evitar desajustes pertinaces que dañen la competitividad de los productores nacionales y sus resultados comerciales. Al mismo tiempo, se debe evitar una volatilidad excesiva del tipo de cambio, que multiplicaría los riesgos para las inversiones a largo plazo, fomentaría la inflación interna y alentaría la especulación financiera.

La «solución bipolar» se basa en la premisa de que, en el caso de la flotación libre, los mercados financieros internacionales ajustarán sin brusquedades los tipos de cambio a su nivel de «equilibrio», mientras que, en el caso de la «paridad inamovible», los mercados de productos, financieros y de trabajo siempre se ajustarán sin brusquedades pero rápidamente a un nuevo equilibrio en el tipo de cambio preestablecido. Sin embargo, la realidad es que los tipos de cambio sometidos a un régimen de flotación se han demostrado altamente inestables y han provocado largos períodos de desajuste, con graves consecuencias para la actividad económica real de los países que lo han adoptado. La experiencia con las «paridades inamovibles» tampoco ha sido satisfactoria: como el tipo de cambio no puede corregirse cuando se producen graves contingencias externas o desajustes, el proceso de ajuste es costoso en términos de producción perdida, y son los sectores reales de la economía nacional los que soportan la carga.

Teniendo en cuenta esa experiencia con los tipos de cambio rígidamente fijos o de flotación libre, los regímenes «intermedios» se han convertido en la opción preferida por la mayoría de los países en desarrollo con mercados de capital abiertos. Estos regímenes ofrecen más espacio para maniobrar cuando se produce una inestabilidad en los mercados financieros internacionales y permiten el ajuste del tipo de cambio real a un nivel más adecuado a la estrategia de desarrollo de un país. Ninguna de las dos opciones que conforman la «solución bipolar» ofrece esas posibilidades. Combinar una cuenta de capital completamente abierta con una autonomía ple-

na en la política monetaria y una estabilidad absoluta del tipo de cambio es imposible, pero establecer un régimen de tipo de cambio de flotación dirigida, combinado con controles de capital selectivos, (es decir, que mantengan cierto grado de autonomía de la política monetaria) parece ser una solución no perfecta pero sí viable.

*Un objetivo más eficaz  
de las políticas macroeconómicas*

La idea de que la estabilidad de precios es la condición más importante para lograr un crecimiento satisfactorio ha dominado la elección de los instrumentos de la política macroeconómica en los países desarrollados y en los países en desarrollo en los dos últimos decenios. El enfoque ortodoxo de «políticas macroeconómicas seguras» ha asignado a la política monetaria el papel de parachoques frente a cualquier combinación de políticas fiscales y estructurales y a cualquier tipo de crisis grave, independientemente de si ésta se ha originado en el sector de la oferta o en el de la demanda. El papel de la política fiscal se ha limitado en ese caso a ayudar a la política monetaria a mantener bajos los déficit presupuestarios.

La estabilización de precios también ha sido una meta fundamental en los casos en que la convergencia económica se ha visto coronada por el éxito, pero la adopción de políticas para lograr esa meta ha sido diferente. En las nuevas economías industriales (NEI) de Asia, la estabilización se logró principalmente mediante instrumentos no monetarios heterodoxos, como la política de ingresos o la intervención directa en los mercados de productos y de trabajo. Al mismo tiempo, las políticas monetaria y fiscal adoptaron instrumentos

para lograr un crecimiento rápido y una inversión elevada: tipos de interés bajos y, al menos desde la crisis financiera asiática, un tipo de cambio ligeramente infravalorado, combinado con un estímulo fiscal cuando fue necesario teniendo en cuenta los acontecimientos cíclicos.

El punto de partida de esas políticas es la percepción de que en un mundo en que el aumento programado del ahorro no genera automáticamente un aumento de la inversión fija, la política económica debe centrarse en la creación de ahorro mediante la inversión y el crecimiento resultante de los ingresos. Este método requiere una política monetaria que proporcione posibilidades de financiación a empresas que todavía no existen. Esa política es potencialmente inflacionaria, pero no provocará inflación si la inversión y el crecimiento reales absorben el exceso de liquidez creado. Por lo tanto, hay un vínculo estrecho entre el proceso de crecimiento convergente y el cambio estructural, por una parte, y el desarrollo del sistema monetario y de los instrumentos de estabilización de un país, por otra.

