

A large, abstract graphic composed of several overlapping, curved red lines that sweep across the upper half of the page, creating a sense of movement and interconnectedness.

2012

CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA IGUALDAD

*Una visión integrada
del desarrollo*



NACIONES UNIDAS



*Trigésimo cuarto
período de sesiones
de la CEPAL*

*San Salvador,
27 a 31 de agosto*

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Juan Alberto Fuentes, Director de la División de Desarrollo Económico, Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social, y Daniel Titelman, Director de la División de Financiamiento para el Desarrollo.

En el grupo de redacción participaron Wilson Peres y Gabriel Porcile, que contaron con la colaboración de Martín Abeles, Verónica Amarante, Filipa Correia, Felipe Jiménez, Sandra Manuelito, Juan Carlos Moreno-Brid, Esteban Pérez-Caldentey y Romain Zivy.

Colaboraron en la preparación de este documento los siguientes directores de las divisiones sustantivas de la CEPAL, sedes subregionales y oficinas nacionales: Hugo Altomonte, Hugo Beteta, Luis Beccaria, Inés Bustillo, Pascual Gerstenfeld, Dirk Jaspers_Faijer, Juan Pablo Jiménez, Jorge Mattar, Carlos Mussi, Sonia Montaña, Diane Quarless, Juan Carlos Ramírez, Osvaldo Rosales y Joseluis Samaniego.

Contribuyeron también en la redacción de los capítulos, con aportes o comentarios, los siguientes funcionarios de la CEPAL: Olga Lucía Acosta, Jean Acquatella, José Eduardo Alatorre, Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Mariano Álvarez, Andrés Arroyo, Rudolf Buitelaar, Leandro Cabello, Álvaro Calderón, Rodrigo Cárcamo, Pablo Carvallo, Georgina Cipoletta-Tomassian, Nelson Correa, Carlos de Miguel, Álvaro Díaz, José Durán, María Victoria Espada, Ernesto Espíndola, Carlo Ferraro, Jimmy Ferrer, Fabiola Fernández, Luis Miguel Galindo, Ivonne González, Sergio González, Valeria Jordan, Osvaldo Kacef, Marcelo LaFleur, Jeannette Lardé, Isabel López Azcunaga, Jorge Mario Martínez, Ricardo Martner, Andrea Podestá, Daniel Perrotti, Ramón Pineda, Benjamin Rae, Orlando Reyes, Juan Carlos Rivas, Diego Rivas, Mónica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Fernando Rojas, Cecilia Rossel, Sebastián Rovira, Ricardo Sánchez, Osvaldo Sunkel, Giovanni Stumpo, Daniel Vega, Cecilia Vera, Sebastián Vergara, Jürgen Weller, Luis F. Yáñez y Willy Zapata.

Ricardo Bielschowsky, Ricardo Ffrench-Davis, José Antonio Ocampo y Ricardo Infante realizaron valiosos comentarios y aportes. Rodrigo Astorga, Analía Erbes, Fernando Toledo y Fernando Sossdorf colaboraron con el procesamiento de la información estadística y la bibliografía.

Nota explicativa

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

La coma (,) se usa para separar los decimales.

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

La referencia a Centroamérica incluye los siguientes países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Los anexos del presente documento se encuentra en el sitio del trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL www.cepal.org/pses34/



Índice

Prólogo	13

Capítulo I

Cambio estructural para el desarrollo	21
A. El crecimiento en América Latina y el Caribe.....	23
B. Estructuralismo: Macroeconomía y desarrollo.....	28
C. Características del cambio estructural.....	31
D. Revolución tecnológica y cambio estructural.....	34
E. Patrones de crecimiento de la productividad y el empleo.....	39
F. La coevolución entre la estructura y el ciclo económico	45
1. Estructura y choques externos	45
2. De la sustitución de importaciones a los ciclos de liquidez	46
3. Década de 2000: Auge de productos básicos y choques externos	51
4. Convergencia y divergencia	55
G. Dinámica de la convergencia y de la igualdad.....	57
1. Patrones de crecimiento y distribución.....	58
2. Concentración geográfica de la producción y heterogeneidad territorial.....	62
H. A modo de conclusión	65

Capítulo II

Estructura, especialización y crecimiento	67
A. Introducción	67
B. Cambio estructural y convergencia	73
1. La microeconomía del aprendizaje.....	73
2. Los indicadores del cambio estructural	76
3. Análisis por regiones y países	77
4. Recursos naturales y eficiencia dinámica	82
5. Desarrollo sostenible y cambio estructural.....	86
C. Especialización internacional y crecimiento de largo plazo	91
1. Crecimiento con equilibrio externo	91
2. Evolución de las elasticidades y estructura productiva.....	93
D. Tipo de cambio real y patrón de especialización	101

Capítulo III

Ciclo económico e inversión	105
A. El ciclo económico en la región	107
B. Los choques financieros externos	112
1. La apertura financiera	113
2. Impacto interno de la volatilidad financiera externa	115
3. La composición de los flujos financieros externos	117
C. La dinámica del comercio y los términos de intercambio	120
D. Evolución y composición de la inversión	125
1. Tendencias generales	125
2. La inversión en infraestructura	130
E. La inversión extranjera directa	133
F. El financiamiento de la inversión	139
1. Las fuentes de financiamiento: Ahorro interno y ahorro externo	139
2. El sistema financiero y el financiamiento del sector productivo	142
G. La rentabilidad de la inversión y la inercia de la estructura productiva	156
1. La dimensión microeconómica	156
2. Incentivos microeconómicos e inercia estructural	158

Capítulo IV

Macroeconomía y estructura productiva	161
A. Finanzas públicas	163
1. Los ingresos tributarios	166
2. Gasto público y resultado fiscal	171
3. Deuda pública	176
4. Espacio fiscal y desempeño económico	180
B. Política monetaria, tipo de cambio e inflación	188
1. Inflación, política monetaria y el tipo de cambio como ancla nominal en los años noventa	188
2. Hacia una mayor flexibilidad cambiaria	192
3. Política monetaria y tipo de cambio en el contexto del auge de los productos básicos	195
4. Políticas macroprudenciales	203
C. Recapitulando	205

Capítulo V

Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y desigualdad social	209
A. Heterogeneidad estructural y desigualdad social: Lecturas complementarias	212
B. Mercado de trabajo: Empleo e ingresos	219
1. Empleo y ciclo económico	220
2. Empleo y estructura productiva	223
3. Ingresos laborales y ciclo económico	231
4. Ingresos laborales y desigualdad	233
C. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso de los hogares	237

Capítulo VI

Políticas para una visión integrada del desarrollo	241
A. Política industrial.....	243
1. Evolución de la política industrial.....	243
2. El urgente retorno de las políticas sectoriales	251
3. La centralidad de la implementación y la evaluación.....	254
4. Cómo avanzar.....	257
B. Políticas macroeconómicas.....	260
1. Política fiscal	261
2. Políticas monetaria y cambiaria	270
3. Política macroprudencial	273
4. Regulación de la cuenta financiera	275
5. Comentarios finales	276
C. Políticas sociales.....	277
1. Políticas contracíclicas de empleo e ingreso.....	379
2. Políticas laborales y redes de cuidado.....	281
3. Instituciones del mercado de trabajo.....	283
4. Políticas redistributivas.....	285
5. El gasto social en la transición hacia el cambio estructural con igualdad.....	287
6. Centralidad del Estado en la inflexión social hacia el cambio estructural con igualdad	288

Capítulo VII

Reflexiones finales: El Estado y la política en la visión integrada del desarrollo	291
A. Política y Estado ante una visión integrada del desarrollo.....	291
B. Centralidad del Estado en las políticas hacia el cambio estructural con igualdad.....	293
1. Políticas industriales: Una institucionalidad por construir.....	293
2. El Estado y las políticas macroeconómicas: Objetivos múltiples y acuerdos necesarios	295
3. Centralidad del Estado en la política social y laboral de cara al cambio estructural con igualdad	296
4. Gobernanza mundial, Estados nacionales e integración regional.....	296
C. Sinergias y políticas integradas	297
D. Un futuro con mayor bienestar	299

Bibliografía	301

Cuadros

Cuadro I.1	Tasas de crecimiento del PIB anual por regiones (promedios simples), 1971-2010.....	23
Cuadro I.2	Tasas de crecimiento del PIB por subregiones, 1971-2010.....	24
Cuadro I.3	Patrones de desarrollo.....	40
Cuadro I.4	América Latina: crecimiento del PIB, la productividad y el empleo, 1961-2010.....	41

Cuadro I.5	América Latina (países seleccionados) y República de Corea: crecimiento del producto y la productividad laboral, 1965-2010	42
Cuadro I.6	América Latina (promedio simple de 16 países): tasas de crecimiento del PIB, el empleo, el capital y la productividad total de los factores, 1981-2010	43
Cuadro I.7	América del Sur, Centroamérica y México: balanza de bienes y servicios y tasa de crecimiento del PIB, 1960-2011	48
Cuadro I.8	América Latina, España y Portugal: razón entre el territorio de mayor PIB por habitante y el territorio de menor PIB por habitante	64
Cuadro II.1	Países seleccionados: evolución del desempleo medio, 1980-2010	71
Cuadro II.2	Regiones y países seleccionados: indicadores de cambio estructural y esfuerzo tecnológico	79
Cuadro II.3	Países seleccionados: participación relativa de las ingenierías en el valor agregado manufacturero (IPR), productividad relativa y EXPY	80
Cuadro II.4	El Caribe: crecimiento del PIB total y por sectores, 1990-2010	81
Cuadro II.5	Argentina, Brasil y México: elasticidad ingreso de las exportaciones, por sector, promedio 1962-2008	99
Cuadro III.1	Duración e intensidad de las fases de expansión y contracción del PIB real por niveles, regiones y países seleccionados, 1990-2010	108
Cuadro III.2	Tasa de crecimiento anual promedio del PIB en el ciclo expansivo, 1990-2010	109
Cuadro III.3	América Latina: duración e intensidad de la variación de los componentes de la demanda agregada en relación con el PIB, en las fases de expansión y contracción, 1990-2007	110
Cuadro III.4	América Latina (países seleccionados): duración e intensidad de las fases de expansión y contracción del ciclo de productividad laboral del sector manufacturero en relación con el PIB, 1970-2008	111
Cuadro III.5	Índice estandarizado de apertura financiera, por regiones, 2006-2009	114
Cuadro III.6	América Latina y el Caribe: clasificación de los países por grado de exposición a los componentes más variables del financiamiento externo y el grado de profundización financiera, 2007-2009	116
Cuadro III.7	Composición de los flujos financieros externos y las remesas, 1970-2010	118
Cuadro III.8	América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos, promedio anual, 1982-2010	119
Cuadro III.9	América Latina y el Caribe: promedio anual de la inversión pública por período	128
Cuadro III.10	América Latina y el Caribe: promedio anual de la inversión privada por período	130
Cuadro III.11	América Latina (6 países): duración e intensidad de las fases expansivas y contractivas del ciclo de inversión pública en infraestructura, 1980-2010	131
Cuadro III.12	América Latina y el Caribe: operaciones de empresas transnacionales	136
Cuadro III.13	América Latina: ahorro total, promedios simples, 1980-2010	140
Cuadro III.14	América Latina: ahorro nacional, promedios simples, 1980-2010	141
Cuadro III.15	América Latina: ahorro externo, promedios simples, 1980-2010	141

Cuadro III.16	Estructura de la capitalización bursátil de las empresas nacionales por sector económico, 2010	146
Cuadro III.17	América Latina: recursos administrados por los fondos de pensiones	149
Cuadro III.18	Participación de la banca de desarrollo en la cartera de créditos al sector privado, 2009	154
Cuadro III.19	América Latina (países seleccionados): subsidios a los combustibles fósiles, 2008-2010	157
Cuadro IV.1	América Latina: estructura tributaria media, períodos 1990-1992, 1999-2001 y 2007-2009.....	169
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe: deuda pública interna y externa, 1990, 2000 y 2010	179
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe: evolución del espacio fiscal, por países, 2000-2011	186
Cuadro IV.4	América Latina y el Caribe: inflación anual, 1991-2000	189
Cuadro IV.5	América Latina y el Caribe: inflación anual, 2001-2011	196
Cuadro IV.6	El Caribe: inflación según el régimen de política cambiaria	203
Cuadro IV.7	América Latina y el Caribe: instrumentos de política macroprudencial utilizados.....	206
Cuadro V.1	América Latina y el Caribe: variación del PIB y de los indicadores del mercado de trabajo, 1991-2010	222
Cuadro V.2	Distribución del empleo por sector de actividad, 1990-2010	224
Cuadro V.3	Empleo asalariado: porcentaje de asalariados en la ocupación total, 1990-2010	224
Cuadro V.4	Salario real y crecimiento económico, 1980-2010	232
Cuadro V.5	América Latina: variación real del salario mínimo	233
Cuadro V.6	Participación asalariada en el ingreso, a costo de factores, 1990-2009	234
Cuadro V.7	América Latina: años de educación de los trabajadores según su condición de formalidad, 1998-2010.....	236
Cuadro VI.1	América Latina: principales rasgos de las reglas fiscales	264

Gráficos

Gráfico I.1	Evolución del ingreso per cápita, según regiones del mundo, 1750-2000.....	35
Gráfico I.2	América Latina y Asia: crecimiento de la productividad, 1980-2010.....	43
Gráfico I.3	América Latina y países en desarrollo de Asia oriental: patrón de cambio estructural y participación en las exportaciones, 1985-2011	44
Gráfico I.4	América Latina: saldo de la balanza comercial de bienes y servicios como porcentaje del PIB y tasas de crecimiento, 1960-2010	47
Gráfico I.5	América Latina y subregiones: convergencia y saldo de la cuenta corriente, 1951-2010	56
Gráfico I.6	América Latina: tasa de crecimiento del ingreso per cápita y de los primeros siete deciles	60
Gráfico I.7	América Latina y países de la organización de cooperación y desarrollo económicos: índice de concentración geográfica del PIB, alrededor de 2010.....	63

Gráfico I.8	América Latina: coeficiente de Gini de disparidades territoriales del PIB per cápita, 2000-2010	64
Gráfico II.1	América Latina (12 países): productividad laboral y valor agregado de la economía, 1980-2010	68
Gráfico II.2	Países seleccionados: comparación entre productividad laboral y valor agregado de la economía, 1980-2010	69
Gráfico II.3	América Latina: PIB per cápita y consumo de energía per cápita, 2008	87
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (21 países): trayectoria de CO ₂ per cápita, PIB per cápita, intensidad de energía a PIB e intensidad de CO ₂ a consumo de energía, escenario inercial, 1980-2020	88
Gráfico II.5	América del Sur: evolución de la elasticidad ingreso de las exportaciones e importaciones, promedios móviles, 1962-2007	94
Gráfico II.6	Centroamérica: evolución de la elasticidad ingreso de las exportaciones e importaciones, promedios móviles, 1962-2007	95
Gráfico II.7	América Latina: productividad laboral relativa respecto de los Estados Unidos, 1980-2010	96
Gráfico II.8	América Latina: número de patentes por millón de habitantes, 1980-2011	97
Gráfico II.9	Argentina, Brasil, Malasia, México y República de Corea: cociente entre elasticidades, 1962-2009	100
Gráfico III.1	Regiones en desarrollo: tasa de crecimiento anual promedio del PIB durante las fases de aceleración y desaceleración en la etapa expansiva del ciclo 1990-2010	109
Gráfico III.2	PIB de tendencia para América Latina y el Caribe y Asia oriental y el Pacífico, 1960-2010	112
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: índice de <i>Chinn-Ito</i> de apertura financiera, 1970-2009	114
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe: flujos financieros privados, 1980-2010	115
Gráfico III.5	Pago de intereses de la deuda externa y remisión de utilidades y dividendos, 1980 a 2010	119
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe: términos de intercambio, 1990-2011	120
Gráfico III.7	Evolución de los precios mundiales de los productos básicos, promedio anual, 1990-2011	121
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe: tasas anuales de aumento del volumen y el precio de las exportaciones de bienes, 2003-2011	122
Gráfico III.9	América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por nivel de intensidad tecnológica, 1981-2010	123
Gráfico III.10	América Latina: participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales, por grupos de países	124
Gráfico III.11	América Latina: formación bruta de capital fijo, 1950-2010	125
Gráfico III.12	América Latina: formación bruta de capital fijo por subregiones, 1990-2011	126
Gráfico III.13	América Latina: composición de la formación bruta de capital fijo, tasas de variación anual, 1991-2011	127
Gráfico III.14	América Latina: contribución al crecimiento de la formación bruta de capital fijo, 1991-2011	127

Gráfico III.15	América Latina y el Caribe: inversión pública en infraestructura, 1980-2010	131
Gráfico III.16	América Latina y el Caribe: ingreso de IED, total y por subregión, 1990-2011	134
Gráfico III.17	América Latina y el Caribe: principales países receptores de inversión extranjera directa, 1990-2011.....	135
Gráfico III.18	América Latina y el Caribe: distribución de los flujos de inversión extranjera directa por sectores, 2005-2011	135
Gráfico III.19	América Latina y el Caribe: distribución de los montos de proyectos de inversión extranjera directa según intensidad tecnológica, 2003-2011	137
Gráfico III.20	Distribución de los montos correspondientes a proyectos transfronterizos asociados a actividades de investigación y desarrollo, 2008-2011.....	138
Gráfico III.21	América Latina: financiamiento de la inversión, 1980-2011.....	139
Gráfico III.22	Profundidad financiera en regiones y países seleccionados	143
Gráfico III.23	América Latina y el Caribe y otras regiones seleccionadas: crédito interno del sistema bancario, 1990 y 2010	144
Gráfico III.24	América Latina: tasa media de variación real del crédito	144
Gráfico III.25	Capitalización bursátil en América Latina y el Caribe, 2010	145
Gráfico III.26	Préstamos bancarios externos al sector privado no financiero	150
Gráfico III.27	América Latina y el Caribe (31 países): estructura del financiamiento de la inversión empresarial, 2010.....	151
Gráfico III.28	América Latina y el Caribe y países de altos ingresos de la OCDE: proporción de las inversiones de empresas grandes por fuente de financiamiento, 2010	152
Gráfico III.29	América Latina y el Caribe: cartera de créditos de la banca de desarrollo, 2001-2009	153
Gráfico III.30	América Latina: rentabilidad de los activos por sectores, promedio ponderado, 2000-2005 y 2006-2010	158
Gráfico III.31	América Latina: rentabilidad de los activos en sectores intensivos en conocimiento y en la minería, 2003-2010	159
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe: recursos fiscales, 1990-2010.....	164
Gráfico IV.2	Países seleccionados: carga tributaria en comparación con el PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo (PPA), mediados de la década de 2000	167
Gráfico IV.3	Comparación internacional del nivel y la estructura de la carga tributaria, varios años entre 2002 y 2010	168
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe: carga tributaria (incluidas contribuciones sociales), períodos 1990-1992 y 2008-2010	169
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe: gasto público total, 1990-2010.....	171
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe: gasto público total, 1990-2010	172
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe: incremento anual de los ingresos fiscales, el gasto primario y los intereses de la deuda pública, según grupos de países, 1991-2010.....	173
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe (33 países): resultados primario y global, 1990-2010	174

Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe: intereses de la deuda pública, gasto corriente primario y gasto de capital, 1990-2010	175
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe: deuda total del sector público no financiero, 1990-2011	177
Gráfico IV.11	América Latina (19 países): deuda total del sector público no financiero por residencia del acreedor, 1996-2011.....	179
Gráfico IV.12a	América Latina y el Caribe: los cuadrantes de la política fiscal en períodos expansivos	181
Gráfico IV.12b	América Latina y el Caribe: los cuadrantes de la política fiscal en períodos recesivos	181
Gráfico IV.13	América Latina y el Caribe: resultado primario y crecimiento del PIB, 1991-2010.....	182
Gráfico IV.14	América Latina y el Caribe: cociente entre deuda pública y recaudación tributaria promedio, 1992-2010	184
Gráfico IV.15	América Latina y el Caribe: evolución del espacio fiscal por agrupaciones de países, 2000-2011	185
Gráfico IV.16	América Latina y el Caribe: inversa del espacio fiscal y sector externo según países, décadas de 1990 y de 2000	187
Gráfico IV.17	América Latina y el Caribe (16 países): grados de intervención en el mercado de cambios, 2003-2011	194
Gráfico IV.18	América Latina y el Caribe: tipo de cambio real multilateral, 2000-2011	197
Gráfico IV.19	América Latina (6 países): precios de productos básicos, tipo de cambio nominal e inflación, 2002-2010.....	198
Gráfico IV.20	América Latina: tasas de política monetaria, marzo de 2007 a noviembre de 2010	200
Gráfico IV.21	Centroamérica y República Dominicana: precios internacionales de productos seleccionados e inflación, 2008-2011	201
Gráfico IV.22	Centroamérica (3 países) y República Dominicana: tasas de referencia de política monetaria, 2007-2012	202
Gráfico IV.23	El Caribe: tasas medias de inflación, 2002-2010	203
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo, 1991-2010	221
Gráfico V.2	América Latina: ocupados afiliados a la seguridad social por sector (promedio ponderado), alrededor de 1990, 2002, 2006 y 2009	225
Gráfico V.3	América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009	226
Gráfico V.4	América Latina (18 países): PIB por ocupado, PPP alrededor de 2009	226
Gráfico V.5	América Latina (grupos de países según la heterogeneidad) y República de Corea: indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009	227
Gráfico V.6	América Latina (grupos de países según la heterogeneidad): tasa global de participación laboral de las mujeres de 15 años de edad o más (promedios simples), alrededor de 2009	228
Gráfico V.7	América Latina (grupos de países según la heterogeneidad): tasa global de participación laboral de las mujeres de 25 a 54 años, por quintiles de ingreso per cápita (promedios simples), alrededor de 2009.....	229

Gráfico V.8	América Latina (grupos de países según la heterogeneidad): tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) y total (promedios simples), alrededor de 2009	230
Gráfico V.9	América Latina y el Caribe (grupos de países según la heterogeneidad): tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) y total, por quintiles de ingreso per cápita (promedios simples), alrededor de 2009	231
Gráfico V.10	Evolución del salario real, 1980-2010.....	232
Gráfico V.11	Cociente entre los ingresos laborales de los trabajadores del sector informal, en promedio, en relación con los salarios de los trabajadores del sector formal, 1998 y 2010.....	236
Gráfico V.12	América Latina (18 países): tasas de informalidad de la población ocupada, por edades, según nivel educativo alcanzado, alrededor de 2008	237
Gráfico V.13	América Latina (18 países): evolución del índice de Gini, 1990-2002, 2002-2008 y 2008-2010.....	238
Gráfico V.14	Variación de la desigualdad de los ingresos laborales y de los ingresos totales, índice de Gini, 2002-2010	239

Recuadros

Recuadro II.1	Innovación tecnológica para un cambio estructural sostenible en América Latina	89
Recuadro III.1	La banca multilateral de desarrollo	155
Recuadro IV.1	La deuda externa en el Caribe y sus determinantes.....	178
Recuadro V.1	La heterogeneidad estructural y su medición.....	213
Recuadro V.2	Productividad sectorial y salarios.....	216
Recuadro V.3	Brasil: heterogeneidad estructural y desigualdad	219
Recuadro VI.1	Las políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe	248
Recuadro VI.2	Las políticas de apoyo a las pymes: avance en la formulación y fallas de implementación	249
Recuadro VI.3	Defensa de la competencia y creación de sectores ambientalmente sostenibles	250
Recuadro VI.4	La experiencia brasileña de política industrial en los años 2000	253
Recuadro VI.5	El <i>Heritage and Stabilization Fund</i> de Trinidad y Tabago	267

Diagrama

Diagrama V.1	De la heterogeneidad estructural a la desigualdad	215



Prólogo

A. Continuidad de una visión

El presente documento profundiza y amplía los planteos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plasmara en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*¹, propuesta que sometió a consideración de los gobiernos en su trigésimo tercer período de sesiones celebrado en 2010, y donde se colocaron los cimientos de una visión del desarrollo de cara a la segunda década del siglo XXI. Dicha visión planteó la igualdad, en sentido amplio, como principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo y, a la luz del mismo, los desafíos en materia de dinámicas y políticas de desarrollo que deberían concurrir para acercarse a ese horizonte.

La igualdad como principio normativo y orientación, tal cual se planteó entonces, supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social. Pero no solo eso. También es la igualdad una condición de la ciudadanía, de carácter normativa en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Por lo mismo, el documento citado enfatizó la importancia de un orden democrático deliberativo con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y subrayó la importancia del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. La importancia de pactos sociales y, en especial, de pactos fiscales fue el “cierre natural” en el mensaje que la CEPAL acuñara en *La hora de la igualdad*. Pues los pactos conjugan, precisamente, la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos.

La recepción de la propuesta de la CEPAL fue amplia y ha generado un efecto en cadena hasta hoy. Creemos que en 2010, plantear la igualdad en el centro del desarrollo tuvo especial sincronía con una inflexión histórica favorable para ello, sobre todo en América Latina y el Caribe.

¹ LC/G.2432(SES.33/3).

Tal inflexión incluía, entre otros: i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que terminaron por recomponer el mapa político de la región en la década pasada; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas activadas sobre todo tras la crisis financiera mundial de 2008 para mitigar sus costos sociales, y iii) la irrupción decidida de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, como en los ámbitos de la salud y las pensiones y jubilaciones.

Por otro lado, la igualdad dejó de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornó con energía durante la última década de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil global, y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas. A diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo “pisos mínimos” sino también “techos máximos”. Esto último, sobre todo, en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer.

Creemos, pues, que estamos ante la oportunidad histórica de repensar el desarrollo bajo la égida valórica de la igualdad y de mayor sostenibilidad ambiental. Pero no debemos hacerlo en clave retórica o de letanía, sino examinando rigurosamente cómo los distintos componentes de políticas de desarrollo concurren hacia sociedades más dinámicas en crecimiento y más proclives a la igualdad.

A esta necesidad responde el esfuerzo que hemos hecho y que se cristaliza en el documento que ahora sometemos a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Procuramos, en este esfuerzo, proveer una visión más integrada del desarrollo con orientaciones claras para avanzar en componentes decisivos de la dinámica y la política del desarrollo, y círculos virtuosos entre mayor crecimiento y más igualdad, sostenibles tanto en los “tiempos cortos” como en los “tiempos largos”.

Planteamos que la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y que la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural. En efecto, la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.

La vocación igualitaria es también vocación universalista: todos quieren ser productivos, todos quieren mejor calidad de vida, todos quieren saber, todos quieren estar educados, todos quieren empleo y derechos. A eso aspiramos en la CEPAL, a construir un proyecto de desarrollo inclusivo que provea de espacios para que todos los segmentos de la sociedad puedan llevar adelante sus potencialidades y proyectos de vida, sobre la base del cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Al hablar de igualdad estamos hablando de política productiva. Estamos hablando de distribución, de propiedad y apropiación de los bienes colectivos y de la construcción de ganancias de productividad genuinas y no espurias; es decir, a partir de la plena comprensión de la renovabilidad de los recursos naturales y de su uso en el tiempo con igualdad intergeneracional.

B. Hacia una visión integrada del desarrollo: Ciclo y tendencia, macroeconomía y estructura productiva

El documento que aquí presentamos integra, en una visión que matiza múltiples relaciones de interdependencia, componentes decisivos del desarrollo: manejo del ciclo y manejo de la estructura, política macroeconómica y política industrial, dinamismo productivo con convergencia en niveles de productividad (y la consiguiente difusión del empleo de calidad y con derechos hacia el conjunto de la población económicamente activa) e impacto sobre la igualdad. Estas dinámicas e interdependencias se examinan a la luz de una profusa casuística que se presenta a lo largo del documento, con evidencia histórica y desde la experiencia más reciente, comparando distintos países latinoamericanos y caribeños, y contrastando la región con otras que han tenido comportamientos más dinámicos.

Este esfuerzo constituye, a nuestro juicio, un nuevo cimiento cuyo énfasis gira en torno a la construcción de un enfoque integrado de desarrollo y que presta especial atención a las lecciones de las últimas décadas y también a las de los distintos paradigmas del desarrollo ensayados en la región desde los tiempos de la industrialización mediante sustitución de importaciones. Nos damos, pues, a la tarea de mirar el futuro, pero nutriendo la perspectiva hacia delante con los balances históricos del desarrollo latinoamericano.

Aprender de las lecciones del pasado y de las tendencias actuales, en una perspectiva integrada que busca articular la dimensión macroeconómica con la productiva, implica poner en estrecha relación estos distintos componentes de política que, en las últimas décadas, han tenido un diálogo intermitente y no del todo fecundo. Dicho de otro modo, la política macroeconómica y la política industrial no pueden correr por caminos divergentes sino que deben articularse para construir sinergias intertemporales. Estas sinergias se deben dar entre dinámicas de corto y de largo plazo. Desde la ribera de la macroeconomía, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias no solo deben actuar optimizando impactos en la longitud, los costos y los beneficios de los ciclos, medidos a partir de buenos indicadores nacionales. Pueden, al mismo tiempo, incentivar la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y, muy especialmente, la mayor convergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Esta convergencia progresiva en el ámbito productivo y del empleo provee de sentido de pertenencia para el fortalecimiento de la ciudadanía, genera mayor predisposición al consenso de mejoras en el bienestar y, a la vez, promueve relaciones más virtuosas entre la participación de la sociedad y la orientación de la economía. Inversamente, una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad así como con mayor eficiencia energética y ambiental, constituye un acervo fundamental para “blindar” la economía

frente al impacto de la volatilidad propia de los ciclos y, muy especialmente, frente a las restricciones externas exacerbadas por la volatilidad.

De este modo las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, obligan a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales y tecnológicas. Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe darse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por su lado, y como ya se señaló, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural que todavía no han logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Para todo lo anterior, y contrario a lo que planteaba el paradigma del desarrollo prevaleciente en las últimas dos décadas del siglo pasado, es fundamental el rol del Estado, como lo es una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad.

La relación entre política macroeconómica y la inversión productiva resulta, además, decisiva para revertir una cadena de relaciones estructurales que exacerbaban brechas sociales en nuestros países. Hasta ahora el patrón predominante es que la inversión refuerza las agudas brechas en productividad, lo que luego se manifiesta en la segmentación del mercado laboral, tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales. Tal segmentación explica en importante medida la persistencia de tan altas tasas de empleo informal en la región y la baja proporción de población protegida por la seguridad social desde el mundo del trabajo, lo que extiende las desigualdades y brechas al campo de la protección social.

En contraste, *una articulación positiva entre manejo del ciclo y expansión convergente de la estructura lleva a la economía a desarrollar sus potencialidades de manera tal que en el largo plazo la sociedad se beneficia de manera más igualitaria.* El principal mecanismo por el cual ambas cosas convergen (desarrollo productivo e igualdad social) es sin duda el mundo del trabajo, es decir, el motor de inclusión social. Es en ese mundo donde hay que aspirar a que la sociabilidad ampliada se dé en un contexto de mayor desarrollo de capacidades de todos los miembros de la sociedad, mejores oportunidades para retribuir esas capacidades productivamente y mejores condiciones para armonizar intereses de actores diversos en el mundo laboral.

C. El camino del cambio estructural

Si el valor y la orientación estratégica es la igualdad, ¿cuál es el camino? Lo que aquí planteamos como ruta es el cambio estructural y desde ahí hemos querido construir nuestro enfoque integrado.

El cambio estructural implica colocar en el centro de la dinámica de crecimiento los cambios cualitativos en la estructura productiva. Hoy esto tiene sus particularidades, en gran medida marcadas por economías abiertas que definen sus patrones de especialización de cara a la inserción en los mercados mundiales. Es necesario, tanto para una mejor inserción global como para un dinamismo interno virtuoso en el ámbito de la productividad y el empleo, procurar mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total. De esta forma, se promueve a lo ancho de la economía y el tejido social el desarrollo de capacidades, conocimientos y procesos de aprendizaje de manera coordinada con la producción y la inversión.

En este contexto, la sostenibilidad ambiental solo se logrará si hay un cambio estructural que lleve adelante un proceso tecnológico profundo e incluyente.

En el marco de nuestra propuesta, entendemos que el cambio estructural resulta virtuoso cuando se rige por dos ámbitos interconectados: por un lado, la mayor presencia relativa, tanto en la producción como en el comercio, de los sectores más intensivos en conocimiento. Por otro lado, es necesario diversificarse hacia sectores con rápido crecimiento de la demanda interna y externa de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones e importaciones crezcan de forma equilibrada sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

De este modo el cambio estructural se asocia a dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas “dinámicas”, es decir, que conjugan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, donde destaca la presencia de sectores con tasas más altas de crecimiento de la productividad, con mayor difusión de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía y la sociedad, y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como hacia otros sectores. La segunda es la “eficiencia keynesiana” o “de crecimiento”, que refiere a un patrón de especialización en sectores beneficiados por tasas más altas de crecimiento de la demanda externa e interna, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. Es fundamental, pues, que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico sino también de la demanda, ya que el incremento de la productividad sin el paralelo aumento de la demanda podría generar subocupación o desocupación. Los dos tipos de eficiencia se dan en general simultáneamente, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda y de la especialización internacional.

Para promover un cambio estructural virtuoso son indispensables las políticas industriales. Esto implica, claro está, una decisión de orden político, pues el rol del Estado es central para llevar adelante políticas en esta materia. Cabe recordar que durante las últimas dos décadas hablar de políticas industriales activas conducidas por el Estado, era casi un anatema en el léxico del desarrollo prevaleciente bajo la égida del Consenso de Washington, tal como lo era hablar de igualdad. Tras este “veto” estaba el supuesto de que el mercado, con el apoyo de las señales correctas, se hacía cargo de optimizar la asignación de factores de modo tal que a la larga redundaba en saltos de productividad. La experiencia mostró claramente que esto no es así, sobre todo cuando se observan las magras trayectorias de la productividad en América Latina y el Caribe durante las últimas tres décadas. Hoy, sin embargo, desde distintos flancos ideológicos se vuelve a hablar de la necesidad de esas políticas. En la perspectiva que se plantea en este documento, las políticas industriales apuntan hacia dos direcciones complementarias: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en grandes centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología.

No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. El cambio estructural debe sinergizarse en el conjunto de la economía con encadenamientos hacia atrás y hacia delante y con el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. En este proceso de “tiraje” desde arriba y ascenso desde abajo, el empleo va modificando su estructura, desplazando paulatinamente la población activa desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que van dando mayor densidad al espacio intermedio. En este proceso tienden a cerrarse las brechas, moviendo al mismo tiempo el conjunto hacia mayor productividad, lo que redundará, a la larga, en una distribución más diversificada pero menos desigual y una creciente reubicación de la población económicamente activa en sectores de media y alta productividad. Esto tiene un impacto positivo sobre la igualdad a través de la correa transmisora del empleo.

D. El horizonte de la igualdad

Si el cambio estructural es el camino, la mayor igualdad es el horizonte de referencia, y la política industrial y la macroeconomía son los instrumentos para alcanzar este objetivo. Al centrar el crecimiento en la creación de nuevos sectores y en la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, a la vez que estimula una mayor tasa de participación y una menor tasa de desempleo e informalidad. Todo esto sin duda tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por cierto, hay dos formas complementarias de avanzar hacia mayores niveles de equidad distributiva, que se combinan de diversas maneras. Una es por vía fiscal, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. Las políticas sociales son frecuentemente el vehículo para asistir por esta vía a los grupos más vulnerables y pobres. Otro sendero hacia la igualdad es el que privilegia la propuesta de cambio estructural, avanzando hacia una matriz productiva que endógenamente genere empleos y capacidades, y ampliando actividades de alta productividad entre las que se incluyen el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores productivos.

Cuando la estructura productiva está muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos de carácter fiscal-social no solucionan los problemas de desigualdad y escaso crecimiento y no son sostenibles en el largo plazo. Más temprano que tarde las políticas deberán ocuparse de la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el marco del cambio estructural. La adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación debe ser considerada, junto con las políticas sociales, dimensiones claves en el horizonte de la igualdad. Así, por ejemplo, los encadenamientos productivos son aspectos del cambio estructural, que evitan la concentración y difunden, de manera más solidaria, las ganancias en toda la sociedad.

Inversamente, las políticas sociales y redistributivas deben acompañar a la política industrial. Por una parte, ayudan a mejorar la distribución y reducir la vulnerabilidad en el corto plazo, permitiendo un eslabonamiento intertemporal para que luego las políticas de cambio estructural rindan sus frutos redistributivos, cuyos efectos se hacen sentir en plazos más largos. Además, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables en los períodos “disruptivos” del cambio estructural (de reordenamiento de sectores que puede producir fases de adaptación con desempleo) y también frente a los impactos sociales que se derivan de los choques externos.

En síntesis, el eje central que articula el documento que aquí presentamos tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como la caja de herramientas y la igualdad como valor que le subyace y horizonte hacia el cual se orienta ese cambio estructural. Cuando el cambio estructural redunda en reducción de brechas de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia en términos de igualdad porque se reducen las brechas salariales; se amplía el alcance de la protección social por vía contributiva hacia distintos sectores de la sociedad porque se hace mucho más extensivo el empleo decente; mejora la fiscalidad por vía de un crecimiento más sostenido y dinámico, y permite con ello reforzar la acción redistributiva del Estado; y se extiende el acceso a servicios diversos por efecto del mejoramiento de la infraestructura. Además, una economía más integrada en torno a una matriz productiva de mayor diversificación y especialización implica también una sociedad en que es políticamente más viable establecer pactos entre actores diversos para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que se deriva de los saltos en productividad. Finalmente, en la medida que el empleo se formaliza y se hace más productivo, facilita diálogos entre los actores del mundo laboral, lo cual constituye un soporte institucional básico para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales.

Como dijimos al principio, la propuesta que aquí presentamos a los gobiernos de la región retoma y profundiza las ideas que planteamos en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por abrir, caminos por cerrar*. En las páginas que siguen se plasman nuestros mayores esfuerzos con nuestras mejores herramientas en torno a un enfoque integrado de desarrollo. Allí colocamos la igualdad en el horizonte, y rumbo a ese horizonte proponemos el camino del cambio estructural: un camino largo cuyos efectos virtuosos requieren de decisión y conducción políticas, de políticas de Estado, y de una ciudadanía activa y comprometida en torno a un proyecto de sociedad.

E. Una visión pensando en las generaciones venideras

El cambio estructural se propone aquí al calor de una inflexión decisiva de la historia de la humanidad. En efecto, el futuro global se juega hoy en dinámicas tan gravitantes como el cambio climático o la pérdida de la biodiversidad que se avecinan, y que solo podrá ser asumido con políticas modernas de intensa innovación tecnológica y social. Vivimos, probablemente, el momento que requiere el cambio más radical, en tiempos más comprimidos, que ha enfrentado la humanidad respecto de sus formas de producir y consumir. En este marco, América Latina y el Caribe puede constituir una plataforma privilegiada para este proceso de transformación.

El cambio estructural para la igualdad es, pues, una visión de largo plazo que implica transformaciones profundas y en la que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar. Para plasmar esa visión en acciones y pasos concretos que confluyan en torno a dicho horizonte estratégico se requieren instituciones democráticas y eficientes.

A esta visión le anima una genuina vocación de futuro orientada a las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. En primer lugar, porque el cambio estructural requiere del protagonismo de estas generaciones, quienes aportarán sus renovadas capacidades para difundir el progreso técnico y emprender avances inéditos en las formas de producir, organizar y comunicar.

En segundo lugar, porque las nuevas generaciones nacen y crecen con el uso de las nuevas tecnologías, lo que las hace parte esencial de la transición hacia sociedades de la información y el conocimiento. Pero no solo eso, existe también un fuerte vínculo potencial entre la revolución tecnológica y las nuevas trayectorias que permiten armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, como sucede en la medida que aumenta la virtualización que ahorra materiales, energía y movimientos. El cambio tecnológico puede ser orientado de manera de compatibilizar aumentos de productividad con criterios ambientales. Y son, precisamente, las nuevas generaciones quienes muestran mayor sensibilidad ante los desafíos ambientales de largo alcance en el tiempo y que rebasan las fronteras nacionales.

En tercer lugar, los cambios demográficos advierten que en el mediano plazo nuestras sociedades estarán más envejecidas y, por lo mismo, dependerán cada vez más de la productividad de la generación activa. La actual fase de bono demográfico, con una disminución relativa de la población infantil y un aumento relativo de la población en edad de trabajar, hace propicio invertir en las capacidades de las nuevas generaciones. Esto hace imperativo aprovechar las oportunidades y anticiparse a los riesgos de los cambios en la pirámide de edades. Por lo mismo, los niños y jóvenes de hoy serán decisivos mañana para promover aumentos de productividad que permitan sostener sistemas de protección social adecuados a los nuevos perfiles demográficos.

Por último, los cambios políticos y la emergente sociedad en red llevan a nuevas formas de movilizarse y organizarse para plantear demandas, propiciar nuevos espacios de deliberación, y reencantar el espacio público con la renovada participación ciudadana. En este giro hacia la movilización en redes y el mayor espacio de la política, los jóvenes de hoy muestran una sorprendente creatividad en el uso de los espacios y los recursos disponibles, y una renovada capacidad reflexiva en torno al destino colectivo. Por lo mismo, son estas las generaciones más abiertas a cambios de rumbo como los que se plantean en estas páginas, con énfasis en la mayor igualdad social, en nuevas formas de producir y de orientar el crecimiento, en el acceso más oportuno al desarrollo de sus capacidades y en una defensa más consciente de la sostenibilidad ambiental.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



Capítulo I

Cambio estructural para el desarrollo

En este capítulo se presentan las ideas centrales del documento y se integran analíticamente tres dimensiones del concepto de desarrollo: el cambio estructural, el crecimiento orientado a reducir las brechas interna (en el propio país) y externa (con los países desarrollados) de ingresos y de productividad (convergencia) y la promoción de la igualdad. Estas tres dimensiones interactúan y evolucionan conjuntamente, definiendo las trayectorias del crecimiento del producto, la productividad y el empleo de las economías a lo largo del tiempo. Un patrón de crecimiento virtuoso, compatible con el concepto de desarrollo, exige aumentos persistentes de la productividad y el empleo, que permitan la convergencia de las economías rezagadas con las que están en la frontera tecnológica internacional e incorporen contingentes cada vez mayores de trabajadores al empleo de calidad y con derechos.

El desarrollo es el proceso por el que se avanza en los tres frentes: el cambio estructural, la convergencia y la igualdad. Los países de América Latina y el Caribe han hecho avances, en diferentes períodos, en uno u otro frente, pero sus logros han sido insuficientes; más aún, raramente ha habido progreso simultáneo en los tres frentes. En particular, en la última década la región ha reducido las brechas de ingresos con el mundo desarrollado, pero no las brechas tecnológica y de productividad. También ha impulsado una mejor distribución por medio de la revitalización del mercado de trabajo y de políticas sociales más vigorosas, pero no ha logrado expandir el empleo de calidad en la magnitud necesaria. La informalidad continúa caracterizando a buena parte del sistema productivo en la región.

El cambio estructural para cerrar la brecha de productividad y generar empleos que permitan la integración al mundo del trabajo ha sido un gran ausente desde los años ochenta. Este es el desafío del que trata este documento: un análisis integrado de las varias dimensiones del desarrollo económico, del que surgen como corolario respuestas de políticas (articuladas y complementarias entre sí) de actuación en los frentes mencionados.

Otro aspecto central del análisis que se propone es una forma integrada de mirar el corto plazo y el largo plazo, las fluctuaciones del ciclo económico y la tendencia de crecimiento, por ser partes de un mismo proceso. El largo plazo no subyace detrás de los ciclos como una línea independiente en torno a la cual se suceden choques pasajeros que se absorben sin dejar rastros. Los choques y las políticas, tanto la macroeconómica como la industrial, con sus efectos sobre los niveles de producción y los precios macroeconómicos (salarios, tasa de interés y tipo de cambio), dejan huellas en la estructura que afectan la trayectoria de crecimiento en los períodos siguientes. Estas huellas permanentes están relacionadas con cambios en el monto, la composición y el destino de la inversión. El propio movimiento de la frontera tecnológica internacional —cuya velocidad se ha acelerado en las últimas dos décadas— crea nuevas condiciones que implican que, una vez que se absorben los efectos de un choque, no se vuelve a la situación previa, sino a estructuras productivas más rezagadas con relación a las economías líderes en innovación.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. En la sección A se describen las características del crecimiento de América Latina y el Caribe, que sirven de marco para la discusión posterior. En la sección B se presenta la visión estructuralista del desarrollo en cuanto a la relación entre el ciclo económico y el cambio estructural. La parte C extiende la perspectiva estructuralista para definir el cambio estructural deseable, las eficiencias keynesiana (o de crecimiento) y schumpeteriana de la estructura productiva (eficiencia dinámica) y su vínculo con el empleo y la igualdad. En la sección D se discuten los desafíos del cambio estructural deseable en el marco de la actual revolución tecnológica y las fuerzas contrapuestas que surgen de ella, así como las tendencias a la concentración o desconcentración de las actividades productivas y los servicios en términos de países, sectores y empresas de distinto tamaño. En la sección E se compara el desempeño de los países de América Latina y el Caribe con los países asiáticos y se discuten sus patrones de crecimiento a partir de la dinámica de la productividad y el empleo. Se destaca, en particular, la ausencia de un patrón virtuoso en la región que muestre tasas sostenidas de crecimiento de la productividad y del empleo al mismo tiempo. Esta ausencia de un patrón virtuoso está relacionada con la debilidad del cambio estructural. La sección F trata de los vínculos entre el ciclo económico, los choques externos —de flujos de capital o de términos de intercambio— y la estructura productiva en las distintas fases de la historia económica de la región en el último medio siglo. Además, se aborda la relación, en cada una de estas fases, entre el crecimiento y el equilibrio externo, señalando el papel de las políticas macroeconómicas e industriales. Finalmente, la sección G se centra en los temas de distribución del ingreso e igualdad, en conjunto con los temas del crecimiento, y en la dimensión territorial de la heterogeneidad. Se recupera en esta sección el análisis de los efectos distributivos del crecimiento en las distintas etapas de la trayectoria económica de la región, destacándose el papel importante que han jugado las políticas distributivas en los últimos años y los desafíos que se abren para promover la igualdad en las próximas décadas.

A. El crecimiento en América Latina y el Caribe

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe en el período 2003-2010 posibilitó una recuperación con respecto al débil desempeño observado a partir de la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta. Sin embargo, las tasas de crecimiento alcanzadas durante el período reciente no lograron equipararse a las obtenidas en la década de 1970 por los países de la región ni a las observadas en otros países en desarrollo en la actualidad (véase el cuadro I.1). Esta dificultad para retomar un sendero de crecimiento más acelerado se advierte al comparar la evolución del ingreso per cápita de la región con las economías más dinámicas de Asia meridional¹.

Cuadro I.1
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL POR REGIONES (PROMEDIOS SIMPLES), 1971-2010
(En porcentajes)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
África subsahariana	3,7	1,9	2,3	5,2
América del Norte	3,3	4,4	3,4	2,1
América Latina y el Caribe	5,7	1,3	3,2	3,8
Asia oriental y el Pacífico	4,8	4,7	3,1	4,2
Asia meridional	3,0	5,4	5,2	7,5
Europa y Asia central	3,2	2,4	1,9	2,0
Oriente Medio y África septentrional	8,6	1,8	4,1	4,8
Países árabes	...	1,5	3,9	4,9
Mundo	3,9	3,5	2,9	3,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El mejor desempeño observado desde 1990 (con la excepción de la media década perdida) se acentuó a partir de 2003 y en varios países de la región logró sostenerse, a pesar de la caída del nivel de actividad provocada por la recesión internacional de 2008-2009. Las tasas de crecimiento de las últimas dos décadas evidenciaron, a su vez, una mayor volatilidad que la registrada en otras regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo, rasgo que se advierte con nitidez a partir de la década de 1980 y que se mantiene como una característica de la región hasta la actualidad.