La financiación externa sigue siendo necesaria en la medida en que las mayores importaciones de bienes de capital como resultado del aumento de las inversiones provocan un déficit por cuenta corriente. Pero muchos casos de éxito del crecimiento convergente, y muy recientemente el caso de China, han demostrado que esos déficits no se producen inevitablemente y que la financiación interna de las inversiones puede determinar un aumento considerable de las tasas de crecimiento sin necesidad del ahorro extranjero. El factor decisivo para el crecimiento convergente es la

acumulación interna de capital en un proceso de aumento de los ingresos reales de todos los grupos de la sociedad.

En cualquier caso, la estabilización de precios es fundamental para sostener un proceso de crecimiento dinámico: en los países expuestos a una inflación elevada es mucho más difícil iniciar y mantener un proceso de desarrollo y de crecimiento convergente debido a la necesidad frecuente de limitar la creación de dinero y crédito. Sin un número suficiente de instrumentos de política que puedan utilizarse de modo eficaz para reducir los riesgos inflacionarios, el intento de promover el desarrollo mediante políticas macroeconómicas expansionistas está por lo general destinado al fracaso, ya que la inflación aumentará rápidamente. De modo inverso, los países que utilizan con éxito instrumentos heterodoxos para lograr la estabilidad de precios tienen más margen de maniobra para emplear la política macroeconómica a fin de fomentar un proceso de desarrollo promovido por las inversiones.

*Tipos de cambio, tipos de interés y entrada de corrientes de capital*

En ausencia de acuerdos multilaterales eficaces de regulación de los tipos de cambio, la política macroeconómica de muchos países en desarrollo ha tratado cada vez más de evitar la sobrevaloración de las monedas. Esto no sólo ha sido un medio de mantener o mejorar la competitividad internacional, sino que también es una condición necesaria para mantener bajos los tipos de interés nacionales y un seguro contra el riesgo de futuras crisis financieras.

La independencia frente a los mercados internacionales de capitales permite a

los bancos centrales utilizar los instrumentos de que disponen para perseguir activamente el logro de las metas de desarrollo, a condición de que se mantenga controlado un posible repunte de la inflación mediante el empleo de medidas no monetarias como la política de ingresos, el fomento de las instituciones a fin de lograr un consenso nacional en apoyo de reivindicaciones salariales razonables o la intervención gubernamental directa en la fijación de los precios y, lo que incluso es más importante, de los salarios nominales. Ejemplos de este enfoque son la combinación de políticas económicas de algunas NEI asiáticas y de China después de su crisis financiera de 1994 y, más recientemente, el experimento de la Argentina con nuevos mecanismos de estabilización de precios. Muchos otros países en desarrollo que carecían de instrumentos de política adicionales para estabilizar la inflación tuvieron que elegir entre una política de bajos tipos de interés que favorece las inversiones internas y desalienta la entrada de capitales, pero alimenta la inflación, y una política de tipos de interés relativamente elevados que mantiene baja la inflación pero desalienta la inversión interna y atrae la entrada de capitales, lo que hace necesaria la intervención y, a menudo con altos costes, la esterilización monetaria.

La heterodoxa combinación asiática de políticas económicas se ha complementado con varias formas de regulación de la cuenta de capital. Aunque esa regulación puede ayudar a contener las crisis, y en alguna medida también a prevenirlas, el objetivo principal de la política económica debería ser evitar el surgimiento de grandes diferencias entre los tipos de interés, de

posibilidades de arbitraje y de incentivos a la especulación. Aunque la especulación basada en la revaluación de las monedas y las desestabilizadoras corrientes de capital especulativo que se derivan de ella no pueden evitarse por completo, la adopción de un criterio pragmático de regulación de esos fenómenos se ha demostrado útil.

#### *Mejora de las instituciones nacionales y de la gobernanza*

Es cada vez mayor el consenso entre los economistas y las instancias normativas de que las instituciones nacionales son un factor fundamental del crecimiento. Hay mucho menos acuerdo respecto a cuál es exactamente el papel de las instituciones en el logro de los objetivos de desarrollo y qué tipo de medidas institucionales es el más apropiado para alcanzar dichos objetivos.

La opinión generalizada es que el papel fundamental de las instituciones debe ser reducir los costos de transacción a fin de crear nuevos mercados y hacer que los mercados existentes funcionen de modo más eficiente. Las políticas económicas deben recibir el apoyo de instituciones análogas en todo el mundo, dedicadas en particular a conceder y proteger los derechos de propiedad, de modo congruente con las «prácticas idóneas universales» vigentes en la actualidad en los países desarrollados. Quienes proponen ese criterio apuntan a los datos empíricos de análisis comparativos entre países en los que de modo generalizado se establece una correlación positiva entre la calidad de las instituciones y el nivel de ingresos. Sin embargo, esto no entraña que una mejora de las condiciones institucionales que son favo-

rables a los mercados (como la protección de los derechos de propiedad, el Estado de derecho y las políticas de lucha contra la corrupción) sea una condición imprescindible para el crecimiento y la convergencia con los países avanzados. Más bien, las buenas instituciones y los buenos resultados económicos están interrelacionados.

Un análisis más a fondo de la relación que existe entre la calidad de las instituciones y la convergencia de los ingresos de los países en desarrollo con los de los países desarrollados pone de manifiesto que tanto las economías en desarrollo divergentes como las convergentes poseen un nivel relativamente bajo de calidad institucional. Esto sugiere que una reforma institucional en gran escala es raramente necesaria en las fases iniciales a fin de acelerar el crecimiento. Es únicamente después de que los países en desarrollo hayan alcanzado una convergencia económica sostenida cuando puede hacerse necesario crear instituciones análogas a las existentes en los países desarrollados actuales.

*Instituciones de apoyo a las políticas comerciales e industriales dinámicas*

Dar preponderancia a la industrialización y al cambio estructural entraña asignar a las instituciones un papel adicional de provisión de mecanismos para la aplicación eficaz de las políticas destinadas a lograr altos niveles de inversión y a estimular la adopción de nuevas tecnologías. Por consiguiente, el principio orientador del cambio institucional debe ser solucionar los problemas de información y coordinación que obstaculizan la adopción de las decisiones empresariales y mejorar los frenos y contrapesos a la discrecionalidad gubernamental para tomar medidas.

Aunque las instituciones deben desempeñar funciones muy análogas en los diferentes países, su forma puede variar considerablemente de un país a otro, así como en un mismo país con el transcurso del tiempo.

Un elevado número de países en desarrollo adoptaron políticas comerciales e industriales dinámicas hasta el inicio de los años ochenta. Sin embargo, en aquella época no se reconocía suficientemente que la aplicación con éxito de esas estrategias requería disponer de una capacidad institucional y administrativa complementaria. Fue únicamente después de haberse llevado a cabo un análisis de los éxitos obtenidos por los países de industrialización tardía, particularmente en el Asia oriental, que se reconoció de modo amplio la importancia que tenía el apoyo institucional para hacer más eficaces los instrumentos de la política nacional.

A los efectos de iniciar y mantener un proceso de crecimiento sostenido y de cambio estructural es particularmente importante contar con instituciones que administren las rentas económicas derivadas de las políticas comerciales e industriales dinámicas. Una vez que una economía ha emprendido el camino del crecimiento convergente sostenido, aumentará paralelamente la capacidad del gobierno para apoyar la creación de instituciones de alta calidad mediante un incremento del gasto público. Esos dos procesos están estrechamente interrelacionados y crean un círculo virtuoso de mejora de los resultados económicos, transformación profunda de las instituciones y adopción de políticas públicas más eficaces.

Vincular el apoyo a los resultados eco-

nómicos obtenidos asegura que las rentas iniciales se utilicen para una labor de fomento y que esa utilización acabe suprimiéndose una vez que madura la actividad que recibía el apoyo. En cierto modo, la aplicación de esas prescripciones en materia de resultados es el «bastón» que complementa necesariamente la «zanahoria» representada por la creación de rentas temporales procedentes de subvenciones o derivadas de la protección. La relación entre la administración pública y el sector privado debe ser de «autonomía integrada». La eficacia de las políticas comerciales e industriales dinámicas para lograr sus objetivos depende de la profesionalidad de la administración pública y de la eficiencia del intercambio de información entre los sectores público y privado. También depende del grado de autoridad que posean los órganos que establecen la política pública y del acceso que tengan a recursos presupuestarios que puedan destinarse al logro de los objetivos correspondientes, incluso mediante la creación y la eliminación de rentas. Sin embargo, no hay motivo para suponer que las disposiciones institucionales necesarias para aplicar políticas más ortodoxas (como una rápida liberalización y privatización) sean menos exigentes que las que se requiere adoptar para aplicar políticas de apoyo dinámicas.