Naturalmente, este panorama general presenta diferencias significativas a nivel subregional. En las últimas dos décadas, se distinguen dos fases ascendentes (1991-1997 y 2003-2011), separadas por cinco años de estancamiento —y en algunos casos de caída— del nivel de actividad (1998-2002). En ambas fases de crecimiento, tanto América del Sur como Centroamérica son las subregiones que dan origen al relativo buen desempeño logrado por la región en su conjunto. En particular, en la fase más reciente, ambos grupos de países se destacan por haber logrado las mayores tasas de crecimiento de los últimos años y por sobrellevar mejor que México y la subregión del Caribe el efecto de la recesión mundial de 2008-2009.

¹ Por ejemplo, el ingreso por habitante de las economías más exitosas de Asia oriental, como la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que en 1950 era inferior al de muchos países del África subsahariana, ya en la década de 1980 superaba al promedio de los países de América Latina y el Caribe.

Cuadro I.2
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB POR SUBREGIONES, 1971-2010
(En porcentajes)

	1971-1980	1981-1990	1991-1997	1998-2002	2003-2010
América del Sur	5,6	1,0	4,1	0,3	5,0
Argentina	2,6	-1,0	6,1	-3,1	7,5
Brasil	8,8	1,7	3,0	1,7	4,0
Chile	2,8	3,1	8,2	2,5	4,0
Colombia	5,5	3,4	4,0	0,7	4,4
Centroamérica	4,3	1,0	4,5	3,5	4,3
México	6,6	1,9	2,9	3,2	2,2
El Caribe	...	1,6	1,9	3,0	2,9
América Latina y el Caribe	5,9	1,5	3,6	1,3	4,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>, 2012.

Nota: Cálculos efectuados sobre la base de valores constantes de 2005. El PIB de las subregiones se compone de la suma de los PIB de los países pertenecientes a cada una.

Como se analizará más adelante, el comportamiento de las economías de la región entre 2003 y 2010 obedece a causas tanto internas como externas. En el plano interno, se implementó un conjunto de políticas que hizo posible una evolución relativamente equilibrada de las variables macroeconómicas más relevantes. En el plano externo hubo una mejora de los términos de intercambio para las economías exportadoras de productos básicos, un incremento de la inversión extranjera directa y un acceso fluido al financiamiento internacional, a lo que se agregan los ingresos de divisas por concepto de remesas de trabajadores migratorios y turismo. Esta combinación —no exenta de contradicciones y cambios abruptos, como se evidenció durante la crisis de 2008-2009— permitió evitar o aliviar las tensiones históricas en el frente externo, sobre todo en los países exportadores de recursos naturales.

Por su parte, el período de estancamiento observado entre 1998 y 2002 fue causado fundamentalmente por la dinámica de las economías sudamericanas, en un contexto en el que, en promedio, México, Centroamérica y el Caribe crecieron a tasas superiores al 3% anual. El pobre desempeño de América del Sur durante esta etapa estuvo directamente asociado al patrón de crecimiento de la segunda mitad de los años noventa, cuando se acumularon desequilibrios externos que dieron lugar, entre otras manifestaciones, a las crisis del Brasil (1999) y la Argentina (2001). Sin perjuicio de las especificidades nacionales, la tendencia a combinar programas de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal con las reformas económicas —liberalización comercial y financiera— derivó en procesos significativos de apreciación del tipo de cambio, que impactaron de manera negativa en la economía real, en particular a los sectores transables.

Entre 2003 y 2011 —luego del quinquenio 1998-2002, la “media década perdida”— gran parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron su período de más rápido crecimiento desde la década de 1960, expandiéndose a un ritmo superior al de la media mundial y a la de los países avanzados. Ello hizo posible una mejora significativa en las condiciones de vida de la población, como se aprecia en sus indicadores sociolaborales. No solo se lograron importantes avances en materia de reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia, sino que, por primera vez en varias décadas, un subconjunto considerable de países de la región logró

resultados positivos en materia distributiva (CEPAL, 2010). Se trató, asimismo, de un período de relativa estabilidad macroeconómica; el crecimiento se dio con tasas de inflación anual en torno a un dígito en promedio, no obstante el alza aguda de los precios internacionales del petróleo, diversos granos y otros productos básicos. Los países de la región supieron aprovechar el contexto externo favorable para impulsar el crecimiento económico con superávit fiscal y reducción del endeudamiento externo.

En 2003-2011, a semejanza de lo ocurrido en diversos países en la década anterior, el tipo de cambio nominal también funcionó como ancla de contención o de reducción de la inflación. Fuertes entradas de capital, fundamentalmente de corto plazo, generaron una tendencia a la apreciación de las monedas locales en términos reales. Este hecho concentró el dinamismo de las exportaciones en los sectores de recursos naturales y redujo su capacidad de arrastre del resto de la economía. Por otra parte, desincentivó la formación de capital en los sectores transables y afectó negativamente su producción. La especialización en productos intensivos en recursos naturales fue un resultado consistente con la estructura de precios relativos generada por el choque externo y acentuada por la política de estabilización.

Pese a que la reforma fiscal sigue siendo una tarea pendiente en la región —en especial en lo que concierne a la baja carga tributaria, la regresividad de la tributación y de buena parte del gasto fiscal, y su dependencia de los impuestos indirectos—, varios aspectos centrales de las finanzas públicas mejoraron a partir de 2003. Esto se observa, entre otros indicadores, en la caída del endeudamiento externo público y la reducción del déficit fiscal, ambos como proporción del PIB, en buena parte de los países de la región. Al margen de los factores que, en cada caso, hicieron posible esta mejora, la reducción prácticamente generalizada del endeudamiento externo como proporción del PIB y de los *spreads* de las tasas de interés de la deuda soberana —reflejo de la baja en el riesgo país— ampliaron los márgenes de maniobra de la política económica en la administración del ciclo de corto plazo. Estos márgenes se manifestaron en la capacidad de reacción de la región ante la contracción de la demanda externa que siguió a la crisis de Lehman Brothers en el tercer trimestre de 2008. A diferencia de la dinámica de los años ochenta y noventa, el restablecimiento de las finanzas públicas no se logró a costa del recorte del gasto social o de la inversión en infraestructura; el primero creció significativamente, mientras que el segundo aumentó en forma moderada.

Existen diferencias importantes en el dinamismo y el desempeño económico de las subregiones de América Latina y el Caribe. Estas diferencias se asocian a: i) los distintos grados de integración financiera internacional, que suponen diferentes niveles de exposición y vulnerabilidad a los ciclos de liquidez en los países centrales; ii) la exposición al ciclo real de las economías avanzadas, en particular de los Estados Unidos (como es el caso de México y los países de Centroamérica y el Caribe); iii) el efecto de la evolución de los precios internacionales de los productos básicos en los términos de intercambio, y iv) los diferentes puntos de partida, sustratos institucionales y políticas implementadas en cada economía. Estas diferencias condujeron a distintos comportamientos en materia de inversión y exportaciones y de su capacidad de arrastre del resto de la economía y, por ende, del PIB.

Sin perjuicio de estas particularidades, el desempeño de la región en general ha sido satisfactorio en el período reciente. La resiliencia de los países latinoamericanos durante la fase más aguda de la crisis económica que afectó al mundo industrializado desde mediados de 2007 es una prueba en este sentido. Sin embargo, este resultado favorable no debe generar autocomplacencia. No

puede obviarse, por ejemplo, que muchos países de la región encontraron una situación muy beneficiosa en el período mencionado —precios elevados para los productos agrícolas y materias primas de exportación, condiciones muy propicias de acceso al financiamiento externo y un mercado internacional en sostenida expansión—, lo que explica gran parte del buen desempeño².

Los resultados anteriores se dieron en el marco de una economía internacional que ha experimentado profundas transformaciones en los últimos diez años. Una de las más significativas es el ascenso de China como un actor de primer orden en el comercio y la inversión globales. Este ascenso confirma el movimiento general de los países en desarrollo de Asia hacia un nuevo protagonismo en la escena mundial. Para algunos países de la región, el impacto más evidente de este nuevo protagonismo fue el aumento de la demanda de bienes intensivos en recursos naturales, cuyos términos de intercambio han mejorado sensiblemente, sobre todo los minerales metálicos y los hidrocarburos. Por otra parte, la incorporación de la mano de obra asiática tuvo un fuerte efecto en la dinámica de los costos laborales a escala mundial, sobre todo por su creciente gravitación en los mercados internacionales de productos manufacturados. Esto tiene importantes consecuencias para los países de América Latina y el Caribe, más o menos favorables según su tipo de inserción en el mercado mundial.

Para la mayoría de los países centroamericanos y caribeños, importadores netos de alimentos y energía, el impacto de la creciente presencia de China y de la variación de sus términos de intercambio fue negativo y aumentó los problemas con las cuentas externas, sobre todo en los países que han tendido a especializarse en la exportación de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra (en competencia directa con la producción asiática). Así, en vez de beneficiarse del auge de precios de los productos básicos y de la mayor demanda china de insumos, recibieron el impacto adverso de la mayor competencia de China y Asia en general en el mercado de los Estados Unidos, su principal mercado externo. Si bien los ingresos provenientes del turismo y las remesas de los trabajadores migrantes compensaron parcialmente estos efectos, su dinámica extremadamente dependiente del ciclo de las economías desarrolladas, especialmente de los Estados Unidos, aumentó sensiblemente la volatilidad del crecimiento y le restó impulso.

Para los exportadores netos de recursos naturales, tanto de América del Sur como del Caribe, la bonanza externa ha alejado (aunque no completamente) la amenaza de las crisis de deuda y de balanza de pagos. Esta mayor holgura externa no implica que los países que la han experimentado estén en una trayectoria sostenible de elevado crecimiento en el largo plazo. Aún persisten los principales problemas estructurales que han aquejado históricamente a la región. Hay desafíos que deben encararse, no solo por las economías que se han visto adversamente afectadas, sino también por las que se han favorecido por estas nuevas tendencias en el contexto externo.

En efecto, los países beneficiados por el auge de los productos básicos son muy sensibles a una reversión de la tendencia de los términos de intercambio. Sin embargo, aunque persistieran estas condiciones favorables en el contexto externo, hay motivos para preocuparse por las tendencias en la estructura productiva, en particular la reprimarización de la especialización exportadora.

² La notable capacidad de respuesta y recuperación de la región durante la fase más aguda de la crisis en el período 2008-2009 se produjo en el marco de una reacción activa y generalizada de la política macroeconómica mundial, impulsada por los países centrales y China, que involucró una respuesta fiscal y monetaria contracíclica relativamente coordinada, e incluyó una medida extraordinaria para la dinámica de funcionamiento del sistema monetario internacional de las últimas tres décadas (la emisión por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) de derechos especiales de giro (DEG) por un monto equivalente a los 250.000 millones de dólares en el tercer trimestre de 2009). Véase un detalle de las políticas anticíclicas adoptadas en la región en CEPAL (2009).

La experiencia histórica indica que la especialización tanto en ensamblaje de bajo valor agregado como en productos primarios está asociada a trayectorias poco dinámicas de la productividad, el empleo y el crecimiento económico de largo plazo. Es necesario evaluar los beneficios de corto plazo de este tipo de especialización productiva frente al costo que conlleva en el largo plazo. Esta disyuntiva es decisiva al definir las agendas de la política macroeconómica y las políticas industriales para el cambio estructural. La necesidad del cambio estructural como eje del desarrollo ha sido y sigue siendo el desafío fundamental que enfrenta la región, cuya importancia se acentuará en los próximos años.

Para entender este desafío, es necesario recuperar las contribuciones de los pioneros en la teoría del desarrollo³. El desarrollo económico implica no solo altas tasas de crecimiento, sino también cambios cualitativos en la estructura productiva y, particularmente en economías abiertas, en el patrón de especialización e inserción en los mercados mundiales. Estos cambios deben aumentar la participación relativa de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total para fortalecer las capacidades, los conocimientos y los procesos de aprendizaje que se dan en conjunto con la producción y la inversión. El aprendizaje tecnológico, la diversificación de la estructura productiva y el potencial de crecimiento económico guardan una estrecha interrelación.

No todo cambio estructural es favorable para el desarrollo. El cambio estructural implica transformar la composición del producto y del comercio internacional, del empleo y del patrón de especialización. El cambio estructural virtuoso se define por dos dimensiones relacionadas entre sí. Por una parte, se caracteriza por un aumento del peso en la producción y el comercio de los sectores o actividades más intensivos en conocimiento, tornando más densa y diversificada la matriz productiva, con trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas, y derrames (*spillovers*) y externalidades tecnológicas que benefician al conjunto del sistema. Por otra parte, el cambio estructural deseable también debe conducir a una inserción en mercados mundiales de rápido crecimiento, para fortalecer la demanda agregada y expandir la producción y la generación de empleo, con los consiguientes efectos favorables sobre la distribución del ingreso. Es indispensable que el cambio estructural satisfaga ambas dimensiones, a fin de insertar la economía en una senda de elevado crecimiento de largo plazo que no se vea comprometida por una evolución insostenible del saldo de la cuenta corriente o la acumulación de deuda externa. Tal evolución es consistente, en particular, con una dinámica de las exportaciones de bienes y servicios que genere, de manera sistemática, las divisas necesarias para cubrir la creciente factura de importaciones y el pago de factores (por ejemplo, intereses). De este modo, la evolución del saldo de la cuenta corriente y la deuda externa se mantendría en niveles razonables como proporción del PIB.

El concepto de cambio estructural virtuoso debe permitir una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad. Esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración. En el mediano plazo, el cambio estructural deseable debe conducir a una mejor distribución del ingreso y del acceso a los factores de producción. En la transición desde una estructura concentradora hacia una estructura con mejor distribución, el cambio estructural debe estar

³ Hay varios autores que pueden con justicia denominarse clásicos en el campo del desarrollo económico, entre ellos, Rosenstein-Rodan, Gerschenkron, Nurkse, Lewis, Hirschman, Prebisch y Furtado.

acompañado de pilares de protección social para los sectores cuya incorporación a las dinámicas productivas requiere lapsos mayores, así como de políticas para el desarrollo de capacidades que permitan que estos sectores se incorporen más dinámicamente al mundo del trabajo de calidad.

Al estimular la creación de nuevos sectores y la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad. Un patrón virtuoso de cambio estructural, como núcleo del proceso de desarrollo, combina tasas elevadas de aumento de la productividad y la producción con una caída del desempleo abierto y del empleo informal de subsistencia, lo que reduce los niveles de pobreza y desigualdad en la economía. Esta última dimensión es especialmente importante en América Latina y el Caribe, una región que se destaca en la comparación internacional por sus elevados y persistentes niveles de desigualdad.

B. Estructuralismo: Macroeconomía y desarrollo

El cambio estructural siempre ha estado en el centro de la teoría del desarrollo. Por eso llama la atención que hasta años recientes ocupara una posición marginal en el enfoque ortodoxo dominante de la teoría del crecimiento. Tal disonancia ha tendido a diluirse en los últimos años a medida que el análisis del crecimiento ha dado un lugar cada vez más importante al cambio estructural, como lo proponían los pioneros del desarrollo y el manifiesto de la CEPAL de 1949. A partir de la crisis de 2008, el tema del cambio estructural y las políticas para impulsarlo como requisito indispensable para lograr un crecimiento elevado con mejor distribución del ingreso ha ganado creciente aceptación, incluso en medios que tendían a considerarlo a lo sumo como un tópico de la historia del pensamiento económico.

Para el enfoque ortodoxo dominante en algunos círculos académicos y en los organismos financieros internacionales, el largo plazo se concibe como un estado de crecimiento estable (*steady state*) hacia el cual la economía converge si se permite que actúen los mecanismos de mercado. Para quienes consideran la política macroeconómica desde esta perspectiva, esta se ocupa de la inflación y de las fluctuaciones de corto plazo, mientras que el largo plazo y la tendencia del crecimiento serían dados por “Dios y los ingenieros”, según la conocida frase de Joan Robinson. Este enfoque se ha visto sometido a cuestionamientos cada vez más fuertes, aun desde las propias filas del mundo ortodoxo (Lall, 2000). En particular, la idea de que si el banco central se concentra solamente en la inflación, automáticamente se lograría que el producto estuviera muy cerca del producto potencial (la llamada “divina coincidencia”) está muy lejos de ser un tema consensual entre los economistas de todas las escuelas.

Por el contrario, en el enfoque estructuralista, la relación entre la estructura productiva y la política macroeconómica se da en las dos direcciones. La política macroeconómica incide sobre la estructura productiva y esta última condiciona el espacio disponible para la primera, así como sus efectos sobre la economía. Desde esta perspectiva, es correcto hablar de una coevolución entre ciclo y tendencia más que de dos dimensiones separadas del crecimiento económico. Esta interrelación entre ciclo y tendencia es un punto que se enfatiza en el documento y sobre el que se volverá más adelante.

Existen tres mecanismos de transmisión entre la política macroeconómica y la estructura productiva: i) el efecto de las políticas sobre la utilización de la capacidad instalada que, a su vez, incide sobre el monto de la inversión (efecto acelerador), ii) el efecto del aumento de la demanda

agregada sobre la tasa de progreso técnico (efecto Kaldor-Verdoorn) y iii) los efectos de las políticas sobre los precios macroeconómicos, que inciden sobre las rentabilidades intersectoriales esperadas y, por lo tanto, sobre la composición de la inversión. El funcionamiento de los canales de transmisión es complejo e incluye también efectos intermedios sobre la distribución del ingreso y la demanda de consumo.

Estos efectos vinculan la política macroeconómica con la trayectoria de la productividad y el empleo, y son un eslabón entre el largo y el corto plazo, entre la tendencia y el ciclo. Por su influencia sobre el nivel y composición de la inversión, la política macroeconómica condiciona el crecimiento futuro. A ello concurre la irreversibilidad de la oferta: mientras la fase recesiva de un ciclo de actividad económica puede destruir permanentemente la capacidad instalada (“una empresa se puede destruir en un día”), la fase de expansión correspondiente, de la misma duración, puede ser insuficiente para reponer la capacidad perdida por diversas razones, principalmente el tiempo que requieren los procesos de aprendizaje personal e institucional (“una empresa no se construye en un día”).

El manejo de la demanda agregada y su efecto sobre el grado de utilización de la capacidad productiva contribuyen a definir el nivel de inversión. Un manejo muy restrictivo, que resulte en largos períodos de subutilización de la capacidad instalada, reduce el estímulo a la inversión y desestimula tanto la expansión como la modernización del acervo de bienes de capital. Se compromete así el crecimiento futuro de la productividad —y con ella la del producto y el empleo—, en un contexto mundial caracterizado por la gran velocidad del cambio técnico. Al mismo tiempo, la expansión de la demanda agregada y del producto en el corto plazo genera procesos de aprendizaje en la producción (*learning by doing*) que estimulan la productividad. Esta tiende a aumentar cuando crece la producción debido a los retornos crecientes derivados del aprovechamiento de economías de escala y de la acumulación de experiencia y aprendizaje, la que incrementa el acervo de habilidades. Por eso, una política macroeconómica que reduzca innecesariamente el ritmo de crecimiento implica que, en el período siguiente, la economía podría partir de una base tecnológica relativamente menos desarrollada. Naturalmente, la demanda agregada por sí sola no puede lograr que la inversión crezca a la misma tasa con que se expande la primera, por lo que es necesaria la prudencia cuando el grado de utilización de la capacidad ya es elevado. La oferta puede responder endógenamente a la demanda dentro de ciertos límites y respetando cierta temporalidad. La política de gestión de la demanda agregada debe contemplar este problema y combinarse adecuadamente con políticas dirigidas al aumento de la productividad, en particular con la política industrial.

En la medida en que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria afectan la rentabilidad relativa de los sectores, tendrán efectos sobre el destino de la inversión (Cimoli y Katz, 2003). Cuando las empresas deciden en qué sectores invertir están al mismo tiempo decidiendo sobre la configuración futura de la estructura productiva y, por lo tanto, sobre la trayectoria de crecimiento. En años recientes, el efecto del tipo de cambio real sobre la composición del producto entre bienes y servicios transables y no transables, y a su vez sobre sectores o ramas de actividad económica con distinto grado de dinamismo tecnológico, ha sido ampliamente destacado como un factor importante que vincula a la política macroeconómica con el crecimiento (CEPAL, 2010, cap. 2; Frenkel y Rapetti, 2011). Pero no es este el único canal de transmisión posible; por ejemplo, la restricción del acceso al crédito bancario a nuevas empresas —en especial, las pymes— afecta negativamente sobre todo a las actividades innovadoras cuyas tasas de retorno presentan mayor incertidumbre.

El sector externo —más precisamente, el comportamiento de la balanza de pagos— es clave para entender la coevolución entre las fluctuaciones cíclicas de la actividad productiva (los ciclos económicos) y la tendencia o trayectoria de expansión de largo plazo de la economía. La historia moderna de América Latina y el Caribe muestra numerosas experiencias que ilustran esta relación. Por una parte, se han registrado episodios de elevado dinamismo impulsado por la abundancia de divisas, producto de mejoras sustanciales de los términos de intercambio y del acceso al mercado financiero internacional (por ejemplo, en el período posterior a 2003, con excepción de la gran recesión internacional del período 2008-2009). Por otra parte, han existido ciclos de expansión económica acompañados del deterioro persistente de la balanza comercial y apreciación del tipo de cambio, que más tarde desembocaron en graves crisis externas, fugas de capitales, recesión y pérdida del empleo (como en varias economías de la región en los años noventa, y en la mayor parte de la región en los años ochenta).

La relación entre los choques externos y las políticas macroeconómicas tiene implicaciones fundamentales para el crecimiento y la estabilidad de las economías de la región. Estas implicaciones reflejan el predominio que ha tenido (y sigue teniendo) la balanza de pagos en la dinámica macroeconómica de países emergentes, en especial los de la región (Cimoli, 1992; CEPAL, 2007; Ocampo, Rada y Taylor, 2009; Thirlwall, 2011). Este predominio se fundamenta en la dinámica de cuatro elementos:

- i) las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones);
- ii) las remesas de trabajadores migratorios, las remesas de utilidades del capital extranjero y los pagos de intereses;
- iii) los efectos de los términos de intercambio, y
- iv) el acceso al financiamiento externo y la volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo.

Históricamente, los primeros tres componentes dominaban la dinámica del sector externo. Dentro de ellos, en economías menos abiertas que en la actualidad, predominaba claramente el peso de las exportaciones netas como resultado directo de la estructura productiva. A partir de la globalización financiera que comienza en los años setenta, el peso del cuarto componente aumentó significativamente y condujo a que se prestara mayor atención a los componentes financieros de la balanza de pagos. También ha habido un aumento sustancial del papel de la inversión extranjera directa.

Los choques en la balanza de pagos asociados a los términos de intercambio y a choques de liquidez (puntos iii y iv anteriores) son fundamentales en la dinámica cíclica, junto con las respuestas de política. Estos choques no solo afectan el corto plazo, sino también la tasa de crecimiento de largo plazo con equilibrio externo, en la medida en que tienen efectos sobre la estructura, por la vía de la inversión, es decir, van modificando el componente estructural que define el crecimiento de largo plazo. Si las variaciones en el acceso al mercado de capitales son significativas y abruptas (por ejemplo, por una entrada masiva de capitales de corto plazo que provoca la apreciación del tipo de cambio y detona burbujas en el mercado accionario o el inmobiliario), puede haber efectos profundos y duraderos en la formación bruta de capital fijo y, por ende, en la estructura productiva y el ritmo de expansión de la economía y el empleo. En un mundo globalizado, estos efectos desestabilizadores se potencian, particularmente en economías que no cuentan con instrumentos de regulación o administración de los flujos internacionales de capital, como en la mayoría de los países de la región.

Las relaciones entre macroeconomía y estructura, ciclo económico y tendencia de crecimiento y entre corto y largo plazo obligan a repensar el papel de la política macroeconómica y abordarlo en conjunto con el de las políticas industriales y tecnológicas (Cimoli, 1992). Una macroeconomía para el desarrollo debe mirar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) en el contexto del cambio estructural y de un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo. Como se plantea en CEPAL (2010, cap. II, pág. 51), se requiere “un enfoque que priorice de manera explícita el desarrollo productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales”. Se trata de una macroeconomía en la que la gestión de la demanda agregada en el corto plazo no pierde de vista sus propios efectos de largo plazo sobre el monto y la composición de las inversiones; que reconoce que, a lo largo del ciclo, se redefinen los límites de la estructura, y con ello los condicionantes de la estabilidad y crecimiento futuros (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010). En esta perspectiva, las autoridades macroeconómicas deberían tener en cuenta que sus decisiones condicionan los ciclos subsiguientes y afectan el acceso al mercado laboral y el desarrollo de capacidades. En definitiva, el crecimiento y la distribución deben incorporarse como objetivos fundamentales de la política macroeconómica, en conjunto con los de la estabilidad nominal. En este proceso, la coordinación con políticas de cambio estructural (como las políticas industriales y tecnológicas) asume un papel central.

C. Características del cambio estructural

La literatura económica ha avanzado en el análisis del motivo por el cual algunas economías siguen trayectorias de crecimiento virtuosas, con elevadas tasas de crecimiento de la producción, la productividad y el empleo, mientras que otras quedan rezagadas (Reinert, 2000). La experiencia internacional muestra que hay pocos casos de reducción sustancial de las diferencias de ingreso por habitante entre una economía en desarrollo y las economías avanzadas. Sin embargo, existen casos de éxito que ofrecen enseñanzas sobre los factores que favorecen la convergencia. Estas enseñanzas se resumen en los siguientes elementos:

- i) El desarrollo económico requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria, además, la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos. De este modo, el desarrollo está asociado a una estructura productiva que muestra dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas dinámicas, en el sentido de que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, dada por la presencia de sectores más intensivos en conocimientos, con mayor difusión de capacidades hacia el conjunto de la economía y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como en otros sectores. La segunda es la “eficiencia del crecimiento” o “eficiencia keynesiana” que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el país, tanto para el mercado interno como externo. Si un país no produce bienes que tienen una demanda en rápido crecimiento, sus firmas no tendrán estímulos para elevar la inversión y la producción. Dosi, Pavitt y

Soete (1990) y Soete (1990) se refieren a la eficiencia keynesiana o de crecimiento como aquella compatible con el equilibrio de la balanza de pagos.

- ii) Ambas eficiencias son dinámicas, dado que inducen tasas más elevadas de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazo, en contraste con la llamada “eficiencia ricardiana”, que induce un aumento en el nivel del PIB en un momento dado en el tiempo, debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores en aquel momento (Dosi, Pavitt y Soete, 1990). El cambio estructural es, precisamente, salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana). Es fundamental que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico, sino también de la demanda, ya que aumentos de productividad sin el paralelo aumento de la demanda podrían generar subocupación o desocupación (Cimoli, 1988). Los dos tipos de eficiencia se dan en general juntos, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda⁴.
- iii) La eficiencia keynesiana o de crecimiento debe permitir una tasa elevada de crecimiento sin que se generen desequilibrios insostenibles en la balanza de pagos, lo que supone, como se mencionó, un patrón de especialización en que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no muestren marcadas asimetrías en sus tasas de expansión. En resumen, esto supone que la relación entre la cuenta corriente y el PIB sigue una trayectoria no explosiva, aceptable para que los agentes externos continúen financiando los déficits de la cuenta corriente. Si el patrón de especialización fuera tal que las importaciones de bienes y servicios más el pago de factores aumentara a tasas mucho más altas que las exportaciones, en algún momento sería necesario reducir la absorción (y el crecimiento) para reequilibrar las cuentas externas. Esta restricción —la necesidad de mantener la relación entre la cuenta corriente y el PIB en niveles manejables— deberá prevalecer en el largo plazo y el crecimiento del producto se deberá ajustar para evitar que supere límites críticos⁵. Ello requiere que la tasa de crecimiento se mantenga cercana a la tasa con equilibrio externo en el largo plazo (Moreno-Brid y Pérez, 1999; Moreno-Brid, 2003; Barbosa, 2002; Alleyne y Francis, 2008; Cimoli y Porcile, 2011).
- iv) La eficiencia keynesiana supone implícitamente una política fiscal y monetaria que mantiene el crecimiento del producto próximo al nivel sostenible, esto es, a la tasa de equilibrio de largo plazo. Ahora bien, esta tasa no es en ningún sentido una tasa “óptima” o deseable, ya que puede ser inferior a la tasa de crecimiento necesaria para reducir la desigualdad y la informalidad. La tasa deseable y la de equilibrio solo coinciden si las políticas industrial y macroeconómicas se combinan para generar una

⁴ El dinamismo de la demanda depende no solo de los productos y de cambios en sus elasticidades ingreso debidos a la innovación o a las preferencias de los consumidores, sino que también depende de la existencia de barreras o acuerdos comerciales de distinto tipo, que afectan asimétricamente a los productos y países que participan del comercio internacional. Las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han reducido estas asimetrías, pero no las han eliminado completamente.

⁵ Esta perspectiva es coherente con lo que McCombie y Thirlwall (1999, pág. 49) definen como la tasa de crecimiento restringida por la balanza de pagos, que se verifica cuando el desempeño de las exportaciones netas y las expectativas del mercado financiero internacional sobre ese desempeño le imponen al país un techo a la tasa de crecimiento que es inferior al que sería posible con el pleno uso de sus factores de producción.

estructura productiva con eficiencia dinámica. Es importante aclarar que el equilibrio externo no tiene aquí el significado que se suele dar en economía al concepto de equilibrio, como un estado de reposo. La tasa de crecimiento de largo plazo es un factor de atracción que puede ir cambiando con el tiempo en función de las políticas y el cambio estructural.

- v) Los dos tipos de eficiencia dinámica están muy relacionados; en general, los sectores cuya demanda crece más rápido son también los de mayor dinamismo tecnológico e intensidad en conocimientos. Hay excepciones importantes, asociadas a lo que Díaz-Alejandro (1983) llamó la “lotería de productos básicos”, en que un país logra temporalmente un crecimiento elevado debido a que posee un recurso que transita por un ciclo especialmente favorable de la demanda internacional. Pero la experiencia histórica sugiere que los países en desarrollo que han logrado converger con los más avanzados lo han hecho a partir de la acumulación de capacidades tecnológicas, innovación y conocimientos, y no en función de las rentas de recursos naturales. Estas últimas favorecen el desarrollo de largo plazo si se usan como punto de apoyo para cambiar la estructura productiva a favor de construir nuevas ventajas comparativas que generen rentas derivadas del conocimiento, que no se agotan con el tiempo y tienen retornos crecientes (CEPAL, 2007).
- vi) El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no solo a un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva.
- vii) La dinámica del empleo es un elemento central en todo proceso de cambio estructural virtuoso. Las economías en desarrollo se caracterizan por tener una marcada heterogeneidad y una parte significativa de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia⁶. Este contingente de trabajadores tiene muy baja productividad, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. Con el cambio estructural virtuoso se crean nuevos sectores y actividades que absorben la reserva de trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.
- viii) Un cambio estructural virtuoso requiere tanto de una política macroeconómica comprometida con el desarrollo y la estabilización como de la aplicación de políticas industriales que creen los incentivos necesarios. El movimiento hacia nuevos sectores y la ampliación de la base tecnológica no surgen espontáneamente del sistema de precios

⁶ En los términos de Arthur Lewis, son economías duales con oferta de mano de obra infinitamente elástica.

y del libre mercado. La especialización determinada por ventajas comparativas dinámicas y la diversificación productiva deben superar una inercia muy fuerte de la trayectoria productiva —que obedece a la importancia de la experiencia acumulada en las capacidades de las firmas— y problemas de coordinación y financiamiento de las inversiones, entre otras cuestiones. Un papel importante de las políticas es construir instituciones que, en complemento con la influencia del sistema de precios de mercado, generen los incentivos (o las distorsiones, como afirma Amsden (1989)) necesarios para redefinir, por medio del cambio estructural, la trayectoria de crecimiento económico (Cimoli y Dosi, 1995; Wade, 1990; Chang, 2003). El establecimiento de instituciones que contribuyan a la implementación efectiva de esas políticas es aún una tarea pendiente en la región.

Los desafíos del cambio estructural se vuelven cada vez más complejos a medida que se acelera la revolución tecnológica en curso, como se ve a continuación.

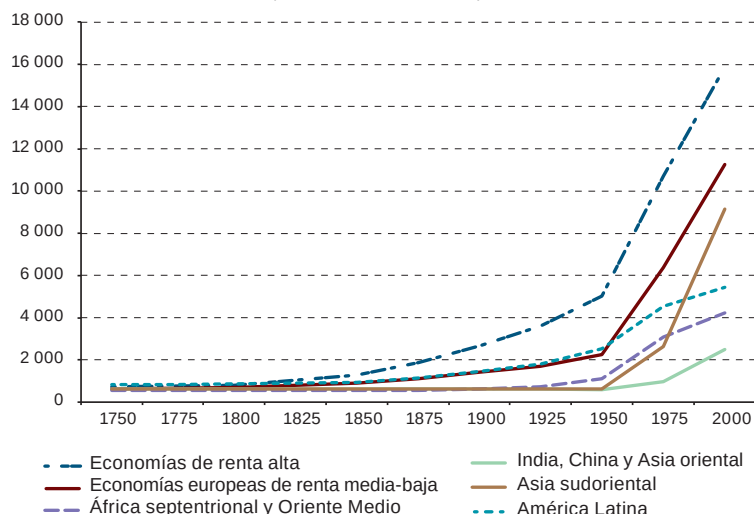
D. Revolución tecnológica y cambio estructural

La fuerza motriz del cambio estructural es la innovación en procesos y productos sobre la base de las nuevas tecnologías y la generación de conocimiento. La evolución de la frontera tecnológica determina cuáles son las estructuras productivas más eficientes y que predominarán en el largo plazo. Los países que no generan los principales cambios tecnológicos que caracterizan a la frontera en un momento dado deben adoptar las políticas industriales que generen las señales económicas necesarias para dirigir la inversión y el empleo hacia sectores que posibiliten la convergencia tecnológica.

En la actualidad, el paradigma tecnológico predominante está experimentando cambios de tal magnitud que han sido calificados como una nueva revolución tecnológica. Esta se basa en la coevolución de las trayectorias en curso en las áreas de la nanotecnología, la biotecnología y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Cada una de estas áreas avanza rápidamente con trayectoria propia, pero lo más importante es la tendencia a su combinación en procesos que se retroalimentan. La convergencia de estas tecnologías conduciría a una nueva revolución industrial por el potencial de sus aplicaciones, particularmente en cuanto a la digitalización de la producción, la generación de nuevos materiales, la síntesis de principios biológicos activos y la menor intensidad de carga ambiental (van Lieshout y otros, 2008).

La conjugación de los avances en las áreas mencionadas transformará las estructuras económicas, políticas, institucionales y sociales, con una amplitud global y una velocidad mayor que la de las revoluciones industriales previas. Esas revoluciones generaron enormes aumentos en la capacidad productiva que, por primera vez en la historia, dieron lugar a incrementos sostenidos del ingreso per cápita y la calidad de vida de gran parte de la población de los países que lideraron el proceso. La amplitud de su difusión y el ritmo de adopción no fueron homogéneos, lo que dio lugar a desigualdades económicas y sociales sin precedentes, como se ilustra en el gráfico I.1. Hacia 1800, el ingreso per cápita medio de los países más ricos (en dólares de 1985) casi duplicaba el de los más pobres, en tanto que en 2000 esta relación era de seis a uno, debido, en gran medida, a las asimetrías internacionales en la difusión del progreso técnico.

Gráfico I.1
EVOLUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA, SEGÚN REGIONES DEL MUNDO, 1750-2000
(En dólares de 1985)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/> y Robert E. Lucas, "The Industrial Revolution: past and future", mayo de 2004.

Las innovaciones en materia de tecnología digital están convergiendo entre sí, transformando distintos ámbitos del diario vivir. En la esfera productiva, estos avances han modificado los procesos de gestión, comercialización y distribución de productos, e impulsado nuevos modelos de negocios basados en Internet. La transformación radical ahora está alcanzando al proceso de manufactura, fruto de los avances en la robótica, la proliferación de comunidades en línea y la masificación de las tecnologías de fabricación personal, que cambiarán no solo el modo sino también el lugar de producción, y redefinirán la estructura y dinámica productiva global⁷.

La revolución en curso está generando tendencias económicas y sociales en sentidos contrapuestos: concentración y desconcentración. Por una parte, impulsa la concentración de la producción en grandes empresas con presencia mundial que operan en mercados con fuertes economías de escala, generalmente en países que están cerca de la frontera tecnológica y cuentan con alta capacidad de innovación.

Las fuerzas que conducen a la concentración son de tres tipos: i) las economías de escala derivadas de rendimientos crecientes en el almacenamiento, la gestión y la energía derivada de la instalación y operación de grandes centros de datos (*data centers*)⁸; ii) las economías de red, que aumentan el valor de una red en la medida en que más usuarios se incorporan a ella, fenómeno

⁷ Las tecnologías de fabricación personal usan los mismos métodos de fabricación que las industriales, pero son más pequeñas, baratas y fáciles de usar. Estas tecnologías incluyen por ejemplo, impresoras 3D, máquinas moldeadoras y fresadoras de escritorio, cortadoras láser y máquinas de coser y tejer programables, así como programas informáticos de diseño y modelación (Lipson y Kurman, 2010).

⁸ En Hamilton (2008), se evalúan los ahorros en los costos de operar centros de datos con más de 50.000 servidores en comparación con centros de datos pequeños de alrededor de 1.000 servidores. Las relaciones de costos son del orden de 1 a 7.

particularmente importante en el área de las telecomunicaciones y las redes sociales⁹, y iii) el avance en la robótica, que reduce en alto grado el componente salarial de los costos e impulsa el retorno de las actividades productivas a los países desarrollados, los que cuentan con la tecnología y el capital para utilizarla¹⁰.

Este proceso, aunque se está dando particularmente en las industrias metalmecánicas, como las de equipo de transporte, y la electrónica, paulatinamente avanza en otras actividades como las agrícolas, la industria alimentaria, la producción de bienes de consumo intensivos en trabajo (como vestimenta y calzado) y la producción de equipo para energías renovables y ahorro energético. El efecto sobre el empleo es aún incierto. En una primera instancia, se produciría una pérdida de puestos de trabajo, por la sustitución de mano de obra que realiza tareas que pueden codificarse; a mediano plazo, como se ha dado en revoluciones tecnológicas previas, se generarían más empleos en nuevas actividades que requerirán nuevas capacidades, cuyo contenido específico es difícil de prever (IFR, 2011).

Además, hay fuerzas que llevan a la desconcentración de los mercados. Las tecnologías que posibilitan la personalización de productos y servicios generan mercados de nicho, en los que las economías de escala pierden importancia. Una dinámica de este tipo permitiría desconcentrar las actividades de producción de bienes y servicios y abrir oportunidades para los países más alejados de la frontera tecnológica y para empresas pequeñas. Esto será posible en la medida en que desarrollen las capacidades que habilitan la operación en el nuevo paradigma tecnológico: electricidad, centros de datos, redes de banda ancha de bajo costo y buena calidad, y trabajadores adecuadamente calificados. Estas capacidades se construyen en sistemas caracterizados por complementariedades que se refuerzan entre sí (Jordán, Galperin y Peres, 2010).

Dos trayectorias tecnológicas adicionales influyen sobre las tendencias a la concentración o la desconcentración. En primer lugar, la computación en nube (*cloud computing*) impulsa la desconcentración en la medida en que permite compartir recursos de cómputo y almacenamiento sobre la base del pago por servicios bajo demanda (*utility computing*)¹¹, lo que facilita el acceso de empresas pequeñas a programas informáticos, plataformas y *hardware* de alta eficiencia. En el sentido contrario, la provisión de estos servicios se concentra en grandes empresas con la capacidad financiera y operativa de instalar y gestionar grandes centros de datos (Harms y Yamartino, 2010; Armbrust y otros, 2009).

En segundo lugar, las redes sociales están generando una cantidad de información (*big data*) sin precedentes que, procesada mediante herramientas de análisis en línea (*analytics*), se convierte en insumo para la formulación de estrategias productivas y de mercadeo. Los grandes datos (*big data*) permiten hacer más y mejores pronósticos, ajustar decisiones basadas en información completa y en tiempo real. Su aplicación va desde el diseño de un producto hasta la

⁹ La masiva conexión de aparatos y dispositivos de todo tipo a la red (electrónicos, electrodomésticos, mecánicos e incluso automóviles, entre otros) ha dado lugar a la “Internet de las cosas” (*Internet of things*), con las consiguientes demandas en términos de ancho de banda y velocidad. Ya en 2008, el número de objetos conectados a Internet superó al número de la población mundial. En 2012, la magnitud del tráfico de Internet entre objetos igualó a la magnitud del tráfico entre personas. Según Cisco IBSG, hacia 2020, alrededor de 50.000 millones de objetos estarían conectados a Internet proveyendo un conjunto sin precedentes de aplicaciones inteligentes y servicios. Véase [en línea] http://www.cisco.com/web/about/ac79/docs/innov/IoT_IBSG_0411FINAL.pdf.

¹⁰ “A Third Industrial Revolution”, *The Economist*, 21 de abril de 2012 [en línea] <http://www.economist.com/node/21552901>.

¹¹ Un uso eficiente de la computación en nube demanda alta velocidad de conexión, es decir, la operación de redes ultrarrápidas (superiores a 100 Mbps).

definición de su precio, pasando por la atención al cliente¹². Las empresas adquieren así flexibilidad para responder a demandas más cambiantes y, sobre todo, a preferencias más personalizadas. Esto reduce los costos de la obtención y el manejo de información en las empresas pequeñas, pero también tiene efectos concentradores. En los hechos, las grandes empresas son las que usan estas herramientas para modelar patrones de comportamiento y preferencias de los consumidores, sobre la base del análisis de universos completos de observaciones más que de muestras estadísticas.

Las redes sociales reposicionan al consumidor individual como el centro de la creación de valor y permiten organizar comunidades con intereses compartidos. Se multiplican las comunidades colaborativas en línea en distintos ámbitos, incluido el financiamiento (*crowdfunding*¹³) y la fabricación de productos (*crowdsourcing*¹⁴), lo que ocasiona cambios radicales en los modelos de negocios. En el primer caso, se facilita el acceso al crédito al abrirse opciones de financiamiento para proyectos que no serían atendidos según los patrones y requerimientos del mercado financiero convencional, lo que reduce las trabas a nuevos emprendimientos. En el segundo, se socializa la producción, mediante comunidades que ofrecen servicios de diseño, fabricación y manufactura de productos en línea¹⁵. La disminución de los costos de producción reduce las barreras de entrada asociadas a la inversión inicial y posibilita fabricar en cualquier lugar del mundo, lo que cambia la geografía de las cadenas de suministro (las que se acercan a los centros de innovación) y la ponderación del costo de la mano de obra en las decisiones de estrategia productiva.

Las TIC, incluida la bioinformática, han impulsado el avance de las ciencias genómicas y biotecnológicas de manera revolucionaria¹⁶. La genómica, originalmente concebida como un conjunto de metodologías laboriosas para el mapeo y secuenciación de regiones limitadas de

¹² Por ejemplo, la red social Dell Community se ha convertido en un laboratorio de investigación y desarrollo para la compañía, en el que los usuarios comentan los productos, ofrecen nuevas ideas e informan sobre fallas en los productos; Telefónica I+D utiliza Twitter para encontrar colaboradores y clientes, y LG promociona productos en Facebook.

¹³ Se conforman redes de personas interesadas en reunir fondos para el financiamiento de ciertas actividades. Los recursos pueden ser transferidos a quienes los solicitan, como una contribución a cambio de muestra de gratitud o reconocimiento, o como una inversión de dinero con algún tipo de retorno monetario esperado por el inversionista. Si bien estas iniciativas surgieron con fines de beneficencia, han evolucionado hasta convertirse en opciones de microcrédito para el financiamiento de nuevos emprendimientos y micro y pequeñas empresas (*Technology Review*, 2012 [en línea] <http://www.technologyreview.com/article/427675/crowdfunding/>).

¹⁴ *The Economist*, "All together now. The advantage of crowdsourcing", 21 de abril de 2012.

¹⁵ Este modelo se lleva a cabo mediante las tecnologías de fabricación personal, particularmente, las impresoras 3D. Con estas impresoras, un producto diseñado en una computadora puede "imprimirse" en la forma de un objeto sólido mediante la superposición sucesiva de capas de material (lo que se ha denominado "manufactura aditiva"). Los materiales utilizados abarcan desde fotoplásticos hasta numerosos metales y aleaciones, cerámicas y sustancias similares al caucho. Algunas máquinas pueden combinar materiales y producir una diversidad de objetos. Su combinación con la biotecnología permite la creación de tejidos, como piel, músculo y tramos cortos de los vasos sanguíneos. Se prevé que posibiliten la producción de órganos y otras partes del cuerpo humano (*The Economist*, "Layer by layer", 21 de abril de 2012 [en línea] <http://www.economist.com/node/21552903>).

¹⁶ Esto ha sido posible gracias a la conjunción de tecnologías que permiten generar cantidades gigantescas de información, las capacidades informáticas para procesarla y el marco teórico necesario para analizarla de manera útil para el desarrollo científico, médico, agrícola y otras aplicaciones biotecnológicas. Desde el desarrollo de un árbol completo que refleje las relaciones genealógicas entre todas las especies de seres vivos en el planeta, el descubrimiento de genes con funciones desconocidas y potencialmente útiles, la terapia genética y genómica o la síntesis de compuestos y moléculas de alta utilidad medicinal, agrícola, alimentaria e industrial, actualmente, la investigación genómica es inconcebible sin la bioinformática.

ADN, ha logrado no solo la secuenciación del genoma completo de especies modelo, sino también la comparación de cientos de estos genomas entre sí, y de miles y millones de secuencias de tantas especies como puedan secuenciarse. Más allá de la secuencia, comienza a entenderse la forma de organización de los genomas, la interacción entre genes y regiones no codificantes, la idéntica eficiencia en el funcionamiento de genomas pequeños y enormes, o la función y el origen de segmentos esenciales del ADN, el ARN y las proteínas, antes desconocidos o considerados irrelevantes.

Por su parte, en la investigación a escalas nanométricas destacan las funciones óptico-eléctricas y las sondas con gran potencial para el diagnóstico en medicina y otras aplicaciones nanoelectrónicas y biomecánicas. Las interacciones con la biología molecular y sintética, la bioinformática y las TIC son puntos de convergencia e innovación con enorme potencial para el desarrollo a mediano plazo.

Los avances en las tecnologías digitales se combinan con las innovaciones en materiales. Esta trayectoria se enfoca en la mejora de materiales existentes y la creación de materias primas nuevas, cuya estructura es dinámica, de mayor funcionalidad y menor impacto ambiental. En el primer caso, se busca dotar de nuevas funcionalidades a los insumos tradicionales haciéndolos más ligeros, fuertes, durables, manejables y reciclables¹⁷.