*Instituciones multilaterales  
y gobernanza a nivel mundial*

El grado considerable, que sigue en aumento, de interdependencia global en las relaciones económicas del mundo contemporáneo justifica firmemente la necesidad de un sistema sólidamente estructurado de gobernanza económica a nivel mundial.

Las políticas económicas nacionales de carácter egoísta, si no se contrarrestan, pueden provocar efectos acumulativos. Por otra parte, la interdependencia económica mundial ofrece una oportunidad a los dirigentes de los países económicamente poderosos para adoptar deliberadamente políticas de empobrecimiento de los vecinos. Pueden sentirse tentados a utilizar políticas comerciales, macroeconómicas, financieras o cambiarias para lograr determinados objetivos económicos nacionales -como lograr fines mercantilistas o retrasar el ajuste de desequilibrios internos o externos- que pueden dañar los resultados económicos de otros países. En ausencia de disciplinas y cooperación multilaterales, la adopción de medidas de retorsión por los países que resultan afectados negativamente puede desembocar en inestabilidad y perturbaciones en las relaciones económicas internacionales, con consecuencias desfavorables para todos los países.

Pero para que esa acción colectiva a nivel mundial sea aceptable para todas partes debe ser el resultado de un proceso de consultas basado en la participación plena, voluntaria y en condiciones de igualdad de todas las partes interesadas. La percepción de que las disciplinas multilaterales tienen un alcance excesivamente amplio y limitan el logro de los objetivos legítimos de desarrollo nacional depende en grado elevado de las características estructurales y el nivel de desarrollo de la economía de cada país. No existe un único punto de equilibrio cuantificable entre las disciplinas multilaterales y la autonomía de la política nacional que pueda aplicarse a todos los países o a todas las esferas de actividad económica.

El régimen multilateral de comercio administrado por la Organización Mundial del Comercio contribuye a la certidumbre y previsibilidad del comercio internacional, ya que ofrece un marco para la realización ordenada y regulada del comercio internacional, con frenos y contrapesos, arbitraje de las diferencias entre Estados y determinación de las sanciones aplicables. Ese régimen ha sufrido presiones cada vez más intensas para ampliar el número de sectores regulados por disciplinas multilaterales y avanzar hacia el establecimiento de un marco regulatorio homogéneo. Sin embargo, es improbable que esos cambios puedan tener suficientemente en cuenta las asimetrías existentes entre los diferentes agentes de la economía mundial. A fin de evitar una parálisis de las negociaciones multilaterales, que tendría consecuencias negativas sobre los avances sustanciales que las disciplinas multilaterales en el ámbito del comercio internacional han logrado hasta ahora, el régimen de comercio multilateral debe ser por completo no excluyente y tener un grado suficiente de flexibilidad para acomodar los intereses y necesidades de todos sus miembros.

*¿Cómo puede progresar el régimen multilateral de comercio?*

Habría que llevar a cabo más deliberaciones y negociaciones para explorar la gama de opciones existentes de establecimiento de un nuevo marco o nuevas directrices de la OMC en relación con el trato especial y diferenciado. Convendría, probablemente, que esa labor partiera del reconocimiento de que el trato especial y diferenciado aplicable a los países en desarrollo tiene como objeto corregir los desequilibrios

estructurales más que el otorgamiento de concesiones. Desde esa perspectiva, y en el espíritu de una asociación mundial para el desarrollo, los países desarrollados deberían convenir en el establecimiento de un nuevo marco o de nuevas directrices en relación con el trato especial y diferenciado sin recibir concesión alguna a cambio.

Las diferencias entre los países en sus características estructurales o en sus planteamientos de política económica pueden ser tenidas en cuenta de dos modos. El primero es adoptar un enfoque específico respecto de cada país que dé a los países miembros la opción de no aplicar determinadas normas y compromisos, dependiendo de sus prioridades nacionales concretas. Esta flexibilidad permitiría a los países en desarrollo reivindicar cierta libertad en la aplicación de las disciplinas multilaterales de modo consecuente con la política de logro de los objetivos de desarrollo que tenga cada uno de ellos. La principal desventaja de ese criterio es que daría como resultado un régimen de comercio con múltiples categorías, lo que violaría la norma básica de no discriminación y complicaría la adhesión al régimen vigente basado en el consenso. Asimismo, ese criterio corre el riesgo de provocar una proliferación de acuerdos específicos, con disciplinas que podrían ir más allá del alcance deseado por los países en desarrollo durante un número elevado de años. Conforme a ese criterio los países que elijan no aplicar determinadas normas no disfrutarán de las ventajas de las disciplinas multilaterales vigentes y quizás no puedan renegociarlas una vez que decidan firmar un acuerdo específico.

El segundo modo es adoptar un enfo-



que específico respecto de cada país que establezca criterios para la concertación de acuerdos individuales en los que se establecerían las bases para determinar si los países miembros podrían no aplicar durante un período limitado de tiempo las disciplinas negociadas. Como en el caso del primer modo, la elección de este segundo modo establecería una diferenciación entre los países en desarrollo, pero en este caso la diferenciación se basaría en criterios objetivos. Los criterios utilizados y los niveles concretos elegidos se establecerían en negociaciones en que se determinaría un equilibrio entre las necesidades de un país y el posible daño infligido a otros miembros al no aplicarse la norma correspondiente.

Esos modos de diferenciación se han reseñado con el único objetivo de indicar algunas soluciones posibles. Las deliberaciones y negociaciones multilaterales pueden muy bien ofrecer otras soluciones, pero independientemente de la opción que se elija, es necesario que se tenga presente la amplia disparidad de características estructurales y de planteamientos de política económica que existen entre los numerosos países miembros de la OMC, así como la consiguiente necesidad de una mayor flexibilidad.

#### *Asimetrías en la gobernanza económica mundial*

Para lograr un equilibrio apropiado entre dar espacio a las políticas nacionales y respetar las disciplinas y compromisos internacionales no sólo es necesario reforzar la dimensión de desarrollo del sistema multilateral de comercio sino también mejorar la gobernanza mundial de las relacio-

nes monetarias y financieras internacionales. En la actualidad, ese equilibrio no está asegurado debido sobre todo a dos asimetrías. La primera es que, contrariamente a la estructura institucional existente en el comercio internacional, los acuerdos monetarios y financieros vigentes en el plano internacional no están integrados en un sistema multilateral basado en normas que aplique una serie concreta de principios básicos a todos los participantes. Esta asimetría tiene efectos negativos particularmente fuertes sobre los países en desarrollo, porque las políticas monetarias y financieras nacionales que los países persiguen de modo egoísta pueden tener efectos mucho más perjudiciales que los provocados por las políticas de comercio o relacionadas con el comercio. La segunda asimetría es que las normas y compromisos multilaterales que regulan las relaciones económicas internacionales son, en términos jurídicos, igualmente vinculantes para todos los participantes, mientras que, en términos económicos, adolecen de un sesgo favorable a tener en cuenta de modo primordial las necesidades de los países desarrollados.

Conjuntamente, esas dos asimetrías dan como resultado normas y prácticas internacionales que están dirigidas a aumentar la integración económica en una serie de sectores fundamentales para los intereses y prioridades de los países desarrollados, y a reducir el grado de libertad de las políticas económicas nacionales en sectores fundamentales para la industrialización y la convergencia económica de los países en desarrollo. De ese modo, en términos cualitativos, y desde la perspectiva del desarrollo, el alcance de las disciplinas multilaterales

en la realidad vigente de la gobernanza económica mundial parece ser excesivamente reducido en el ámbito de las relaciones monetarias y financieras internacionales, mientras que puede ser excesivamente amplio en el ámbito del comercio internacional.