El cambio más radical es la producción de nuevos materiales, basados en nanotecnología, que tendrán una infinidad de usos al caracterizarse por su estructura cambiante. Se trata de materiales inteligentes que, en respuesta a determinados estímulos, pasan de ser flexibles a rígidos y viceversa, se expanden o se contraen, cambian su forma, se autorreparan o alteran su color o transparencia. Esto abre oportunidades para el diseño de productos, especialmente para la sustentabilidad ambiental.

La nueva trayectoria de desarrollo apunta a utilizar tecnologías limpias (*green technologies*), que resultan de la combinación de distintos avances en el reciclaje y el tratamiento de aguas y gases; la generación de electricidad a partir de fuentes energéticas renovables (eólica, solar, hidráulica o cinética) y celdas de hidrógeno; los combustibles derivados de la biotecnología (biodiésel, bioetanol); las redes inteligentes de control en sistemas urbanos (edificios, tráfico) y las redes eléctricas (*smart grids*), y el aumento de la eficiencia energética de gran número de aparatos, como los automóviles.

Si bien son recientes, estos avances dependen directamente de innovaciones de paradigmas anteriores que, al no haberse masificado en la región, condicionan su difusión y apropiación, siendo un caso notable el de la energía eléctrica, que aún no es accesible para una parte importante de la población, particularmente en los países menos avanzados y los sectores rurales.

¹⁷ En reemplazo del plástico, han surgido materiales como el hidrogel, los bioplásticos y los bioaditivos. La fibra de carbono sustituye el acero y el aluminio. Se agregan propiedades al metal (metal espuma, metal líquido) y a insumos renovables como la madera y el bambú para ampliar sus aplicaciones ajustándolas a los requerimientos de diseño más complejos. Así, surgen innovaciones como textiles conductores que podrían revolucionar la industria de la electrónica y el vestuario.

Así, la revolución tecnológica en curso abre posibilidades de mayor crecimiento y nuevas oportunidades de dar un salto en las etapas del desarrollo. Su aprovechamiento está sujeto a procesos de adopción del progreso técnico y de organización institucional, productiva y social, en los que las tendencias pasadas inciden fuertemente en las posibilidades de acción (*path dependence*). Los procesos de innovación y difusión tecnológica requieren de conocimientos acumulados, infraestructura apropiada, trabajadores capacitados y un contexto institucional y de regulaciones acorde (Dosi, 1988, Cimoli y Dosi, 1995). Su aprovechamiento está altamente determinado por el progreso alcanzado bajo el paradigma tecnológico previo, aunque el desarrollo de países como la República de Corea demuestra que es posible reducir la brecha tecnológica (*catching-up*) con políticas que, bajo una visión sistémica, conjuguen cambio estructural, absorción tecnológica, eficiencia ambiental y desarrollo de capacidades.

La revolución industrial está rediseñando el mapa productivo mundial y seguramente dará lugar al retorno de actividades y sectores productivos —incluso algunos hoy intensivos en mano de obra— a los países más avanzados, con el consiguiente impacto en el empleo en regiones como América Latina y el Caribe. En este marco, políticas que, hace apenas una década, podrían haberse considerado proactivas e incluso de vanguardia hoy son insuficientes para reducir la brecha tecnológica. El desafío del cambio estructural, la absorción de tecnología y la capacitación para empleos más complejos gana una importancia y una urgencia inéditas.

Dadas las brechas entre los países de América Latina y el Caribe y los de mayor desarrollo, tanto en el ámbito productivo (inversión, productividad e innovación) como en el social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), de no realizarse cambios estructurales bajo la perspectiva de la nueva revolución en curso, la región comprometería cada vez más sus posibilidades de convergencia. La selección y la focalización en sectores y actividades que deben promoverse para insertarse en un mundo en acelerada transformación son el núcleo de las políticas industriales que se proponen en el capítulo VI de este documento.

E. Patrones de crecimiento de la productividad y el empleo

En un proceso de crecimiento virtuoso, la productividad y el empleo se expanden al mismo tiempo (aunque no necesariamente a la misma velocidad) sin que se generen presiones insostenibles sobre el sector externo. Mientras que en países más exitosos de fuera de la región se observa la continuidad a lo largo del tiempo del aumento del empleo y la productividad, en América Latina y el Caribe se observan períodos de caída de la productividad o lento crecimiento de esta. Así, en la región se configuran modelos de desarrollo en los que ningún país ha conseguido combinar, a largo plazo, un elevado crecimiento del empleo (prerrequisito para la reducción de la brecha interna de ingresos) con el aumento de la productividad (prerrequisito para la disminución de la brecha de productividad frente a un mundo en plena revolución tecnológica). Para lograr un patrón de crecimiento virtuoso, es necesario que esté apoyado en el cambio estructural hacia la eficiencia dinámica. Esto se representa de forma estilizada en el cuadro I.3.

Cuadro I.3
PATRONES DE DESARROLLO

Crecimiento del empleo		Crecimiento de la productividad	
		Bajo	Alto
		Absorción de empleo	Círculo virtuoso
Elevado	Macroeconomía	Fuerte crecimiento de la demanda agregada	Fuerte crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad	Fuerte crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural débil	Cambio estructural fuerte
		Círculo vicioso	Ajuste defensivo
Bajo	Macroeconomía	Bajo crecimiento de la demanda agregada	Bajo crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad	Fuerte crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural nulo	Cambio estructural limitado a enclaves

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.A Ocampo, "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press y R. Astorga, M. Cimoli y G. Porcile, "Technological upgrading and employment: patterns from developing economies", 2012.

En el cuadro I.4 se muestra el crecimiento de la productividad y el empleo, y la elasticidad producto del empleo en América Latina (promedios simples y ponderados); en el cuadro I.5 se presenta la misma información referida a algunas de las economías de la región (Argentina, Brasil, Chile y México) entre 1960 y 2010. Esas tasas se comparan con las de la República de Corea, usada como referencia por ser uno de los casos más exitosos de convergencia tecnológica y cambio estructural (véase también el capítulo II).

Dos aspectos importantes surgen del cuadro: en ningún momento la República de Corea mostró una caída en la productividad como la que sufrió América Latina en la "década perdida" de 1981-1990 y en 1998-2002. Esta caída, en el caso de América Latina, fue acompañada de la pérdida de empleos en los sectores de mayor productividad y la migración de trabajadores hacia actividades de subsistencia y subempleo (situación definida como círculo vicioso). Tal migración tendió, a su vez, a deprimir la productividad media de la economía. Este movimiento es la otra cara de un cambio estructural regresivo. Salvo en los años sesenta, nunca el crecimiento de la productividad superó la barrera del 2% (promedio ponderado)¹⁸. Por el contrario, en la República de Corea, los cambios en el patrón de especialización han asegurado una expansión de la demanda y del producto, que genera empleo en actividades de alta productividad para trabajadores antes asignados a actividades de productividad menor (véase el cuadro I.4), lo que además produce una mejora en la distribución del ingreso (CEPAL, 2007; McMillan y Rodrik, 2011).

¹⁸ Como se ve en el gráfico I.4, durante ciertos períodos algunos países lograron un círculo virtuoso (el Brasil en parte de los años sesenta y noventa, Chile en la década de 1990), pero ello no se mantuvo por mucho tiempo.

Cuadro I.4
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB, LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO, 1961-2010

		América Latina (promedio simple)	América Latina (promedio ponderado)
1961-1973	PIB	5,43	6,12
	Empleo	3,09	3,26
	Productividad	2,42	2,86
	Elasticidad empleo-producto	0,56	0,52
1974-1981	PIB	4,12	4,81
	Empleo	3,44	3,37
	Productividad	0,72	1,46
	Elasticidad empleo-producto	0,91	0,75
1982-1990	PIB	1,63	1,30
	Empleo	3,63	3,35
	Productividad	-1,95	-2,01
	Elasticidad empleo-producto	0,70	1,17
1991-1994	PIB	5,22	4,52
	Empleo	3,10	3,05
	Productividad	2,08	1,48
	Elasticidad empleo-producto	0,75	0,91
1995-1997	PIB	4,18	3,24
	Empleo	2,34	2,03
	Productividad	1,81	1,18
	Elasticidad empleo-producto	0,68	0,75
1998-2002	PIB	1,25	1,01
	Empleo	2,11	1,72
	Productividad	-0,84	-0,68
	Elasticidad empleo-producto	0,47	0,32
2003-2010	PIB	4,85	4,35
	Empleo	2,88	2,50
	Productividad	1,90	1,79
	Elasticidad empleo-producto	0,60	0,58

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; University of Groningen 10-Sector Database [base de datos en línea] <http://www.rug.nl/feb/onderzoek/onderzoekscentra/ggdc/data/10sector>, Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>, 2012.

A partir de los años noventa, el crecimiento surcoreano se ha sustentado más en la productividad que en el empleo, como era de esperar en una economía que ya había absorbido la mayor parte del empleo de subsistencia, elevando sustancialmente los salarios reales, y que competía crecientemente en calidad. Eso no se observa en América Latina, ni siquiera durante el auge posterior a 2004. Más aún, las tasas de crecimiento de la productividad en América Latina desde mediados de los años setenta han permanecido muy por debajo de las alcanzadas en los años sesenta. La dinámica de la elasticidad producto del empleo muestra la otra cara de este proceso: mientras su estabilidad a lo largo de casi cuatro décadas en la República de Corea refleja la existencia de una clara estrategia de cambio estructural y crecimiento, en la región existen vaivenes pronunciados, incluso en las economías más exitosas. La ruptura que significó la crisis de la deuda externa de 1982 y la subsiguiente “década perdida” debilitó la capacidad de acumulación, crecimiento e incorporación de progreso técnico en el largo plazo, proceso que la región recién comenzó a superar a mediados de la década de 1990.

Cuadro I.5
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y REPÚBLICA DE COREA: CRECIMIENTO
 DEL PRODUCTO Y LA PRODUCTIVIDAD LABORAL, 1965-2010**
(En porcentajes)

Período	PIB	Empleo	Productividad
Argentina			
1965-1975	4,20	1,28	2,65
1976-1981	1,52	1,84	-0,29
1982-1990	-0,90	2,34	-3,19
1991-2001	3,86	1,29	2,53
2002-2010	5,56	3,51	1,92
Brasil			
1965-1981	7,22	3,60	3,77
1982-1992	1,99	3,73	-1,68
1993-1998	3,33	1,71	1,60
1999-2010	3,38	1,93	1,45
Chile			
1965-1973	2,96	1,35	1,91
1974-1981	4,03	0,87	3,24
1982-1985	0,25	2,39	-2,07
1986-1998	7,28	3,29	3,88
1999-2010	3,43	1,08	2,33
México			
1965-1981	6,69	4,69	1,83
1982-1994	1,87	3,46	-1,55
1995-2000	3,51	2,72	0,73
2001-2010	1,81	1,18	0,62
República de Corea			
1965-1980	8,20	3,64	4,71
1981-1990	8,74	2,84	5,76
1991-2000	6,19	1,61	4,46
2001-2010	4,16	1,35	2,77

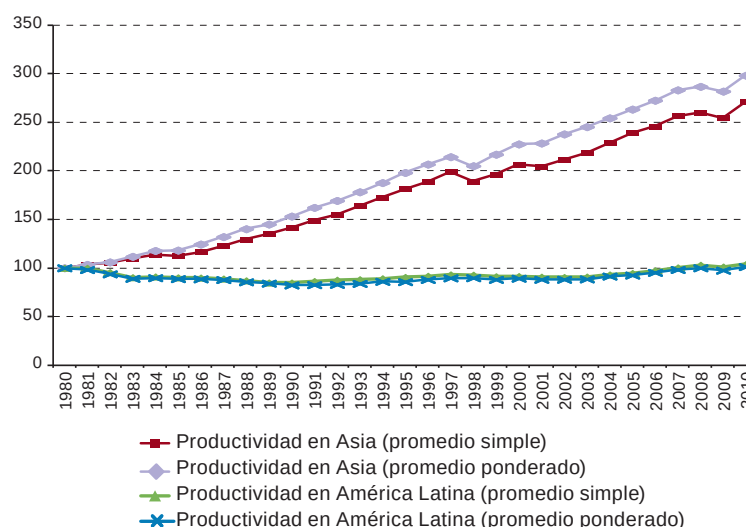
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La periodización es específica para cada país y se hizo sobre la base de los principales choques y cambios de políticas en cada uno de ellos.

El gráfico I.2 se enfoca en el período de la gran divergencia latinoamericana frente a Asia oriental que se inicia en 1980, período en el que la dinámica de la productividad latinoamericana es extremadamente lenta¹⁹. La región llega a 2010 con una productividad del trabajo ligeramente superior a la que tenía en 1980, mientras que, para una muestra de países asiáticos, esta casi se ha triplicado. Empleando una metodología diferente, la contabilidad del crecimiento, se llega a una conclusión similar. El promedio simple del crecimiento de la productividad total de los factores en 16 países de la región entre 1981 y 2010 es casi nulo (véase el cuadro I.6). Análisis recientes de la CEPAL (2012) muestran que su contribución al crecimiento del PIB apenas llega al 0,9%. Esto contrasta fuertemente con los datos de Lau y Park (2003), que muestran que la aportación multifactorial en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán, ascendió en promedio anual al 3,0%, 3,3%, 2,7% y 3,3%, respectivamente (Guerrero de Lizardi, 2009). La contracara del bajo crecimiento de la productividad es que el empleo que se crea es de menor calidad. Muchas veces, es solo un refugio precario frente al desempleo abierto, que no impide el aumento de la desigualdad.

¹⁹ En un estudio reciente de la CEPAL (Fuentes y Sergeant, 2011) también se resalta que, si bien la productividad total de los factores creció en todos esos países hasta comienzos de la década de 1980, a partir de entonces perdió dinamismo.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y ASIA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, 1980-2010
(Índice 1980=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro I.6
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB,
EL EMPLEO, EL CAPITAL Y LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1981-2010
(En porcentajes)

Período	PIB	Empleo	Capital	Productividad total de los factores
1981-1989	1,3	1,6	1,2	-1,5
1990-1998	3,9	1,7	1,3	0,9
1999-2002	2,3	1,1	0,9	0,4
2003-2010	4,8	1,8	1,7	1,2
1981-2010	3,0	1,6	1,3	0,0

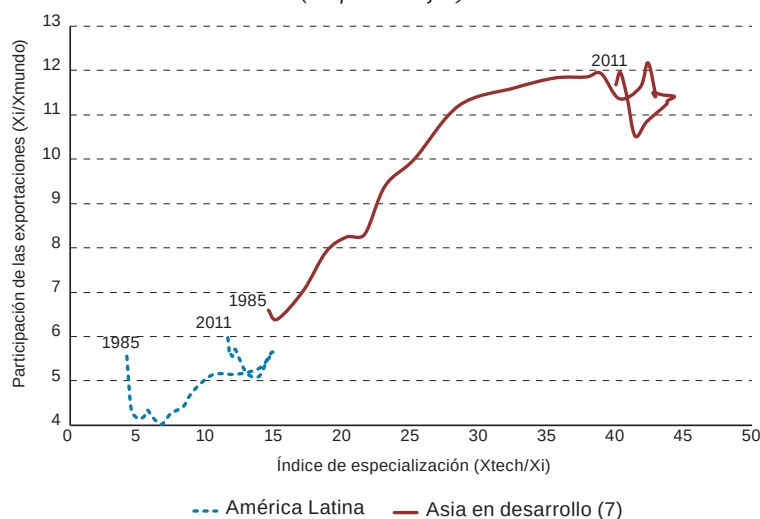
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del proyecto LA-KLEMS.

La divergencia entre Asia y América Latina y el Caribe estuvo asociada a cambios en el patrón de especialización, que permitieron a la primera beneficiarse de la expansión del comercio mundial, alcanzar economías de escala y sostener el crecimiento con equilibrio externo. Las economías asiáticas, en particular las de mejor desempeño, como la República de Corea y Singapur, tuvieron políticas industriales y tecnológicas y políticas macroeconómicas que las complementaron, mientras que tanto las primeras como las segundas faltaron o fallaron en la región. En Asia, políticas deliberadas que alteraron considerablemente el sistema de precios relativos y de incentivos en favor de actividades capaces de impulsar el cambio estructural redefinieron los patrones de especialización y las trayectorias tecnológicas.

Algunos países de América Latina y el Caribe ensayaron, con distinto éxito, estas políticas en los años sesenta y setenta, y las abandonaron (con escasas excepciones) a principios de la década de 1990 como corolario de las reformas económicas que se implantaron después de la crisis de la deuda externa. Las políticas industriales se dejaron de lado por un largo lapso, sin que se pusieran otras en su lugar y, como se muestra en el capítulo VI, solo comenzaron a recuperarse significativamente desde mediados de la década de 2000. En la República de Corea, en cambio, se observa una marcada continuidad en el ejercicio de la política industrial, adaptada y reformulada a partir de las experiencias pasadas y de los desafíos específicos de cada nuevo período en materia tecnológica y del marco del comercio internacional. Más allá de las modalidades que adoptó esa política, existió la decisión estratégica de industrializarse y competir en el mercado sobre la base de bienes de elevado contenido tecnológico y cerca de la frontera del conocimiento en los sectores seleccionados.

La relación entre el cambio estructural, el patrón de especialización y la presencia creciente en los mercados mundiales se ilustra en el gráfico I.3, en el que se comparan dos grupos, uno formado por países latinoamericanos y del Caribe, y otro formado por siete países del Asia oriental en desarrollo. El gráfico muestra en el eje de las abscisas un indicador de cambio en el patrón de especialización (la participación de los sectores de alta tecnología en las exportaciones totales de cada grupo de países) y en el eje de las ordenadas un indicador de competitividad internacional (participación del grupo en el total de las exportaciones mundiales). El primer indicador refleja el dinamismo tecnológico (eficiencia schumpeteriana) y el segundo el dinamismo de demanda (eficiencia keynesiana o de crecimiento).

Gráfico I.3
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES EN DESARROLLO DE ASIA ORIENTAL: PATRÓN DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES, 1985-2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) [en línea] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

^a Las exportaciones tecnológicas se definieron conforme a la clasificación de Lall (2000). América Latina incluye a Centroamérica, América del Sur y México. Los países en desarrollo de Asia oriental comprenden a Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

Se observa que los países asiáticos cambiaron rápidamente el perfil de las exportaciones, yendo hacia los sectores de alta tecnología entre 1985 y 2011; en paralelo, aumentaron su participación en el mercado mundial (lo que refleja su capacidad de elevar la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo). Tal proceso no se dio con la misma intensidad en los países de América Latina, que solo hacia mediados de la década de 2000 alcanzaron valores de competitividad similares a los que Asia había logrado en 1985 (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010).

En general, en los países de Asia, los dos tipos de políticas —macroeconómicas e industriales— actuaron en consonancia con los objetivos de promover el crecimiento y mantener la estabilidad²⁰. No se observa semejante nivel de congruencia y coordinación en América Latina, sometida a ciclos de apreciación cambiaria, endeudamiento, ajustes fiscales y recurrentes crisis de la balanza de pagos, en las que influyeron abruptas reversiones de los flujos de capitales (*sudden stops*) y episodios de contagio financiero (CEPAL, 1998; Krugman, 1999; Calvo, 1998). La ausencia o retirada de las políticas industriales fue especialmente perjudicial en este contexto de inestabilidad real y nominal, y afectó la inversión, sobre todo en los bienes transables.

En resumen, el cambio estructural ha sido débil en América Latina y el Caribe, lo que se refleja en la tendencia de crecimiento y en la evolución de la productividad y el empleo. Esta tendencia de largo plazo interactúa con los ciclos de corto plazo. Hay un movimiento conjunto de tendencia y ciclo que es el tema de la sección siguiente.

F. La coevolución entre la estructura y el ciclo económico

1. Estructura y choques externos

La coevolución entre la estructura productiva y el ciclo económico supone la existencia de mecanismos de transmisión mediante los cuales estas variables se interrelacionan y condicionan a lo largo del tiempo. En primer lugar, se analizan los condicionantes que impone la estructura al ciclo de corto plazo y en los apartados siguientes se discute la causalidad inversa, esto es, los efectos de la dinámica cíclica en el cambio estructural. El punto de partida del análisis es la idea del predominio de la balanza de pagos en la dinámica macroeconómica y la forma en que los factores estructurales del comercio y la especialización se vinculan con choques provenientes de los mercados financieros y de los términos de intercambio.

Una primera condición que la estructura impone a las fluctuaciones de corto plazo es la capacidad de respuesta de la economía a los choques externos. El vínculo entre la estructura productiva y las fluctuaciones se visualiza más claramente en el caso de economías cuyas exportaciones dependen de pocas materias primas, con precios dados por el mercado internacional y sujetas a una demanda muy volátil. En este caso, el ciclo de la actividad económica y, por ende, del empleo, será altamente dependiente de los avatares de unos pocos mercados. Este es, precisamente, uno de los mecanismos que la literatura ha señalado para explicar el motivo por el cual la dependencia de recursos naturales puede reducir el crecimiento de largo plazo: la

²⁰ A su vez, el conjunto de instrumentos de política macroeconómica era significativamente más complejo que el aceptado hoy por el enfoque dominante en la disciplina. Las políticas de direccionamiento del crédito, las políticas de ingresos, la regulación de los precios de los bienes salariales —por citar algunos instrumentos— eran parte integral del instrumental de la política macroeconómica.

volatilidad asociada a esa dependencia compromete la inversión y, con ella, el crecimiento de largo plazo. En el otro extremo, se encuentran economías en las que existe una alta participación de la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y, asociada a ella, una mayor división del trabajo y diversificación de capacidades. La diversidad de conocimientos y habilidades hace posible responder más eficientemente y con mayor celeridad a un choque negativo. Se trata de una flexibilidad que proviene del conocimiento y de la posibilidad de readaptarse frente a condiciones cambiantes. La economía diversificada tendrá condiciones de crecer de forma más sostenida en el tiempo, con menores fluctuaciones en el producto, el empleo, los salarios y los flujos de comercio.

Otra variable clave en el análisis de la coevolución entre ciclo y tendencia es la restricción que la tasa de crecimiento compatible con el balance externo de largo plazo impone a la expansión del gasto público y privado. Ya se indicó que esta tasa es definida en gran medida por la estructura productiva y el patrón de especialización. Si la economía crece a una tasa superior a dicha tasa, los desequilibrios en la cuenta corriente harán necesario un ajuste —una menor absorción. El ajuste se concreta en una caída del gasto autónomo público y privado, en diferentes proporciones según las condiciones iniciales y los grados de libertad de las políticas. En el largo plazo, la política fiscal está condicionada por la tasa de crecimiento de largo plazo; si un proceso de cambio estructural eleva esta tasa, será posible, manteniendo todo lo demás constante, ampliar el gasto fiscal sin que se generen presiones desestabilizadoras sobre la cuenta corriente.

La política macroeconómica y el ciclo tienen, a su vez, efectos sobre la estructura productiva. Los mecanismos de transmisión, desde la política hasta la estructura, varían según el tipo de ciclo económico, como se analiza a continuación.

2. De la sustitución de importaciones a los ciclos de liquidez

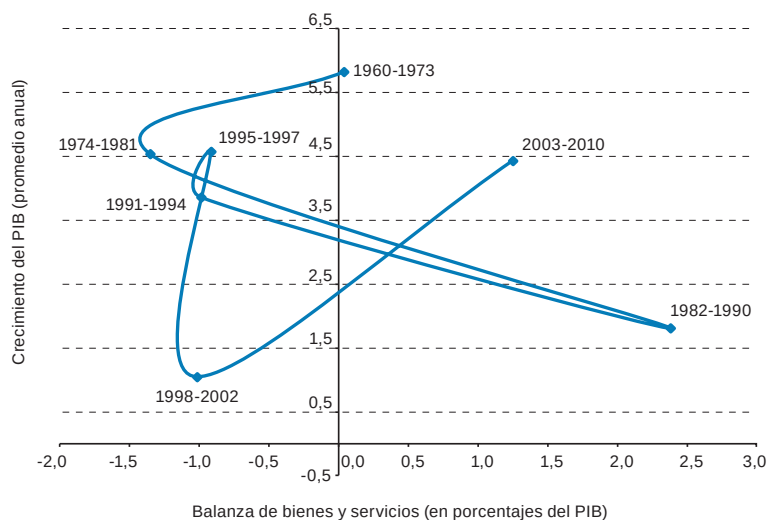
La estructura productiva de América Latina no le ha permitido beneficiarse plenamente de los impulsos dinámicos de la demanda mundial y de su propia demanda interna. Esta ha sido una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL. Debido al patrón de especialización predominante en América Latina, la elasticidad ingreso de las exportaciones es muy baja en comparación con la de las importaciones, por lo que cuando la región acelera su crecimiento —condición sine qua non para absorber el subempleo, reducir la heterogeneidad y promover la igualdad—, surgen desequilibrios en las exportaciones netas de bienes y servicios que frenan el impulso expansivo y que, muchas veces, han desembocado en crisis de la balanza de pagos. Las entradas de capitales pueden financiar estos desequilibrios, pero en el largo plazo el aumento solo será sostenible con el cambio en la estructura productiva.

El enfoque estructuralista vincula el crecimiento con la estructura productiva, pues considera que las elasticidades ingreso de las importaciones y las exportaciones reflejan o están determinadas por el patrón de especialización y la densidad de su tejido productivo. Estas elasticidades expresan, en forma sintética, el grado de articulación que existe entre la evolución de las demandas interna y externa, y la capacidad de atenderla mediante la producción local. Una estructura productiva densa, con capacidad de innovación y tecnológicamente sofisticada, hace más factible que la producción local responda de manera dinámica a la expansión de las demandas interna y externa, y fortalece la especialización a partir de una base exportadora más diversificada.

La mayor integración financiera internacional de la región, que se inició en la década de 1970 y se terminó de consolidar durante la primera mitad de la década de 1990 —tras un fuerte estancamiento en los años ochenta debido a la crisis de la deuda internacional—, se tradujo en mayores flujos de capitales internacionales. En el contexto de la globalización financiera, pierden peso los determinantes comerciales en el corto plazo y amplían su importancia los componentes de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Para ilustrar mejor esta relación y situarla en su contexto histórico, en el gráfico I.4 se contrasta la evolución de la tasa media de crecimiento económico de la región (eje vertical) y el saldo de la balanza de bienes y servicios como porcentaje del PIB (eje horizontal) en América Latina entre 1960 y 2010. Este gráfico y el cuadro I.7, en el que se subdivide América Latina en América del Sur y Centroamérica, permiten identificar tres patrones en la relación entre estas variables (véase el apartado 4 de la sección F, en el que se realiza un ejercicio similar, por subregiones y períodos, a partir del saldo de la cuenta corriente)²¹.

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA: SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL DE BIENES Y SERVICIOS
COMO PORCENTAJE DEL PIB Y TASAS DE CRECIMIENTO, 1960-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²¹ La variable del gráfico I.4, al ser una media ponderada por el peso de cada país, refleja básicamente lo ocurrido con las economías más grandes, en particular la Argentina, el Brasil y México, que representan casi las dos terceras partes del PIB de América Latina. La historia que surge del agregado no se aplica a todos los países de la región. Los casos subregionales se distinguen en el cuadro I.7.

Cuadro I.7
**AMÉRICA DEL SUR, CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS
 Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-2011**
(En porcentajes, promedios de cada período)

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2011
<i>Balanza comercial (en porcentajes del PIB)</i>						
América del Sur	1,0	-0,5	1,8	-0,6	3,4	1,8
Argentina	0,2	0,8	2,4	-0,7	8,2	4,2
Brasil	-0,1	-1,9	2,0	-0,2	2,1	0,3
Centroamérica	-2,6	-3,5	-3,8	-6,1	-8,7	-10,6
México	-1,5	-1,9	2,5	-1,5	-1,7	-1,6
<i>Crecimiento del PIB, promedio anual (en porcentajes)</i>						
América del Sur	5,5	5,8	2,0	2,7	3,0	4,5
Argentina	4,7	3,0	-0,7	4,1	1,8	7,0
Brasil	6,3	8,0	3,1	1,7	3,0	4,1
Centroamérica	5,7	5,7	1,8	4,7	3,6	4,7
México	7,2	6,5	2,2	3,4	2,7	2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El primer patrón corresponde al período de sustitución de importaciones, caracterizado por ciclos de crecimiento intermitente, que va hasta mediados de los años setenta. El segundo patrón es el de crecimiento insostenible en función del desequilibrio externo, y se observa en dos momentos: la segunda mitad de los años setenta y los años noventa. Cada uno termina en una crisis y un período recesivo, la “década perdida” de los años ochenta (1982-1990), en el caso del primero, y la “media década perdida” (1998-2002), en el segundo caso. El tercer patrón es el que viven hoy los principales exportadores netos de recursos naturales, sobre todo en América del Sur, y en el Caribe, países como Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago. En el tercer patrón la mejoría de la demanda mundial de productos básicos y de los términos de intercambio estimula el crecimiento y ha reducido a la vez la vulnerabilidad externa, aunque, como se verá, no la ha hecho desaparecer completamente.

A continuación se analizan los patrones de crecimiento con sustitución de importaciones y con auge del financiamiento externo; en el próximo apartado se discute el patrón generado por el auge de los productos básicos.

El primer patrón es el más lejano en el tiempo —estuvo vigente desde finales de la segunda guerra mundial hasta mediados de los años setenta. En esa fase de industrialización mediante la sustitución de importaciones, que emergió bajo condiciones internas y externas que han cambiado sustancialmente, el Estado cumplió un papel decisivo como orientador de la asignación de recursos (Bértola y Ocampo, 2010).

En los años sesenta, la región creció a una tasa superior al 5% anual con un ligero superávit en la balanza comercial, que se convirtió en déficit a comienzos de la década de 1970 (véase el gráfico I.4). Eran los años de auge de la industrialización sustitutiva en la mayoría de las economías de la región. Se buscaba aliviar el desequilibrio externo mediante medidas proteccionistas para reducir la elasticidad ingreso de las importaciones. Estas barreras, junto con el mantenimiento de un tipo de cambio relativamente apreciado, tenían un efecto negativo sobre las exportaciones. Ello condujo a algunos gobiernos de la región a adoptar medidas de promoción de

exportaciones para contrarrestar ese efecto²². A pesar de que se logró cierto grado de diversificación exportadora en algunos países, la economía no lograba dejar atrás los ciclos de avance y estancamiento, en que los estímulos a la expansión de la demanda interna se convertían en déficits externos y presiones a la desvalorización de la moneda. En economías muy cerradas, la desvalorización tenía efectos recesivos, ya que deprimía los salarios y la demanda interna (Krugman y Taylor, 1978), sin lograr que esto fuera neutralizado por una respuesta suficientemente vigorosa del sector exportador.

El segundo patrón está asociado a la abundancia de financiamiento externo, impulsado por una mejora en las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales. Los desequilibrios se acumulan y a la postre generan una fuerte reversión. Hay ejemplos de este segundo patrón en dos momentos, en la segunda mitad de los años setenta y en los años noventa. Como se aprecia en el gráfico I.4, en ambos períodos hay déficits en balanza de bienes y servicios que contaron con financiamiento externo. En la mayoría de los países de la región, durante el período de las reformas de mercado de los años ochenta e inicios de los noventa, y en las economías del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) en la segunda mitad de la década de 1970, el mayor uso del capital externo se dio a la par de la rápida apertura comercial, la liberalización de los flujos de capital y la desregulación del sistema financiero interno. Las principales características de este patrón de crecimiento se enumeran a continuación, destacándose la relación entre el ciclo y la tendencia del crecimiento económico.

La fase de expansión del ciclo económico respondió a la facilidad de acceso al crédito externo, que estimuló la apreciación del tipo de cambio. Esta fue reforzada por las políticas macroeconómicas que, al priorizar la estabilidad de los precios, usaron el tipo cambio como ancla nominal para reducir las expectativas inflacionarias²³.

Esta apreciación, a su vez, generó un efecto de “riqueza” que impulsó fuertemente el consumo y, en algunos casos, propició un miniciclo de aumento de la inversión. Así, inicialmente, la apreciación tuvo un efecto procíclico sobre la demanda agregada. Al mismo tiempo, las exportaciones netas perdieron dinamismo y surgieron déficits que encontraron financiamiento abundante en el mercado internacional. Gradualmente, el cociente entre la cuenta corriente y el PIB alcanzó niveles de riesgo, mientras que la creciente incertidumbre estimulaba la salida de capitales de corto plazo. Ante estos riesgos, los gobiernos adoptaron políticas económicas contractivas (elevación de la tasa de interés, reducción del gasto público y depreciación del tipo de cambio) para frenar la expansión económica e inducir la reorientación de la producción hacia bienes y servicios transables. Frecuentemente el ajuste se hace con un alto costo en términos de caída del nivel de actividad y aumento del desempleo.

Los movimientos anteriores tuvieron impactos sobre la estructura. Durante el auge, la inversión se orientó más a sectores no transables o a transables tradicionales intensivos en recursos naturales —muchas veces con menor intensidad tecnológica²⁴. Durante el ajuste, la formación de capital fijo fue el elemento de la demanda agregada que más se contrajo. Por lo tanto, se generó un efecto adverso sobre la estructura del aparato productivo y su competitividad internacional en

²² Los problemas de un excesivo proteccionismo, y lo reducido del incentivo a las exportaciones, fueron motivo de preocupación en la CEPAL a principios de los años sesenta (véase Prebisch (1949)).

²³ En la Argentina, Chile y el Uruguay, a finales de la década de 1970 se adoptó un sistema de devaluaciones preanunciadas que deberían permitir la convergencia entre la inflación externa y la interna.

²⁴ En el capítulo II, se vuelve sobre el tema del papel del tipo de cambio real en la diversificación productiva.

ambas fases del ciclo, al rezagarse la modernización y la aplicación de equipo y maquinaria al proceso productivo. Las consecuencias de este rezago fueron especialmente graves, en contraste con un mundo globalizado en el que la frontera tecnológica avanzaba a gran velocidad.

Los impactos de los choques externos y las respuestas de política sobre los precios macroeconómicos —y en particular sobre el tipo de cambio real— han generado un largo debate en la región, que retorna de forma recurrente. Una apreciación inconsistente con la dinámica de la productividad y el cambio estructural puede transformarse, gradualmente, en una fuente de inestabilidad importante, a medida que se erosiona la competitividad de las firmas y se acumulan déficits en el sector externo. Un ministro de hacienda del Brasil de los años setenta, Mario Henrique Simonsen, acuñó una frase muy conocida: “La inflación hiere, pero el tipo de cambio mata”. La advertencia de Simonsen se refería a la importancia del tipo de cambio para definir la competitividad en nuevos bienes y de esa forma determinar el acceso o no a las economías de escala y a los procesos más intensos de aprendizaje que propicia el mercado mundial (CEPAL, 1998; Bresser-Pereira, 2008; Frenkel y Taylor, 2006). Recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011) se ha ocupado de los problemas suscitados por movimientos muy fuertes de capitales de corto plazo, que son capaces de deprimir el cambio y alejarlo de valores compatibles con la estabilidad externa.

La desvalorización del tipo de cambio suele postergarse debido al temor de sus efectos inflacionarios (por el *pass through* en los precios de los bienes y servicios transables) y su impacto patrimonial (sobre los agentes endeudados en moneda extranjera). El alto y creciente riesgo y los desequilibrios acumulados hacen que cualquier choque externo o de expectativas deje al descubierto que la situación es insostenible. El resultado suele ser una maxidevaluación y un agudo recorte del gasto público y restricción crediticia, con las consiguientes caídas de los salarios reales, pérdida de empleos y cierre de empresas. La apreciación del tipo de cambio genera desequilibrios en el sector externo que refuerzan la inestabilidad (real y nominal) al hacer inevitable que se efectúen ajustes muy fuertes en el tipo de cambio y el producto, sobre todo cuando ocurren abruptas reversiones del flujo de capitales (*sudden stops*) en la oferta de financiamiento. La aparente conquista de la estabilidad nominal por la apreciación cambiaria crea las condiciones para la agudización de la inestabilidad real (lo que, inevitablemente, termina por minar la estabilidad nominal).

No solo los precios macroeconómicos y la inestabilidad comprometen la inversión. En la medida en que la estructura productiva supone una tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo que normalmente está por debajo de la tasa de crecimiento con plena utilización de los factores, existe una tendencia a que surja capacidad subutilizada, otro factor que deprime la inversión y arrastra hacia abajo la capacidad productiva. Así, la subutilización de la capacidad instalada tiene un componente estructural (debido al patrón de especialización), pero también un componente cíclico que proviene de la apreciación del tipo de cambio y de las políticas restrictivas de la demanda agregada.

La velocidad y los costos de salida de una crisis dependen en gran medida de las condiciones en que se renegocian los pasivos externos, la fortaleza o situación en que se encuentre el sector de bienes transables y los incentivos para su recuperación, así como de la capacidad de la economía internacional de absorber exportaciones desde los países endeudados. En ese sentido, las crisis que han atravesado los países de la región en las tres últimas décadas se dieron en condiciones muy distintas. Al estallar la crisis de los años ochenta, América Latina encontró un mundo con caída de los términos de intercambio y numerosas economías buscando elevar sus exportaciones al mismo

tiempo. En esas condiciones, y con el gran peso asociado a los compromisos y condiciones de repago de la deuda, los costos de salida fueron enormes, con efectos muy negativos sobre la inversión y potencial de expansión económica de corto y sobre todo de largo plazo. Los años ochenta marcan el momento de quiebre de la tendencia de crecimiento de América Latina, que sigue a partir de entonces una trayectoria menos dinámica.

Los efectos se trasladan a los años noventa; obsérvese en el cuadro I.7 que, en esta década, América del Sur y México, con un déficit comercial como proporción del PIB similar al de los años setenta, registran una tasa de crecimiento mucho menor; mientras que Centroamérica, si bien mantiene una tasa de crecimiento relativamente similar, casi duplica su déficit comercial. En otras palabras, como fruto de los impactos negativos de la relación entre la micro y la macroeconomía de las décadas anteriores, en los años noventa la estructura productiva no fue capaz de sostener una tasa de crecimiento tan elevada para un mismo nivel de déficit que en el pasado.

Condiciones muy diferentes predominaron en los momentos de las crisis de la década de 1990 y principios de la de 2000. Estas comenzaron con la crisis mexicana en 1994, continuaron con la del Brasil en 1999, y culminaron con las más dramáticas sufridas por la Argentina y el Uruguay en 2002. La crisis rusa de 1998 golpeó a casi todas las economías de la región, aunque con intensidad desigual. Sin embargo, por distintos mecanismos, se fueron absorbiendo sus efectos, y las desvalorizaciones del tipo de cambio contribuyeron a esta recuperación, al menos en algunas de las economías de la región.

En resumen, los choques de liquidez generaron un auge insostenible, no por alcanzarse el pleno empleo o el máximo uso de la capacidad instalada, sino por su impacto desestabilizador sobre el sector externo. A ello contribuyen la apreciación del tipo de cambio (que ha jugado un papel importante en los programas de estabilización) y la incertidumbre y la volatilidad, que desestiman la inversión. El multiplicador del gasto se debilita en la medida en que la demanda se filtra crecientemente hacia las importaciones. El acelerador también se deteriora debido a la subutilización de la capacidad y a la menor rentabilidad de los bienes transables, que comprometen la inversión y, por lo tanto, la innovación y el progreso técnico. Como resultado, durante el ciclo, la estructura productiva sufre cambios que pueden afectar negativamente la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo. Hay efectos de histéresis asociados a la contracción relativa de la inversión en el sector de bienes transables, la pérdida de capacidades y el rezago tecnológico, que se traducen en períodos siguientes en una estructura productiva menos densa, con menor capacidad de sostener un crecimiento elevado.

3. Década de 2000: Auge de productos básicos y choques externos

a) Respuestas subregionales

A partir de 2004, hay un cambio significativo en la economía internacional. No solo existe un acceso fluido al mercado de capitales, sino también un viraje en los términos de intercambio a favor de los exportadores de recursos naturales, particularmente de minerales e hidrocarburos. Si bien continúa la elevada liquidez internacional, el choque principal que generó el ciclo de la década de 2000 fue la expansión del comercio mundial de productos básicos y la mejora de los precios internacionales. Se observa en el gráfico I.4 que la región en su conjunto entró en una situación superavitaria de la balanza comercial, con tasas más altas de crecimiento. Este nuevo escenario, que emerge del peso creciente de los países asiáticos (y especialmente de China) en la

demanda mundial, tiene efectos muy distintos dentro de la región. Es benéfico para la mayoría de los países sudamericanos, algunos pocos caribeños y, en menor medida, México, que son exportadores netos de recursos naturales; pero repercute negativamente en Centroamérica y parte del Caribe (sobre todo en las economías basadas en los servicios), que tienen una situación inversa en este ámbito²⁵.

Los problemas y oportunidades que se derivan de esta nueva etapa del comercio mundial son, por lo tanto, distintos en cada caso. En América del Sur se abren espacios para un crecimiento económico más rápido que, sin embargo, encierra riesgos de largo plazo por sus efectos sobre la estructura productiva y el debilitamiento de la inversión en sectores transables no ligados a recursos naturales. En el caso de Centroamérica y en algunas economías del Caribe se generan nuevas presiones sobre el sector externo, pues estas economías son en su mayor parte importadoras netas de energía y alimentos. El alza de los precios internacionales agrícolas introduce, además, un componente importado de inflación que, al recaer sobre los alimentos, genera efectos distributivos adversos. La situación tiene también impactos fiscales negativos, ya que los presupuestos gubernamentales se ven presionados a cubrir la mayor factura petrolera y a aplicar subsidios para compensar el impacto sobre los precios de la canasta alimentaria básica.

Como se muestra en el cuadro I.7, en los países sudamericanos exportadores de minerales, hidrocarburos y bienes intensivos en recursos naturales, la balanza comercial en el período 2006-2011 pasa del déficit al superávit, a la vez que se registran tasas elevadas de expansión económica. A diferencia de lo que ocurría en los años ochenta y principios de la década de 2000, el cambio hacia posiciones de superávit comercial refleja un alivio en la balanza de pagos y no un esfuerzo para pagar los compromisos de la deuda.

Los exportadores netos de recursos naturales muestran algunas tendencias comunes. La primera de ellas es la pérdida de participación del servicio de la deuda externa respecto de los ingresos por exportaciones²⁶. Entre 2000 y 2008 todos los países sudamericanos redujeron sustancialmente la deuda externa como porcentaje del PIB y cambiaron el perfil del acervo de deuda, con una menor gravitación de la deuda de corto plazo en la deuda total y una reducción de la tasa de interés pasiva. Un segundo aspecto es el considerable incremento de las reservas en moneda extranjera, que junto con la mejora de la situación fiscal y la baja de la inflación, han facilitado la captación de créditos internacionales con tasas de interés más bajas. Este constituye uno de los factores de la inédita capacidad de resistencia de la región frente a la última crisis internacional en 2008 y 2009.

La situación en otras subregiones es más heterogénea; mientras algunas economías del Caribe exhiben altos niveles de deuda externa —superior al 60% del PIB en Belice, Granada y Jamaica, y al 40% del PIB en Dominica, Guyana y San Vicente y las Granadinas— en otros, como las Bahamas, Suriname y Trinidad y Tabago, el cociente es inferior al 10% (Alleyne, Hendrickson y Amonde, 2011). La dinámica en Centroamérica es también diversa: al tiempo que la deuda externa aumentaba entre 2002 y 2010 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, se reducía marcadamente en Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2011). Debe destacarse, además, que en

²⁵ Véase un análisis del impacto de la bonanza de los productos básicos en el Caribe y los efectos diferenciados según la inserción de cada uno de ellos en el comercio mundial (los basados en servicios y los basados en bienes) en CEPAL (2002), capítulo 11, y CEPAL (2003).

²⁶ Por ejemplo, en Colombia y el Perú el pago de los intereses de la deuda como proporción de la remuneración total recibida por el capital extranjero cayó de valores tan elevados como un 82,8% y un 93,7% en 1999 a un 26,3% y un 9,3% en 2010, respectivamente.

Centroamérica y algunos países del Caribe hay dos variables importantes que ayudan a aliviar los problemas de vulnerabilidad externa, que son los procesos de diversificación exportadora sobre la base del ensamblaje para exportación, y las remesas de divisas de los inmigrantes, un componente de importancia creciente en la balanza de pagos.

Estas tendencias en el frente externo de América Latina y el Caribe fueron acompañadas de cambios de estrategia macroeconómica que, en alguna medida, reflejan el aprendizaje de la experiencia negativa de los años noventa con fijación del tipo de cambio. En esa década, como se mencionó más arriba, los programas de estabilización en algunos países se apoyaron en el tipo de cambio como ancla nominal de las expectativas inflacionarias. Este tipo de estrategia tendió a cambiar en la década de 2000. Más allá de los países que han adoptado el dólar como su moneda (Ecuador, El Salvador y Panamá) y de algunas de las economías más pequeñas y abiertas de la región que han conservado sus regímenes de paridad cambiaria fija (por ejemplo, Barbados, Belice y los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO))²⁷, otras economías han adoptado tipos de cambios más flexibles, como los regímenes de metas de inflación instaurados en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú entre fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000. Esta estrategia consiste en mantener un ancla nominal de precios (dada por la meta en torno a la cual deberían convergir las expectativas inflacionarias) pero permite que se ajuste el tipo de cambio para ayudar a reducir los desequilibrios externos. Bajo este esquema monetario, la principal herramienta para la estabilización es la tasa de interés de corto plazo, mediante la cual se procura incidir en las decisiones de cartera de los agentes económicos y los distintos componentes de la demanda agregada.

b) Implicancias para la dinámica del ciclo económico

La región ha respondido con crecimiento fuerte e inflación moderada a la mejora del dinamismo del comercio en la primera década del siglo XXI²⁸. En América del Sur se ha logrado un ciclo expansivo con una mejoría del sector externo, pero al mismo tiempo —sobre todo en el Brasil y Colombia— las tendencias a la apreciación cambiaria se manifestaron de forma aguda hacia el final de la década de 2000, lo que genera fuertes presiones por el lado de las importaciones. La apreciación refleja el efecto combinado de la mejoría de los términos de intercambio y el gran ingreso de capitales, atraídos por tasas de interés más altas en la región, así como por las expectativas de revaluación cambiaria y mayor rentabilidad de la inversión extranjera directa (véase el capítulo IV). Las recientes medidas defensivas adoptadas por la Argentina y el Brasil para intentar frenar el ingreso de importaciones, son un ejemplo de los problemas que han encontrado los países para sostener la producción interna y la diversificación en un contexto de apreciación²⁹.

²⁷ Por el contrario, algunas de las economías más grandes del Caribe (Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) tienen un tipo de cambio flexible (véase Alleyne, Hendrickson Amonde, 2011, cuadro 2).

²⁸ Si bien en 2011 los saldos de la balanza comercial son favorables, los saldos de la cuenta corriente en los últimos años envían señales de alerta sobre la continuidad del equilibrio externo. La mayor parte de los países transitó de déficits gemelos en los años noventa a superávits en la década de 2000, pero este panorama ha cambiado. En algunos países, se ha vuelto a una situación de déficits gemelos, sobre todo después de 2008. Este movimiento, al que no es ajena la apreciación cambiaria, sugiere que la vulnerabilidad externa se encuentra siempre latente. En ello juega un papel creciente la remisión de utilidades al exterior por parte de las firmas extranjeras que operan en la región.