Esto es así debido a que el rápido avance de la globalización en las relaciones monetarias y financieras no ha ido acompañado de una transformación igualmente rápida de las normas y disciplinas monetarias y financieras internacionales. Sobre todo, el sistema actual carece de acuerdos institucionales para hacer que se aplique la disciplina multilateral en materia de tipos de cambio. Hasta principios de los años setenta, el sistema de Bretton Woods obligaba a los bancos centrales a intervenir en los mercados cambiarios a fin de mantener dentro de un margen estrecho la estabilidad del tipo de cambio y de limitar los movimientos especulativos de capitales a corto plazo que se habían demostrado tan perjudiciales en el período de entreguerras. Mediante el establecimiento de bandas estrechas de fluctuación del tipo de cambio, el sistema de Bretton Woods limitaba la capacidad de los gobiernos para manipular los tipos de cambio de sus monedas. Estos arreglos institucionales permitían al sistema mantener un equilibrio entre la autonomía de la política nacional por una parte y las disciplinas multilaterales, por otra. El sacrificio de la autonomía monetaria formal se veía compensado por la estabilidad en los mercados financieros y por una mayor previsibilidad en el comercio internacional y en las decisiones conexas relativas a las inversiones en capital fijo.

El Convenio Constitutivo del FMI contenía disposiciones para que los países miembros pudieran llevar a cabo modificaciones de los tipos de cambio a fin de prevenir o corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin tener que recurrir a medidas «perniciosas para la prosperidad nacional o internacional» (art. 1). En muchos casos esas medidas iban acompañadas de recursos financieros suficientes para que los países afectados pudieran hacer frente a sus obligaciones, lo que permitía suavizar las presiones del ajuste. Sin embargo, a raíz de la desaparición del sistema de Bretton Woods de regulación de los tipos de cambio, el equilibrio entre la financiación y el ajuste en las situaciones de crisis se fue perdiendo gradualmente. La provisión de liquidez para permitir a los países hacer frente a sus dificultades en los pagos era a menudo insuficiente, a la vez que el FMI comenzaba a imponer amplios requisitos de ajuste de las políticas macroeconómicas e incluso estructurales.

En la actualidad, el FMI puede intervenir en la política cambiaria de un país únicamente si ese país solicita apoyo financiero del Fondo, quedando entonces sujeto a la condicionalidad del FMI. Por el contrario, en los casos en que se celebran negociaciones sobre los tipos de cambio de las monedas más importantes, dichas negociaciones se llevan a cabo fuera del FMI, principalmente en las reuniones del Grupo de los Siete o en conversaciones bilaterales entre los principales países industrializados. De hecho, la institución encargada de promover la estabilidad de los tipos de cambio y de prevenir un desequilibrio excesivo y prolongado en los pagos no tiene capacidad para imponer disciplinas válidas.

das en relación con las políticas de los países que son responsables de los mayores desequilibrios externos y cuya volatilidad en materia de tipos de cambio tiene las más amplias repercusiones -negativas- sobre la economía internacional. La supervisión de las políticas llevada a cabo por el FMI está limitada principalmente a sus miembros más pobres, que deben solicitar recursos financieros al Fondo debido a que carecen de acceso a fuentes de financiación privadas, y, ocasionalmente, a las economías de mercado emergentes que sufren perturbaciones en los mercados financieros y crisis financieras. Como resultado de esto, la mayor parte de los ajustes en caso de desequilibrios externos se concentra en un grupo de países en desarrollo y de países en transición, a pesar de que la fuente de esos desequilibrios puede encontrarse en el mundo desarrollado.

La falta de un marco financiero que

funcione bien en una economía globalizada hace necesario el establecimiento de un nuevo método multilateral de regulación del precio internacional más importante: el tipo de cambio. Hace falta disponer de una institución nueva o reformada que cree un sistema de tipos de cambio estables a fin de dar mayor previsibilidad al intercambio comercial, sobre la base de un trato más simétrico de todos los países que sean miembros de ella. El objetivo principal de esa institución sería evitar crisis financieras sistémicas mediante una estrecha vigilancia de los desequilibrios comerciales y de los desajustes de los tipos de cambio tanto en los países con superávit como en los países con déficit. Separar las decisiones de supervisión de las decisiones de provisión de fondos financieros y asignar las primeras a una autoridad independiente podría mejorar su calidad, legitimidad y repercusión.