²⁹ En economías pequeñas y abiertas, y con bajos niveles de intermediación financiera, el canal cambiario tiende a prevalecer como principal correa de transmisión de los impulsos monetarios a los precios. Precisamente debido a esta mayor eficacia del canal cambiario, las autoridades suelen reaccionar rápidamente ante un incremento del tipo de

Estos problemas se manifiestan en un fenómeno que la literatura denomina “enfermedad holandesa”: un auge en las exportaciones de recursos naturales puede apreciar el cambio al punto de volver inviables otros sectores transables, lo que da lugar a una estructura productiva menos diversificada. En muchas economías de la región, la concentración de las exportaciones en recursos naturales ya era elevada y ha aumentado aun más como consecuencia de la dinámica de la demanda externa y la consiguiente tendencia a la apreciación y el aumento de la rentabilidad en esos sectores. En América del Sur, este aumento ha sido denominado la “reprimarización” del patrón exportador. Por otra parte, como se ha mencionado, en algunas de las economías de Centroamérica y el Caribe no favorecidas por aumentos de los términos de intercambio, el auge de productos básicos ha creado mayor presión en las cuentas externas (véase el cuadro I.7). Los déficits de la balanza comercial vienen aumentando desde los años sesenta y se elevan sustancialmente en la segunda mitad de la década de 2000. Los problemas externos se agravaron debido a la caída de las remesas de los emigrantes durante el período de crisis en la economía estadounidense, así como por la reducción de los ingresos provenientes de las actividades del turismo —otra fuente de divisas para varias economías de dicha subregión.

La mejoría en la balanza de pagos gracias a la bonanza de productos básicos y las tasas más elevadas de crecimiento de los exportadores netos de estos bienes generaron condiciones favorables para reducir el peso de la deuda pública después de 2003. Sin embargo, hay tareas pendientes, fundamentalmente en relación con generar un mayor espacio fiscal, deficiencia asociada a la reducida presión tributaria que caracteriza a la mayoría de las economías de la región. Este déficit estructural de recursos limita la inversión en infraestructura, así como la capacidad efectiva de formular políticas industriales y tecnológicas. De hecho, la inversión pública es un componente importante de cualquier política industrial orientada a diversificar la economía. Una política fiscal muy restrictiva o que reduzca el gasto en la fase baja del ciclo compromete la capacidad de inversión del sector público y su efecto de atracción de la inversión privada (*crowding-in*). Otra dimensión clave de lo fiscal es su relación con la igualdad. Tanto por la vía impositiva como, sobre todo, por la vía del gasto público, la fiscalidad es una herramienta de gran importancia para promover la igualdad. Ampliar el espacio fiscal y reforzar su accionar en las fases de baja del ciclo es fundamental, no solo en el largo plazo —por los efectos mencionados sobre la inversión y la estructura—, sino también en el corto plazo, como forma de mitigar los efectos del ciclo sobre la desigualdad.

En resumen, el auge de los productos básicos y del flujo de capital hacia la región alejaron los problemas de la balanza de pagos en los países que son exportadores netos de recursos naturales, sobre todo de minerales, a partir de 2004. Al mismo tiempo, en relación con lo anterior, se registraron presupuestos fiscales equilibrados e inflación baja, a pesar de que, en años recientes, han retornado los déficits gemelos (es decir, la combinación de déficit fiscal y déficit de la cuenta corriente) en algunos países, y en otros, las presiones inflacionarias. El riesgo de fuertes crisis cambiarias o de pagos, como las ocurridas en el pasado, no parece ser alto en el corto plazo. En América del Sur, el principal motivo de preocupación remite a la tendencia a la “reprimarización”

cambio nominal —aumentando la tasa de referencia, interviniendo directamente en el mercado cambiario o combinando ambas medidas— a fin de evitar su traspaso a los precios; pero no reaccionan tan fuertemente ante su disminución. De allí se deriva cierta asimetría en la gestión del cambio en países en desarrollo o con bajo grado de intermediación financiera, que tiende a generar apreciación (Ffrench-Davis, 2006 y 2008; Ocampo, 2011; Bresser-Pereira y Gala, 2008). En los últimos años se advierte una mayor preocupación por parte de las autoridades monetarias —y gubernamentales en general— en relación con los procesos de apreciación cambiaria excesivos (véase el capítulo IV).

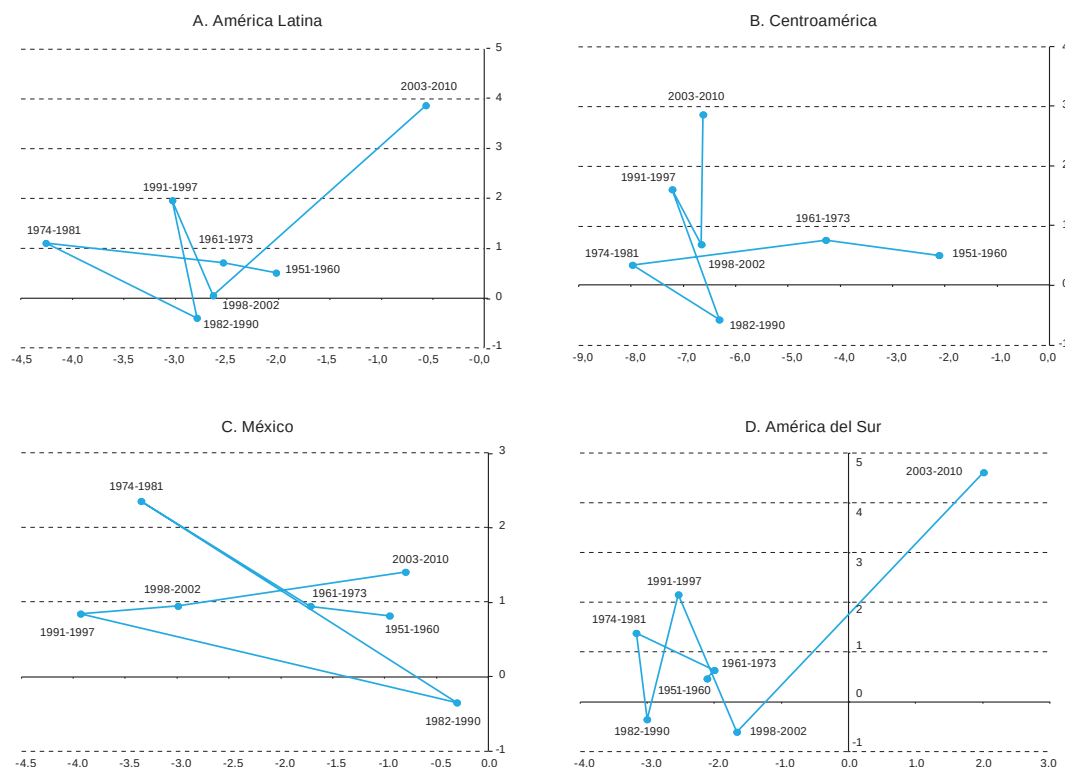
de la pauta exportadora y la pérdida de peso de los transables (especialmente de los no tradicionales, que tienen un mayor contenido de conocimiento y potencialidad de difusión del progreso técnico) en la estructura productiva, ya que ello puede traer una declinación de la tendencia del crecimiento. Por otra parte, en Centroamérica y el Caribe, por su condición de importadores netos de alimentos y energía, el choque de los términos de intercambio luego de 2004 generó mayores presiones sobre la balanza de pagos. Esto se refleja en un menor dinamismo de la inversión en esta subregión en comparación con América del Sur. Al mismo tiempo, ese choque agravó los problemas distributivos en la medida en que el precio más elevado de los alimentos golpeó fuertemente a la población pobre, y no ha sido totalmente compensado por programas sociales financiados con recursos fiscales.

4. Convergencia y divergencia

Un objetivo central del desarrollo es reducir las diferencias de ingreso por habitante con las economías desarrolladas. Para no generar problemas de financiamiento externo, este proceso de convergencia tiene que ser compatible con déficits moderados en la cuenta corriente. El gráfico I.5 muestra la relación entre la tasa de convergencia (razón entre la tasa de crecimiento de la región o subregión y la tasa de crecimiento de una muestra de países desarrollados), representada en el eje de las ordenadas, y el saldo de la cuenta corriente (como porcentaje del PIB), que se representa en el eje de las abscisas, para diferentes períodos. Valores superiores (inferiores) a la unidad en las ordenadas indican convergencia (divergencia), ya que la región crece más (menos) que los desarrollados; valores positivos (negativos) del saldo en cuenta corriente en el período indican menor (mayor) vulnerabilidad frente a choques externos. Los saldos negativos de la cuenta corriente implican que el crecimiento no está garantizado. Si de forma persistente se acumulan déficits con el exterior, es posible que en el futuro el producto deba ajustarse hacia abajo para restablecer el balance de la cuenta corriente. Un déficit en cuenta corriente puede ser financiable con inversión extranjera directa, remesas de emigrantes, inversión en cartera y flujos de deuda. En el análisis que aquí se propone, los déficits persistentes sugieren una mayor vulnerabilidad frente a los cambios de las condiciones externas.

Se consideran cuatro subregiones: América Latina, Centroamérica, México y América del Sur, y siete diferentes subperíodos, a fin de captar diferentes fases del contexto internacional y regional: i) 1951-1960, fase dominada por la escasez de dólares y la sustitución de importaciones en la región; ii) 1961-1973, fase de auge previo a la caída del sistema de Bretton Woods, con rápida expansión del comercio mundial; iii) 1974-1981, fase de recesión en los países industriales y gran liquidez de capitales en el sistema financiero internacional; iv) 1982-1990, la “década perdida” en América Latina y el Caribe en función de la crisis de la deuda externa; v) 1991-1997, fase que marca el retorno de los capitales externos, la liberalización comercial y financiera (auge del modelo del Consenso de Washington) y la nueva fase de endeudamiento; vi) 1998-2002, que corresponde a la “media década perdida”, después de las crisis asiática y rusa, y vii) 2003-2010, con el auge de las exportaciones de productos básicos (temporalmente interrumpida por la gran recesión internacional del período 2008-2009).

Gráfico I.5
**AMÉRICA LATINA Y SUBREGIONES: CONVERGENCIA Y SALDO
 DE LA CUENTA CORRIENTE, 1951-2010**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Varios elementos destacan al examinar el gráfico I.5. En primer lugar, no hay convergencia sostenida a lo largo del tiempo, sino solamente en determinados lapsos. Los períodos de convergencia con vulnerabilidad externa (los años setenta en México y América del Sur, y los años noventa en todas las subregiones) son seguidos por períodos de ajuste, con divergencia y reducción del déficit de la cuenta corriente, sin que necesariamente su saldo se vuelva positivo. En segundo lugar, en 2003-2010, se aprecian los efectos del período de bonanza macroeconómica y de rápida recuperación de la crisis de 2008-2009. En tercer lugar, se advierte que tanto Centroamérica como México siempre enfrentaron mayores presiones en el frente externo, ya que presentan resultados deficitarios de la cuenta corriente como proporción del PIB en todos los períodos. Para el conjunto de la región, los déficits de la cuenta corriente continúan siendo motivo de preocupación. El período 2003-2010 para América del Sur (convergencia sin vulnerabilidad externa) es excepcional y hay indicios de que en algunos países pueden resurgir problemas en el sector externo. Además, el gráfico revela la dinámica cíclica a la que se hizo referencia: la interacción en el tiempo entre desequilibrios externos recurrentes y su impacto sobre el crecimiento. Las fases de convergencia tienden a coincidir con ciclos de acceso fluido al financiamiento o mejoras en los términos de intercambio; la dinámica posterior de los precios macroeconómicos, los

desequilibrios que se acumulan en la cuenta corriente y la debilidad de la inversión (en términos de tasa y composición) preparan el terreno para una nueva etapa de divergencia.

G. Dinámica de la convergencia y de la igualdad

Hay dos formas complementarias de avanzar hacia mayores niveles de equidad distributiva que se han combinado de varias maneras en la experiencia histórica. Una de ellas es por medio del sistema tributario, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. Las políticas sociales son a menudo el vehículo para asistir a esos sectores rezagados. Otro sendero hacia la igualdad es la denominada “política de la productividad”, que consiste en construir mecanismos que endógenamente generen empleos y capacidades por medio de una matriz productiva más diversificada, con mayor número de actividades de alta productividad. Este sendero conduce a la eliminación o reducción de la heterogeneidad estructural y a una mayor integración del mundo del trabajo al empleo con derechos.

Cuando la estructura productiva es muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos no solucionan los problemas de la falta de igualdad y el escaso crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994), no son sostenibles en el largo plazo y tienden a generar tensiones políticas que amenazan la propia convivencia democrática (Prebisch, 1981). En particular, si los sectores con mayor rentabilidad obtienen sus ganancias por movimientos favorables en los términos de intercambio y no por aumentos de la productividad, es poco probable que la redistribución pueda continuar por largo tiempo. Si las élites obtienen sus ingresos sobre todo de las rentas y no de aumentos de productividad, habrá tensiones crecientes sobre la propiedad de la renta. Más temprano que tarde, las políticas deberán orientarse a la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el marco del cambio estructural, como se mencionó en la sección A. Se debe considerar la adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación, junto con las políticas sociales, como una dimensión clave de cualquier trayectoria de desarrollo inclusivo, que tenga la igualdad entre sus objetivos principales.

Las políticas que impulsen el cambio estructural no se oponen a las políticas sociales y redistributivas. La literatura y la experiencia histórica internacional indican que son complementarias. En efecto, ambas deben acompañar a la política industrial por varias razones. En primer lugar, para mejorar la distribución y reducir la informalidad en el corto plazo, dando tiempo para que actúen las políticas de cambio estructural, cuyos efectos se manifiestan en plazos más largos. En segundo lugar, estas políticas garantizan ingresos mínimos a un amplio conjunto de la población, lo que permite su mejor inserción en el mercado como consumidores. La consiguiente expansión de la demanda contribuye a disminuir la subutilización de capacidad instalada, particularmente en los sectores productores de bienes de consumo salarial. La distribución del ingreso favorece la eficiencia dinámica del sistema económico. En tercer lugar, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables de las perturbaciones del tejido productivo que genera el cambio estructural y de las provenientes de los choques externos. La emergencia de nuevos sectores y la desaparición o el reajuste de otros tienen costos para muchos productores, así como para los trabajadores, y puede dar lugar a reacciones defensivas que bloqueen estos procesos. Es necesario un aumento de la cohesión social para que la sociedad acepte el cambio estructural. Esto requiere que se ofrezca al trabajador la protección y los medios necesarios para su adaptación y participación en los nuevos sectores, sin aislarlo de los vaivenes de la competencia internacional.

Cuanto más eficientes sean las políticas sociales —y las políticas industriales—, más dispuesta estará la sociedad a responder positivamente al cambio estructural. Este último punto es especialmente importante en economías abiertas, donde la búsqueda de la competitividad es clave para la sobrevivencia de las empresas. Una economía abierta está expuesta, por definición, a choques exógenos y mudanzas más frecuentes que una economía cerrada. Por ese motivo, las políticas sociales deben conformar una red de seguridad que permita a los agentes económicos enfrentar las transformaciones y readaptarse sin pasar por largos períodos de desempleo. Esta es la estrategia que han seguido las pequeñas economías abiertas de Europa (Katzenstein, 1985)³⁰. Una mayor apertura y el foco en una inserción externa dinámica exigen más y mejor protección social mediante políticas públicas, así como un papel más activo del Estado.

En materia de heterogeneidad productiva, la región tiene muchas tareas por delante, pues uno de los rasgos distintivos de su economía son las grandes diferencias de productividad entre sectores y dentro de estos, así como entre empresas de distinto tamaño. Estas diferencias, que existen en todas las economías del mundo, son mucho más acentuadas en América Latina y denotan marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad (CEPAL, 2010). La mayor parte de las sociedades latinoamericanas y caribeñas sufren una profunda desigualdad social que deriva de una fuerte concentración de la propiedad y una marcada heterogeneidad productiva —es decir, de la existencia simultánea de sectores de productividad laboral media y alta, y un conjunto de segmentos en que la productividad del trabajo es muy baja. No es posible explicar las brechas sociales sin entender la desigualdad que se observa en la calidad y productividad de los puestos de trabajo (entre los distintos sectores de la actividad económica y dentro de ellos), la que tiende a proyectarse en ingresos muy desiguales entre los trabajadores y entre el capital y el trabajo.

Como se destacó en *La hora de la igualdad* en gran medida, la heterogeneidad estructural ocasiona la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Dado que los sectores de baja productividad tienen mayores dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica (CEPAL, 2010). En definitiva, la heterogeneidad estructural refleja la dificultad de las economías de la región para adoptar y difundir las mejores prácticas tecnológicas internacionales entre sectores y empresas. Asimismo, las diferencias (brechas) de productividad en las economías se traducen en mayores brechas salariales y refuerzan la desigualdad.

1. Patrones de crecimiento y distribución

La medición de las brechas internas de productividad es sumamente difícil; el tema se aborda en detalle en el capítulo V del documento. Un indicador para captar la heterogeneidad productiva a nivel intersectorial es el coeficiente de variación de la productividad del trabajo en los nueve grandes sectores de la economía (véase el recuadro V.1 en el capítulo V). Para el conjunto de América Latina, entre 1990 y el trienio 2008-2010, este indicador se incrementó un

³⁰ Este es un punto que también destaca Kindleberger (1986): el *laissez-faire* y la mayor apertura del comercio pueden ir en direcciones opuestas y no convergentes.

10,9%. Esto ocurrió en particular en el período 1990-1998 (con un aumento del 31,3%), en el que las reformas estructurales repercutieron con fuerza en la región, particularmente la liberalización comercial y las inversiones en sectores productores de recursos naturales y productos básicos. Al mismo tiempo, la “brecha externa” (CEPAL, 2010), es decir, los diferenciales de productividad con los Estados Unidos, se incrementaron un 12% para el conjunto de América Latina, pese al pronunciado mejoramiento de la posición relativa de las actividades mineras, para las cuales la brecha se redujo un 71,4%. En particular, en la industria manufacturera la brecha externa aumentó un 40% entre 1990 y 2008, como reflejo de la incapacidad de ese sector de incorporar los importantes cambios tecnológicos que tuvieron lugar en la frontera internacional a partir de mediados de los años noventa, particularmente las tecnologías de la información y las comunicaciones³¹.

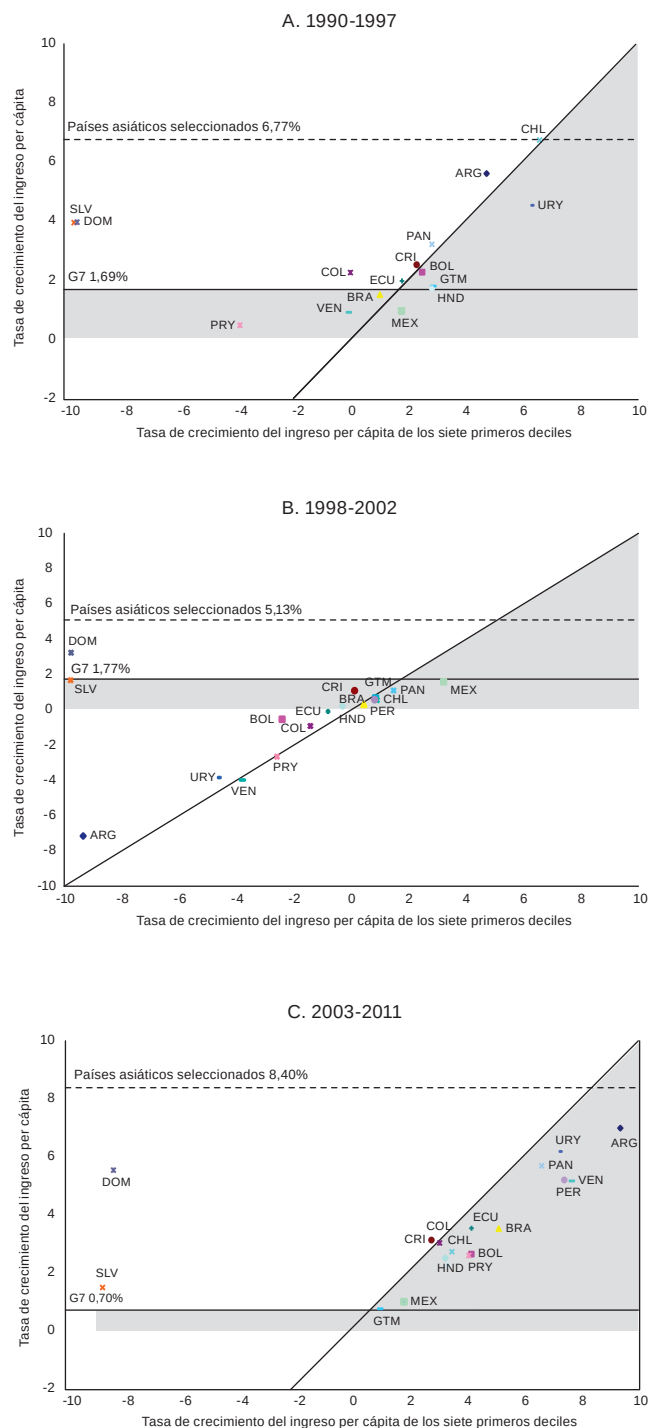
Estos datos son una primera aproximación a la heterogeneidad que caracteriza a la región, pero nada dicen acerca de la evolución de los ingresos medios de los sectores menos favorecidos de la población. Para no perder de vista la dimensión de la distribución en el desempeño económico, siguiendo la metodología de Shaikh y Ragab (2008), puede combinarse en un solo indicador el ingreso nacional per cápita (Y_{pc}) con el coeficiente de Gini (G). Se obtiene así el llamado “ingreso de la gran mayoría”. Para hacer operativo este concepto, se construye una variable llamada IGM70, definida como el ingreso medio de las personas ubicadas en los siete deciles de menores ingresos de la distribución personal. Esta variable se obtiene a partir de la fórmula $IGM70 \approx (Y_{pc}) \cdot (1-G)$.

Al contrastar las tasas de crecimiento del ingreso per cápita con el de los primeros siete deciles de la distribución personal del ingreso, pueden distinguirse los procesos de crecimiento inclusivo de los de crecimiento excluyente. En el gráfico I.6 se comparan las tasas de crecimiento del ingreso per cápita medio (eje vertical) con las del ingreso per cápita de los primeros siete deciles de la distribución personal del ingreso (eje horizontal) en tres etapas: 1990-1997 (preeminencia de las reformas), 1998-2002 (la “media década perdida”) y 2003-2008 (el período de bonanza). La línea de 45 grados (diagonal) permite distinguir los procesos inclusivos de los excluyentes: las observaciones ubicadas por encima de esta línea (es decir, en las que el crecimiento medio es mayor que el de la gran mayoría) denotan un patrón de crecimiento excluyente; las que se ubican por debajo (aquellas en las que el crecimiento de la gran mayoría supera al crecimiento medio) indican un crecimiento inclusivo.

En cada uno de los gráficos se incluye una línea horizontal que indica el ritmo de crecimiento medio del ingreso per cápita en los países del Grupo de los Siete (G7), a efectos de establecer un umbral que permita distinguir los procesos de convergencia de los de divergencia en la productividad media de cada economía (aproximada mediante la tasa de crecimiento del ingreso per cápita): las observaciones ubicadas por encima de esa línea indican convergencia y las que se ubican por debajo suponen divergencia en la productividad media de las economías de la región en comparación con las economías del G7.

³¹ Es importante subrayar el caso de la industria manufacturera, ya que este sector incluye las actividades que potencialmente podrían ser las mayores generadoras y difusoras de progreso técnico y cambio estructural.

Gráfico I.6
AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CÁPITA
Y DE LOS PRIMEROS SIETE DECILES
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Abeles, P. Gerstenfeld y D. Vega, "Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado", *Documento de proyecto*, N° 441 (LC/W.441), Santiago de Chile, 2010.

En este marco, cabe definir como procesos de “convergencia inclusiva” a las experiencias que se ubican en el triángulo superior derecho; es decir, a los casos en los que crecimiento de los primeros siete deciles supera al crecimiento medio (crecimiento inclusivo) y en que el ritmo de crecimiento del ingreso medio de la economía supera al de los países avanzados (G7). Asimismo, se puede definir como procesos de “convergencia excluyente” a los casos que se ubican en el trapecio superior izquierdo (crecimiento con exclusión); como de “divergencia inclusiva” a los que se ubican en el trapecio inferior derecho (estancamiento con redistribución), y como “divergencia excluyente” a los ubicados en el triángulo inferior izquierdo (estancamiento con exclusión)³².

El gráfico I.6 también incluye, con fines comparativos, una línea punteada que indica la tasa de crecimiento del ingreso medio de las economías en desarrollo de Asia (promedio simple de China, la India, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Viet Nam). La comparación con Asia supone un patrón de referencia más exigente pero relevante, dado que esta región ha avanzado en la convergencia con el mundo desarrollado.

Una primera observación corrobora la existencia de los dos períodos de crecimiento relativamente difundido (1990-1997 y 2003-2011) y de otro de virtual estancamiento (1998-2002). En la primera y, sobre todo, en la última etapa considerada, el ritmo de crecimiento del ingreso per cápita de los países de la región tendió a superar al de los países del G7 (convergencia), al contrario de lo que se advierte para el período 1998-2002. Una segunda observación general sugiere que en las dos primeras etapas consideradas (1990-1997 y 1998-2002) predominan las experiencias de crecimiento excluyente, es decir, situaciones en las que el crecimiento económico se produce en un marco de deterioro distributivo.

En el período 1990-1997 se presentan solo cuatro casos de convergencia inclusiva: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, la República Dominicana y el Uruguay, entre los que se destaca la experiencia de este último, donde el ingreso per cápita crece a un ritmo algo superior al 3,6% anual, mientras el de los siete primeros deciles lo hace a una tasa del 5,3% anual. En el extremo opuesto se ubican el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), con reducidas tasas de crecimiento del ingreso per cápita y un virtual estancamiento o retroceso (el caso del Paraguay) del ingreso de los siete primeros deciles. En el período 1990-1997, la Argentina y Chile son las economías que más crecen, pero a diferencia del Uruguay, lo hacen de manera excluyente. Honduras y México revelan un patrón inclusivo, pero a tasas más bajas que las de los países avanzados (divergencia o no convergencia). Por último, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Panamá crecen a tasas modestas, en el marco de procesos excluyentes (particularmente Colombia).

El período 1998-2002 (la “media década perdida”) es el más negativo en materia de crecimiento (ninguna de las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de los países latinoamericanos, excepto la República Dominicana, llega a equiparar la del G7, que en dicho lapso promedió tan solo un 1,5% anual) e incluye experiencias de franco retroceso. Se destaca en este sentido la Argentina, donde el ingreso de los siete primeros deciles retrocede un 8,5% anual acumulativo. Otros países en los que se advierte un claro retroceso son Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Paraguay, el Uruguay (en este caso estrechamente relacionado con la crisis de la Argentina) y Venezuela (República Bolivariana de). En todos ellos, la distribución del ingreso se deteriora en el marco de un proceso de retracción del producto, lo que implicó que el ingreso de los siete primeros deciles se deteriorara mucho más que el ingreso nacional medio —los efectos negativos sobre la igualdad de la marcada dinámica cíclica de la región. En general, en el período

³² Véase Abeles, Gerstenfeld y Vega (2011).

1998-2002 la mayoría de los países muestra un virtual estancamiento, tanto en el ingreso per cápita como en el ingreso de los siete primeros deciles. Solo sobresalen positivamente México y el Perú, donde mejora la distribución del ingreso, pero en el marco de tasas bastante modestas de crecimiento. En este período predomina la divergencia excluyente y no se registran casos de convergencia inclusiva (el triángulo superior derecho permanece vacío).

En cambio, el período 2003-2007 se caracteriza por las tasas de crecimiento más elevadas, y por la aceleración del crecimiento, que se acercó al ritmo de los países en desarrollo más dinámicos (de Asia) y que, en buena medida, estuvo ligada al auge internacional del precio de los productos básicos y a situaciones de exceso de liquidez internacional y de acceso al crédito para muchos países de la región. En este período, prácticamente todas las experiencias representan casos de convergencia inclusiva, con algunos casos impactantes como los de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de), donde el ingreso de los siete primeros deciles crece a tasas superiores al 9,0% anual, seguidos por el Uruguay —donde el ingreso de los siete primeros deciles crece un 8,5%—, Panamá (7,6%), el Perú (6,4%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (6,0%). En todos estos casos, mejora la distribución del ingreso y se crece a tasas que superan el promedio del G7, lo que permite calificarlo de un período de convergencia inclusiva.

Este proceso de convergencia inclusiva en la región se basó en buena medida en una combinación de políticas sociales y de un aumento del empleo formal y del salario mínimo en algunos países. Pero el proceso fue limitado porque no se produjo una multiplicación interna de los empleos de alta productividad. La diversificación productiva no avanzó sustancialmente en el período. De este modo, el desafío en materia de políticas, que se analizará en el capítulo VI, tiene una doble dimensión. Por una parte, asegurar la continuidad de las políticas sociales en tanto sean necesarias, tarea que puede ser especialmente compleja en contextos en los que se agote el efecto de la mejora de los términos de intercambio o se reduzcan en demasía los flujos de remesas y turismo, como sucedió en 2008 y 2009. Por otra parte, garantizar la continua mejoría de los indicadores de empleo y distribución, incluso en contextos menos favorables, implica asumir plenamente la tarea del cambio estructural, la que no ha sido aún encarada en la región con la voluntad política y los recursos necesarios.

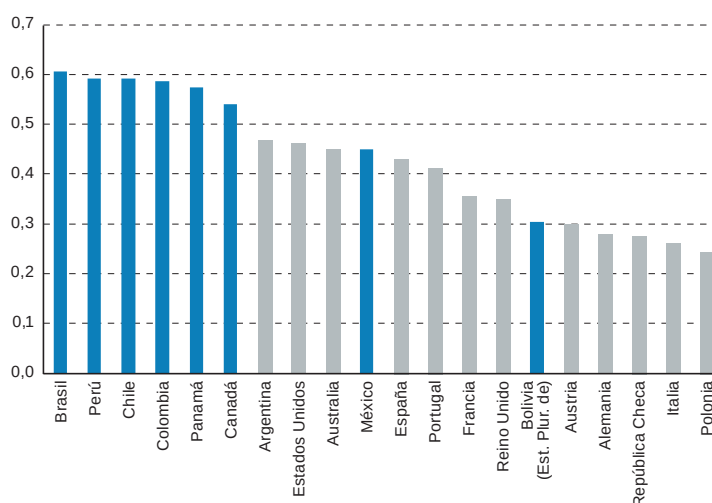
2. Concentración geográfica de la producción y heterogeneidad territorial

Una de las manifestaciones particulares de la heterogeneidad en América Latina y el Caribe es la gran diferencia en los grados de desarrollo económico y social que muestran los diversos territorios de cada país, existiendo localidades con niveles de vida similares a las de los países desarrollados y lugares con un atraso marcado.

En los países de América Latina y el Caribe, una de las fuentes de esta desigualdad se produce por rigideces estructurales en materia de concentración espacial de la riqueza y dinámica de las disparidades territoriales. Una dimensión particularmente importante de la heterogeneidad es la dinámica de la producción rural y agropecuaria, con sus consecuencias sobre la eficiencia dinámica (keynesiana y schumpeteriana). La población que habita en zonas rurales es significativa y allí siguen prevaleciendo remuneraciones inferiores al salario mínimo y sin protección social, familias más numerosas, autoempleo e ingresos que oscilan al ritmo de las cosechas y del clima. También son críticas las brechas estructurales entre actividades orientadas a la exportación, con altos niveles de inversión y de tecnología, y las explotaciones de economía campesina con bajos niveles de productividad, pero que contribuyen a la oferta de alimentos en la región.

A nivel de países, en la Argentina, Chile y el Perú se observa una estructura primacial, que se caracteriza por tener una región preponderante que concentra la actividad económica. La estructura multipolar se puede observar en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y México, donde la actividad económica se concentra en más de una unidad territorial (ILPES, 2009). En el gráfico I.7 se muestran los niveles de concentración geográfica de la producción para países de América Latina y algunos países desarrollados; estos últimos presentan índices mucho más bajos que los primeros, lo que indica que la producción se distribuye de manera más uniforme en el territorio.

Gráfico I.7
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS:
ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL PIB,
ALREDEDOR DE 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Nota: El índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de superficie y el PIB de la primera unidad subnacional sobre el total del país en valores absolutos dividida por dos. El índice toma valor de cero cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción sobre el país y tiende a uno cuando las diferencias entre proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores.

Por otra parte, los altos niveles de disparidad territorial se evidencian al observar las diferencias entre el territorio de mayor PIB por habitante y el territorio de menor PIB por habitante en un país. Mientras que en los países de la OCDE la razón entre el territorio de mayor y menor PIB por habitante, en general, no supera las dos veces, en América Latina esta razón es mayor a 2 en todos los casos presentados en el cuadro I.8 y puede alcanzar hasta 25 veces, como es el caso del Ecuador. Los mayores coeficientes se dan cuando se compara con zonas agrícolas rezagadas, como Morona Santiago, Piauí, Formosa o Chiapas (véase el cuadro I.8).

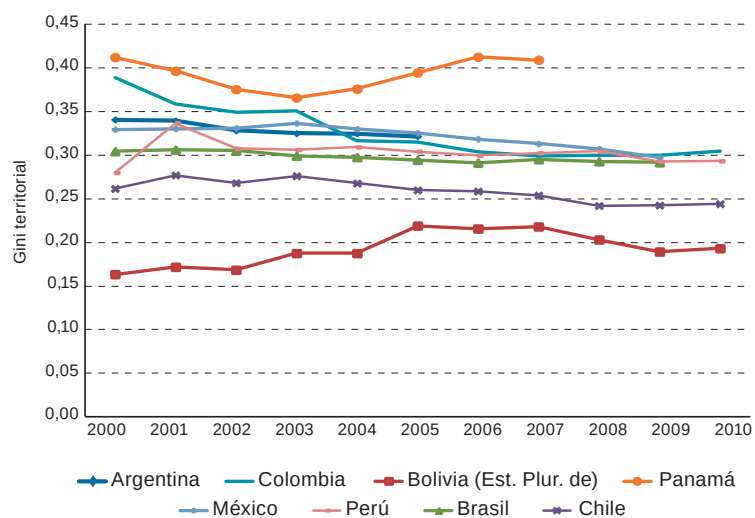
En el gráfico I.8 se observa el coeficiente de Gini territorial para nueve países de América Latina en el período 2000-2010. Los países que muestran valores cercanos a uno tienen los mayores niveles de disparidades territoriales. La Argentina, Colombia, México y Panamá muestran los valores más elevados de este coeficiente en los años más recientes. Las menores disparidades territoriales se presentan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile. En general, se observan tendencias estables y una ligera convergencia a partir de 2002 en países como la Argentina, Chile, Colombia y México, y en Bolivia (Estado Plurinacional de) en los años más recientes.

Cuadro I.8
AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: RAZÓN ENTRE EL TERRITORIO DE MAYOR PIB
POR HABITANTE Y EL TERRITORIO DE MENOR PIB POR HABITANTE

País	Año de referencia	Territorio de mayor PIB per cápita	Territorio de menor PIB per cápita	Razón entre el territorio de mayor PIB y el de menor PIB per cápita
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2010	Tarija	Chuquisaca	2,69
Brasil	2009	Distrito Federal	Piauí	8,56
Chile	2010	Antofagasta	Araucanía	4,33
Colombia	2010	Casanare	Vaupés	9,22
Ecuador	2007	Francisco de Orellana	Morona Santiago	25,76
México	2009	Campeche	Chiapas	12,37
Panamá	2007	Colón	Darién	8,05
Perú	2010	Moquehua	Apurímac	7,45
España	2007	País Vasco	Extremadura	1,89
Portugal	2007	Lisboa	Norte	1,74

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico I.8
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI DE DISPARIDADES TERRITORIALES
DEL PIB PER CÁPITA, 2000-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los respectivos países.

H. A modo de conclusión

En la literatura sobre el desarrollo económico, y el estructuralismo en particular, se ha enfatizado el cambio estructural como una dimensión clave para superar los problemas del crecimiento, el empleo y la desigualdad en la región. La convergencia con el mundo desarrollado y entre sectores y unidades productivas dentro de cada país exige el cierre de la brecha tecnológica, proceso que no se logra sin un peso creciente de sectores y actividades más intensivos en tecnología, tanto en la producción como en las exportaciones. Más aún, el cambio estructural no ocurre sin que existan políticas industriales con una macroeconomía que viabilice la competitividad de nuevos sectores. Este es el desafío al que diversos países asiáticos respondieron con éxito y que es aún una asignatura pendiente (salvo en contados casos y durante ciertos períodos determinados) para América Latina y el Caribe.

En el largo plazo, los problemas de la balanza de pagos han limitado el crecimiento económico y han sido un determinante fundamental de la dinámica y duración de los ciclos de actividad y financiamiento. Estos son disparados por choques externos que suscitan respuestas expansivas, combinándose con políticas macroeconómicas que, en muchas ocasiones, tienden a agudizar la inestabilidad, al favorecer la apreciación excesiva del cambio y reducir la inversión pública. La volatilidad, los precios macroeconómicos y la baja utilización de capacidad repercuten negativamente en la inversión y debilitan el cambio estructural.

A partir de 2004, el auge de los precios de los productos básicos dio lugar a trayectorias diferenciadas dentro de la región. En los países que son importadores netos de recursos naturales, se generaron más presiones en el sector externo, matizadas por la diversificación exportadora que se observa desde la década de 1990 (que se analiza en el capítulo siguiente) y las remesas de los inmigrantes. Para los que exportan recursos naturales, en cambio, se inicia una fase de más rápido crecimiento con acumulación de reservas y estabilidad macroeconómica. La naturaleza e intensidad de los problemas son distintas en los dos casos, pero en ambas situaciones es imperativo avanzar más hacia un cambio estructural virtuoso: en Centroamérica, para enfrentar con más holgura los choques adversos en los precios internacionales y en América del Sur, para evitar los riesgos de la enfermedad holandesa. No es la primera vez que ciclos favorables en la “lotería” de productos básicos traen prosperidad a algunos países de la región sin que esta sea sostenible. La historia económica latinoamericana muestra diversas experiencias de rápido crecimiento de este tipo que posteriormente fueron revertidas. Hay un considerable grado de incertidumbre con respecto al tiempo que durará el auge y a los efectos que provocaría en este una eventual desaceleración del crecimiento asiático, sobre todo a la luz de la lenta recuperación estadounidense y la crisis europea. La necesidad de diversificar riesgos aconseja no depender solamente de los productos básicos para lograr altas tasa de crecimiento económico.

El segundo motivo surge no solo de las lecciones de la historia económica, sino también de las más variadas versiones de las teorías de crecimiento: ningún proceso de convergencia se ha logrado sin la acumulación de conocimientos y progreso técnico como fuentes principales de dinamismo, más aún, en el contexto de una revolución tecnológica como la actual. Aunque el auge continúe por un largo tiempo, sin progreso técnico endógeno y sin construcción de capacidades, la economía solo podría aspirar a lo que Fernando Fajnzylber llamó “modernidad de escaparate”. Se trata de una sociedad en que el consumo y la importación crecen en gran medida a partir de las rentas de los recursos naturales, pero que es incapaz de crear los encadenamientos necesarios para absorber el subempleo y la informalidad. En una sociedad de este tipo, el juego político estará

polarizado en torno a la captación de las rentas del sector exportador y su distribución mediante políticas sociales, en oposición a una sociedad en que la inversión de esas rentas y la búsqueda de la productividad redefinen la matriz de producción y empleo.

Desde mediados de la década de 2000, los indicadores de distribución del ingreso han mejorado en América Latina. Ello está relacionado con la mejoría en el mercado de trabajo y la difusión de las políticas sociales y su persistencia en el tiempo, gracias al avance de un nuevo consenso político en torno a la necesidad de combatir la desigualdad mediante la complementación de las políticas sociales con políticas industriales. Este consenso ha dado lugar a políticas proactivas que han incluido desde la mejora del salario mínimo hasta programas de transferencias condicionadas a las familias pobres y que han operado en condiciones favorables de la dinámica de la pirámide de edades. Las políticas sociales deberán continuar desempeñando un papel importante en los esfuerzos por reducir la desigualdad en el corto plazo. En el mediano y largo plazo, las políticas sociales deben complementar a las políticas industriales que permitan generar empleos de calidad y avanzar en el aseguramiento de la universalización de los derechos.

Mientras tanto, es necesario avanzar más en la implementación de las políticas industriales y en fortalecer su vínculo con otras políticas. El aumento de los gastos sociales puede encontrar barreras presupuestarias, sobre todo teniendo en cuenta la baja carga tributaria y la existencia de importantes gastos fiscales (régimenes de excepción y elusión), así como las demandas que se originan desde otras áreas, como las de infraestructura, educación y capacitación, y la política industrial, vector clave para el crecimiento de largo plazo. El espacio fiscal puede volverse más restringido si caen las tasas de crecimiento —y con ello los ingresos tributarios—, en cuyo caso la competencia por recursos se haría más intensa, a la vez que sería más difícil mantener el consenso de la sociedad en torno al combate a la desigualdad. Finalmente, es deseable que parte de la población receptora de beneficios se vaya moviendo hacia una inserción de mayor calidad en el mercado de trabajo. El objetivo principal es reducir la desigualdad por medio del movimiento de trabajadores desde el subempleo hacia empleos de calidad que representen una trayectoria de capacitación y remuneración crecientes. Esta dinámica es imposible sin una articulación virtuosa entre la política macroeconómica, la política industrial, la política social y el cambio estructural.



Capítulo II

Estructura, especialización y crecimiento

A. Introducción

En el capítulo I se argumentó que lograr un elevado crecimiento en el largo plazo requiere un cambio estructural hacia sectores con mayor intensidad del conocimiento y mayor dinamismo de la demanda. La reasignación de recursos hacia esos sectores genera una estructura productiva con mayor eficiencia schumpeteriana y keynesiana (o de crecimiento). La primera permite tasas más altas de aprendizaje, de innovación y de difusión de las innovaciones, mientras que la segunda hace posible que los aumentos de productividad tengan como contrapartida el correspondiente incremento de la demanda, tanto en el mercado interno como externo. La combinación de estas dos eficiencias —que juntas definen lo que se llamó eficiencia dinámica de la estructura productiva— genera una trayectoria virtuosa de crecimiento, en que la productividad y el empleo crecen en conjunto¹. A la inversa, cuando el proceso de diversificación es muy débil, se frena el crecimiento y se crean menos empleos, y en actividades de menor productividad, lo que puede provocar una reducción de la productividad agregada, como ocurre en la trayectoria definida como un círculo vicioso en la matriz del cuadro I.3 (véase el capítulo I).

En las últimas tres décadas, algunos países han seguido una trayectoria de crecimiento que les ha permitido sostener un aumento persistente de la productividad, mientras que otros presentan comportamientos erráticos y dinámicas en que los períodos de crisis frenan el aumento de la productividad e incluso, en algunos casos, al recuperar el crecimiento, los niveles de productividad son inferiores a los registrados antes de las crisis.

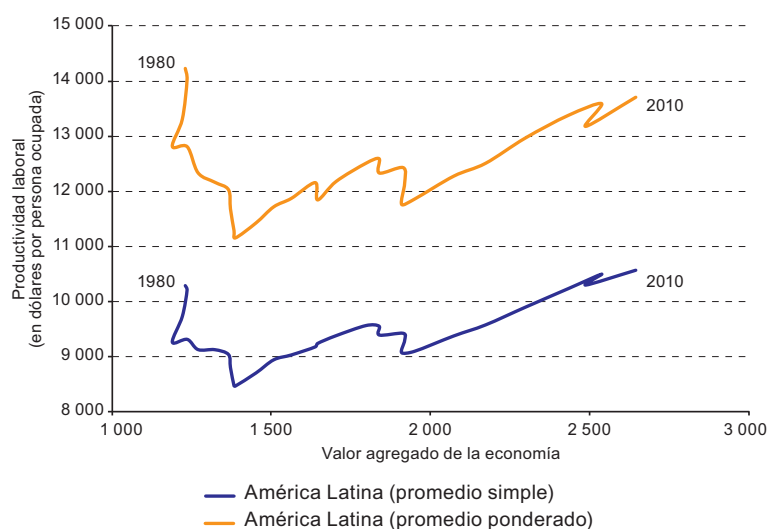
En los gráficos II.1 y II.2 se presentan, de forma condensada, distintas trayectorias de crecimiento, en el primero para un conjunto de los países de América Latina, y en el segundo para un grupo de países seleccionados de dentro y fuera de la región. En el eje de las ordenadas de

¹ Véase Astorga, Cimoli y Porcile (2012).

estos gráficos se muestra la productividad del trabajo y en el eje de las abscisas, el valor agregado de la economía. Cada punto de la curva representa un año abarcando el período que comienza en 1980 y termina en 2010. Así, la curva muestra la trayectoria en el tiempo de la productividad y el empleo en el período. En el gráfico II.1 se muestra dicha trayectoria para el conjunto de América Latina. En el gráfico II.2 se comparan las trayectorias de una serie de países, de dentro y fuera de la región. A los efectos de la comparación se incluyen, junto con países latinoamericanos, tres países europeos cuyas exportaciones presentan un fuerte peso de los bienes intensivos en recursos naturales (Dinamarca, Finlandia y Noruega). Además, se incluye la trayectoria de la República de Corea, por ser uno de los casos más exitosos de recuperación y convergencia con los países desarrollados en la segunda mitad del siglo XX².

Un patrón de crecimiento virtuoso se expresa en curvas con pendiente siempre positiva y relativamente estable. Los períodos de círculo vicioso corresponden a los de caída de la productividad. El aspecto que se destaca en los gráficos es que los países latinoamericanos han mostrado descensos muy pronunciados de la productividad en períodos de crisis o recesión —como los años ochenta y fines de los años noventa—, que no fueron compensados en las fases posteriores de recuperación. En el conjunto de la región, si se compara la productividad del inicio del período (1980) con la del término (2010), no se observan aumentos significativos (véase el gráfico II.1). En algunos países incluso se registran descensos importantes de esta variable en el total del período. En todos los casos, resaltan los efectos negativos de la crisis de los años ochenta, que debilitaron la tasa de crecimiento de largo plazo, como se analizará más adelante (véase el capítulo III).

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRODUCTIVIDAD LABORAL Y VALOR AGREGADO
DE LA ECONOMÍA, 1980-2010^a
(En dólares y miles de millones de dólares, año base=2000)

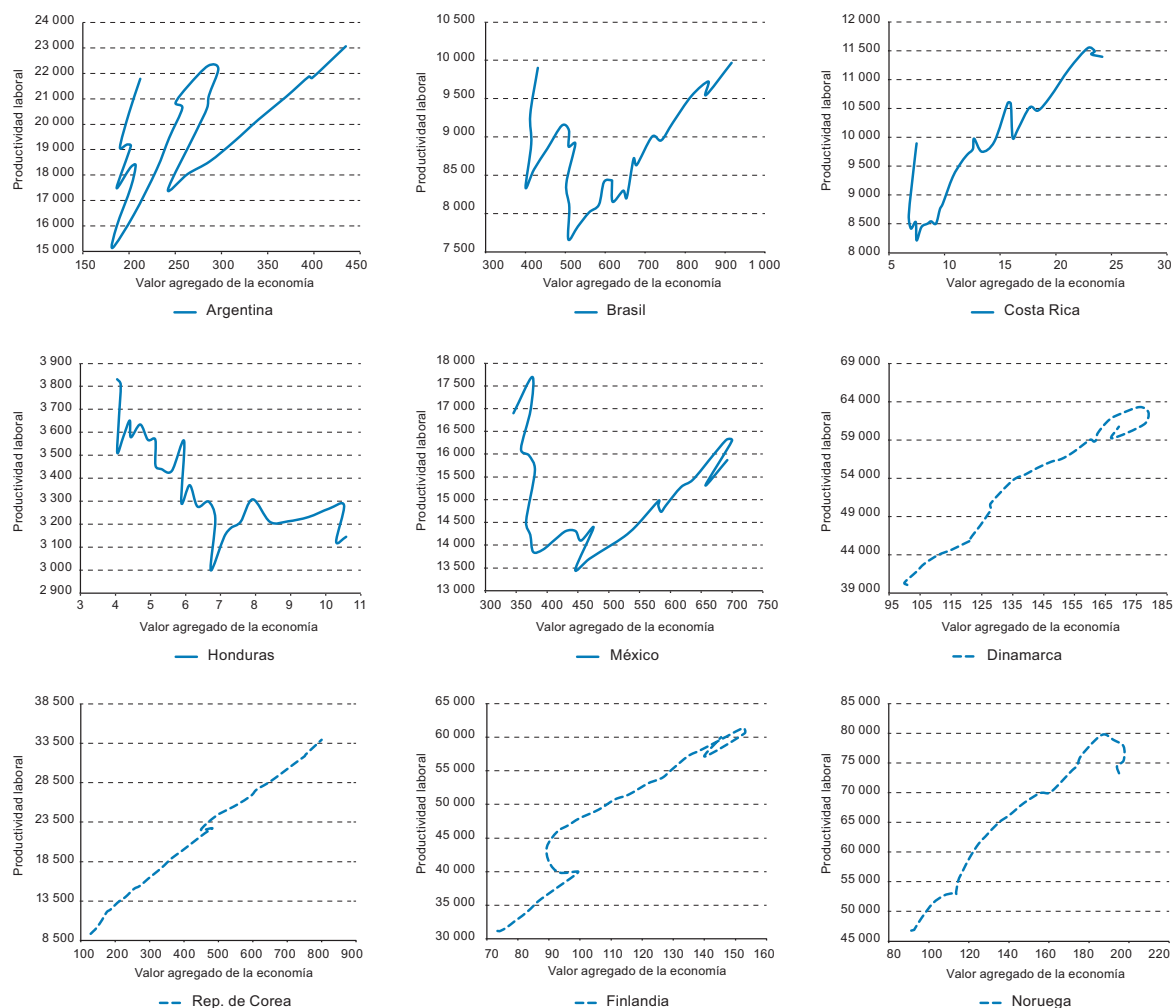


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.edac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>, 2012.

^a Se incluyó una selección de países sobre la base de la disponibilidad de datos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio ponderado se calculó en función del PIB.

² Las economías del Caribe se consideran en forma independiente, en otro apartado de este mismo capítulo.

Gráfico II.2
PAÍSES SELECCIONADOS: COMPARACIÓN ENTRE PRODUCTIVIDAD LABORAL
Y VALOR AGREGADO DE LA ECONOMÍA, 1980-2010
(En dólares y miles de millones de dólares, año base=2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The Labour Force Survey (MEI) [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>, 2012.

Nota: Los puntos de los gráficos corresponden a los años comprendidos entre 1980 y 2010.

El desempeño de la región exhibe un marcado contraste con la trayectoria continua de expansión de la productividad y del producto en los otros países de la muestra. En la evolución de la República de Corea y de la muestra de los países de Europa se observa un proceso sostenido de aumento de ambas variables, que solo se interrumpe con la crisis de 2008 en el caso de los países europeos. En ellos no hay década ni media década perdida, como en América Latina, que indiquen la existencia de un círculo vicioso. En el país de mejor desempeño de la muestra latinoamericana, Costa Rica, la productividad aumentó un 15% entre 1980 y 2010, y registró un

marcado retroceso en la década de 1980³. Por su parte, en el país de peor desempeño de la muestra de países de fuera de la región, Dinamarca, la productividad aumentó casi un 70%, sin haber pasado por ninguna fase de declinación hasta 2008.

Las economías de fuera de la región también estuvieron expuestas a choques importantes, pero, salvo en la gran depresión de los años 2008 y 2009, estos no se manifestaron en un descenso de la productividad. Hubo casos de reducción del producto, como en Finlandia durante el desplome de la Unión Soviética, que era un importante mercado para sus exportaciones, o en la República de Corea durante la crisis asiática del período entre 1997 y 1998. Sin embargo, el crecimiento de la productividad no se detuvo hasta el final del período, lo que evidencia que se trata de economías muy resistentes a los choques y menos vulnerables a los vaivenes de la economía mundial.

El comportamiento del empleo se visualiza en la pendiente de la curva en los gráficos II.1 y II.2: mientras mayor (menor) es la pendiente, menor (mayor) es la absorción de mano de obra. El hecho de que la pendiente sea siempre positiva en los países europeos y en la República de Corea indica que a través del tiempo los nuevos puestos de trabajo son compatibles con aumentos de la productividad agregada. En los países latinoamericanos, en cambio, los períodos de caída de la productividad corresponden a bajas tasas de crecimiento del producto asociadas al aumento del empleo. Ello implica que los nuevos empleos se originaban en actividades de productividad más baja y con frecuencia se trataba de un empleo de baja calidad.

Para observar en más detalle el comportamiento del mercado laboral, en el cuadro II.1 se muestran las tasas de desempleo por quinquenios, entre 1980 y 2010, de los países usados como referencia. No se observan diferencias significativas entre los países latinoamericanos y el resto de la muestra con relación a los niveles medios de desempleo⁴. Esto sugiere que el crecimiento sostenido de la productividad en Europa y la República de Corea no estuvo asociado a un mayor desempleo. Dadas las marcadas diferencias entre los mecanismos de protección a los desempleados en Europa y América Latina, el impacto de un mismo nivel de desempleo sobre la desigualdad y la pobreza es muy diferente en las dos regiones. Además, en el caso latinoamericano el desempleo puede estar oculto en el empleo informal o el subempleo. Esto obliga a los países de la región a sostener tasas de crecimiento particularmente altas para absorber el desempleo, el subempleo estructural y la informalidad.

Los mercados de trabajo menos regulados —por medio de contratos de corta duración o bajos costos de despido— no otorgan una respuesta adecuada al desempleo cuando no hay crecimiento. La capacidad microeconómica de respuesta a choques externos no depende de que las empresas puedan despedir más fácilmente a los trabajadores o cerrar más rápido sus puertas, sino de la capacidad de aprovechar los activos existentes —entre los que se encuentra el capital humano— en nuevas direcciones, así como en nuevos procesos, productos y mercados. Dejar libres los factores de producción no garantiza su uso en nuevas actividades, sobre todo cuando estas requieren aprendizaje y conocimientos tácitos que solo se logran con la experiencia en la producción y la inversión⁵. En el proceso de destrucción creadora, las políticas deben propiciar un

³ La muestra de América Latina incluye las tres mayores economías (Argentina, Brasil y México) y dos países centroamericanos (Honduras y Costa Rica). Algunos países de la región han exhibido un desempeño más favorable que los representados en la muestra, como ya se indicó en el capítulo I).

⁴ Existen importantes diferencias tanto entre los países europeos (por ejemplo, entre Finlandia y Noruega) como entre los de América Latina (por ejemplo, entre la Argentina y México).

⁵ La reducción del número de horas trabajadas en economías donde el empleo tiene más protección (como las europeas) puede otorgar al mercado de trabajo niveles de flexibilidad —necesaria para responder a coyunturas menos favorables— similares a los de los despidos (Abraham y Houseman, 1993). La combinación de flexibilidad y mayor

mayor espacio al proceso de creación de la eficiencia dinámica y no solo reducir los costos del proceso de destrucción de capacidades y sectores rezagados.

Cuadro II.1
PAÍSES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO MEDIO, 1980-2010^a
(En porcentajes)

Período	Argentina	Brasil	Costa Rica	Honduras	México	Dinamarca	Finlandia	República de Corea	Noruega
1980-1985	4,6	6,6	7,8	9,8	4,9	9,2	5,1	4,3	2,6
1986-1990	6,6	3,8	5,6	9,6	3,5	6,8	4,2	2,9	3,5
1991-1995	10,4	5,1	4,9	6,0	3,8	8,8	13,3	2,5	5,5
1996-2000	14,9	6,7	5,9	5,7	4,5	5,7	11,7	4,5	3,8
2001-2005	15,9	10,3	6,6	6,8	4,4	5,0	8,9	3,7	4,2
2006-2010	8,6	8,4	6,2	4,9	5,5	4,9	7,5	3,4	3,1
Promedio 1980-2010	10,0	6,8	6,2	7,2	4,4	6,8	8,3	3,6	3,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a En varios países de la región se modificaron las metodologías de cálculo del empleo en el período en consideración: Argentina y Brasil (en 2003), Costa Rica (en 2009) y México (en 2005, con un empalme para el período 1997-2004).

La tarea de fortalecer la dimensión creadora en la competencia global no es sencilla y pocos países han logrado reducir las brechas de productividad e ingresos con los más desarrollados. Los procesos de convergencia más exitosos se han dado en Asia, donde se combinaron políticas industriales activas con políticas macroeconómicas que favorecieron la competitividad (véase el capítulo I). Si bien las experiencias de convergencia no necesariamente tienen que repetirse en los mismos términos y a los mismos ritmos, ofrecen lecciones importantes para entender los factores que hicieron posible la convergencia en algunos casos y en otros no. Estas lecciones deben incorporarse a la agenda de políticas de desarrollo y cambio estructural en el siglo XXI.

Peneder (2002) ha observado que el proceso de desarrollo necesariamente deja tras de sí las “huellas schumpeterianas” del cambio estructural. Los países que lograron la convergencia con las economías industrializadas lo hicieron mediante intensos procesos de aprendizaje en los cuales se incorporaron nuevos sectores a la producción y a las exportaciones. La historia que emerge se basa en la diversificación: los recursos que se canalizaron hacia la innovación abrieron nuevas oportunidades de inversión y permitieron construir nuevos sectores productivos; los servicios y las industrias respondieron a las nuevas demandas tecnológicas: los sectores más intensivos en conocimientos ganaron peso en las manufacturas, al tiempo que aumentó la importancia de los bienes más sofisticados en la pauta exportadora; a su vez, esta pauta exportadora se volvió más diversificada y llegó a mercados más exigentes, donde la diferenciación del producto era un factor competitivo importante; y los estímulos de la demanda externa e interna generaron impulsos a los que la economía era capaz de responder endógenamente, lo que generó empleos de mayor productividad. A lo largo del proceso, se redujeron las dos brechas: la externa, con relación a la frontera tecnológica internacional, y la interna, que dejaba a un gran número de trabajadores fuera de las actividades de productividad más alta. Si no existiera la institucionalidad necesaria para

protección implica un menor costo, tanto material como psicológico, para los trabajadores y puede tener beneficios adicionales, por ejemplo, en la continuidad de las trayectorias de aprendizaje (Bértola y Rogerson, 1996).

promover el cambio estructural y las políticas industriales estuvieran ausentes, el proceso virtuoso antes descrito se frustraría tempranamente.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. Después de esta introducción, en la sección B se muestra, en un análisis comparativo, la intensidad del cambio estructural en distintos países y regiones, con lo que se pone en evidencia el rezago latinoamericano. Se usa un conjunto amplio de indicadores que explicitan la transformación de la estructura productiva subyacente en los patrones de crecimiento virtuoso. En esta sección también se discute la microeconomía del aprendizaje, ya que es necesario entender la fuerzas y barreras tras la dinámica de la innovación, la difusión de conocimientos a escala internacional y la creciente incorporación del conocimiento en la producción (en otras palabras, qué fuerzas sostienen la construcción de la eficiencia dinámica). El mundo de las economías abiertas no permite la supervivencia de empresas que presenten un rezago tecnológico y penaliza no solo a las empresas, sino también a las economías cuyas instituciones no favorecen los procesos de aprendizaje. Estos procesos de aprendizaje tienen especial relevancia para valorizar los recursos naturales y asegurar la sostenibilidad ambiental del crecimiento, temas que se tratan al final de la sección.

En la sección C se aborda la relación entre el cambio estructural, el crecimiento y la especialización. El hecho de que en esta sección se haga hincapié en la especialización y el comercio se explica por su vínculo con la estructura productiva. En particular, las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones pueden verse como un reflejo o expresión de la eficiencia dinámica de la estructura productiva. Los sectores cuyas elasticidades ingreso de la demanda son más elevadas (los que producen bienes que son más demandados cuando aumenta el ingreso mundial) tienden a ser más intensivos en conocimientos. Por ese motivo, el análisis de esas elasticidades ofrece información útil sobre la estructura productiva. Otro motivo por el cual se analiza de forma detallada el comportamiento del comercio es el hecho de que la razón entre la elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones y la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones es un buen indicador de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. La economía no puede crecer de manera sistemática a tasas que impliquen un alza persistente del déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB (Rodríguez, 1977; Thirlwall, 1979; Moreno-Brid, 2002; Cimoli, 1988; Cimoli, Porcile y Rovira, 2010). En consecuencia, el análisis de las elasticidades del comercio de bienes y servicios permite vincular la estructura productiva con la tasa de crecimiento de largo plazo.

En la sección D, se concluye el capítulo con el análisis del papel que desempeña, en la determinación del patrón de especialización, una de las variables clave de la política macroeconómica: el tipo de cambio real. El tema se trata sobre la base de una literatura en expansión, en que se destacan los vínculos entre el tipo de cambio real, la estructura productiva y el crecimiento, sobre todo a través del grado de diversificación y la intensidad en conocimiento de las exportaciones de un país. Se reconoce que el uso de esta variable como instrumento del desarrollo puede generar problemas en los planos de la distribución del ingreso y los desequilibrios comerciales en otras partes del mundo. Por eso, se enfatiza que un tipo de cambio real competitivo debe ir complementado por políticas industriales y su distribución del ingreso a nivel nacional, así como por la coordinación internacional de políticas (como las políticas keynesianas de expansión de la demanda), que evite la aparición de superávits comerciales crónicos asociados al impulso exportador que proporciona un tipo de cambio depreciado. Una estrategia de este tipo genera desequilibrios en otras partes del mundo y no puede ser seguida por todos los países al mismo tiempo, lo que supondría ignorar la falacia de la composición.

B. Cambio estructural y convergencia

1. La microeconomía del aprendizaje

Al igual que para la moderna teoría del crecimiento, entender las causas de las diferencias en las tasas de crecimiento entre países y regiones fue el punto de partida de los trabajos pioneros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En dichos trabajos, se observaba que la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional generaba estructuras económicas muy distintas en diferentes regiones del mundo y así se conformaba lo que se denominó el sistema centro-periferia. El progreso técnico se generaba inicialmente en los centros, donde la innovación y difusión de tecnología avanzaba a la par de la aparición de nuevos sectores económicos y de la construcción de nuevas capacidades. Surgía así una estructura productiva diversificada, cada vez más intensiva en conocimientos, en la que los nuevos empleos y los aumentos de productividad alcanzaban en forma relativamente uniforme al conjunto del sistema productivo. Por ese motivo, la estructura del centro no solo era diversificada, sino también homogénea (con pequeñas brechas de productividad), al ser capaz de absorber la mayor parte del empleo en sectores de alta productividad. A la inversa, en la periferia el progreso técnico llegaba de forma limitada a pocas actividades y creaba espacios para escasos sectores, lo que daba lugar a una estructura poco diversificada y heterogénea (con grandes brechas de productividad entre sectores). Esta estructura no era capaz de ofrecer empleo a una amplia proporción de trabajadores, que encontraban refugio en actividades de baja productividad, como el subempleo o las actividades de subsistencia. Desde la perspectiva estructuralista, el tema central era cómo acelerar la difusión de tecnología y la construcción de nuevas capacidades, de forma de redefinir la estructura periférica, tornándola más diversificada y homogénea⁶.

Los pioneros en la teoría del desarrollo anticiparon correctamente muchas de las ideas que la teoría económica dominante solo aceptaría años después (como, por ejemplo, que la estructura importa y que la dinámica tecnológica puede generar divergencia). Mientras tanto, cuando surgieron las contribuciones fundamentales a la teoría del desarrollo, la comprensión que se tenía de la dinámica del progreso técnico era muy limitada. En particular, no existía una teoría microeconómica del aprendizaje y de la innovación que pudiera fundamentar, de forma rigurosa, la macrodinámica del desarrollo. Aún no estaba claro cuáles eran las barreras de la difusión tecnológica ni cómo las políticas podían promover la convergencia tecnológica. Esta situación cambió hacia finales de los años setenta con las teorías evolucionistas del cambio técnico (Rosenberg, 1982; Dosi, 1988; Narula, 2004; Cimoli y Dosi, 1995; Katz, 2008; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009)⁷. En la actualidad, existe una comprensión más acabada de los determinantes de la convergencia a nivel internacional y regional.

En la literatura se destacan los siguientes aspectos, que ayudan a entender las dificultades que enfrenta el proceso de convergencia tecnológica y productiva de los países en desarrollo con los países avanzados:

⁶ En este documento se usará el concepto de tecnología de una forma amplia, como el conjunto de conocimientos e instrumentos aplicados a la producción de bienes y servicios en las diversas áreas de la economía. Estructura homogénea y heterogénea se refiere a la magnitud de las diferencias de productividad laboral entre sectores y unidades productivas.

⁷ En esos años, la economía convencional también comenzó a prestar más atención a los temas de asimetrías de información, coordinación y externalidades en el cambio técnico. Para una revisión del debate véase Cimoli y Porcile (2009).

- El aprendizaje es localizado y las empresas aprenden en el entorno de las competencias y capacidades tecnológicas (base tecnológica) ya existentes.
- El aprendizaje tiene un fuerte componente tácito, de modo que, en muchos casos, la tecnología no puede ser copiada o transferida de forma codificada (mediante manuales o instrucciones, por ejemplo), sino que la experiencia en la producción es crucial.
- La innovación y la difusión de tecnología deben entenderse como procesos estrechamente ligados, ya que no hay difusión si las empresas imitadoras no se esfuerzan por adaptar y mejorar la tecnología de punta en función de las condiciones específicas de sus mercados y capacidades. Esto es válido no solo para las grandes innovaciones y los nuevos paradigmas, sino también para la difusión de las tecnologías maduras. Los casos exitosos de convergencia se caracterizan, precisamente, por un esfuerzo continuado en que la tecnología externa se usa como plataforma para el aprendizaje local y no como sustituto. Por ello, no debe trabajarse sobre el supuesto de que existe una separación radical entre innovación y difusión, y entre innovaciones o adaptaciones incrementales, e imitación (Katz, 1997 y 2008; Cimoli y Katz, 2003).
- En el aprendizaje hay marcados rendimientos crecientes que explican fenómenos de gran acumulación de capacidades, por una parte, y de un mayor rezago, por la otra. Las empresas que innovan o adoptan la mejor tecnología en un determinado período son las que tienen más probabilidades de innovar o adoptar nuevas tecnologías en el período siguiente, lo que puede generar círculos virtuosos (o viciosos, en el caso de las empresas rezagadas) de aprendizaje, innovación, difusión y crecimiento (Arthur, 1994).
- Los rendimientos crecientes no solo ocurren a nivel de la empresa, sino que también pueden observarse en toda una industria o un país. Los rendimientos crecientes se explican por complementariedades entre activos productivos y tecnológicos, la construcción de instituciones y los diversos mecanismos de refuerzo mutuo entre inversión, progreso técnico y crecimiento (Rosenstein-Rodan, 1961; Ros, 2002). Este proceso acumulativo ya había sido enunciado en la ley de Kaldor-Verdoorn, según la cual los aumentos de producción provocan aumentos de productividad. Su validez se amplió en algunos estudios posteriores para abarcar la influencia de una amplia gama de procesos de aprendizaje que han sido identificados y analizados en la literatura. Entre estos procesos se destacan no solo el aprendizaje por experiencia o por la práctica (el clásico mecanismo identificado por Arrow, 1963), sino también el aprendizaje por uso (*learning by using*), el aprendizaje por interacción (*learning by interacting*), el aprendizaje por exportación (*learning by exporting*) y el aprendizaje por observación (*learning by observing*), entre otros⁸.

Entender el papel que desempeñan los rendimientos crecientes en el progreso técnico es fundamental para la formulación de políticas industriales. En la medida en que hay fuerzas que tienden, endógenamente, a reproducir el patrón de producción y aprendizaje dominante, es muy difícil que el sistema económico logre escapar por sí solo de una trampa de bajo crecimiento. Fenómenos como la dependencia de la trayectoria, el bloqueo y la histéresis son muy importantes en relación con el cambio técnico y la especialización. Por ese motivo, las políticas son necesarias

⁸ Véanse Arthur (1989 y 1994), Buchanan y Yoon (1994) y León-Ledesma (2002).

para redefinir incentivos y estimular el cambio estructural frente a un cuadro de inercia y de reproducción endógena de las estructuras asociadas al bajo crecimiento (Cimoli y Rovira, 2008).

El progreso técnico no se distribuye de manera uniforme en todos los sectores: algunos presentan mayores tasas de innovación y estimulan más que otros la difusión de tecnología. Hay una clara relación entre el esfuerzo agregado de investigación y desarrollo en una economía y el peso que en ella tienen los sectores intensivos en conocimiento. Algunos sectores son productores de innovaciones, mientras que otros, dominados por los oferentes, las adquieren de los primeros (Pavitt, 1984). La incorporación de innovaciones requiere esfuerzos tecnológicos específicos y no es un proceso en que la empresa adoptante sea un receptor pasivo. Sin embargo, el liderazgo tecnológico se da donde se concibe y produce la innovación. La capacidad de innovar o de generar aumentos de productividad no tiene una distribución uniforme entre los sectores y la evidencia muestra que las trayectorias tecnológicas y de construcción de capacidades relevantes para un sector se encuentran en otros sectores frecuentemente distantes⁹.

En términos generales, la preocupación de la teoría del desarrollo respecto de la estructura productiva y de las brechas tecnológicas y de productividad (tanto externas como internas) ha sido confirmada en la literatura posterior. El papel central de los rendimientos crecientes (y su corolario, la existencia de procesos acumulativos y la dependencia de la trayectoria) es reconocido en la mayoría de los modelos de divergencia internacional, así como en los modelos de la nueva geografía económica, que hoy representan el enfoque dominante en economía regional. Sobre la base del conjunto de factores antes reseñados acerca de la microeconomía del aprendizaje, es posible considerar el lado de la oferta de una forma distinta a la convencional. Dado que en el patrón tecnológico y productivo existen mecanismos internos que lo convalidan, el papel de las políticas públicas es construir instituciones y estímulos diferentes a los dominantes. Ellos deben facilitar la coordinación de largo plazo entre los agentes que innovan y difunden tecnología, y estimular la canalización de recursos hacia actividades que generan más aprendizaje y su difusión a las empresas más rezagadas, que suelen ser las de menor tamaño. Como se indicó antes (véase el capítulo I), en algunos casos estas instituciones complementan el sistema de precios, mientras que en otros generan las distorsiones necesarias para escapar de la dependencia de la trayectoria (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 2001).

El progreso técnico emerge de un proceso de interacción, de prueba y error, y de intercambio de informaciones en que participa un conjunto amplio y heterogéneo de agentes que muchas veces tienen objetivos, reglas y estructuras diferentes (por ejemplo, entidades públicas, empresas, universidades y centros de investigación). La existencia de un marco institucional, formal o informal, que coordine la interacción de esos agentes y promueva comportamientos cooperativos a favor de la innovación y la difusión es necesaria para estimular el progreso técnico (Metcalf, 2001). Es necesario explotar ciertas externalidades que solo se alcanzan si existen mecanismos apropiados de coordinación sobre todo en la transformación hacia un patrón de crecimiento sostenible (Rodrik, 2008). En todo esto, las políticas industriales y macroeconómicas juegan un papel central (véase el capítulo VI), ya que inciden directamente en la demanda agregada, en la estabilidad nominal y real de la economía, en la solvencia de las instituciones

⁹ Por ejemplo, avanzar en encadenamientos productivos hacia atrás o hacia adelante en la minería demanda capacidades en la producción de equipos de transporte, maquinaria avanzada (mecánica o electro-electrónica) y tecnologías de la información y las comunicaciones que no suelen estar disponibles para los agentes económicos, en particular los de menor tamaño, que operan en un territorio o país.

financieras mediante la regulación macroprudencial, e incluso en la distribución del ingreso, al tiempo que definen estímulos y construyen o remodelan instituciones. Detrás de los distintos patrones de desarrollo que se observan en cada país y período histórico se encuentra la diversidad de políticas e instituciones, así como de caminos hacia la eficiencia dinámica. Sus efectos sobre el patrón de crecimiento se discuten en el apartado 2 de esta sección, donde se recogen diversos indicadores que captan la intensidad del aprendizaje tecnológico y del cambio estructural.

2. Los indicadores del cambio estructural

La construcción de indicadores que reflejen la eficiencia dinámica de la estructura productiva requiere, en primer lugar, identificar las variables que revelan tales atributos. En segundo término, como en algunos casos las variables se miden a nivel sectorial, es necesario definir el nivel de agregación del análisis. Las distintas agrupaciones sectoriales incluyen algunas actividades más dinámicas que otras (en los dos sentidos, keynesiano y schumpeteriano) y, al trabajar con agregados, es inevitable cierto grado de heterogeneidad interna¹⁰. Como no es posible obtener indicadores sin sesgos ni imperfecciones, la estrategia seguida para medir la eficiencia dinámica ha sido reunir un conjunto diverso de indicadores. Si todos ellos apuntan en la misma dirección, se puede obtener una conclusión firme acerca del nivel de eficiencia dinámica de la estructura productiva de un país. Cuando esto no ocurre, si se conocen las debilidades y fortalezas de cada indicador, estos pueden ayudar a reflexionar sobre qué factores explican la divergencia de resultados. A continuación, se presentan los indicadores usados, cuyas fortalezas y debilidades se discuten en el anexo I.1:

- i) Los clásicos indicadores de esfuerzo y resultado tecnológico: la inversión en investigación y desarrollo, y el número de patentes por habitante, respectivamente;
- ii) La productividad relativa, definida como el cociente entre el nivel de la productividad del trabajo de una economía y la productividad de una economía avanzada de referencia (en general, se usa a los Estados Unidos como referencia por estar sobre la frontera tecnológica y tener fuertes vínculos de inversión y comercio con América Latina y el Caribe);
- iii) El peso de las exportaciones de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales (X_{HMT}/X), según la clasificación de Lall;
- iv) El cociente entre la participación de los sectores intensivos en ingeniería en el valor agregado manufacturero de una economía (S_i) y la participación de esos mismos sectores en un país de referencia (S_R , en este caso, los Estados Unidos). Se supone que cuanto mayor es el índice de participación relativa ($IPR = S_i/S_R$), mayor es el peso relativo de las ingenierías y mayor es la intensidad en conocimiento de una industria;
- v) El índice de adaptabilidad (IA), definido como la relación entre la participación de los sectores dinámicos y no dinámicos en las exportaciones totales, es decir, el porcentaje de los primeros con respecto al porcentaje de los segundos en las

¹⁰ Esta heterogeneidad puede sesgar los indicadores y el riesgo de que esto ocurra es mayor cuanto más alto es el nivel de agregación con que se trabaja.

exportaciones totales. Los sectores dinámicos son aquellos cuya demanda mundial, medida por el valor de las exportaciones mundiales, crece más que el promedio¹¹;

- vi) El indicador de sofisticación de las exportaciones (EXPY) desarrollado por Hausmann, Hwang y Rodrik (2007)¹². Este indicador se construye a partir de datos muy desagregados de comercio y con él se busca identificar diferencias en la calidad o el nivel de sofisticación de las exportaciones. Se considera que las exportaciones que se originan en países con un alto nivel de ingresos tienen una intensidad de conocimientos mayor que las que se originan en países con un bajo nivel de ingresos. La racionalidad de esta distinción radica en que las economías más ricas tienen mayores capacidades tecnológicas y de mercado, lo que les permite competir con bienes diferenciados, en mercados más exigentes. El índice de EXPY es un indicador de la eficiencia no solo schumpeteriana sino también keynesiana, en la medida en que es más probable que la elasticidad ingreso de los bienes y servicios más sofisticados, exportados por las economías ricas, sea mayor que la de los exportados por las economías pobres.

Los indicadores i) a iv) son indicadores de capacidades definidas en sentido amplio y captan, sobre todo, la eficiencia schumpeteriana. El indicador v), en cambio, es un indicador del dinamismo de la demanda externa y captura todos los sectores dinámicos, independientemente de su base productiva y tecnológica (revela, sobre todo, la eficiencia keynesiana). Por su parte, el indicador vi) capta los dos tipos de eficiencia, en la medida en que se refiere a la capacidad de producir bienes más sofisticados y para mercados de más altos ingresos. De los seis indicadores, dos (IPR y X_HMT/X) se refieren al sector manufacturero y cuatro son agregados y se refieren a todos los sectores de la economía (productividad relativa, investigación y desarrollo más patentes, IA y EXPY).

Como se mencionó, estos indicadores deben considerarse en conjunto para obtener una perspectiva integrada o más amplia de las capacidades de la estructura productiva, ya que individualmente solo logran capturar una parte de dichas capacidades (una descripción de los sesgos asociados a cada indicador se desarrolla como anexo I.1).

3. Análisis por regiones y países

Para comparar los indicadores de eficiencia dinámica de la estructura productiva de América Latina con los de otras regiones, se agruparon los países según diferentes criterios. Por una parte, América Latina se dividió en dos subregiones: América del Sur y Centroamérica. El caso de los países del Caribe se discute por separado, ya que para ellos no se cuenta con los mismos indicadores que para América Latina. Además, debido a su peso relativo, se muestran de forma individual los datos de las tres mayores economías de la región, la Argentina, el Brasil y México. Por otra parte, se incluyen como referencia los países emergentes de Asia, en la medida en que, como se observó en el capítulo I, representan casos exitosos de desarrollo y reducción de brechas con el mundo desarrollado en materia de tecnología e ingresos por habitante.

¹¹ Aunque históricamente los sectores más dinámicos han sido las ramas más modernas de la industria manufacturera (mecánica, electro-electrónica y producción de equipos de transporte, entre otros), a nivel de productos esa regularidad no siempre se cumple y se constata la presencia de productos agrícolas y mineros dinámicos.

¹² Para construir este indicador, primero se construye el PRODY, un promedio ponderado del ingreso per cápita de los países que exportan un cierto bien, usando como factor de ponderación la ventaja comparativa revelada del país en ese bien (cada bien tiene asociado un PRODY). Posteriormente, el EXPY se construye calculando para cada país el promedio ponderado de los PRODY, usando como factor de ponderación el peso de ese bien en la canasta exportadora. El hecho de que un país tenga un EXPY alto indica que exporta sobre todo bienes que también exportan los países de altos ingresos.

Las economías desarrolladas se dividen en dos grupos: las economías maduras cuyas exportaciones totales exhiben una fuerte participación de recursos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales (superior al 70%) y las economías maduras en que tales exportaciones tienen una gravitación menor (inferior al 70%). Esta división tiene por objeto mostrar que los recursos naturales no representan un obstáculo o una “maldición” para el cambio estructural, sino que pueden servir de base para avanzar hacia nuevos sectores y actividades con grados crecientes de incorporación de conocimientos. Más específicamente, se argumenta que la estructura productiva de las economías del primer grupo es muy distinta de la estructura de los países latinoamericanos, pese a la similitud que muestran en lo referente al peso de los recursos naturales en el patrón exportador. Esta diferencia de estructuras refleja el uso que se otorgó a la renta de los recursos naturales mediante la política industrial y la capacidad de cada país de administrar los macroprecios de forma que no pusieran en jaque la producción de nuevos bienes transables.

En el cuadro II.2 se muestra que en los indicadores clásicos de esfuerzo y resultados tecnológicos (inversión en investigación y desarrollo y patentes), América Latina presenta valores menos favorables que otras regiones, tanto a nivel de subregiones (América del Sur y Centroamérica) como a nivel individual de las mayores economías de la región (Argentina, Brasil y México). Las diferencias son mayores cuando se comparan patentes que cuando se comparan gastos en investigación y desarrollo, lo que indica que la inversión en tecnología en cuanto a generación de patentes es más eficiente en Asia que en América Latina.

El rezago latinoamericano también se visualiza en el comportamiento de la productividad relativa. Si se compara, por ejemplo, América del Sur con las economías asiáticas en desarrollo, se comprueba que en la primera la productividad del trabajo es la octava parte del valor registrado en el país de referencia (Estados Unidos), mientras que en Asia es un tercio de dicho valor. Lo mismo puede decirse del indicador de intensidad de conocimientos de la industria manufacturera, ya que el peso relativo de las ingenierías en América Latina es menos que la cuarta parte del observado en Asia en desarrollo. El índice de adaptabilidad no solo es inferior en América del Sur, sino que su tendencia es muy desfavorable frente a Asia (en este continente se cuadruplicó con creces entre 1985 y 2007, mientras que en América del Sur solo se duplicó). Por su parte, Centroamérica muestra una tendencia más favorable, ya que el índice de adaptabilidad pasó de 0,2 en 1985 a 1,1 en 2007 como resultado de los avances en las actividades de ensamblaje para la exportación.

Llaman la atención los altos valores de las exportaciones de mediana y alta tecnología (X_{HMT}/X) de México y Centroamérica. El nivel de este indicador en México es superior a los de las economías maduras exportadoras de recursos naturales y similar a los de Asia en desarrollo. Esto es coherente con el mejor desempeño de los indicadores IA y EXPY que se observa en México y Centroamérica en comparación con los países de América del Sur. Sin embargo, está en contradicción con los otros indicadores de capacidades tecnológicas y cambio estructural del cuadro II.2. Esto ocurre porque los altos valores de X_{HMT}/X de México y Centroamérica están muy influidos por las exportaciones de zonas francas o bajo regímenes especiales de importación temporal para la exportación, que se explican por el costo de la mano de obra y no por la intensidad del conocimiento. Los bajos valores de las otras variables (como patentes, productividad relativa e IPR) confirman la ausencia de un proceso de acumulación de las capacidades. En resumen, el conjunto de los indicadores muestra que la estructura productiva de la región presenta rasgos de menor eficiencia keynesiana y schumpeteriana que el amplio grupo de países de referencia.

Cuadro II.2
REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DE CAMBIO ESTRUCTURAL
Y ESFUERZO TECNOLÓGICO

	Productividad relativa ^a (en porcentajes)	IA ^b (1985)	IA ^b (2007)	X _{HMT} /X ^c (en porcentajes)	EXPY ^d	Participación relativa de las ingenierías (IPR) ^e	Patentes ^f (por millón de habitantes)	Investigación y desarrollo ^g (en porcentajes del PIB)
Argentina	25,7	0,1	0,2	22,0	10,4	0,4	1,0	0,5
Brasil	11,7	0,4	0,9	32,0	11,4	0,7	0,5	1,0
México	19,8	0,3	1,1	60,5	13,2	0,6	0,6	0,4
Asia en desarrollo ^h	33,8	0,5	2,3	64,3	14,6	0,9	17,2	1,3
América del Sur	12,1	0,3	0,6	18,5	9,1	0,2	0,4	0,4
Centroamérica	11,0	0,2	1,1	34,2	11,2	0,2	0,3	0,2
Economías maduras intensivas en recursos naturales ⁱ	71,3	0,5	1,3	32,4	14,1	0,8	55,2	2,0
Economías maduras ^j	76,3	0,8	1,5	64,6	15,0	1,1	126,1	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; TradeCAN (versión 2009), [base de datos en línea] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>, Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The Labour Force Survey (MEI) [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>; Comisión Europea, Eurostat [base de datos en línea] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2012.

^a Productividad relativa: productividad del trabajo relativa a la de los Estados Unidos, promedio entre 2001 y 2010 (promedio simple en el caso de los agregados). En este indicador, América del Sur incluye a la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) y Centroamérica incluye a Costa Rica, Honduras y Panamá.

^b IA: Índice de adaptabilidad. Cociente entre el porcentaje de las exportaciones dinámicas en las exportaciones totales y el porcentaje de las exportaciones no dinámicas en las exportaciones totales. Exportaciones dinámicas son las que crecen más que la media mundial.

^c X_{HMT}/X: Porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales, sobre la base de la clasificación de Lall, en 2007.

^d EXPY: Indicador de sofisticación de las exportaciones, calculado como el promedio ponderado (por la participación de las exportaciones) del indicador PRODY. Este último es el promedio ponderado (por la ventaja comparativa revelada de cada país) del nivel de ingreso per cápita de los países que exportan un cierto bien. El indicador fue calculado para el año 2008.

^e IPR: Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos, en 2005. En este indicador, se incluye en América del Sur a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay; en Centroamérica, a Costa Rica y Panamá, y en las economías maduras, a Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

^f Patentes: número de patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes. Promedio del período 1990-2010.

^g Investigación y desarrollo: gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, en el período 1996-2009. Los promedios se calculan sobre la base de la disponibilidad de datos de cada país en cada año.

^h En Asia en desarrollo se incluye a Filipinas, Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

ⁱ Las economías maduras intensivas en recursos naturales corresponden a un conjunto de países con un PIB per cápita alto y una participación de las exportaciones de recursos naturales sobre el 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelandia.

^j Las economías maduras corresponden a Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

Los resultados expuestos se refieren a las tendencias generales del cambio estructural en distintas regiones y en las tres mayores economías latinoamericanas. Para ir más allá de los promedios, es necesario analizar algunos países en forma individual (véase el cuadro II.3). Los resultados confirman el análisis por regiones. En ninguno de los países latinoamericanos, ni siquiera en los más industrializados, como el Brasil y México, el indicador IPR iguala al de los países europeos, a pesar de que estos son economías pequeñas y con importantes exportaciones de recursos naturales, como Dinamarca, Finlandia o Noruega. El Brasil, que tiene el sector industrial más desarrollado de la

región y un nivel de población y recursos que lo convierten en una de las mayores economías del mundo, presenta un indicador IPR inferior al de Australia. La Argentina, que con frecuencia se compara con Australia, se encuentra muy lejos de esta en cuanto al peso de las ingenierías. Una pequeña economía muy exitosa en el cambio estructural, como Finlandia, ha logrado un peso relativo de las ingenierías similar al de los Estados Unidos, y lo mismo ocurre con la República de Corea, tal vez el caso más paradigmático de convergencia en la posguerra. El bajo valor del IPR de la región envía una señal clara acerca de la debilidad de su eficiencia dinámica; la transformación productiva latinoamericana aún debe recorrer un largo camino en su proceso de desarrollo.

Cuadro II.3

PAÍSES SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LAS INGENIERÍAS EN EL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO (IPR), PRODUCTIVIDAD RELATIVA Y EXPY

	Participación relativa de las ingenierías (IPR) ^a	Productividad relativa ^b	EXPY ^c
Argentina	0,40	26	10,4
Brasil	0,64	12	11,2
Chile	0,17	20	8,9
Colombia	0,24	n.d.	9,9
México	0,64	20	12,5
Uruguay	0,18	n.d.	10,4
Australia	0,67	59	12,3
Dinamarca	0,87	78	14,0
Finlandia	0,94	73	15,0
Noruega	0,76	101	10,8
República de Corea	1,07	38	14,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la base de datos CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; y base de datos para el análisis de competitividad de los países (TradeCAN).

^a IPR: Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos. Corresponde a 2005.

^b Productividad relativa: productividad del trabajo relativa a la de los Estados Unidos. Promedio entre 2001 y 2010.

^c EXPY: Indicador de sofisticación de las exportaciones, calculado como el promedio ponderado (por la participación de las exportaciones) del indicador PRODY. Este último es el promedio ponderado (por la ventaja comparativa revelada de cada país) del nivel de ingreso per cápita de los países que exportan un cierto bien. Corresponde a 2008.

Lo mismo puede decirse acerca de la productividad relativa, que es muy inferior en los países de América Latina. Llama la atención el bajo desempeño del Brasil en este indicador, lo que probablemente responde a las grandes diferencias regionales que existen en este país, que comprende regiones en que el cambio estructural fue muy intenso (sur y centro-sur), con un notorio avance de la diversificación y la complejidad del aparato productivo, y regiones más rezagadas. No debe olvidarse que los problemas de las brechas y el cambio estructural tienen una dimensión externa, pero también una dimensión interna que es el origen de la heterogeneidad.

En las economías del Caribe se presenta una situación heterogénea. Cuatro de las de mayor tamaño (Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago) son exportadoras de productos naturales, mientras que las restantes, incluida Jamaica, han combinado en distinta medida actividades de ensamblaje, turismo (en especial las Bahamas, Barbados y los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)) y, en algunos casos, servicios financieros. En el largo plazo, el principal cambio estructural en la subregión fue el desplazamiento de la actividad desde producciones agrícolas, como azúcar y banano, hacia estos servicios. Entre 1990 y 2010, el peso de la producción agrícola en la producción total disminuyó casi dos puntos porcentuales, que no fueron compensados por el pequeño aumento del peso de la producción manufacturera (véase el cuadro II.4). En ese lapso, el sector servicios fue el que más contribuyó al crecimiento del PIB de la subregión. La pérdida de trato preferencial y de competitividad ha fortalecido las actividades de distribución frente a la producción.

Cuadro II.4
EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y POR SECTORES, 1990-2010
(En porcentajes)

	Agricultura	Industria	Servicios	Total
Participación en el PIB total				
1990-1999	11,4	26,9	61,9	100,0
2000-2010	9,5	27,4	63,2	100,0
Crecimiento sectorial				
1990-1999	0,8	2,8	3,0	
2000-2010	-0,6	2,7	3,0	
Contribución al crecimiento del PIB total ^a				
1990-1999	0,1	0,8	1,9	2,7
2000-2010	-0,1	0,7	1,9	2,6

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a La contribución al crecimiento del PIB se calcula como la participación en el PIB multiplicada por el crecimiento sectorial.

La inserción internacional de los países del Caribe, medida por la relación entre las exportaciones de bienes y servicios y el PIB, se incrementó del 46% en 1990 al 55% en 2008, dinámica que depende mayormente de las cifras de Trinidad y Tabago. La creciente participación del comercio exterior resulta de dos tendencias opuestas: mientras las exportaciones de bienes crecieron más rápidamente que el PIB entre 1990 y 2008, las ventas externas de servicios aumentaron de forma más lenta (CEPAL, 2010b, cap. IV).

En cuanto al cambio en la forma de inserción internacional, la proporción de bienes primarios en el total de las exportaciones disminuyó del 42% en 1985 a aproximadamente el 37% en 2000, con un concomitante aumento de los combustibles y las manufacturas. Entre estas, las de mayor nivel tecnológico, que representaban el 6% de las exportaciones en 1985, perdieron terreno y cayeron al 1,4% en 2000, sin registrar cambios significativos desde entonces (Alleyne y Lugay, 2011). Por otra parte, el patrón de exportaciones exhibió una notoria concentración: los 20 principales productos, que representaban el 51% del total exportado a mediados de los años noventa, sumaron el 70% del total a mediados de la década de 2000. En especial, se redujo el peso de la exportación de productos tropicales —banano, ron y azúcar— después de que la Unión Europea pusiera fin a las preferencias comerciales no recíprocas de que disfrutaban los países caribeños, al igual que otros de África y el Pacífico.

4. Recursos naturales y eficiencia dinámica

Como ha ocurrido con otras materias en teoría del desarrollo, el debate sobre el papel de los recursos naturales ha pasado de posiciones inicialmente antagónicas a un terreno en que las opiniones convergen. A continuación se resume ese debate y se describe el terreno común al que se ha llegado.

Hasta mediados de los años 2000, en el debate sobre recursos naturales y desarrollo es posible identificar dos posiciones opuestas. Por una parte, los recursos naturales pueden verse como un factor de producción como cualquier otro. Así, los países que cuentan con una dotación abundante de estos recursos deben especializarse en función de las ventajas comparativas que ofrecen. Esta es la base de una inserción eficiente en la economía mundial: no habría motivo para temer la especialización que surge de la dotación abundante de factores, sean estos recursos naturales, capital físico o capital humano. En oposición a esa perspectiva, otros autores han enfatizado los efectos negativos sobre el crecimiento que surgen (como se mencionó en el capítulo I) de la “enfermedad holandesa”: la apreciación del tipo cambio, el encarecimiento de algunos factores de producción (incluido el trabajo) y la correspondiente pérdida de rentabilidad de otros sectores de bienes transables, cuya producción deja de ser viable. La pérdida de sectores transables puede traer aparejada la pérdida de capacidades tecnológicas y productivas importantes para el crecimiento de largo plazo. A ello se agregan los problemas de corrupción que surgen de la captación y distribución de las rentas proporcionadas por la explotación de los recursos naturales. La literatura sobre la “maldición de los recursos naturales” ejemplifica con bastante claridad esta visión (Sachs y Warner, 2001; Gylfason, 2004).

Otro factor que se ha incorporado al debate es el efecto negativo de la dependencia de los recursos naturales sobre la distribución del ingreso. Muchas veces ocurre que estos recursos son propiedad de pocos agentes, de forma que una sociedad muy dependiente de ellos tiende a tener una mayor concentración de la riqueza. A su vez, como esta última variable tiene efectos negativos sobre el crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994; Cimoli y Rovira, 2008), se configura otro canal por el que los recursos naturales comprometen el crecimiento.

Una dimensión menos estudiada es la de los efectos de la concentración del ingreso y la apreciación del tipo de cambio sobre los patrones de consumo. El tema de los patrones de consumo en sociedades muy desiguales, y sus efectos sobre los patrones de producción y el ahorro, fue presentado primero por Celso Furtado y enfatizado posteriormente por otros autores latinoamericanos, en particular por Fernando Fajnzylber (1983). Estos autores observan que los patrones más sofisticados de consumo en los países avanzados se conquistaron junto con el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas. En América Latina y el Caribe, en cambio, se difunden mucho más rápidamente las modalidades de consumo que las capacidades de producción y tecnológicas. La imitación de los patrones de consumo de los países avanzados por parte de las élites y las clases medias altas latinoamericanas tiene consecuencias potencialmente negativas sobre la acumulación, ya sea porque conspira contra el aumento del ahorro o porque tiene un componente importado muy elevado que contribuye a generar presiones sobre la balanza de pagos¹³. Más aún, a medida

¹³ Los efectos de la histéresis pueden estar presentes en el comportamiento del consumo: los períodos de abundancia de crédito externo favorecen la sustitución de bienes locales por bienes importados, y es posible que las posteriores variaciones del tipo de cambio no logren revertir este proceso. Este comportamiento es válido sobre todo para las élites,

que se expande el acceso al crédito de consumo, sectores cada vez más amplios se incorporan a esta dinámica. Esto supone una contradicción entre la convergencia en las pautas de consumo y la persistencia de grandes brechas de productividad e ingreso, tanto entre países como entre grupos sociales en cada país. Predomina así lo que Fajnzylber denominó “modernización de escaparate”, una modernización superficial en que se absorben los objetos producidos por los países tecnológicamente más avanzados, sin adoptar al mismo tiempo los patrones institucionales, tecnológicos y de aprendizaje que los originaron¹⁴. Esto sucede, por ejemplo, con la mera importación de bienes y las prácticas de consumo sostenibles desde el punto de vista ambiental sin que se generen las capacidades endógenas de las tecnologías necesarias para su producción.

La evidencia empírica que se ha acumulado en la literatura sobre recursos naturales en los últimos años apunta a una serie de características que deben incorporarse al análisis. La primera es que disponer de recursos naturales no define que haya más o menos crecimiento. En el largo plazo los procesos de convergencia de ingresos con los países desarrollados se dieron sobre la base de la diversificación productiva. La contribución de los recursos naturales al proceso de desarrollo debe evaluarse tomando en cuenta si estos recursos fueron un factor que favoreció o comprometió, de manera significativa, dicha diversificación.

La segunda característica es que los casos de “enfermedad holandesa” no son raros en la experiencia internacional (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010)¹⁵. Dicho fenómeno se produce en función de una estructura de macroprecios (sobre todo del tipo de cambio real y del costo unitario del trabajo) que reduce la rentabilidad relativa de los bienes transables que no están directamente ligados a los recursos naturales. Para evitar tales efectos, son necesarias políticas estructurales y macroeconómicas que modifiquen los precios relativos a favor de dichos bienes. En otras palabras, un auge exportador de recursos naturales genera endógenamente una estructura de precios relativos que debe ser corregida por políticas activas —en lo estructural y en lo macroeconómico— para evitar la “enfermedad holandesa”. Un aspecto particularmente importante en el diseño de políticas es tomar en cuenta que en América Latina y el Caribe, la “enfermedad holandesa” tiene un componente asociado no solo a la dimensión comercial, sino también a la dimensión financiera. Esta última dimensión es la que Ros (2012) ha denominado “enfermedad mexicana”. La elevada liquidez en los mercados financieros internacionales ha jugado, en distintos momentos, un importante papel en la apreciación¹⁶.

que tienen acceso a bienes más sofisticados; pero la creciente difusión de bienes electrónicos de consumo producidos en Asia hacia sectores de ingresos menores hace que el fenómeno se extienda más ampliamente en la sociedad. Aún es poco lo que se sabe sobre este tema y se requieren investigaciones más profundas, dados sus efectos potencialmente importantes sobre la dinámica de la acumulación productiva y el sector externo.

¹⁴ La relación entre distribución del ingreso, patrones de consumo y estímulos a la industrialización ya ha sido incorporada a modelos convencionales.

¹⁵ Aun fuera del debate sobre el desarrollo, en la literatura sobre los determinantes del comercio internacional se hace una clara distinción entre ventajas comparativas estáticas y dinámicas, y se destaca la necesidad de que las primeras no ahoguen a las segundas.

¹⁶ A diferencia de la bonanza de exportaciones, el ingreso de capitales de corto plazo tiene como contrapartida, en algunos casos, un aumento de la deuda en moneda extranjera o una mayor volatilidad del tipo de cambio, con un potencial más alto de desestabilización del crecimiento.

La tercera característica es que las modalidades de propiedad de los recursos naturales y de generación, apropiación y distribución de sus rentas, es decir su gobernanza, difieren de un país a otro. Los problemas de corrupción y búsqueda de rentas en recursos naturales —sobre todo, energéticos y minerales— representan un tema de economía política de suma importancia. Mientras tanto, la búsqueda de rentas trasciende el ámbito específico de los recursos naturales y fue uno de los argumentos que tradicionalmente se usó en contra de la protección de la industria en América Latina en los años sesenta y setenta, pues se consideraba que la protección generaba rentas e impulsaba conductas empresariales más preocupadas en capturarlas que en aumentar la productividad. La búsqueda de rentas también es un determinante de las elevadas ganancias que se obtienen en los mercados financieros, fuera y dentro de la región. El ingreso de capital de corto plazo en busca de rentas financieras genera efectos en la apreciación del tipo de cambio similares a los producidos por los recursos naturales, con los consiguientes efectos negativos sobre la estructura productiva.

En el caso del sector minero y de hidrocarburos, y con frecuencia en el caso de la tierra, hay una fuerte concentración de la propiedad de los recursos. Muchas veces, el propio Estado es propietario de la totalidad o de una parte importante de los recursos naturales, como sucede con el petróleo en la Argentina, el Brasil, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), el gas en Bolivia (Estado Plurinacional de) o el cobre en Chile. En otros casos, son grandes empresas, nacionales o extranjeras, las que deben ser tributadas para captar parte de la renta minera o petrolera. Crear instituciones capaces de captar esas rentas y de orientarlas de manera que contribuyan al aprendizaje, la diversificación y la construcción de capacidades es el desafío más importante de las políticas para evitar la “enfermedad holandesa”¹⁷. Estos mecanismos de apropiación de rentas pueden ser una fuente muy importante de financiamiento de las políticas públicas que se consideran en el capítulo VI.

La frase acuñada por Nugent y Robinson (2010) “las dotaciones de factores no son un destino” (*“endowments are not fate”*) resume la discusión anterior, ya que apunta a que los recursos naturales serán una maldición o una bendición según las instituciones y políticas que cada país adopte. Tanto la captación y el uso de la renta, como la generación de una estructura de rentabilidades relativas que permita la expansión de bienes transables no ligados al recurso natural, son problemas de construcción de instituciones y de diseño de políticas.

El proceso de cambio estructural requiere la diversificación más allá de los recursos naturales. Por ejemplo, si la diversificación tiene lugar hacia empresas que implementan proyectos de ingeniería en el país para el sector minero, se está frente a una actividad que crece al amparo de la minería pero que requiere capacidades y conocimientos que no se generan espontáneamente de la producción minera. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con la fabricación de componentes o máquinas que se usan en dicha producción. En ambos casos, si bien se mantiene una proximidad con la base competitiva que proporciona el recurso natural, hay un salto cualitativo en términos del tipo de capacidad productiva, de capital físico y humano, y de trayectoria tecnológica que se genera. Estas capacidades y trayectorias serán muy distintas a las de la base productiva inicial y es posible que de ellas se deriven nuevas actividades y bienes que tengan poco que ver con dicha base. Más aún, tener cierto grado de

¹⁷ Un problema clásico en la teoría de la acción colectiva es que grupos pequeños y organizados, que tienen mucho que ganar o perder con ciertas leyes, dispondrán de más capacidad de influencia sobre dichas leyes que un gran número de personas que solo obtienen de ellas un beneficio marginal.

diversificación inicial puede ser una variable importante para explicar la intensidad de la transformación y de la interacción con los sectores de recursos naturales. La diversificación inicial hace posible la interacción. Tal es el caso de las capacidades generadas por Petrobrás en el Brasil, que se han desarrollado sobre la base de una estructura industrial que ya era diversificada.

El potencial tecnológico en los sectores intensivos en recursos naturales ha cambiado con los nuevos paradigmas tecnológicos liderados por las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas abren “ventanas de oportunidad” para los países en desarrollo, dada la importancia que en ellos tienen la agricultura y la minería (Pérez, 2008). Pero el aprovechamiento de estas oportunidades implica la construcción de nuevas capacidades en áreas del conocimiento en que su desarrollo ha sido históricamente bajo en las economías en desarrollo. La evolución de los sectores tradicionales es cada vez más inseparable del aumento de capacidades en sectores de punta.

El acceso, la apropiación y el uso de esas tecnologías de la información y las comunicaciones forman parte de un sistema en que las complementariedades son fundamentales. Así, por ejemplo, aunque la difusión de los teléfonos celulares en las zonas rurales de América Latina y el Caribe está permitiendo a la agricultura regional saltar etapas en términos de desarrollo tecnológico, los ingresos, el nivel de educación y la integración de los productores en redes y cadenas de valor siguen representando limitaciones para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Por otra parte, la difusión de paquetes tecnológicos que incluyen estas tecnologías incorporadas a la maquinaria agrícola y a servicios prestados por técnicos especializados opera como catalizador de la difusión tecnológica en el sector. No obstante, la tasa de adopción y éxito de las nuevas tecnologías sigue dependiendo del desarrollo de capacidades internas que permitan a los productores seleccionar, implementar y utilizar correctamente dichas tecnologías e interactuar y aprender con ellas (Rodríguez y Rodríguez, 2012). El desarrollo de encadenamientos demanda avanzar desde actividades principalmente consumidoras de innovaciones hacia actividades productoras de innovaciones, que pueden, por esa razón, impulsar y redefinir las condiciones de eficiencia y competitividad de las primeras.

Los resultados que se exponen en esta sección reproducen la matriz de patrones de desarrollo presentada en el capítulo I, donde se identificó un casillero vacío: la ausencia en América Latina de experiencias que combinen crecimiento del empleo y la productividad de forma continuada en el tiempo. En esa matriz, el patrón virtuoso estaba estrechamente asociado al cambio estructural. Los indicadores muestran que, allí donde hubo un patrón virtuoso —como en la República de Corea y en los países europeos del grupo de economías maduras intensivas en recursos naturales— hubo un proceso muy intenso de transformación productiva hacia actividades intensivas en conocimientos, con efectos sobre el conjunto de la economía. El resultado no es solo el crecimiento del empleo, sino también un crecimiento estable del producto con aumentos persistentes de la productividad. Al combinar el gráfico II.2 con el cuadro II.2 se comprueba que un patrón virtuoso (empleo y productividad) se asocian a una estructura productiva con mayor eficiencia dinámica.

5. Desarrollo sostenible y cambio estructural

En América Latina y el Caribe se está configurando un nuevo patrón de consumo con consideraciones ambientales, pero sin contraparte en la estructura productiva. En gran medida, este nuevo patrón ha surgido como imitación de las respuestas de las economías avanzadas a la evidencia de una creciente restricción ambiental¹⁸. En estos países, y más recientemente en otros como el Japón y la República de Corea, la dimensión ambiental ya se manifiesta en el cambio estructural. El medio ambiente y su sostenibilidad se han incorporado a la creación de nuevos sectores intensivos en conocimientos y tecnología. En este contexto, la región tiene la oportunidad de articular la eficiencia keynesiana o de crecimiento con la schumpeteriana con el objetivo del cuidado del medio ambiente.

El cambio estructural relacionado con la sostenibilidad ambiental se dará en el contexto de la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en producciones intensivas en conocimiento y de menor intensidad en materiales y emisiones contaminantes. Existe un debate en torno a la conveniencia de acelerar la penetración del nuevo paradigma tecnológico y de cambio estructural con criterios ambientales, lo que se conoce como economía verde¹⁹. Sin embargo, las diferentes interpretaciones del contenido de este concepto y las disímiles capacidades de concretarlo han dificultado el consenso sobre el tema. Entrar plenamente en la senda de la economía verde demanda un proceso acumulativo para configurar un nuevo paradigma tecnológico que sustituya al vigente. Por eso, muchos países, sobre todo desarrollados, han acelerado la búsqueda de ventajas comparativas dinámicas de mediano plazo en los nuevos sectores con esta orientación, ampliando las brechas con los países en desarrollo.

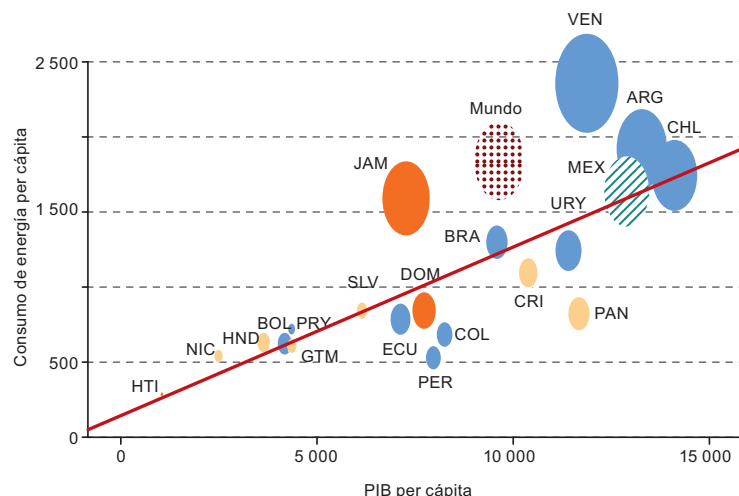
La ambivalencia de la técnica, generadora de bienestar sobre la base de aumentos de productividad, pero con efectos negativos sobre la biosfera, requiere de una acción deliberada para resolver estas contradicciones que escapan a la acción reguladora del mercado²⁰. Hasta el momento, la sostenibilidad ambiental ha sido relegada en las prioridades de corto plazo. El estilo de desarrollo vigente se basa en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas estáticas estriban en la abundancia y explotación de los recursos naturales, lo que sesga en esa dirección las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía, en especial de las energías fósiles. Por ello, se constata una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes (véase el gráfico II.3). Este sesgo en la dirección del patrón dominante, junto con la falta de internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, ha frenado un cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimiento y de menor impacto ambiental.

¹⁸ La restricción de mayor alcance (global) e irreversibilidad es la que se refiere al cambio climático, aunque junto a ella se presentan otras restricciones de carácter local y regional. Para los objetivos de este documento, se las engloba en el término “ambiental”.

¹⁹ Por ejemplo, la República de Corea puso en marcha un paquete de estímulo fiscal de 38.000 millones de dólares dirigido al desarrollo de 27 tecnologías estrechamente vinculadas a nuevos sectores asociados a la economía verde. En la región, por el contrario, la mayoría de los estímulos se orientaron a la profundización de la senda de desarrollo alta en consumo energético y emisiones. Véase un análisis detallado de las políticas de estímulos para un desarrollo sostenible durante la crisis reciente en Barbier (2011).

²⁰ Como lo enfatizó Prebisch (1980), “el extraordinario impulso de los últimos decenios hasta los tiempos recientes no es solo consecuencia de un impresionante adelanto técnico, sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético que, a su vez, ha influido notablemente en la orientación de la técnica. [...] La investigación tecnológica, hasta tiempos recientes, no se había preocupado por los efectos adversos de la técnica sobre el medio ambiente. Son muy graves las consecuencias del desarrollo sobre la biosfera”.

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA Y CONSUMO DE ENERGÍA PER CÁPITA, 2008^a
(En kilogramos equivalentes de petróleo y dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>.

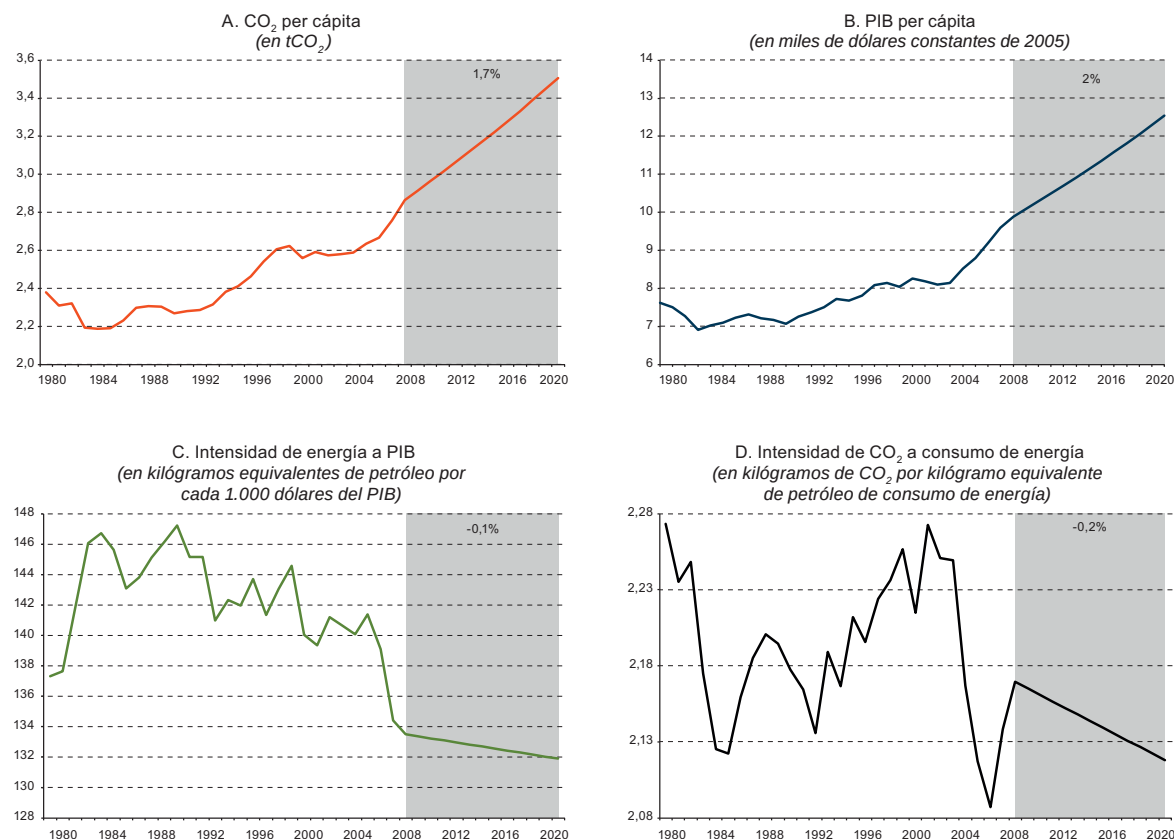
^a El tamaño de los círculos es relativo a las emisiones per cápita de cada país. Los colores se refieren a la subregión: azul, América del Sur; rojo, Centroamérica; anaranjado, el Caribe.

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles, pues generan grandes costos económicos, sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sustentación material en el mediano y largo plazo (Stern, 2007; De Miguel y Sunkel, 2011). Las proyecciones a 2020 muestran que, si no se combinan acciones públicas y privadas para lograr un cambio tecnológico profundo, la actual trayectoria de crecimiento enfrentará restricciones ambientales cada vez mayores, que obligarán a adoptar medidas más drásticas (véase el gráfico II.4).

Los retos de la región en materia de desarrollo sostenible no han cambiado en las últimas décadas; más bien han aumentado a partir de evidencias inequívocas respecto del cambio climático global (IPCC, 2007). El objetivo de un desarrollo sostenible con igualdad es lograr un crecimiento económico con mayor productividad, frenando o revirtiendo la destrucción de los activos naturales y de los ecosistemas que los albergan. Por ello, el cambio estructural que se propone en este documento toma en cuenta los costos externos (externalidades negativas) de la producción y del costo intergeneracional del deterioro de los recursos naturales y los ecosistemas. De hecho, una dirección estratégica de la política industrial es impulsar un cambio estructural compatible con la sostenibilidad ambiental.

Gráfico II.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): TRAYECTORIA DE CO₂ PER CÁPITA, PIB PER CÁPITA, INTENSIDAD DE ENERGÍA A PIB E INTENSIDAD DE CO₂ A CONSUMO DE ENERGÍA, ESCENARIO INERCIAL, 1980-2020^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, estadísticas de las emisiones de gases de efecto invernadero (tCO₂e: toneladas de CO₂ equivalente), del consumo de energía, del PIB per cápita valorado a paridad de poder adquisitivo en dólares de 2005, de la intensidad de energía a PIB (kilogramos equivalentes de petróleo por cada 1.000 dólares de PIB) y de la intensidad de CO₂ a consumo de energía (kilogramos de CO₂ por kilogramos equivalentes de petróleo de consumo de energía).

Nota: La parte sombreada corresponde a proyecciones.

^a Se incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para la simulación se supuso una tasa anual de crecimiento del PIB del 2% y se mantuvieron las razones vigentes de energía a PIB y de emisiones a consumo de energía.

Actualmente, el tema ambiental forma parte de la agenda pública, más por las crecientes demandas ciudadanas que por su integración en la agenda económica. América Latina y el Caribe es una región privilegiada por su gran acervo de capital natural y biodiversidad, así como por sus posibilidades de provisión de servicios ambientales²¹. Por lo tanto, cuenta con las condiciones

²¹ América Latina y el Caribe posee un tercio de las reservas de agua dulce, el 12% de la superficie mundial cultivable, un tercio de la producción mundial de bioetanol, cerca del 25% de los biocombustibles y el 13% del petróleo. Cuenta con el 65% de las reservas de litio, el 49% de las de plata, el 44% de las de cobre, el 33% de las de estaño, el 32% de las de molibdeno, el 26% de las de bauxita, el 23% de las de níquel, el 22% de las de hierro y el 22% de las de zinc. Además, la región concentra el 48% de la producción mundial de soja y cuenta con el 21% de la superficie de bosques naturales y

naturales para establecer las bases del cambio estructural hacia la sostenibilidad con innovación siempre que adopte las políticas necesarias para concretarlas (Naciones Unidas, 2012).

Muchas economías latinoamericanas han logrado sostener su crecimiento a pesar de la desaceleración mundial, lo que abre la oportunidad para reducir brechas en tecnologías relacionadas con el medio ambiente. Es claro que la mayor parte del gasto en innovación y desarrollo y de las patentes para mejorar el medio ambiente (energías renovables, vehículos eléctricos e híbridos, eficiencia energética en edificios, tratamiento de aguas y residuos, entre otras) se concentran en los Estados Unidos, el Japón y Europa, pero también es cierto que la región ha liderado algunos procesos de innovación tecnológica aprovechando sus recursos naturales y su riqueza ecosistémica, con positivas implicaciones sociales y ambientales (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA UN CAMBIO ESTRUCTURAL SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA

En el campo de los biocombustibles, uno de los adelantos más importantes en el mundo es la producción de etanol a partir de la caña de azúcar. Este tipo de etanol es muy diferente del etanol de maíz y su producción es más eficiente, pues requiere menos insumos, es superior en términos energéticos y no deteriora la seguridad alimentaria (BNDES/CGEE, 2008).

En este escenario se destaca el Brasil, cuyo programa de bioetanol de caña de azúcar presenta resultados interesantes, desde la investigación de las variedades de caña de mayor rendimiento, hasta la fabricación de motores que funcionan con cualquier mezcla de gasolina y etanol. Las actividades de este país se fortalecieron a partir del programa nacional PROALCOHOL en la década de 1970 y en la actualidad la industria emplea a unas 500.000 personas. El Brasil se ha vuelto un referente tecnológico, al tiempo que ha generado desarrollos sinérgicos en la biotecnología de la caña de azúcar y en la industria automotriz para acompañar la oferta y la infraestructura de distribución. Algunas de estas innovaciones se están aplicando en otros países de la región.

Otro ejemplo es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en México (Sarukhán y otros, 2011), una institución que cuenta con un sistema de percepción remota para la detección de incendios forestales. En 1998, un año extraordinariamente cálido a nivel mundial, se perdieron alrededor de 850.000 hectáreas de bosques en ese país. En respuesta, a partir de 1999 se implementó el Programa de detección de puntos de calor mediante técnicas de percepción remota, que se actualiza diariamente. Este mecanismo recibe señales satelitales ocho veces al día para la detección de sitios con anomalías térmicas que generalmente corresponden a incendios. El reporte se envía en forma electrónica y en menos de 40 minutos a los responsables del combate de incendios en cada estado del país. Esto ha disminuido los daños por incendios más del 30% al combatirlos en sus fases iniciales, lo que reduce el peligro de muerte y los costos. Esta capacidad se ha transferido a los países centroamericanos, que se encuentran incluidos en las imágenes satelitales de la CONABIO. Fuera de la región, en Alemania se ha adoptado esta metodología para la detección de puntos de calor en Europa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)/Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE) (coords.), *Bioetanol de caña de azúcar: Energía para el desarrollo sostenible*, Río de Janeiro, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2008 e información de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) de México.

En el ejemplo presentado en el recuadro II.1, así como en otras destacadas experiencias en la región, el Estado ha liderado el proceso con una visión de largo plazo²². Para aumentar y acelerar la difusión tecnológica con sostenibilidad es necesario recuperar el papel central de la política pública con una visión sistémica. Concretar esta función implica modificar las señales de precios para avanzar en el cambio estructural y superar la “modernización de escaparate”.

abundante biodiversidad (6 de los 17 países megadiversos del mundo se encuentran en la región: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)).

²² Por ejemplo, en investigación biomédica y biotecnológica, uso médico de manufacturas de cobre, experimentación con nuevos materiales, bioplásticos, sistematización del conocimiento de la biodiversidad, y denominaciones de origen en el comercio internacional.

La articulación de las eficiencias schumpeteriana y keynesiana en los ámbitos económico y ambiental implica cambiar los actuales sistemas de incentivos para modificar la especialización productiva de la región, generar nuevos sectores para el desarrollo sostenible y reducir la vulnerabilidad a las restricciones ambientales del futuro. Esto debe ir acompañado de una consolidación de la institucionalidad que supere el enfoque reactivo de la política ambiental, que no brinda señales de precios adecuadas ni internaliza las externalidades.

Desde la perspectiva de la eficiencia schumpeteriana, la ampliación de las oportunidades de inversión en tecnologías limpias (por ejemplo, con bajas emisiones de carbono) puede estimular el desarrollo económico a largo plazo. Una acción intensa y rápida en este campo puede generar ventajas comparativas a mediano y largo plazo. En caso contrario, las futuras exigencias de los países desarrollados, como la reducción de la huella de carbono, impondrán los cambios de una manera más desventajosa, costosa y reactiva (Samaniego, 2010). Para que la región aproveche la transición global hacia una economía más amigable desde el punto de vista ambiental tendrá que desarrollar su capacidad industrial, científica y tecnológica, y estimular la innovación, mejorando así su competitividad sistémica (CEPAL, 2008)²³.

En el mercado de bienes y servicios ambientales, la región enfrenta limitaciones tanto para desarrollar ventajas competitivas por medio de la innovación y el desarrollo tecnológico, como para alcanzar, aun usando tecnologías maduras, costos competitivos en los procesos productivos y los servicios. Sin embargo, una región que cuenta con gran diversidad de recursos naturales y cuyos pueblos originarios poseen amplios conocimientos sobre el uso de la biodiversidad y los ecosistemas tiene una ventaja competitiva que le permitiría reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y crear sectores internacionales de punta, en la medida en que esas ventajas sean valorizadas y se proteja su propiedad.

América Latina y el Caribe tiene la oportunidad de cerrar las brechas de infraestructura con insumos y productos sostenibles, sobre todo en las áreas de transporte, agua y saneamiento, vivienda y energía, contribuyendo así a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres. Si bien la transición hacia una infraestructura sostenible es urgente en muchas partes de la región, esta urgencia se intensifica en las zonas más vulnerables al cambio climático²⁴. Pese a que muchas medidas de construcción de infraestructura ambientalmente sostenible son inclusivas y beneficiosas para los involucrados, los países enfrentan obstáculos y deficiencias institucionales para implementarlas²⁵.

²³ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha señalado el potencial de “polos de crecimiento verde” en los que se promovería la eficiencia energética, la agricultura y las fuentes de energía renovable, así como la inversión extranjera directa con bajas emisiones de carbono (UNCTAD, 2010).

²⁴ La región es muy vulnerable a los desastres naturales, que se intensificarán con el cambio climático. Los costos de las consecuencias y de la adaptación serán importantes, por lo que América Latina y el Caribe se vería beneficiada con una acción decidida para un acuerdo global que permita la mitigación de las emisiones, considerando los distintos grados de desarrollo de los participantes. Reducir las emisiones globales de CO₂ a niveles que eviten una crisis climática de consecuencias desconocidas para la vida humana y los ecosistemas obligará a cambiar radicalmente los patrones de producción, transporte, consumo, uso de la energía, uso del territorio y planificación urbana.

²⁵ Con frecuencia, las autoridades adoptan soluciones fragmentarias y de corto plazo, en lugar de opciones de infraestructura más sostenibles, debido a deficiencias institucionales, redes de proveedores desarrolladas dentro de un marco reglamentario que no valora las externalidades, altas tasas de interés y de descuento, ciclos políticos breves y presiones de una población creciente con necesidades urgentes no satisfechas.

Los procesos incompletos de urbanización también ofrecen oportunidades productivas que se pueden conjugar con avances en la dimensión ambiental. Además, la construcción de ciudades sostenibles contribuye a lograr un mejor ambiente de negocios, eficiente, competitivo y flexible al cambio estructural, y trae beneficios sociales que incentivan nuevas formas de demanda²⁶.

En síntesis, la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que sitúe la igualdad en el centro de sus acciones y avance en forma simultánea en los ámbitos del desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental pone a la región y al mundo ante un imperativo de cambio. La conformación de un paradigma que privilegie el desarrollo sostenible con equidad sería convergente con el cambio estructural si se consolidan políticas activas y mecanismos efectivos de gestión económica que reflejen el costo de la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y los altos contenidos de carbono que ponen en riesgo la seguridad climática global.

C. Especialización internacional y crecimiento de largo plazo

1. Crecimiento con equilibrio externo

En el capítulo I se mostró que, para que el crecimiento sea sostenible en el largo plazo, la dinámica de las exportaciones e importaciones debe mantener el déficit en cuenta corriente con relación al PIB en niveles que no sean explosivos (Moreno-Brid, 2003; Alleyne y Francis, 2008; Thirlwall, 2011). A continuación se desarrolla la línea causal de ese razonamiento.

La difusión limitada del progreso técnico (a nivel internacional y dentro de la propia economía en desarrollo, por las razones expuestas en el apartado 1 de la sección B) genera una estructura productiva escasamente diversificada, con exportaciones muy concentradas en pocos productos básicos, sin una internalización de las actividades más intensivas en conocimientos. En general, si se observan períodos largos, se constata que los bienes en que la región se especializa muestran una baja elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones (ε). Esta tendencia de largo plazo no impide que existan fases más favorables en el corto plazo, en función de la lotería de los productos básicos.

A la inversa, la escasa diversificación de la estructura productiva hace que la elasticidad ingreso de las importaciones (π) sea muy alta. Sobre todo debido a la ausencia de encadenamientos en su matriz productiva, la región depende mucho de las importaciones para invertir y acumular capital. A esta presión sobre las importaciones se suma un comportamiento muy imitativo en el consumo.

Así, el determinante más importante de las elasticidades reside en la forma en que la estructura productiva es capaz de responder a la demanda interna y a la de origen externo. Una elevada elasticidad ingreso de las exportaciones (ε) frente a la elasticidad ingreso de las importaciones (π) corresponde a una estructura productiva que se moldea exitosamente en el tiempo para atender los mercados o segmentos dinámicos de la demanda mundial y nacional de bienes y servicios.

²⁶ Las ciudades sostenibles cuentan con infraestructura que privilegia el menor contenido de carbono, un transporte público de calidad y viviendas que incorporan nuevas tecnologías y tipos de materiales. Además, son eficientes en el uso de agua y energía, así como en la gestión de desechos, y se planifican considerando las zonas de riesgo frente a desastres naturales.

Ahora bien, si la elasticidad ingreso de las exportaciones es muy baja frente a la de las importaciones, la relación entre el déficit en cuenta corriente y el PIB tenderá a aumentar cuando la economía crece a tasas elevadas (McCombie y Thirlwall, 1997; Blecker, 2011). Si bien dicho déficit puede en algunos casos sostenerse por medio de los ingresos de capital extranjero, en la forma de inversión directa extranjera, inversión en cartera o flujo de deuda, en el largo plazo un déficit en cuenta corriente creciente como proporción del PIB encontrará límites para su financiamiento, sobre todo en un mundo en que los mercados financieros internacionales son muy volátiles. Por ese motivo es importante analizar el comportamiento de las elasticidades como un indicador de la capacidad de crecimiento sin desequilibrios en el frente externo. Cuanto mayor es el cociente entre las elasticidades, todo lo demás constante, más rápida es dicha tasa de crecimiento con equilibrio²⁷.

El cociente entre las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones (ε/π) tiene diversos determinantes, entre los que se destacan la estructura productiva, los patrones de demanda (interna y externa), los patrones tecnológicos, la existencia o no de barreras comerciales, los mecanismos de financiamiento de las exportaciones y las medidas de protección arancelaria y no arancelaria. También el nivel del tipo de cambio real y su volatilidad pueden afectar las elasticidades, al influir sobre la estructura productiva, sobre todo en el peso relativo de la producción de transables frente a los no transables, como se verá en la sección D de este capítulo.

Interesa resaltar aquí la dimensión estructural subyacente a la evolución de las elasticidades: la respuesta de las importaciones al crecimiento y la capacidad de sostenerlas con una expansión igualmente dinámica de las exportaciones —capaces de arrastrar al resto del aparato productivo en una pauta de elevado crecimiento—, está asociada a la eficiencia dinámica de la economía, esto es, a la complejidad, diversificación e intensidad de conocimientos de la matriz productiva. Para lograr una matriz con elevada eficiencia dinámica se necesitan políticas industriales que aprovechen los espacios de acción que los países pueden usar para fortalecer sus capacidades endógenas de crecimiento (Cimoli y Porcile, 2011) (véase el anexo I.2).

Desde la perspectiva de este documento, hay una secuencia lógica que parte de la idea de que es necesario internalizar las actividades y los sectores de mayor intensidad en conocimientos, y que la reducción de las asimetrías tecnológicas y de productividad con el resto del mundo requiere la transformación paralela del conjunto de bienes y servicios que la economía produce. Este proceso de transformación de la estructura productiva amplifica las posibilidades de especialización internacional sobre la base del comercio intraindustrial²⁸. Inversamente, una muy alta concentración en la producción de pocos bienes homogéneos, de baja intensidad en conocimientos, reduce los espacios de la especialización. La mayor intensidad en conocimientos de una estructura productiva no sustituye el comercio, sino que lo amplía, y potencia los beneficios de la especialización.

²⁷ Véase Rodríguez (1977) y Thirlwall (1979). Thirlwall (2011) ha observado que esta relación ya había sido señalada, en un contexto estático, por Roy Harrod.

²⁸ A comienzos de los años sesenta, la CEPAL advirtió sobre la necesidad de diversificar las exportaciones, sobre todo de manufacturas. Prebisch (1986, págs. 212-213) recuerda que la primera crítica a un proteccionismo exagerado data de 1961, en su documento *Economic Development, Planning and International Cooperation*. Ese año, Prebisch (1961) observó que “la industria se ha orientado exclusivamente a la sustitución de importaciones en desmedro de las posibilidades de exportación, tanto de productos industriales como de nuevos productos primarios. El mercado común constituye una solución parcial de este problema [...] El desarrollo de las exportaciones industriales entre los países latinoamericanos llevará a la rebaja de los costos de producción y dará a ciertas industrias posibilidades de exportación al resto del mundo. Una política de estímulo y la cooperación de los grandes centros podrían acentuar ese movimiento”.

2. Evolución de las elasticidades y estructura productiva

A continuación se estudian los cambios de las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones a lo largo del tiempo en diversas subregiones y economías de la región. En primer lugar, se analizan los casos de América del Sur y Centroamérica. Posteriormente, se estudian las tres mayores economías de América Latina (Argentina, Brasil y México) con otra metodología —el modelo multisectorial de Araujo y Lima (2007) y Gouvea y Lima (2010)—, que permite relacionar las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones con el cambio estructural. El modelo multisectorial tiene dos ventajas importantes: i) permite observar las diferencias que existen entre los distintos sectores (clasificados de acuerdo con la intensidad en conocimientos) en cuanto a las elasticidades ingreso de la demanda, y ii) permite analizar el efecto de los cambios de la estructura de las exportaciones e importaciones sobre la elasticidad ingreso de la demanda agregada²⁹.

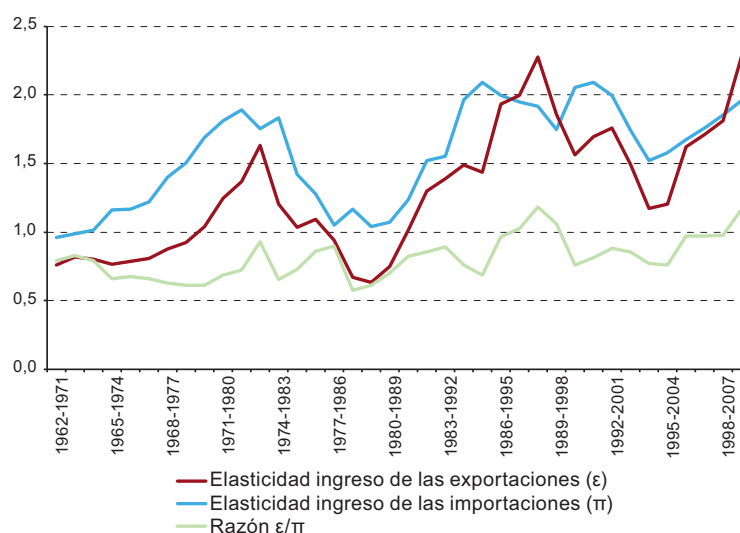
a) Elasticidades en las subregiones

En América del Sur se observan incrementos significativos de la elasticidad ingreso de las importaciones en tres momentos diferentes (véase el gráfico II.5). El primer momento corresponde al primer ciclo de endeudamiento, asociado a la gran liquidez internacional de la segunda mitad de los años setenta. En el capítulo I se discutieron las características de este ciclo, así como los efectos de la entrada de capital sobre el tipo de cambio y la estructura productiva. Como se verá más adelante, los cambios en la estructura productiva, en particular la pérdida de sectores transables como resultado de la apreciación del tipo de cambio y de su volatilidad, se tradujeron en una matriz productiva más débil, con niveles más altos de elasticidad ingreso de las importaciones.

En los años ochenta, la crisis de la deuda y las depreciaciones que la siguieron —junto con la caída de la inversión— contrajeron las importaciones a niveles muy bajos. Sin embargo, a finales de esa década y comienzos de la siguiente, al regularizarse el acceso de la región a los créditos externos (y en el marco de un nuevo ciclo de apertura comercial, apreciación cambiaria en algunos países y mayor oferta de capitales externos), tuvo lugar un nuevo incremento de la elasticidad ingreso de las importaciones, aún más alto que el observado en los años setenta. Si bien es difícil encontrar la causa principal de un aumento tan marcado, la capacidad interna de producción venía muy golpeada desde la década perdida y no estaba en condiciones de responder al crecimiento económico como en el pasado. Más específicamente, debido a la caída de la inversión en los años ochenta, la capacidad de la oferta interna en los años noventa era más baja, no solo en términos de la capacidad instalada, sino también de los niveles tecnológicos necesarios para competir en un mundo en que el progreso técnico se había acelerado.

²⁹ Para hacer el análisis por sector de la composición de las exportaciones e importaciones, requerido por el modelo multisectorial, se usan los datos de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas, que contiene información para el comercio de bienes, pero no de servicios. No obstante, en diversos países, no considerar la balanza de servicios puede generar distorsiones importantes al estudiar la vulnerabilidad externa. Por ese motivo, las elasticidades de América del Sur y Centroamérica se estimaron, en primer lugar, utilizando la metodología de regresiones recursivas propuesta por Pacheco y Thirlwall (2007), sobre la base de las estadísticas de exportaciones e importaciones de bienes y servicios de la base de datos CEPALSTAT.

Gráfico II.5
AMÉRICA DEL SUR: EVOLUCIÓN DE LA ELASTICIDAD INGRESO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, PROMEDIOS MÓVILES, 1962-2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>.

La elasticidad ingreso de las exportaciones en general se encuentra por debajo de la elasticidad ingreso de las importaciones, pero al final del período se recupera rápidamente, de forma que la relación entre ambas elasticidades supera la unidad. Es importante mencionar la ausencia de políticas industriales en la mayoría de los países de América del Sur desde los años noventa, como un factor limitante para una mayor diversificación de la producción y la exportación de bienes y servicios.

La caída de la elasticidad ingreso de las importaciones en los años ochenta y fines de los años noventa no fue resultado de mayores encadenamientos internos ni de una diversificación hacia sectores más intensivos en conocimientos. Por el contrario, reflejó contracciones de la inversión y el consumo para afrontar los servicios de la deuda. Esto implicó un costo en términos de acumulación de capital físico, humano y tecnológico que comprometió el vigor del ciclo expansivo posterior.

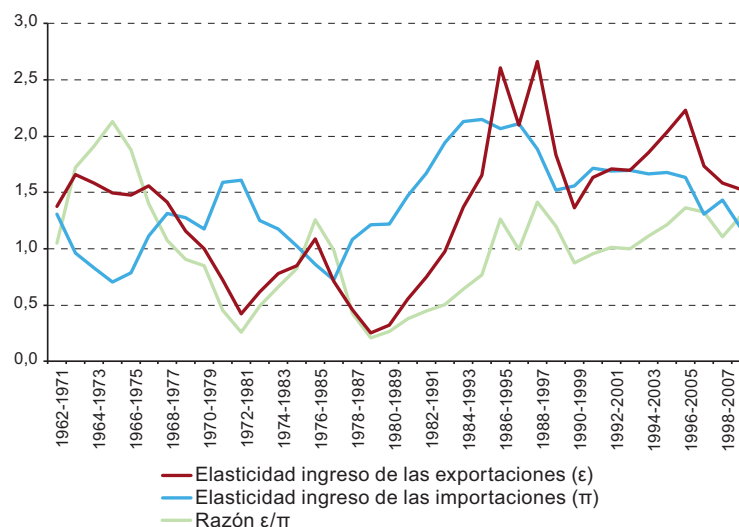
Una alta elasticidad ingreso de las importaciones solo debe ser motivo de preocupación si no tiene como contrapartida un valor elevado de la elasticidad ingreso de las exportaciones. Lo que interesa es la relación entre ambas variables. Un rápido aumento de las importaciones debe ir acompañado de una respuesta de las exportaciones para evitar que se acumulen desequilibrios; en particular, debe buscarse la estabilidad de la relación entre el déficit en cuenta corriente y el PIB. Cuando se trata de obtener los beneficios potenciales que ofrece el comercio internacional por medio de rendimientos crecientes, tecnología y conocimientos, el mejor escenario para un país es mantener, al mismo tiempo, un marcado crecimiento de las importaciones y de las exportaciones, compatible con el equilibrio externo de largo plazo.

No obstante, este patrón virtuoso de inserción externa no es el que se observó en América del Sur. Con excepción de un breve período hacia finales de los años ochenta y la primera mitad de los años noventa, la elasticidad ingreso de las exportaciones se mantuvo por

debajo de la elasticidad ingreso de las importaciones. Como resultado, la relación entre ambas elasticidades fue, en general, inferior a la unidad. Hacia el final del período, los nuevos patrones de demanda que surgieron de la expansión asiática, y principalmente china, favorecieron a los exportadores de recursos naturales. Con ello se elevó la elasticidad ingreso de las exportaciones y mejoró el cociente de elasticidades, que se aproximó a la unidad a finales de la década de 2000.

En el caso de Centroamérica, se notó una mejora significativa de la elasticidad ingreso de las exportaciones en los años sesenta, en el marco del proceso de integración regional. Posteriormente, hubo una marcada caída del cociente de elasticidades en la década de 1970, a medida que el mercado mundial se mostró menos dinámico y más proteccionista, y el proceso de integración regional pasó por una etapa de estancamiento y, en algunos casos, de retroceso. Desde mediados de los años ochenta se produjo un notorio aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones y posteriormente de las exportaciones. La elasticidad ingreso de las exportaciones aumentó más intensamente, de forma que en la década de 2000 el cociente entre ambas elasticidades superó la unidad. La razón de este cambio radica en una mayor diversificación de la estructura productiva de Centroamérica, en que se destaca especialmente el ensamblaje en zonas francas, otras exportaciones agropecuarias no tradicionales e inversiones en diversos servicios, como el turismo³⁰. Mientras tanto, un choque de signo contrario se generó por la caída de los términos de intercambio asociada a los precios más elevados de los recursos naturales y a la competencia asiática en los productos intensivos en mano de obra.

Gráfico II.6
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LA ELASTICIDAD INGRESO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, PROMEDIOS MÓVILES, 1962-2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>.

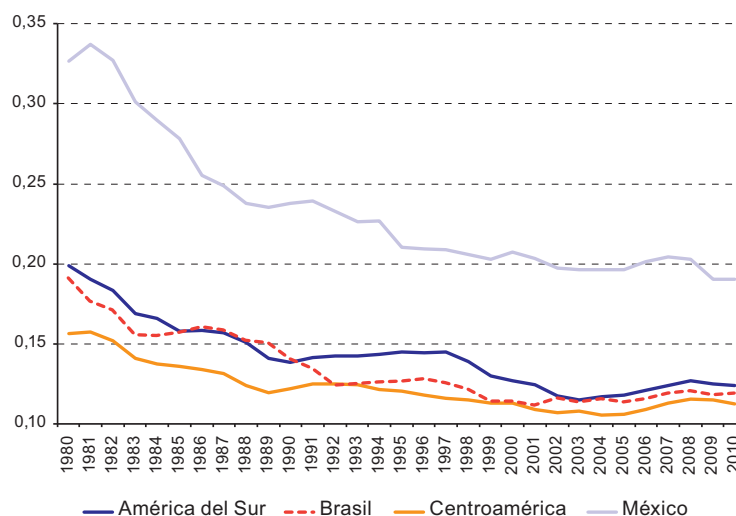
³⁰ Si bien en las estadísticas de comercio no se registran las remesas de los emigrantes centroamericanos en los Estados Unidos, han ido ganando importancia en la balanza de pagos.

En resumen, la combinación de las transformaciones en la economía mundial y las políticas adoptadas a nivel interno ha ido modificando las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones a lo largo del tiempo. En América del Sur, la elasticidad ingreso de las exportaciones permaneció por debajo de la elasticidad ingreso de las importaciones hasta mediados de la década de 2000. En Centroamérica hubo una mayor diversificación de las exportaciones con efectos favorables sobre el cociente de elasticidades, que superó la unidad desde finales de los años noventa.

b) Cambios paralelos en la estructura productiva

Las tendencias anteriores se vinculan con cambios en la estructura productiva que condicionan las elasticidades. Esto se ilustra a continuación por medio de dos indicadores ya usados en la sección anterior: la productividad relativa con relación a los Estados Unidos y el número de patentes por millón de habitantes. Dos aspectos llaman la atención al observar la evolución de la productividad laboral relativa de América Latina en comparación con la de los Estados Unidos (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA: PRODUCTIVIDAD LABORAL RELATIVA RESPECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1980-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The Labour Force Survey (MEI) [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>, 2012.

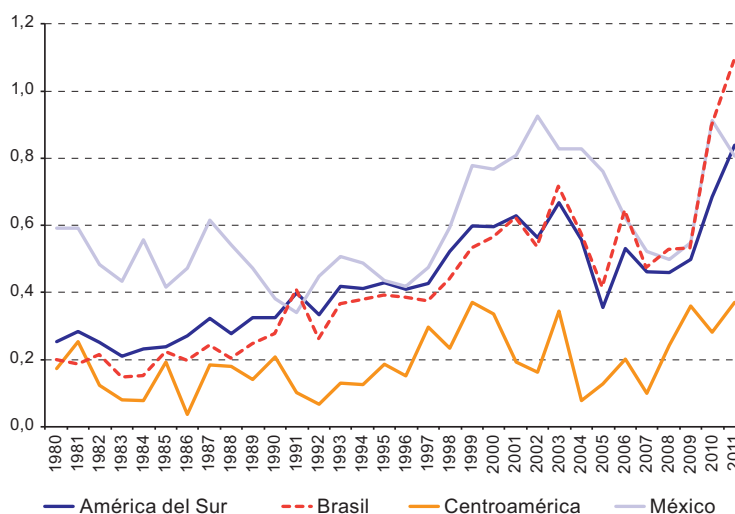
El primer factor destacable es la tendencia declinante de la productividad laboral relativa hasta 2004. En ese período, la región perdió terreno con relación a los Estados Unidos. Esto ocurrió tanto en América del Sur como en Centroamérica. La recuperación a partir de 2004 es alentadora, pero aún muy débil. En parte de la literatura económica se argumenta que cierto grado de rezago tecnológico inicial puede ser favorable para un país, porque abre oportunidades de difusión y convergencia por medio de la imitación de la tecnología ya existente. Sobre la base de los datos de la región puede concluirse que esta difusión no ha ocurrido con la intensidad necesaria para reducir la brecha de productividad. En realidad, predominan los rendimientos crecientes

asociados a la innovación tecnológica en los países avanzados, lo que hace que estos amplíen su ventaja frente a las economías de menor nivel tecnológico. Como ya se indicó, la imitación no es un proceso sencillo y pasivo, sino que exige ingentes esfuerzos de inversión en aprendizaje que no se han producido en la región, o por lo menos no con la intensidad necesaria para reducir brechas.

El segundo aspecto relevante es que la tendencia declinante de la productividad relativa no es lineal. En los períodos de crisis (años ochenta y quinquenio 1998-2002) se registraron caídas de las que las economías no lograron recuperarse. En un mundo donde la tecnología avanza rápidamente, las crisis prolongadas con baja inversión significan más que un revés temporal y puede ocurrir que el país rezagado no retorne a los niveles de la brecha anteriores a la crisis. En el gráfico II.7 se observa que las recuperaciones posteriores a las crisis no alcanzaron los niveles previos de productividad, lo que generó la mencionada tendencia declinante de la productividad relativa. La recuperación lograda después de 2004 revela las fuerzas positivas de Kaldor-Verdoorn en funcionamiento, pero el terreno a recuperar es muy extenso.

En lo que respecta al número de patentes por millón de habitantes, se registra una tendencia positiva desde fines de los años noventa, más clara en América del Sur (véase el gráfico II.8). De todas formas, ese aumento es mucho menor que el que se observa en otras regiones del mundo, sobre todo en Asia. No se incluyeron en el gráfico las patentes obtenidas por la República de Corea en el mismo período debido a la gran diferencia de valores que existe a favor de ese país. Basta mencionar que a principios de los años ochenta, la República de Corea registraba la tercera parte de las patentes por millón de habitantes que tenía México, en 1990 tenía más de 10 veces el valor que ostentaba México y a finales de la década de 2000 ese número era superior a 350 veces³¹.

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE PATENTES POR MILLÓN DE HABITANTES, 1980-2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPTO).

³¹ Ya se mencionaron los sesgos de la variable número de patentes por millón de habitantes como indicador de capacidades tecnológicas. De todos modos, su movimiento confirma, de forma mucho más acentuada, la evolución de la productividad relativa.

La paradoja de la Reina Roja se cumple rigurosamente: se debe correr para permanecer en el mismo lugar. América Latina no ha corrido a la velocidad suficiente y los indicadores de estructura, productividad y aprendizaje así lo revelan.

La tendencia declinante de la productividad relativa en Centroamérica y el bajo número de patentes refleja el hecho de que el aumento del cociente entre las elasticidades en esa subregión se deriva, en buena medida, de las exportaciones de zona franca, que generan pocos encadenamientos productivos y tecnológicos con el resto de la economía. La diversificación tuvo un efecto positivo en las exportaciones de Centroamérica, pero persiste un gran desafío para las políticas industriales. Un reto similar enfrenta América del Sur, donde la mejoría del cociente de elasticidades al final del período tampoco reflejaba un proceso endógeno de construcción de capacidades, sino que era el resultado de nuevos patrones de demanda mundial que dinamizaron los mercados de bienes tradicionales de exportación de esta subregión. En otras palabras: el cociente de elasticidades más alto en América del Sur es el resultado del proceso endógeno de construcción de capacidades y convergencia de las economías asiáticas —no de las latinoamericanas—, que redefinieron, por lo menos temporalmente, el mapa del comercio global, en un sentido que benefició a los exportadores de recursos naturales de la región. América del Sur aún debe responder al desafío de transformar estos impulsos dinámicos exógenos de la demanda asiática en un proceso endógeno de transformación productiva que internalice y otorgue permanencia a las fuerzas del desarrollo.

c) Argentina, Brasil y México: modelo multisectorial

El análisis de los agregados no revela adecuadamente el vínculo entre el cambio estructural y las elasticidades. Este vínculo puede mostrarse más claramente por medio de sus efectos sobre la composición del comercio. En esta subsección se analizan los casos de la Argentina, el Brasil y México, las tres mayores economías de la región, utilizando un modelo multisectorial en que los bienes se dividen (de acuerdo con la tradicional clasificación de Lall, 2000) en cinco grupos: productos primarios o básicos, manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología, manufacturas de mediana tecnología y manufacturas de alta tecnología (Gouvea y Lima, 2010; Jayme, Moreira y da Cunha, 2007). Como se ha señalado en la literatura, se reconoce que esta clasificación presenta limitaciones y sesgos importantes. Aun así, los resultados son sugestivos y ayudan a entender mejor las bases estructurales de la vulnerabilidad externa. El análisis muestra elementos en común en las tres economías, pero también divergencias importantes. A continuación se detallan los elementos en común.

El primero es que en los sectores de mediana y alta tecnología las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones son más elevadas que en los otros sectores (véanse el cuadro II.5 y el anexo I.3). Este resultado es compatible con la idea de que las eficiencias keynesiana (o de crecimiento) y schumpeteriana van juntas. Las elasticidades más bajas son las de los productos básicos, mientras que las elasticidades de las manufacturas intensivas en recursos naturales son, en promedio, muy similares a las elasticidades de las manufacturas de baja tecnología. Los cambios en las elasticidades ingreso de las exportaciones se asocian a aumentos de los sectores de media y alta tecnología en las exportaciones totales. La evolución de las elasticidades ingreso de las exportaciones y de las importaciones (y su razón) y la composición de las exportaciones e importaciones según los cinco grupos de productos, para tres países de la región y dos países de referencia pueden verse en el anexo I.4 de este documento.

Cuadro II.5
**ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: ELASTICIDAD INGRESO DE LAS EXPORTACIONES, POR SECTOR,
 PROMEDIO 1962-2008^a**

Sector	Productos básicos	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas de baja tecnología	Manufacturas de mediana tecnología	Manufacturas de alta tecnología	Otros	Promedio
Argentina	0,70	1,05	0,95	1,72	1,48	0,90	1,13
Brasil	0,75	1,41	1,26	1,91	2,15	1,54	1,50
México	1,30	1,22	1,54	2,27	2,03	1,31	1,61
Promedio	0,92	1,23	1,25	1,97	1,89	1,25	1,41

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Las elasticidades se estiman a partir de regresiones de cointegración.

El segundo aspecto común es el significativo aumento de las elasticidades ingreso de la demanda de importaciones en los años noventa por los motivos ya analizados: abandono de las políticas anteriores de cambio estructural sin la puesta en práctica de un nuevo conjunto de políticas industriales, rápida liberalización comercial con apreciación cambiaria y efectos de la caída de la inversión sobre la estructura productiva durante la década perdida.

Al mismo tiempo, existen diferencias importantes entre los países que se explican por la adopción de políticas industriales y macroeconómicas distintas durante algunos períodos. Un ejemplo son las políticas implementadas en los tres países durante los años setenta. En la Argentina se realizó un primer intento de liberalización comercial y financiera en el período comprendido entre 1976 y 1981, que se interrumpió con la crisis de la deuda, mientras que en el mismo período en el Brasil se avanzó en la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones³². Lo ocurrido en México en la década de 1970 se presenta como un caso intermedio, ya que no se profundizaron en ese país políticas sustitutivas, pero tampoco se adoptó una política de liberalización como la de la Argentina. Además, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo permitió que el país se volviera un importante exportador de este producto en la segunda mitad de los años setenta.

También hay diferencias importantes en la década de 1990. Entre 1990 y 2002, se adoptó en la Argentina un régimen de tipo de cambio fijo en combinación con la liberalización comercial. El tipo de cambio real registró una fuerte apreciación, lo que obligó al sector de bienes transables a realizar un gran ajuste (que en el capítulo I se llamó ajuste defensivo). En el Brasil, el tipo de cambio también se apreció durante el Plan Real (1994-1999), pero en menor medida, ya que el país adoptó un régimen cambiario más flexible. Además, a pesar de que en el Brasil, como en otros países de la región, la política industrial perdió terreno, en los años noventa se mantuvieron algunos instrumentos de política, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Todos esos factores ayudaron a evitar una caída del cociente de elasticidades tan pronunciada como la que se observó en la Argentina en los años noventa. En el caso de México, la variable que marca una diferencia con la trayectoria de la Argentina y el Brasil es la participación del país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde 1994. El esfuerzo

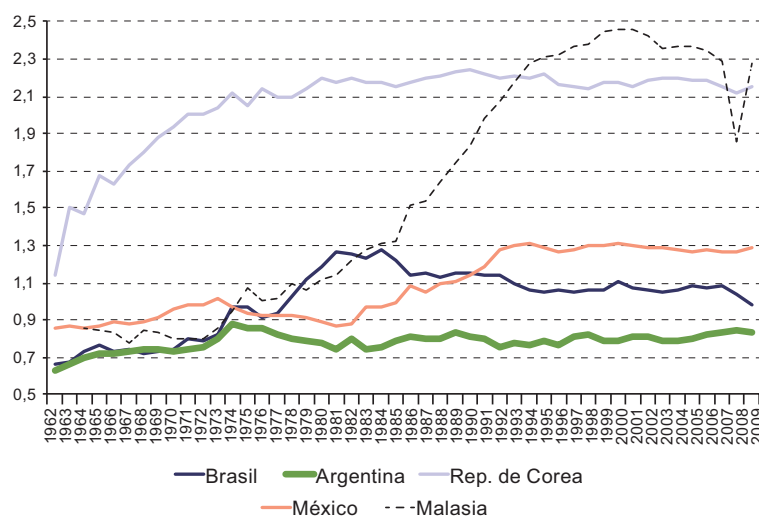
³² En respuesta al primer choque del petróleo y la recesión mundial, a partir de 1974 se adoptó en el Brasil una política de profundización de la industrialización sustitutiva en el marco del llamado Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND). El país aprovechó la abundante oferta de crédito internacional de la segunda mitad de los años setenta para realizar grandes inversiones, con el objeto de implantar los sectores de bienes intermedios y bienes de capital, muy intensivos en capital y escala.

de ajuste fue muy significativo y dio lugar a un aumento de la elasticidad de las exportaciones e importaciones, impulsado por los regímenes especiales de importación para la exportación. Como la respuesta de las importaciones fue menos intensa, en los años noventa se registró un aumento de la relación de elasticidades.

Finalmente, el comportamiento de la elasticidad ingreso de las exportaciones e importaciones también muestra trayectorias diferentes en la década de 2000. Hacia el final del período, se aprecia una tendencia al aumento de la elasticidad ingreso de las exportaciones en la Argentina y una caída en el Brasil. Esto podría explicarse por la tendencia más fuerte a la apreciación en el Brasil, con sus consecuentes efectos, entre períodos, de caída de la producción de bienes que compiten con las importaciones. En México es visible el movimiento hacia las exportaciones de zona franca, con una elevación significativa de la elasticidad ingreso de las exportaciones. De todas formas, no debe olvidarse que los encadenamientos productivos de estas exportaciones con la economía mexicana son débiles, lo que reduce su impacto positivo sobre el crecimiento.

Es interesante comparar estos resultados con los de dos países asiáticos: Malasia y la República de Corea (véase el anexo I.4). Puede observarse claramente el rápido aumento en el tiempo de las exportaciones de mayor tecnología y, en paralelo, el incremento de la relación entre las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones. El cociente entre las elasticidades es superior a 3,5 en Malasia y se aproxima a 4 en la República de Corea, mientras que en la Argentina nunca llega a la unidad y en el Brasil alcanza valores ligeramente superiores a la unidad (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.9
ARGENTINA, BRASIL, MALASIA, MÉXICO Y REPÚBLICA DE COREA: COCIENTE
ENTRE ELASTICIDADES^a, 1962-2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas y de World Development Indicators del Banco Mundial.

^a El cociente entre las elasticidades es igual a la elasticidad ingreso de las exportaciones dividida por la elasticidad ingreso de las importaciones.

En suma, la estimación de las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones refleja cambios en el peso de los sectores de la economía clasificados según su intensidad tecnológica. Por otra parte, el cambio estructural redundaría en que la composición de las exportaciones e importaciones se altere con el tiempo, redefiniendo las elasticidades ingreso del conjunto de la economía, que son un promedio ponderado de las distintas elasticidades sectoriales. Los cambios de composición son el resultado de la forma en que los choques externos y las políticas interactúan, modificando el patrón de especialización. En ese sentido, los países de la región muestran trayectorias distintas, que se vinculan con la diversidad de sus políticas industriales y macroeconómicas, así como de sus instituciones. En el largo plazo, un aumento de la relación entre elasticidades estará asociado a un mejor desempeño, y la comparación de los países asiáticos con las tres mayores economías de la región confirma esta visión. Mientras tanto, los resultados deben interpretarse con cuidado. La tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo incluye variables que no se encuentran estrictamente ligadas al comercio y la presencia de exportaciones desde una zona franca puede inducir a una apreciación errónea de las capacidades tecnológicas efectivamente existentes en la estructura.

D. Tipo de cambio real y patrón de especialización

Los choques de balanza de pagos afectan la dinámica macroeconómica y el crecimiento de diversas formas, entre las que se destacan: la apreciación del tipo de cambio durante el auge de ingresos de capital y de los productos básicos; la drástica depreciación (*overshooting*) en la crisis, con la consecuente elevación de la volatilidad del cambio (y los cambios de las rentabilidades relativas); el comportamiento procíclico del crédito y de la tasa de interés; los efectos del ajuste microeconómico sobre las trayectorias de aprendizaje; y los efectos del ajuste sobre la tasa de utilización de la capacidad instalada y el empleo.

Estos factores serán objeto de una discusión más profunda en los próximos capítulos. Mientras tanto, en este apartado se discute una variable que cumple un papel muy importante en la definición del patrón de especialización y la dirección del cambio estructural: el tipo de cambio real (Cimoli, 1992)³³. Este papel ha sido destacado recientemente en la literatura sobre crecimiento y cambio estructural (McMillan y Rodrik, 2011; López y Cruz, 2000; Frenkel y Taylor, 2006; Frenkel y Ros, 2006; Bresser-Pereira y Gala, 2008; Frenkel y Rapetti, 2011). El nivel del tipo de cambio real y su estabilidad tienen efectos que no son neutrales entre sectores. Existen dos razones por las que un tipo de cambio real más alto puede favorecer a los sectores productores de bienes con un contenido relativamente más alto en conocimientos. La primera es que favorece los bienes y servicios transables, muchos de los cuales tienen un contenido tecnológico más elevado que los bienes y servicios no transables que predominan en las economías en desarrollo, donde el comercio y los servicios personales menos calificados tienen un peso importante. La segunda razón está relacionada con las bases de la competitividad de los distintos bienes. Los bienes intensivos en recursos naturales se exportan aun con tipos de cambio muy bajos, ya que su competitividad depende principalmente de la dotación de recursos. Por el contrario, en los sectores en que la competitividad depende de capacidades tecnológicas y en aquellos donde existe una brecha de productividad que no favorece a las empresas de la región, el tipo de cambio real es decisivo. Un tipo de cambio real competitivo y estable permitiría la aparición de nuevos sectores

³³ En esta sección, el tipo de cambio real (TCR) se define como $TCR = P^*e/P$, donde P^* es el nivel de precios internacional, e es el tipo de cambio nominal (dólares por unidad de moneda nacional) y P es el nivel de precios de la economía. En el capítulo IV se discutirán y utilizarán las distintas definiciones del tipo de cambio real. En este apartado se usará el TCR bilateral con los Estados Unidos, tal como en las Penn World Tables que publica la Universidad de Pennsylvania.

en actividades en que existen asimetrías tecnológicas (si estas no son demasiado elevadas)³⁴. Por último, en la literatura se muestra que la estabilidad del tipo de cambio ejerce un papel importante en el crecimiento (Schnabl, 2007)³⁵. Una alta volatilidad agudiza la incertidumbre y deprime la inversión, sobre todo en bienes transables. Las variaciones bruscas y frecuentes del tipo de cambio son una barrera a las altas inversiones necesarias para establecerse en los mercados externos.

A continuación se presentan los resultados de dos ejercicios econométricos cuyos detalles se presentan como anexo a este documento (véase el anexo I.5). El primero consiste en tres regresiones de panel dinámico para 111 países en el período comprendido entre 1965 y 2005 usando como variable dependiente la concentración de las exportaciones, medida de tres formas diferentes, según los índices de Gini (IG), Thail (IT) y Herfindahl (IH). En el segundo ejercicio, para 110 países y en el mismo período, se usó como variable dependiente el peso de los sectores de mediana y alta tecnología (según la clasificación de Lall) en las exportaciones totales. Como variables independientes se utilizaron el nivel del tipo de cambio real y un conjunto de variables de control, entre las que se incluyen el acervo de capital físico, el capital humano y la influencia de la dotación de recursos naturales, captada por medio de indicadores de los acervos de recursos agrícolas, energéticos y minerales. De esa forma, la discusión sobre el papel del tipo de cambio real se hace en conjunto con la de los efectos de la dotación de factores, como tradicionalmente ha sido propuesto por la teoría del comercio internacional. Más aún, incluir una variable indirecta (*proxy*) para recursos naturales permite evaluar si existe o no una “maldición” de dichos recursos desde el punto de vista de la diversificación.

Además, entre las variables de control se incluyó el PIB per cápita de la economía, como *proxy* del nivel de eficiencia, y el grado de apertura de la economía $((X+M)/\text{PIB})$ para controlar el efecto de posibles políticas proteccionistas o de otras barreras al comercio que pudieran afectar la composición de los flujos del comercio. La *proxy* para el nivel de apertura comercial también contribuye a aislar los efectos del tamaño del país, ya que los países más grandes tienden a tener un coeficiente más bajo. Las principales conclusiones son las siguientes.

- La diversificación exportadora respondió de forma positiva al nivel del tipo de cambio real. En todas las especificaciones del modelo, y para todos los indicadores de diversificación utilizados (IG, IH, IT), se registra un efecto favorable y significativo del tipo de cambio real sobre la diversificación exportadora (menores valores de los índices de concentración IG, IH e IT). Por lo tanto, se está frente a un resultado sumamente robusto³⁶.
- La intensidad tecnológica de las exportaciones (reflejada en el peso de los sectores de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales) también respondió de forma positiva al tipo de cambio real. Como el resultado anterior, este fue robusto a distintas especificaciones del modelo.
- Las dotaciones de factores de producción acumulables, como el capital humano y el capital físico, estimularon una mayor diversificación exportadora y un mayor peso de las exportaciones intensivas en tecnología. Esto se relaciona con una mayor capacidad de oferta

³⁴ La evidencia empírica tiende a confirmar que el tipo de cambio real cumple un papel en la diversificación y el contenido tecnológico de las exportaciones. Por ejemplo, Freund y Pierola (2008) enfatizan el papel del tipo de cambio en el surgimiento de nuevas líneas de exportación, que a su vez están asociadas a períodos de aceleración del crecimiento. Eichengreen (2008) concluye que el tipo de cambio real competitivo permite “dar un impulso al crecimiento, al estimular la reasignación de recursos hacia actividades manufacturaras, con aumentos inmediatos de productividad”. Sekkat y Varoudakis (2000), Berg y Miao (2010) y Rodrik (2008) informan resultados similares.

³⁵ Véase también Eichengreen y Leblang (2003).

³⁶ Los resultados coinciden con CEPAL (2007), aunque en este último estudio se usan otros indicadores.

de bienes, con el dominio de tecnologías y con el alcance de las escalas requeridas por el proceso productivo en una amplia variedad de bienes industriales. Debe observarse, sin embargo, que los efectos de las variables de control que representan los factores acumulables no fueron robustos a todas las especificaciones.

- Las regresiones muestran que el componente inercial o de dependencia de la trayectoria pasada ejerce un papel importante en la diversificación. Cuanto más concentradas son las exportaciones en el momento inicial, mayor será la tendencia a que lo sean en el período siguiente; cuanto más elevado es el peso de los sectores de mediana y alta tecnología en el momento inicial, mayor será su presencia en el período siguiente. El peso del componente inercial confirma la persistencia del patrón de especialización en el tiempo y es consistente con la idea de que los choques de corto plazo tienen efectos prolongados. La tesis de que existe rigidez en las capacidades, los patrones de especialización y el cambio estructural es muy fuerte en la tradición evolucionista en teoría del progreso técnico. La evidencia encontrada es favorable a tal percepción y envía un mensaje claro en relación con las políticas, ya que enfatiza el papel que ellas cumplen en corregir situaciones de baja diversificación. Las políticas son necesarias para contrarrestar las fuerzas endógenas que tienden a reproducir el patrón anterior.
- La dotación de recursos naturales —tierra arable, recursos energéticos y minerales por habitante— tendió a reducir la diversificación y el peso de los sectores de alta y mediana tecnología en las exportaciones totales. Pero en el caso de los minerales y la agricultura, este efecto desaparece cuando se incluye el capital humano como variable de control (esto no ocurre en el caso de los recursos energéticos).

¿Cómo se interpreta el resultado del efecto ambiguo de los recursos naturales sobre la diversificación y sobre la intensidad en conocimientos de las exportaciones? Este efecto puede leerse a la luz de la discusión desarrollada en la sección anterior, donde se argumenta que los recursos naturales no son en sí mismos una maldición o una bendición. Solo tienen efecto negativo cuando reducen la dotación de capital humano de una economía, esto es, cuando sus rentas no se destinan a actividades de aprendizaje y capacitación. Por el contrario, cuando se incluye la dotación de capital humano entre las variables independientes (y se aísla su efecto), la influencia negativa de la dotación de tierra arable sobre la diversificación y el contenido de conocimientos de las exportaciones se vuelve positiva. De la misma forma, el efecto negativo de la dotación de minerales sobre esas mismas variables deja de ser significativo cuando se aíslan los efectos de la dotación de capital humano. En otras palabras: el efecto negativo de los recursos naturales solo se verifica cuando estos tienen un efecto negativo sobre la acumulación de capacidades, en particular sobre el capital humano.

El uso del tipo de cambio real como instrumento de política puede generar problemas en otros frentes. Un aumento del tipo de cambio real no es siempre favorable al crecimiento. Un primer aspecto que es necesario considerar es que no todos los países pueden depreciar el cambio en términos reales al mismo tiempo. Se trata de un instrumento útil para economías en desarrollo durante un cierto período y dentro de ciertos márgenes, pero impone costos al resto del mundo, con los riesgos —visibles en la actualidad— de guerra cambiaria, sobre todo cuando economías de gran tamaño recurren a desvalorizaciones competitivas. Un juego de suma positivo para todos los países requiere políticas coordinadas de expansión a nivel global. Sin una expansión coordinada, que distribuya de forma proporcional los costos de los ajustes entre países con saldos positivos y negativos en su comercio, se generarán tensiones en las relaciones comerciales que pueden llevar, como respuesta defensiva, a la adopción de prácticas proteccionistas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).

Un segundo aspecto que debe tenerse en cuenta es que un aumento del tipo de cambio real con frecuencia se asocia a una caída del salario real. La depreciación del cambio favorece la competitividad al reducir el costo unitario del trabajo, bajando los salarios reales, dados los niveles de productividad. Así, por lo menos en el corto plazo, una política que apuesta a mantener un tipo de cambio real competitivo puede comprometer los objetivos de equidad de la política económica. En el mediano plazo, otros efectos se hacen presentes: i) la posibilidad de que la expansión de las exportaciones genere procesos de aprendizaje, inversión y economías de escala que eleven la competitividad, aun con aumentos del salario real sostenidos en el tiempo, y ii) un aumento significativo de los niveles de empleo formal que, al retirar a una parte de los trabajadores de la informalidad y la subsistencia, tenga como resultado un aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Ahora bien, estos efectos de mediano y largo plazo sobre la productividad, y la mejoría de los salarios reales, se percibirán antes si existen políticas industriales que potencien los procesos de aprendizaje e inversión. Las políticas estructurales son necesarias para que la trayectoria de crecimiento del producto y del empleo sea menos dependiente del nivel del tipo de cambio real. Este tema se discute en detalle en el capítulo VI.

Esto puede resumirse de la siguiente forma: las políticas industriales sin un tipo de cambio real competitivo podrán lograr la conquista de los mercados externos y de sus beneficios en términos de escala y productividad, pero las políticas que solo apunten al tipo de cambio real como sostén de la competitividad conducirán a largos períodos de competitividad espuria y a la persistencia de altos niveles de desigualdad. Se vuelve así al tema, ya tratado en el capítulo I, de la importancia de que las políticas macroeconómicas y de cambio industriales actúen de consuno para sostener un patrón virtuoso de crecimiento.

Un tercer y último factor que es preciso tener en cuenta en el manejo del tipo de cambio real son los posibles efectos inflacionarios. Las economías con un tipo de cambio real más alto tienden a crecer más, pero al mismo tiempo muestran niveles más altos de inflación (Frenkel, 2008). Esto no solo tiene consecuencias distributivas, sino que también es motivo de preocupación en economías que han tenido un pasado de alta inflación, como muchas en la región.

No obstante las advertencias anteriores, el tipo de cambio real competitivo continúa siendo una variable estratégica. Como mínimo, la experiencia internacional y la literatura claramente destacan la necesidad de evitar procesos de apreciación cambiaria asociados a la entrada de capitales de corto plazo y a ciclos de liquidez internacional, que han estado tras varias de las crisis más agudas en la región desde mediados de los años setenta. Finalmente, la volatilidad del tipo de cambio real afecta negativamente al crecimiento. Este es un efecto que se recoge sistemáticamente en la literatura internacional (véanse, por ejemplo, Eichengreen (2008) y Bello, Heresi y Pineda (2010)).

En suma, un tipo de cambio real más alto está asociado a una mayor diversificación de la estructura de exportaciones y a un mayor peso de los sectores de alta y mediana tecnología (una *proxy*, aunque imperfecta, de los bienes intensivos en conocimiento) en las exportaciones totales. La dotación de recursos naturales favorece la concentración, pero este efecto desaparece (salvo en el caso de los recursos energéticos) cuando se controla por la variable capital humano. La diversificación y los cambios en la composición de las exportaciones requieren la construcción de capacidades productivas y tecnológicas a lo largo del tiempo y el cierre de la brecha con la frontera tecnológica. El tipo de cambio real no garantiza esto de forma automática y puede generar otras tensiones en el sistema económico global, así como efectos distributivos indeseados. Por ese motivo, la política cambiaria debe estar estrechamente asociada a políticas industriales, necesarias para avanzar hacia la competitividad auténtica.



Capítulo III

Ciclo económico e inversión

En el capítulo anterior se analizaron los determinantes del crecimiento a largo plazo y se describieron la importancia del cambio estructural como un factor clave del aumento de la productividad, la demanda agregada y el empleo, y las variables que definen un patrón virtuoso de crecimiento. Las fuerzas que gobiernan el comportamiento de la economía a largo plazo redefinen los patrones de inserción internacional y las brechas tecnológicas y de productividad, tanto externas (es decir, frente a los países desarrollados) como internas (es decir, al interior de las economías latinoamericanas, en las que una gran proporción del empleo sigue siendo generada por actividades de muy baja productividad). Asimismo, se hizo hincapié en que la diversificación de la economía es necesaria para absorber amplios contingentes de trabajadores en actividades de creciente productividad y, por esa vía, reducir la desigualdad mediante la convergencia de capacidades e ingresos laborales.

Pero este proceso de largo plazo no es independiente de los choques y las fluctuaciones de corto plazo, particularmente en un mundo en el que la volatilidad ha tendido a agudizarse, pues los ciclos de corto plazo se superponen e interactúan con la transformación estructural. Como se señala en el capítulo I, esas fluctuaciones son determinadas, en parte, por choques externos que afectan la matriz productiva, que a su vez define la tasa de crecimiento de equilibrio de largo plazo.

Cuando ocurren choques externos positivos, la economía puede elevar temporariamente su tasa de crecimiento. El desafío que se plantea en relación con las políticas macroeconómica y de cambio estructural, en el contexto del predominio de la balanza de pagos, es absorber los choques externos de tal forma que la abundancia exógena y temporal de recursos se transforme en un proceso endógeno de construcción de capacidades y cambio estructural. Esta competitividad auténtica permitiría aumentar y diversificar las exportaciones y financiar las importaciones necesarias para un rápido crecimiento. Al mismo tiempo, las políticas de manejo de la demanda agregada pueden evitar que los choques externos provoquen desequilibrios que se acumulen y culminen en crisis graves, como las que muchas economías de la región vivieron en los años

ochenta, finales de los noventa y comienzos de la década de 2000. El manejo de los efectos de los choques en lo que respecta a los macroprecios (tasa de interés, tipo de cambio, salarios), la demanda y la inversión, teniendo en cuenta no solo sus efectos en el crecimiento y el empleo de corto plazo sino también en la estructura productiva, es uno de los desafíos fundamentales de la gestión macroeconómica con fines de desarrollo.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la sección A se analizan las características que adopta el ciclo económico en la región; se identifican los ciclos, su duración e intensidad, y se comparan con los de otras regiones del mundo. Se demuestra que en la región el proceso expansivo se interrumpe tempranamente y que las expansiones tienden a ser más cortas en América Latina y el Caribe. La brevedad del ciclo refleja la incapacidad de la estructura productiva de aprovechar internamente —mediante encadenamientos, efectos de arrastre y círculos virtuosos— los impulsos dinámicos generados por la expansión. Como se indica en los capítulos I y II, la estructura productiva de la región no permite desarrollar una dinámica interna virtuosa entre el aumento de la productividad y la expansión del empleo. Se analiza también el cambio de la tendencia del crecimiento en los años ochenta, fenómeno que permite resaltar los efectos negativos de largo plazo causados por la contracción de la inversión durante la crisis de la deuda externa, en un mundo en que las capacidades tecnológicas están en permanente mutación.

En la sección B se muestra cómo los diversos choques externos han contribuido a aliviar o agudizar las presiones sobre la balanza de pagos y cómo han dado origen a fluctuaciones y modificado la tendencia de crecimiento de la región. En esa sección se analizan también los movimientos de capital y se reconoce la importancia de los cambios institucionales registrados en la economía internacional desde que se puso fin al régimen de Bretton Woods y el sistema de tipos de cambio fijos en 1973, y en las economías de la región después de las reformas y las aperturas comercial y financiera de los años ochenta y noventa.

En la sección C se describe la dinámica del comercio y de los términos de intercambio, que ha influido en la estructura productiva de la región y generado una tendencia a la reprimerización de las exportaciones en economías exportadoras de recursos naturales. En este contexto, se destaca el creciente impacto del crecimiento de China en los precios de las materias primas agrícolas y minerales y la composición de las exportaciones.

En la sección D se examinan las tendencias de la inversión como variable clave que vincula el corto plazo y el largo plazo. La inversión es el eslabón que materializa los encadenamientos productivos y tecnológicos que se traducen en crecimiento. La débil respuesta de la inversión a los ciclos expansivos y su notable descenso en las fases de contracción explican la extrema lentitud del cambio estructural y los débiles efectos de arrastre para el resto de la economía. También se hace referencia a los bajos niveles de inversión que han predominado desde la crisis de los años ochenta, a pesar de la recuperación de los últimos años. La inversión pública se ha visto especialmente afectada por las medidas de ajuste, lo que genera un importante problema de coordinación en el sistema económico, por tratarse de una variable clave para la atracción de inversiones privadas y la superación de las restricciones al crecimiento, fenómeno particularmente importante en los sectores de infraestructura.

En la sección E se estudian las características y la dinámica de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en la región y se demuestra que esta no es solo una fuente de ahorro, sino también un factor de creciente importancia en actividades vinculadas a los recursos naturales, al aprovechamiento del mercado interno y a las plataformas de exportación. Al mismo tiempo, se destaca el escaso peso

que tiene la región como destino de inversiones orientadas a la búsqueda de recursos productivos calificados para realizar actividades avanzadas de investigación, desarrollo e innovación.

En la sección F se examinan la dinámica y la estructura del ahorro, y se hace una distinción entre sus fuentes internas y externas, privadas y públicas. Finalmente, la sección G está dedicada a un análisis microeconómico, en el que se compara la rentabilidad de las mayores empresas de la región. Como se demuestra en esa sección, la rentabilidad empresarial refuerza el patrón de especialización dominante, por lo que constituye, en última instancia, una fuerza que reproduce los problemas de creación de empleo y mala distribución del ingreso, con sus secuelas para la igualdad.

A. El ciclo económico en la región

La dinámica del crecimiento económico de los países de la región entre los años 1990 y 2010 presenta un importante componente cíclico, dependiente de los choques externos, sobre todo de los vinculados al acceso a liquidez internacional y a las variaciones de los términos de intercambio, como también de las políticas procíclicas. La evolución del PIB estuvo más vinculada a las variaciones de los términos de intercambio en los períodos 1970-1979 y 2003-2007, mientras que los choques relacionados con los flujos financieros fueron más comunes a fines de los años setenta y en los períodos 1980-1990 y 1991-2002. En 2008-2010 se dio una conjunción de ambos fenómenos (CEPAL, 2010b).

La vulnerabilidad ante los choques se ha visto amplificada por una liberalización de los flujos de capital y una institucionalidad macroeconómica débil, que no ha desarrollado mecanismos de protección contra los primeros. Más aun: salvo en el caso de la recesión de 2008-2009, la región ha enfrentado tradicionalmente los choques externos con políticas procíclicas, las que se examinan en detalle en el capítulo IV.

A partir del análisis de la dinámica de las distintas etapas de los ciclos en el período 1990-2010, en el cuadro III.1 se observa que la duración promedio de las fases recesivas en América Latina y el Caribe, tanto a nivel regional como subregional, es similar a las de los demás países considerados en la muestra (alrededor de cuatro trimestres) (véanse Pérez-Caldentey y Pineda, 2010 y Titelman, Pineda y Pérez-Caldentey, 2008)¹. En América del Sur, la recesión promedio tiene una duración de 5,6 trimestres, mientras que en Centroamérica y la República Dominicana la duración es menor (3,0 trimestres).

Por el contrario, las fases expansivas son más cortas en América Latina y el Caribe que en otras regiones incluidas en la muestra. La diferencia es particularmente importante (12 trimestres o más) respecto de los países de Asia oriental y el Pacífico, y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La dificultad de las economías de la región para prolongar las fases de expansión ha limitado su capacidad de revertir los efectos de las recesiones en la estructura productiva, lo que se relaciona con el bajo crecimiento promedio de los últimos 20 años.

¹ Mediante la utilización de un método estándar expuesto en la literatura sobre los ciclos económicos, se identificaron los puntos de inflexión (máximos y mínimos) de la serie del PIB en términos reales por niveles, utilizando datos trimestrales de una muestra de 59 países correspondientes al período 1990-2010. Los puntos de inflexión permitieron identificar las fases de expansión y contracción del PIB. Posteriormente, se estimó la duración e intensidad de las fases de expansión y contracción de la actividad económica de países, regiones y subregiones. La duración se refiere a la persistencia de la fase contractiva entre los puntos de inflexión y de la fase expansiva, en tanto que la intensidad se refiere a la variación de la actividad económica entre los puntos de inflexión. En el anexo II.1 se identifican las regiones y países considerados y se presenta una descripción detallada de la metodología.

Cuadro III.1
DURACIÓN E INTENSIDAD DE LAS FASES DE EXPANSIÓN Y CONTRACCIÓN DEL PIB REAL POR NIVELES,
REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2010

	Expansión		Contracción	
	Duración (en trimestres)	Intensidad de la variación al alza (en porcentajes del PIB)	Duración (en trimestres)	Intensidad de la variación a la baja (en porcentajes del PIB)
América del Sur	19,9	27,5	5,6	-8,0
Centroamérica y República Dominicana	20,5	26,3	3,0	-3,3
México	23,0	25,6	4,3	-8,0
Brasil	14,3	15,6	2,8	-3,0
América Latina y el Caribe	19,7	25,3	3,8	-6,2
Asia oriental y el Pacífico	31,5	42,4	3,6	-9,4
Europa oriental y Asia central	29,1	52,3	4,0	-12,2
Países miembros de la OCDE	34,0	29,8	4,3	-5,1

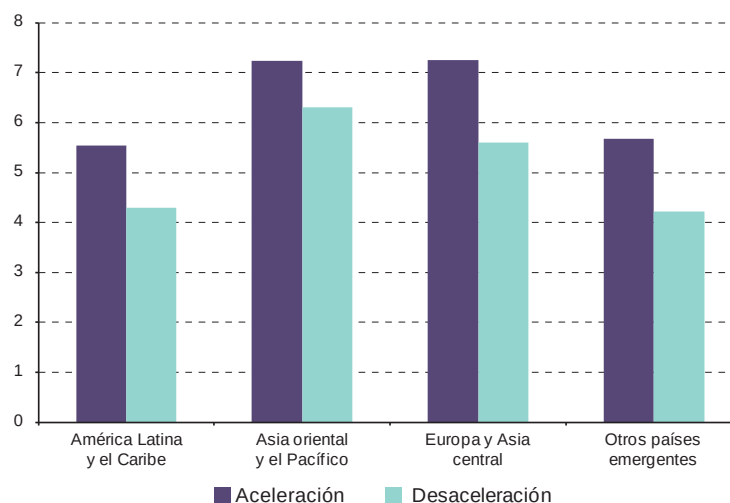
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Como se indica en algunos análisis descritos en la literatura sobre los ciclos económicos (Male, 2011; Harding y Pagan, 2005), la intensidad de la contracción es, en general, mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. En la fase recesiva del ciclo, la caída promedio en América del Sur y en México es de un 8,0%, mientras que Centroamérica y la República Dominicana presentan una reducción mucho menor. Esta diferencia obedece al hecho de que los efectos de las crisis más fuertes e intensas del período considerado —la crisis mexicana (1994-1995), la crisis asiática (1997-1998), la crisis rusa (1998) y la crisis argentina (2001-2002)— se focalizaron o tuvieron su epicentro en México o América del Sur. Los países de Asia oriental y el Pacífico experimentaron contracciones de intensidad similar a los países de América del Sur (Titelman, Pineda y Pérez Caldentey, 2008).

La intensidad de las fases expansivas muestra importantes diferencias entre regiones. En Asia oriental y el Pacífico el PIB crece en promedio un 42,4% durante la fase de expansión, que dura casi 32 trimestres (ocho años), mientras que en América Latina y el Caribe la tasa de crecimiento del PIB en la fase expansiva es de apenas un 25,3% y la duración de la fase es inferior a 20 trimestres.

En conjunto, la duración e intensidad de las fases expansivas en América Latina y el Caribe tienden a ser menores que en otras regiones; el contraste es particularmente notorio en comparación con Asia oriental y el Pacífico, región que presenta expansiones más sostenidas y duraderas. Estas conclusiones se confirman cuando se distingue a lo largo de la expansión una fase de aceleración (expansión del PIB a tasas crecientes) y una fase de desaceleración (expansión del PIB a tasas decrecientes) (véase el gráfico III.1). América Latina y el Caribe muestra el crecimiento promedio más bajo de todas las regiones en ambas fases. En la etapa de aceleración este es de un 5%, mientras que en Asia oriental y el Pacífico asciende al 7% y en los demás países emergentes es de un 6%.

Gráfico III.1
REGIONES EN DESARROLLO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIB DURANTE LAS FASES DE ACELERACIÓN Y DESACELERACIÓN EN LA ETAPA EXPANSIVA DEL CICLO, 1990-2010
(En porcentajes, datos trimestrales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

A nivel subregional se observa un comportamiento diferenciado (véase el cuadro III.2). América del Sur, seguida por Centroamérica y la República Dominicana, muestra la mayor capacidad para aprovechar la fase de aceleración. En el otro extremo se encuentran el Brasil y México, que presentan una capacidad limitada para acelerar el crecimiento en esa fase.

Cuadro III.2
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIB EN EL CICLO EXPANSIVO, 1990-2010
(En porcentajes)

Subregión o país	Aceleración	Desaceleración
América del Sur	5,8	4,5
Centroamérica y República Dominicana	5,6	4,1
México	4,3	3,6
Brasil	4,4	3,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

El análisis de las fluctuaciones de los componentes del PIB por el lado de la demanda muestra que en la fase recesiva la contracción de la inversión es muy superior a la de los demás componentes (véase el cuadro III.3). Además, la inversión presenta un claro comportamiento asimétrico, ya que cae más intensamente en la fase recesiva del ciclo que lo que aumenta en la fase ascendente. Esta dinámica es particularmente aguda en el caso de la inversión pública en infraestructura, cuya tasa de reducción supera en más de 12 veces la del PIB. Como se indica más adelante, esta inversión acaba siendo una variable de ajuste en las fases de contracción. El consumo del gobierno también es marcadamente procíclico, rasgo que caracteriza el comportamiento del conjunto de las variables fiscales hasta el año 2007.

Cuadro III.3
**AMÉRICA LATINA: DURACIÓN E INTENSIDAD DE LA VARIACIÓN DE LOS COMPONENTES DE
 LA DEMANDA AGREGADA EN RELACIÓN CON EL PIB, EN LAS FASES DE EXPANSIÓN
 Y CONTRACCIÓN, 1990-2007^{a b c}**
(Datos trimestrales)

Componentes de la demanda agregada	Fase de expansión		Fase de contracción	
	Duración (duración de la expansión igual a 1)	Intensidad de la variación al alza (variación del PIB igual a 1)	Duración (duración de la contracción igual a 1)	Intensidad de la variación a la baja (variación del PIB igual a 1)
Consumo privado	1,0	1,3	0,9	1,3
Consumo del gobierno	0,6	1,3	1,1	4,2
Inversión	0,7	2,5	1,2	5,3
Inversión pública en infraestructura	-	1,9	-	13,5
Exportaciones	0,9	1,9	1,1	2,9
Importaciones	0,6	2,1	1,1	4,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En los cálculos se tomaron en consideración datos correspondientes a 11 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el anexo II.1).

^b En las columnas "Duración" los valores corresponden al cociente entre el número de trimestres de expansión o contracción de cada componente de la demanda y el número de trimestres de expansión del PIB.

^c En las columnas "Intensidad" los valores corresponden al cociente entre el cambio porcentual de cada componente de la demanda y el cambio porcentual del PIB.

La contracción de la inversión tiene efectos de corto plazo en la demanda agregada y el empleo e influye también en la trayectoria de largo plazo de la economía, pues implica un menor crecimiento del acervo de capital, que merma la capacidad de la economía de generar empleos y mantenerlos; a la vez, tiene un efecto negativo en la productividad por el hecho de posponer la adopción de métodos de producción basados en un uso más intensivo de capital y tecnología².

En la industria manufacturera de cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) la disminución de la productividad del trabajo en relación con el PIB en la fase contractiva supera en duración e intensidad a la recuperación en la fase expansiva en el período 1970-2008. En la fase contractiva la productividad cae en promedio tres veces más que el PIB, mientras que en la fase expansiva el aumento de la productividad es del orden de la mitad del crecimiento del PIB (véase el cuadro III.4). Esto puede considerarse una asimetría de la ley de Kaldor-Verdoorn, ya que los efectos positivos del aprendizaje en el auge son menos fuertes que la pérdida de capacidades y los efectos negativos en la recesión.

² Véase el análisis de los posibles efectos a largo plazo de la caída de la inversión en OCDE (2009).

Cuadro III.4
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DURACIÓN E INTENSIDAD DE LAS FASES
 DE EXPANSIÓN Y CONTRACCIÓN DEL CICLO DE PRODUCTIVIDAD LABORAL DEL
 SECTOR MANUFACTURERO EN RELACIÓN CON EL PIB, 1970-2008**

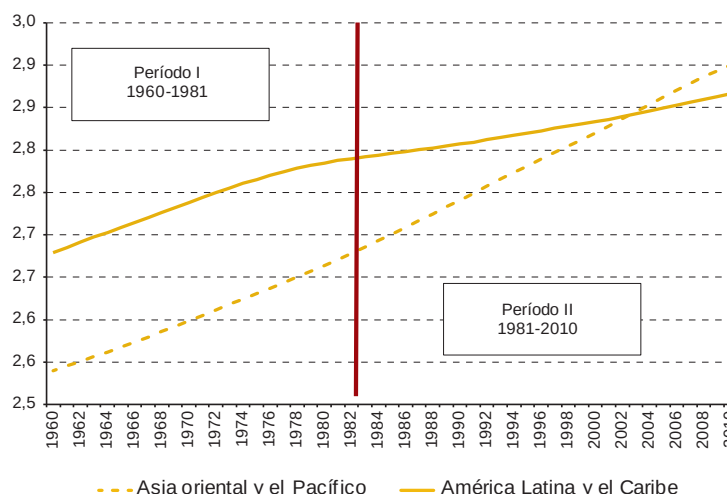
	Expansión		Contracción	
	Duración	Intensidad	Duración	Intensidad
Argentina	0,5	0,7	1,0	3,0
Brasil	0,4	0,4	1,3	5,9
Chile	0,3	0,4	1,0	2,1
Colombia	0,4	0,2	1,5	2,0
México	0,6	0,6	0,8	2,4
Promedio	0,4	0,5	1,1	3,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI), 2011.

En América Latina y el Caribe, la inversión y la estructura productiva se han visto muy afectadas durante las crisis, lo que ha deteriorado su capacidad de crecimiento. El descenso del PIB de tendencia no solo refleja fases expansivas más cortas, sino principalmente los efectos negativos de la dinámica del ciclo en la estructura productiva. En el gráfico III.2 se presenta el PIB de tendencia para América Latina y el Caribe y la subregión de Asia oriental y el Pacífico en el período 1960-2010. Los países de esta última fueron capaces de sostener una trayectoria de expansión creciente del PIB durante todo el período. En cambio, en el caso de América Latina y el Caribe se observa un quiebre estructural en los años ochenta. La tendencia del PIB entre 1960 e inicios de la década de 1980 (período I) es similar a la de la región de Asia oriental y el Pacífico. Luego, a partir de la “década perdida”, esta tiende a disminuir y no se recupera en los años noventa y la primera década de 2000, lo que supone tasas de crecimiento menores que las observadas antes de la crisis de la deuda (período II). Esencialmente, se trata de una diferencia entre un modelo virtuoso, como el aplicado por Asia oriental, región en la que se dio un cambio estructural positivo, y el modelo de la región, que ha seguido el patrón determinado por sus ventajas comparativas estáticas. Más allá de la duración de las fases del ciclo, lo que importa son las medidas que se toman en cada caso para transformar el patrón de especialización y la estructura productiva. El comportamiento cíclico de la región y las repercusiones que ha tenido en la trayectoria del crecimiento plantea desafíos para el diseño de políticas, tema que se analiza en el capítulo VI.

Los efectos persistentes de la crisis de la deuda se reflejan en el quiebre estructural de la tendencia y en el hecho de que las políticas económicas aplicadas en las dos décadas posteriores a la crisis no los revirtieron. Incluso en la etapa de crecimiento más dinámico registrado en América Latina y el Caribe en los últimos treinta años, el período 2003-2008, los países de la región, con escasas excepciones, no lograron revertir el quiebre estructural y mejorar la tendencia. Una situación diferente se observa en Asia. La crisis de 1997, una de las más fuertes que han afectado a los países de Asia oriental, no modificó la trayectoria del PIB de tendencia.

Gráfico III.2
**PIB DE TENDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA ORIENTAL
 Y EL PACÍFICO, 1960-2010^a**
(Datos anuales en logaritmos)^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" y "Global Finance" [en línea] <http://www.gfmag.com/>.

^a La región de Asia oriental y el Pacífico incluye 22 naciones, entre ellas China, el Japón, la República de Corea y Singapur.

^b Método Hodrick-Prescott.

En síntesis, la dinámica del ciclo tiene varias características específicas en la región. En primer lugar, los períodos expansivos no se sostienen, lo que se traduce en fases más cortas de crecimiento económico. En segundo término, las tasas de inversión se reducen considerablemente en los períodos de recesión, pero no aumentan con la misma intensidad en las fases expansivas. Por último, y en relación con lo anterior, las contracciones más intensas de las tasas de inversión tienen efectos persistentes a largo plazo, como lo demuestra el quiebre de la tendencia en los años ochenta.

B. Los choques financieros externos

Debido a la globalización financiera y al mayor acceso al financiamiento internacional, los choques financieros externos han adquirido más importancia como factores explicativos de la dinámica cíclica de corto plazo (Moreno-Brid, 1998, 2002; Barbosa-Filho, 2002). Si bien la evolución de la elasticidad de las importaciones es un reflejo de los determinantes estructurales de la tasa de crecimiento a largo plazo, no implican la existencia de límites infranqueables a corto plazo (McCombie y Thirlwall, 1999). La tasa de crecimiento de largo plazo puede incrementarse a corto o mediano plazo si la economía tiene acceso fluido al financiamiento externo o los términos de intercambio registran un cambio favorable.

En la presente sección se examinan el aumento de la importancia de los flujos financieros internacionales en lo que respecta al ciclo y la volatilidad en la región, así como el cambiante papel de las diferentes formas de ingreso de capitales a lo largo del tiempo. En el apartado 1 de esta sección B se demuestra que a partir de las reformas económicas iniciadas a mediados de los años ochenta, algunas de las cuales ya se habían intentado a finales de los años setenta en América del Sur y que implicaron grados crecientes de liberalización comercial y financiera, se observa una

marcada influencia de los movimientos de capital en el PIB regional. En el apartado 2 se analizan los cambios de la composición de estos movimientos, entre otros la pérdida de importancia del endeudamiento externo en la primera década del presente siglo, la mayor gravitación de la IED y las inversiones de cartera, y el papel clave que han desempeñado las remesas de los emigrantes en algunos países, en particular los de Centroamérica.

1. La apertura financiera

El fin del régimen cambiario de Bretton Woods y las importantes transformaciones que ocurrieron en la segunda mitad de los años setenta en la economía mundial, período en el que los bancos privados internacionales reciclaron “petrodólares” y eurodólares y los transfirieron a las economías en desarrollo, redefinieron la modalidad de inserción externa de América Latina y el Caribe. La región pudo acceder a las fuentes privadas de financiamiento y reducir la dependencia de las fuentes multilaterales³. Estos cambios en el contexto externo tuvieron como contrapartida cambios en la institucionalidad dentro de la región. A mediados de los años setenta las economías más cerradas a los flujos de capital, como las de América del Sur, hacen los primeros intentos de liberalización financiera, cuyos efectos se revierten debido a la crisis de la deuda de los ochenta. El endeudamiento externo produjo desequilibrios crecientes que hicieron insostenible la integración buscada, tal como lo anunciara el título del clásico texto de Díaz-Alejandro (1985) “Good-bye financial repression, hello financial crash”.

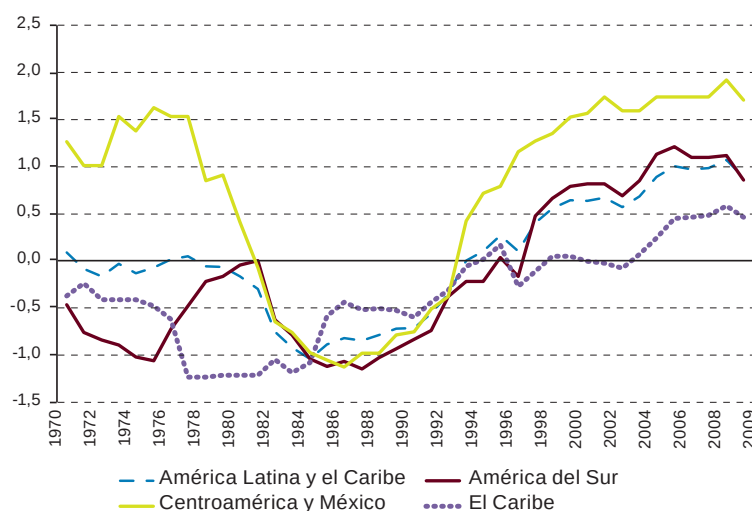
En los años noventa vuelve a adquirir impulso la tendencia a la apertura financiera, como se observa en el gráfico III.3, en el que se presenta el índice Chinn-Ito⁴. El índice, que había disminuido durante la crisis de la deuda, aumenta a partir de la década de 1990 en América Latina y el Caribe y supera los valores de los años setenta a mediados de los noventa (Stiglitz y otros, 2006)⁵. Esta evolución es generalizada y se observa en toda las subregiones, aunque menos intensamente en el Caribe, en el que recién en la década de 2000 el grado de apertura retoma los valores de los años setenta. Como consecuencia de este proceso, la cuenta financiera de las economías de América Latina y el Caribe registró el más alto grado de apertura de todas las economías en desarrollo a fines de la década de 2000 (véase el cuadro III.5), mientras que en Centroamérica y la República Dominicana los valores se aproximaron a los de las economías desarrolladas. Paralelamente a la creciente apertura financiera, en la región se produjo un aumento de los activos denominados en moneda extranjera, que representaron el 18%, el 15% y el 17% del PIB en América del Sur, Centroamérica y México, y el Caribe, respectivamente.

³ En este documento se considera que la apertura financiera consiste en la desregulación y eliminación de las barreras impuestas a los movimientos de capital, en tanto que la integración financiera se refiere al grado en que se materializa esta apertura en términos de flujos.

⁴ El índice de Chinn-Ito (KAOPEN), desarrollado por Chinn e Ito (2006), mide el grado de apertura de la cuenta financiera de un país. Este índice se basa en variables ficticias (*dummy*) que codifican las restricciones impuestas a las transacciones transfronterizas consideradas en el *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* del Fondo Monetario Internacional.

⁵ En América del Sur, tanto la liberalización financiera de los años setenta como el retroceso de los años ochenta se producen un poco más tarde que en las demás subregiones.

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DE CHINN-ITO DE APERTURA FINANCIERA, 1970-2009



Fuente: "The Chinn-Ito Index" [en línea] http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm.

Cuadro III.5
ÍNDICE ESTANDARIZADO DE APERTURA FINANCIERA, POR REGIONES, 2006-2009^a

	2006	2007	2008	2009
Asia oriental y el Pacífico	0,20	0,21	0,38	0,32
Europa oriental y Asia central	0,15	0,15	0,29	0,20
América Latina	0,55	0,56	0,60	0,50
Centroamérica y República Dominicana	0,72	0,73	0,82	0,73
Oriente Medio y África septentrional	0,16	0,16	0,17	0,16
Asia del sur	0,03	0,03	0,14	0,10
Países desarrollados	0,82	0,84	0,82	0,82

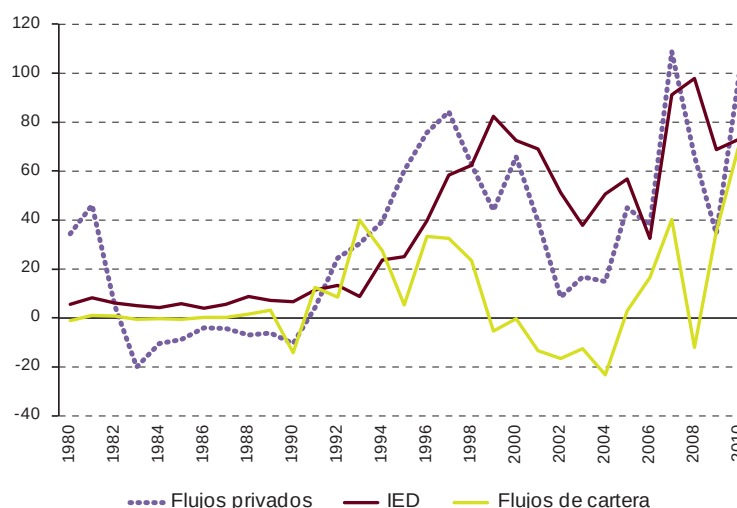
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "The Chinn-Ito Index" [en línea] http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm.

^a Índice Chinn-Ito estandarizado de 0 a 1. Los valores más altos indican una mayor apertura financiera. No se incluye el Caribe, en vista de que los datos son incompatibles.

La creciente liberalización financiera ha redundado en un aumento del grado de sincronización entre los ciclos de liquidez de algunas economías centrales —fundamentalmente las de los Estados Unidos y Europa— y las fluctuaciones económicas de los países de la región (Rigobon, 2002). En el gráfico III.4 se observa que los auges y las contracciones de la entrada de capital externo se relacionan positivamente con los períodos de auge y contracción de la actividad económica, aunque con un cierto rezago.

La apertura financiera también intensificó la volatilidad; de hecho, la identificación y cuantificación de los choques financieros indican que su frecuencia e importancia se intensificaron a partir de la apertura comercial y financiera de los años noventa (Titelman, Pineda y Pérez Caldentey, 2008). La creciente volatilidad de la segunda mitad de los años noventa y la segunda mitad de la década de 2000 no solo es una característica de los flujos financieros, sino que también afecta el comportamiento de la IED.

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJOS FINANCIEROS PRIVADOS, 1980-2010
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*, 2011.

A partir de mediados de los años ochenta y hasta la crisis asiática (1997-1998), se produjo un aumento tendencial de los flujos financieros privados encabezados por los recursos correspondientes a IED, para lo cual, en varios países fueron fundamentales los procesos de privatización de grandes empresas públicas en la década de 1990. Esta expansión representó el reingreso de América Latina al mercado de capitales internacionales luego de la crisis de la deuda, facilitado tanto por los procesos internos de reforma y la estabilidad como por la renegociación de la deuda externa. La aplicación del Plan Brady ofreció un alivio con respecto a los compromisos externos, en claro contraste con las condiciones extremadamente desventajosas predominantes en los años ochenta⁶. También se produjo un cuantioso ingreso de capitales en la fase de expansión del período 2004-2008, el de mayor crecimiento de América Latina y el Caribe en las últimas tres décadas. En esos años, el saldo de los movimientos de capital se elevó de 8.700 millones de dólares a 72.300 millones de dólares y ascendió a 112.500 millones en 2007 (CEPAL, 2011b).

2. Impacto interno de la volatilidad financiera externa

La profundización de la globalización financiera en las últimas décadas ha sido un factor determinante de los ciclos de auge y recesión en la región. Esta ha traído aparejado un aumento de la influencia de los mercados financieros internacionales en los mercados locales y una agudización de la incidencia de las fluctuaciones causadas por cambios en el ambiente financiero mundial. Fuera del posible aporte de este proceso al financiamiento de la inversión, varios países se han visto expuestos a crecientes fluctuaciones del acceso a recursos financieros externos, frecuentemente derivada de euforias insostenibles, seguidas de fenómenos de pánico y comportamientos de manada de los agentes externos. Esto se ha visto facilitado por la insuficiente regulación y supervisión, tanto en mercados de países desarrollados como en los mercados

⁶ El Plan Brady fue una estrategia aplicada a finales de la década de 1980, con el propósito de reestructurar la deuda externa contraída por los países en desarrollo con bancos comerciales y el servicio de esta.

mundiales. En algunos casos, estas fluctuaciones han sido causadas por episodios de incertidumbre con respecto a la capacidad de pago de los países de la región y, más recientemente, de los países de la zona del euro.

Las fluctuaciones del escenario financiero externo han tenido diversas manifestaciones, que varían según el grado de exposición a los flujos financieros más volátiles, situación que tampoco ha sido homogénea en la región. Las consecuencias para la economía de los países también han sido variadas y dependientes de los mecanismos internos de propagación de los choques, uno de cuyos aspectos claves es el grado de profundización de los mercados financieros

Para estimar el grado de exposición a las fluctuaciones financieras externas es necesario contar con cifras sobre la posición neta de los países, en términos de activos y pasivos externos, que en general no se encuentran disponibles. En su reemplazo, en CEPAL (2011b) se utilizan indicadores de las fuentes de financiamiento externo de la región correspondientes a flujos y que, por lo tanto, se traducen en variaciones netas de algunos instrumentos financieros. Entre ellos se destacan especialmente los flujos netos de inversión en cartera y los pasivos de otras inversiones por parte de no residentes (créditos comerciales y préstamos entre bancos centrales, entre otros), que presentan el nivel más alto de volatilidad. En el cuadro III.6 se presenta una clasificación de los países de la región de acuerdo al grado de profundización financiera (que influye en la propagación de las fluctuaciones externas en las economías) y al grado de exposición a las fluctuaciones financieras externas en el período 2007-2009.

Cuadro III.6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES POR GRADO DE EXPOSICIÓN
A LOS COMPONENTES MÁS VARIABLES DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y EL GRADO
DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA, 2007-2009**

	Países con menor exposición	Países con mayor exposición
Menor profundización del sistema financiero	Guyana Granada Suriname Trinidad y Tabago Bolivia (Estado Plurinacional de) Paraguay Ecuador Guatemala Honduras Venezuela (República Bolivariana de) Argentina República Dominicana y Haití	Antigua y Barbuda Dominica Belice Jamaica Saint Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Santa Lucía Uruguay Perú
Mayor profundización del sistema financiero	México	Barbados Brasil Chile Colombia Panamá Bahamas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuando se pasa del cuadrante superior izquierdo al inferior derecho (es decir, de los países con menor exposición a los flujos de capital y baja profundización financiera a los que presentan

un mayor nivel en ambas variables), cambian sustancialmente las fuentes de los choques externos. En los países del primer grupo, con menor profundización financiera y menos expuestos, los choques externos provienen principalmente de la demanda externa (quántum y precios de bienes y servicios) y no de los mercados financieros. Al aumentar la profundización financiera interna y la inserción financiera externa, la volatilidad de los mercados financieros se suma a la de los mercados externos de bienes y servicios. La política fiscal y cambiaria son determinantes en la gran mayoría de países, pero aquellos que presentan una mayor profundidad financiera pueden adoptar políticas monetarias y financieras, incluidas las de regulación macroprudencial, que los doten de mayores márgenes de acción frente a los choques externos.

3. La composición de los flujos financieros externos

Las corrientes de capital privado (“corrientes de capital no oficial”, según la terminología técnica) se han ido constituyendo en la fuente más importante de financiamiento externo para la región. Actualmente representan más del 80% de los flujos financieros privados recibidos por los países emergentes y más del 90% del total en el caso de América Latina y el Caribe. El principal componente de los flujos de capital son las corrientes de inversión extranjera directa, que representan, en promedio en la última década, cerca del 42% del total en los países en desarrollo y un 52% del total en la región (véase el cuadro III.7). Por su parte, los flujos de inversión de cartera han aumentado en las últimas dos décadas, hasta representar el 7% del total de las corrientes de capital percibidas por la región. Luego de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe es la región más dependiente del financiamiento proveniente de estos flujos de corto plazo. Los ingresos por concepto de deuda externa de América Latina experimentaron un marcado descenso desde comienzos de la década de 1990 hasta el año 2010, del 30,1% al 5,6%. Además, en la región se observa un aumento significativo de los ingresos correspondientes a remesas de emigrantes⁷, que junto con la inversión extranjera directa se han convertido en un componente importante de los recursos financieros externos. Las remesas representan el 31,2% del total de estos flujos financieros y superan el 10% del PIB en algunas economías de Centroamérica y el Caribe.

La participación de la IED ha tendido a aumentar en las últimas dos décadas, mientras perdía importancia el endeudamiento externo, lo que queda de manifiesto en los cambios en la relación entre el valor de la deuda y la suma de la deuda más el acervo de IED. Tanto cuando se considera a América Latina y el Caribe en su conjunto como a sus subregiones por separado, se observa una baja de esta relación en la última década.

En el gráfico III.5 se muestra la caída de la suma de los pagos externos por intereses y la remisión de utilidades para el conjunto de la región en el largo plazo. Esta tendencia se da también en todas las subregiones, excepto el Caribe. El pago de intereses de la deuda externa tendió a reducirse en la década de 2000, al tiempo que la remisión de utilidades y dividendos de las empresas transnacionales a sus casas matrices aumentó del 5% del valor de las exportaciones al 17%. En el marco de esta tendencia, la Argentina, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) son los países en los que más disminuyó el peso de los intereses medido como porcentaje de las exportaciones. Por otra parte, los países en los que más ha aumentado la importancia de las remisiones de utilidades y dividendos son Chile, Colombia, el Perú, el Uruguay y algunas economías del Caribe.

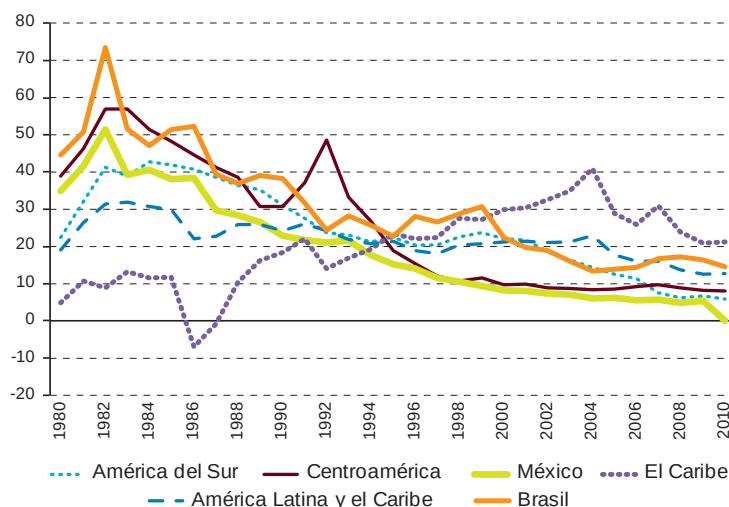
⁷ En el cuadro III.6 se incorporan las remesas de emigrantes a los ingresos financieros, debido a su creciente importancia como fuente de recursos externos para muchos países de la región.

Cuadro III.7
COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS EXTERNOS Y LAS REMESAS, 1970-2010
(En porcentajes del total)

	1970-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
Inversión extranjera directa	7,3	13,6	28,5	42,2
Asia oriental y el Pacífico	8,0	18,0	57,9	53,5
Europa y Asia central	0,8	9,5	17,3	40,9
América Latina y el Caribe	9,3	29,2	41,2	52,1
Oriente Medio y África septentrional	6,2	5,1	10,3	32,8
África subsahariana	12,3	6,2	15,6	31,9
Deuda externa	58,0	32,6	18,8	10,8
Asia oriental y el Pacífico	54,3	50,6	15,1	10,3
Europa y Asia central	72,4	9,7	34,8	33,7
América Latina y el Caribe	80,3	35,6	30,1	5,6
Oriente Medio y África septentrional	38,0	30,7	5,1	-0,1
África subsahariana	45,2	36,1	8,7	4,7
Asistencia oficial para el desarrollo	26,7	26,1	25,2	15,2
Asia oriental y el Pacífico	35,3	20,2	11,9	4,0
Europa y Asia central	9,3	12,9	24,8	6,9
América Latina y el Caribe	8,8	18,0	6,2	4,4
Oriente Medio y África septentrional	40,9	27,7	27,7	20,7
África subsahariana	39,0	51,5	55,3	40,1
Inversiones de cartera	0,0	0,4	5,0	4,8
Asia oriental y el Pacífico	0,0	1,1	2,3	8,3
Europa y Asia central	0,0	0,2	2,4	2,4
América Latina y el Caribe	0,0	1,0	9,5	6,7
Oriente Medio y África septentrional	0,0	0,2	1,2	0,5
África subsahariana	0,1	-0,5	9,7	6,2
Remesas de trabajadores	8,0	27,4	22,5	26,9
Asia oriental y el Pacífico	2,4	10,0	12,7	23,8
Europa y Asia central	17,5	67,6	20,6	16,0
América Latina y el Caribe	1,6	16,2	13,0	31,2
Oriente Medio y África septentrional	14,9	36,3	55,7	46,1
África subsahariana	3,4	6,7	10,7	17,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico III.5
PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA Y REMISIÓN DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS,
1980 A 2010
(En porcentajes de las exportaciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En resumen, pese a la expansión de la oferta de recursos externos, la transferencia neta de recursos ha sido negativa, dado que las salidas superan los ingresos, con la excepción de Centroamérica (véase el cuadro III.8). En el caso de América del Sur, esto refleja resultados favorables en el comportamiento de la balanza comercial, asociados al auge de los productos básicos. La combinación del acceso al capital internacional, la mejora de los términos de intercambio y la mayor disciplina fiscal permitió que América del Sur profundizara la apertura financiera en la década de 2000, conforme a una lógica diferente a la predominante en los años noventa. El acceso a los mercados financieros internacionales se volvió menos segmentado y la subregión logró reducir los niveles de riesgo (Damill y Frenkel, 2011). En los países de Centroamérica y del Caribe la situación fue diferente, en particular en estos últimos. El elevado endeudamiento externo, unido al deterioro de los términos de intercambio, agravó su fragilidad externa en los últimos años, lo que los ha obligado, en algunos casos, a recurrir al Fondo Monetario Internacional, como ocurrió durante la crisis internacional de 2008-2009.

Cuadro III.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS,
PROMEDIO ANUAL, 1982-2010
(En millones de dólares)

Región	1982-1990	1991-1996	1997-2002	2003-2007	2008-2010
América Latina y el Caribe	-24 706	19 158	4 427	-52 772	-13 737
América Latina	-24 307	19 731	3 401	-51 312	-12 349
El Caribe	-400	-573	1 026	-1 460	-1 388
Centroamérica	-871	936	1 186	246	1 462
América del Sur	-1 762	1 201	-612	-5 289	-2 470

Fuente: Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

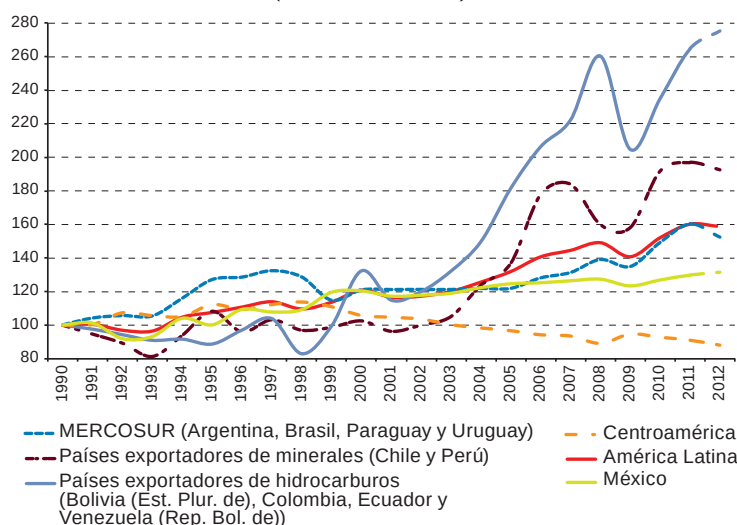
Luego de una trayectoria histórica en que predominaron situaciones de restricción externa, la región ha logrado acumular reservas internacionales sin precedentes, cuyos acervos aumentaron de poco más del 3% del PIB en 1990 a más del 14% en 2011. Bolivia (Estado Plurinacional de) y Trinidad y Tabago presentan las cifras más altas, del 52,4% y el 43,8%, respectivamente, al final de ese período.

Una acumulación de reservas tan importante, junto con la reducción de la deuda externa, indican que los problemas de vulnerabilidad externa se han reducido, por lo menos en algunas economías de la región, a pesar de la mayor volatilidad de los términos de intercambio. Mientras tanto, no se debe apostar a la continuidad de la etapa expansiva en la demanda de productos básicos. Esta debería aprovecharse para construir una base productiva que otorgue a la región una mayor resistencia a las fluctuaciones de los términos de intercambio y la volatilidad de los flujos externos de capital. Este tema se retoma en el capítulo VI, al subrayar la necesidad de no caer en la autocomplacencia a la luz de los resultados favorables de la última década.

C. La dinámica del comercio y los términos de intercambio

La acentuación de la volatilidad en la esfera financiera estuvo ligada a la volatilidad de la evolución de los términos de intercambio y fue reforzada por esta, particularmente a partir de la mitad de la década de 2000 (véase el gráfico III.6). La volatilidad obedeció a las intensas variaciones de los precios de las materias primas, cuyo peso y relevancia en el comercio internacional de los países de la región han sido tradicionalmente significativos e incluso han aumentado en la última década.

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 1990-2011
(Índice 1990=100)

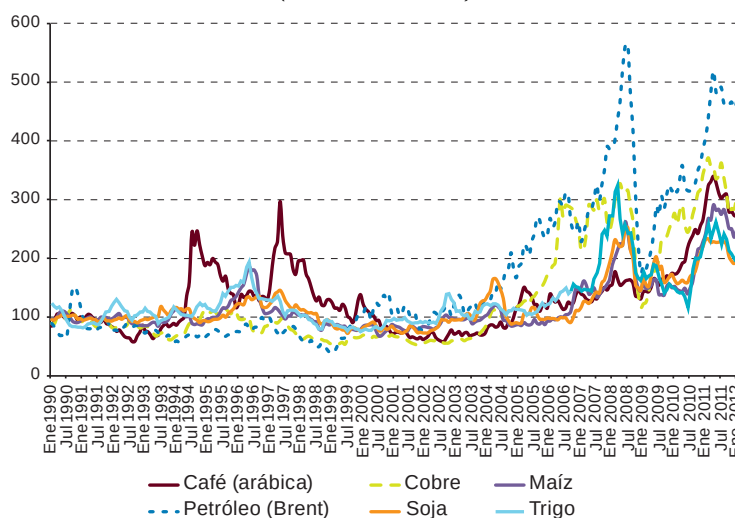


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

La evolución de los precios de las materias primas que se muestra en el gráfico III.7 se debe, entre otros factores, al aumento de la demanda impulsada por el mayor crecimiento económico de los países emergentes, que interactúa con la rigidez de la oferta de corto plazo, elevando los costos de producción. El alto y sostenido crecimiento de China y la India, así como el de otras economías

emergentes y en desarrollo, ha estimulado la demanda de materias primas y productos energéticos, ejerciendo una presión al alza de los precios. Del lado de la oferta, los bajos niveles de inversión en el sector agrícola se tradujeron en un lento incremento de la productividad agrícola y en un menor aumento de la producción, lo que redujo las existencias y restó elasticidad a la oferta. En tanto, el alza de los precios del petróleo elevó los costos de los fertilizantes y el transporte, lo que a su vez se tradujo en mayores costos de producción.

Gráfico III.7
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS MUNDIALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS,
PROMEDIO ANUAL, 1990-2011
(Índice 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

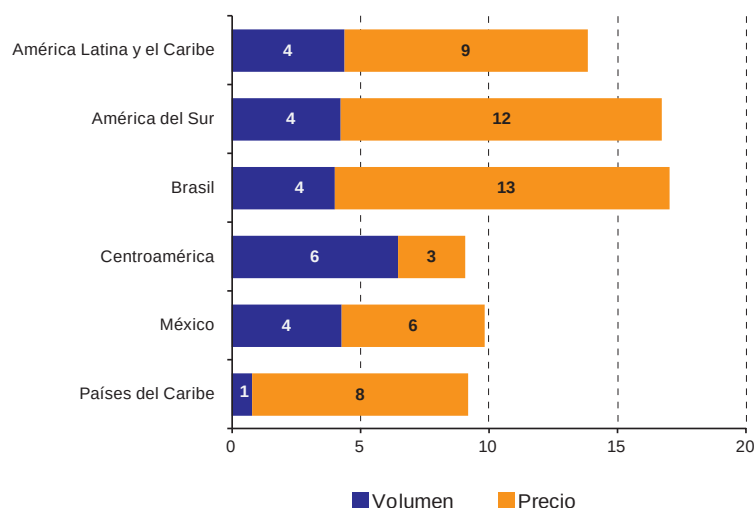
En la evolución de los precios de los productos básicos han incidido también factores financieros, como las fluctuaciones de los tipos de cambio y las tasas de interés, en especial a partir de la crisis de 2008. La depreciación del dólar estadounidense produjo una desvalorización de los activos valuados en esa moneda y estimuló la reorientación de las carteras a instrumentos financieros derivados (*derivatives*) de productos básicos, que pasaron a desempeñar el papel de “reserva de valor”, lo que intensificó las alzas de precios motivadas por variables financieras. La depreciación del dólar influyó también en la rentabilidad y los costos de producción calculados en esa moneda, de modo que los productores con poder de mercado tendieron, en algunos casos, a disminuir la oferta y elevar los precios para compensar la reducción de las ganancias. Asimismo, los países consumidores cuyas monedas se apreciaron respecto del dólar vieron aumentar su poder adquisitivo externo, lo que les permitió sostener el nivel de la demanda de productos básicos y, por tanto, presionar al alza sus precios.

En la misma dirección actuó la reducción de las tasas de interés en Estados Unidos y otras economías avanzadas, que incentivó los flujos de capital hacia países emergentes. Asimismo, la reducción mencionada afectó el rendimiento de activos como los bonos, lo que acentuó el atractivo de otros instrumentos vinculados a los productos básicos y dio origen a presiones al alza de sus precios. Por otra parte, las bajas tasas de interés redujeron el costo de oportunidad de retener existencias de productos básicos y sumaron una presión alcista a la demanda de estos. En la última

década, las transacciones con activos derivados de productos básicos ha aumentado en forma desproporcionada, en comparación con los niveles históricos asociados a la cobertura de riesgos comerciales (Basu y Gavin, 2011). El predominio de los especuladores sobre los inversionistas comerciales en los mercados de futuros habría determinado un alza de los precios de los productos básicos a niveles irracionalmente altos, que no reflejan las tendencias reales de la oferta y la demanda pertinentes (De Schutter, 2010; Masters y White, 2008). Este tipo de inversionistas, atraídos hacia los mercados de derivados de productos básicos por la desvinculación que tradicionalmente ha existido entre las fluctuaciones de los precios de esos productos y las registradas en los mercados bursátiles y de bonos, suelen operar con índices compuestos por diversos productos básicos y asignan sus fondos con independencia de los fundamentos económicos (oferta y demanda) de un determinado mercado físico (UNCTAD, 2008, 2009 y 2011).

Esta dinámica de los precios explica gran parte del crecimiento (69%) de las exportaciones de la región, que se expandieron a un ritmo del 13% anual entre 2003 y 2011. El alza de precios superó ampliamente el incremento de los volúmenes exportados, fenómeno particularmente importante en términos relativos en los países de América del Sur que son exportadores de hidrocarburos y de minerales (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES DE AUMENTO DEL VOLUMEN Y EL PRECIO
DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, 2003-2011^a
(En porcentajes)

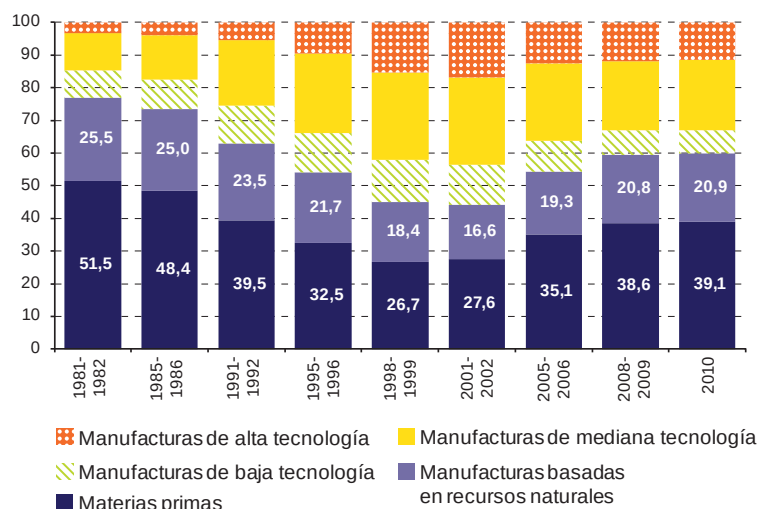


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En las cifras del Caribe se incluyen datos sobre Barbados, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago.

En este contexto, las exportaciones de la región a sus tres principales mercados extrarregionales (Asia y el Pacífico, los Estados Unidos y la Unión Europea) se concentraron en materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. Esto refleja la tendencia a la reprimarización inducida por los altos precios de las materias primas durante la mayor parte de ese período (véase el gráfico III.9).

Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR NIVEL DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1981-2010^a
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).

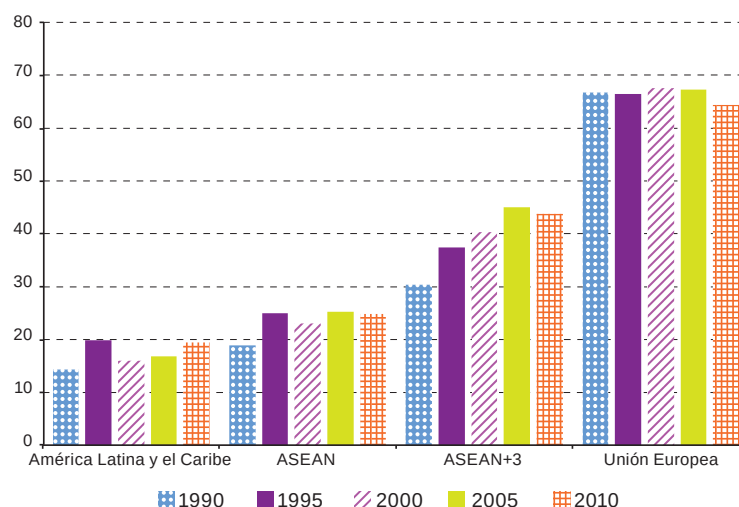
^a Con la excepción de Cuba y Haití. Los datos sobre Antigua y Barbuda corresponden solo a 2007 y los de Venezuela (República Bolivariana de) a 2008; la información sobre Honduras no incluye datos de 2008; la correspondiente a Belice, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Granada (solo exportaciones) no incluye datos de 2009.

Las exportaciones regionales a los Estados Unidos disminuyeron de un 58% en 2000 a un 40% en 2010, mientras que las importaciones de ese país se redujeron del 49% al 32% en el mismo período. Las exportaciones de la región a la Unión Europea, segundo socio comercial de América Latina y el Caribe, registraron en la pasada década una leve alza, de un 12% a un 13%, mientras que las importaciones procedentes de los países que la integran se mantuvieron estables en un 14%. En cambio, China, que absorbía el 1% de las exportaciones regionales en 2000, pasó a recibir un 8% de estas en 2010, en tanto que su participación en las importaciones regionales aumentó del 2% a un 14%.

Las exportaciones de la región a Asia se caracterizan por un patrón más concentrado que las dirigidas a sus otros mercados. Los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales (principalmente productos minerales procesados) muestran un considerable predominio en las exportaciones de la región a China, la India, el Japón y la República de Corea. La creciente demanda china ha sido un factor determinante de la recuperación del protagonismo de las materias primas en la estructura exportadora regional, que contribuye a la reprimarización del sector exportador de la región en los últimos años (véanse CEPAL, 2009, 2010b y 2011c).

El comercio intrarregional en América Latina muestra un contenido tecnológico superior al del comercio extrarregional. Esto reviste especial importancia en un contexto en el que el comercio intrarregional de América Latina en 2010 representó apenas el 19,5% del total, mientras que en la Unión Europea la cifra correspondiente fue de un 64,4% y en el grupo de países asiáticos formado por los miembros de la ASEAN más China, el Japón y la República de Corea alcanzó un 43,8% (véase el gráfico III.10). Dentro de la región, el Mercado Común Centroamericano presenta el mayor nivel de comercio intrarregional (26,7%), seguido por la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el MERCOSUR, que presentan porcentajes del orden del 16%.

Gráfico III.10
**AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES
 EN LAS EXPORTACIONES TOTALES, POR GRUPOS DE PAÍSES**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: En ASEAN+3 se incluye a los países miembros de la ASEAN más China, el Japón y la República de Corea.

Aunque hay diferencias importantes en cuanto a la orientación de las exportaciones de cada subregión de América Latina y el Caribe, todas comparten el mismo problema: escaso valor agregado y baja incorporación de conocimientos y tecnología. Los países de América del Sur se especializan en la exportación de productos básicos y procesados, patrón que se ha visto reforzado por la elevada demanda asiática, en especial de China. Por su parte, los países centroamericanos y México han intensificado la orientación a la exportación de prendas de vestir, así como de algunos productos electrónicos y eléctricos, a los que se suman los automóviles y sus partes en el caso de México. Una parte importante de esas exportaciones proviene de las operaciones de ensamblaje, frecuentemente realizado en zonas francas. Por último, los países del Caribe han profundizado la orientación de las exportaciones centradas en los servicios, en particular los relacionados con el turismo, los financieros, las actividades de gestión interna de las empresas (*back-office*) y los centros de llamadas.

El denominador común de estos tres patrones es la especialización basada en ventajas comparativas estáticas, como mano de obra no calificada y recursos naturales abundantes, y el escaso valor agregado y la reducida incorporación de conocimientos en productos y procesos productivos. En todos los grupos de países, los productos exportables de la región se han concentrado en productos básicos vulnerables a la evolución económica de los países desarrollados y con precios inestables. Además, algunos de esos productos son intensivos en componentes importados, particularmente los que se procesan en operaciones de ensamblaje, lo que afecta el saldo comercial, y no se prestan mayormente a la articulación con el resto del sistema productivo.

Debido al débil nexo existente entre el proceso de inserción internacional y la estructura productiva, el mayor dinamismo de los flujos comerciales se refleja con mayor intensidad en la expansión de las importaciones que en el aumento de las exportaciones de bienes y servicios. De hecho, en las últimas tres décadas América Latina y el Caribe no ha logrado aumentar significativamente su participación en las exportaciones mundiales de bienes. Entre 1980 y 2010, esta

se elevó marginalmente, de un 5,1% a un 5,7%. Pese a los altos precios de varios de los productos básicos exportados por la región entre los años 2003 y 2008, su participación en las exportaciones mundiales de bienes al término de la década pasada era prácticamente idéntica a la que mostraba al comienzo. Esto revela un desempeño muy poco dinámico en términos del volumen exportado⁸.

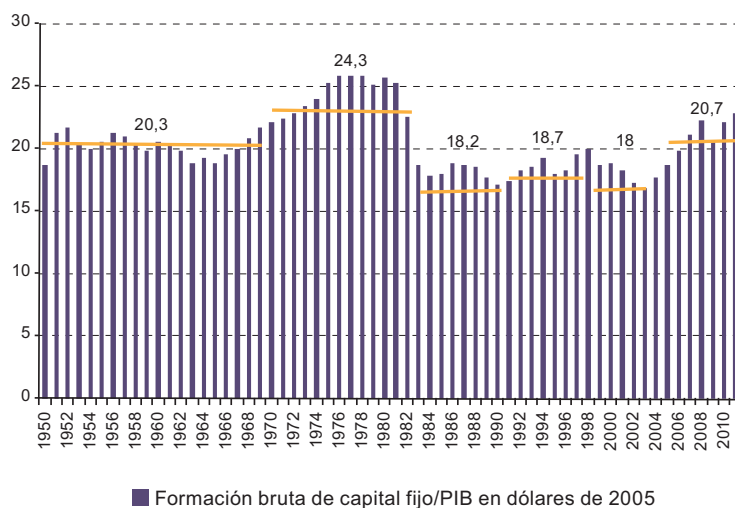
D. Evolución y composición de la inversión

1. Tendencias generales

La tasa de inversión de América Latina ha sido históricamente inferior a la de otras regiones emergentes, en particular de los países de Asia en desarrollo, en los que aumentó de un 27,8% del PIB en 1980 a cifras cercanas al 35% a mediados de los años noventa y superiores al 40% en la actualidad. En cambio, en 2008, año en el que la región registró la tasa más alta de inversión desde 1980, representó solamente un 23,6% del PIB calculado en dólares corrientes (Jiménez y Manuelito, 2011).

En el gráfico III.11 se ilustra la evolución histórica de la formación bruta de capital fijo en América Latina entre 1950 y 2010, calculada como porcentaje del PIB⁹. Como se observa en el gráfico, el período durante el cual la región presentó los niveles más altos de inversión fue la comprendida entre el comienzo de la década de 1970 hasta 1982, años en que el promedio anual ascendió al 24,3% del PIB, aunque incluso registró valores superiores al 25%. Este período fue precedido por dos décadas durante las cuales las tasas de inversión ascendieron al 20% como promedio anual.

Gráfico III.11
AMÉRICA LATINA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1950-2010
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

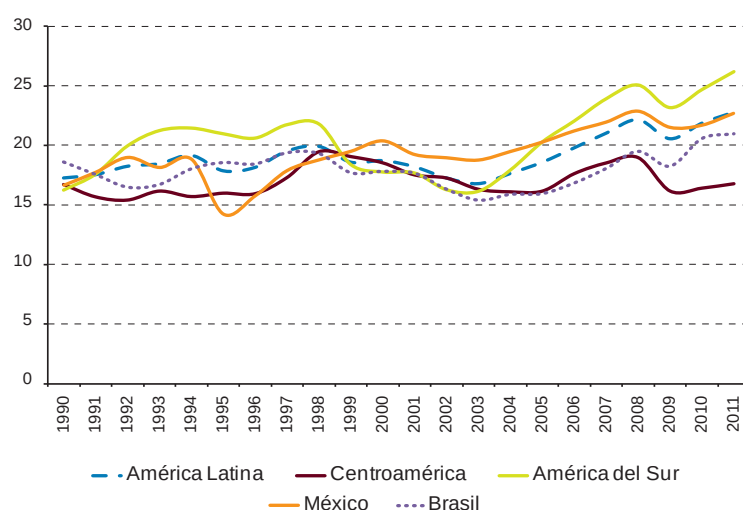
⁸ Asimismo, en las últimas tres décadas la región ha visto disminuir su participación en las exportaciones mundiales de servicios, que se redujo del 4,5% en 1980 al 3,4% en 2010. Más preocupante aun es el bajo peso de la región en la categoría “Otros servicios comerciales”, la de mayor crecimiento a nivel mundial en la última década. En esta categoría se incluyen las actividades más intensivas en tecnología y conocimientos, como los servicios de ingeniería, arquitectura, diseño, informática, legales y contables.

⁹ Promedio regional en dólares constantes de 2005. Corresponde al promedio ponderado por la participación relativa de cada uno de los países de América Latina en la formación bruta total de capital fijo en la región.

Entre 1982 y 2003 varios factores contribuyeron a que la inversión regional se mantuviera en niveles muy bajos: la crisis de la deuda en los años ochenta; las hiperinflaciones que afectaron a varios países entre finales de la década de 1980 y comienzos de la siguiente; las crisis financieras de la Argentina y México en 1995; las consecuencias de la crisis asiática en 1997, y el contagio de las crisis financieras del Brasil y de la Federación de Rusia (1998), Turquía (2000) y la Argentina (2001). Solo en el período 2004-2011 y en el contexto de precios externos muy favorables para las exportaciones, América Latina recuperó los niveles de inversión de las décadas de 1950 y 1960, pero no los máximos históricos. En 2011 la formación bruta de capital fijo equivalió al 22,9% del PIB, porcentaje cercano al de la segunda mitad de los años setenta.

Por otra parte, las subregiones han mostrado una evolución heterogénea en lo que respecta a la inversión (véase el gráfico III.12). En contraste con el período 2004-2008, durante el cual el alza de las tasas de inversión fue generalizada, en el período 2010-2011 su recuperación se centró en los países de América del Sur y México. En los países de Centroamérica, la tasa de inversión se redujo considerablemente en 2009, luego de lo cual se mantuvo en niveles similares a los de la primera mitad de la década de 1990 y considerablemente inferiores a los máximos registrados en 1998. Pese a que en México la tasa de inversión se recuperó después del descenso de 2009, aun no ha alcanzado el nivel del año 2008. En ambos casos, este deficiente desempeño de la inversión puede atribuirse en parte a las consecuencias de la crisis financiera mundial en el principal mercado de destino de las exportaciones de estos países (los Estados Unidos) y, por ende, en sus perspectivas de crecimiento. También incidieron en esta situación variables nacionales como la posición fiscal no consolidada, que dificultaron la adopción de medidas contracíclicas basadas en el aumento de la inversión pública.

Gráfico III.12
AMÉRICA LATINA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO POR SUBREGIONES, 1990-2011^a
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares constantes de 2005)

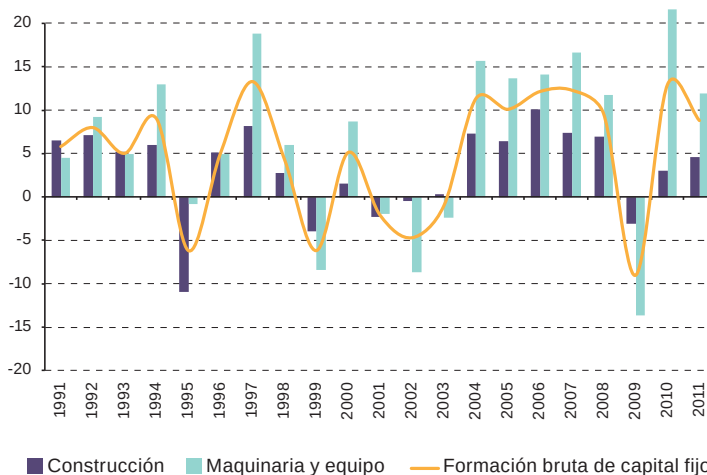


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2512-P), Santiago de Chile, diciembre de 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.2.

^a Composición de la formación bruta de capital fijo: construcción y maquinarias y equipos.

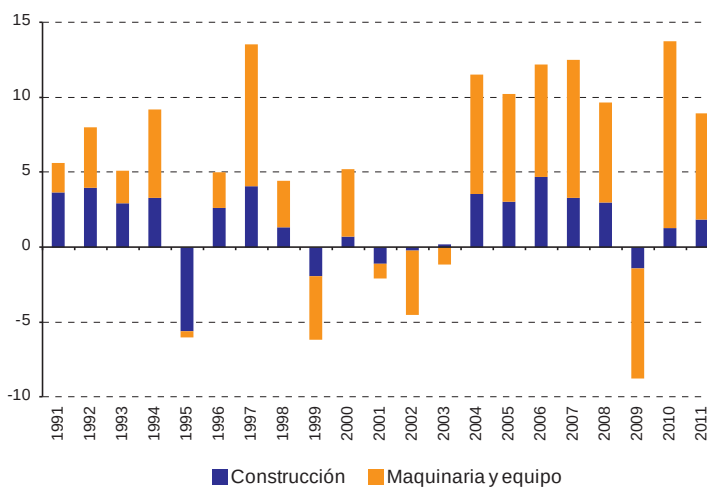
Según los datos disponibles, en el período comprendido entre 1990 y 2011 el aumento de la formación bruta de capital fijo se dio con mayor intensidad en los componentes de maquinarias y equipos (véase el gráfico III.13). Durante el período 1990-2003, es decir en los años previos al auge de los precios de las exportaciones de bienes primarios, la formación bruta de capital fijo creció a una tasa promedio anual del 2,7%, en tanto que la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión en construcción fue de un 1,9% y la de inversión en maquinarias y equipos de un 3,7%. Estas tasas aumentaron considerablemente en el período 2004-2011, en el que la formación bruta de capital fijo se expandió a una tasa promedio anual del 8,5% y las de inversión en construcción y en maquinarias y equipos ascendieron a un 5,3% y un 11,4%, respectivamente (véase el gráfico III.14).

Gráfico III.13
AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO,
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL, 1991-2011
(En porcentajes sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico III.14
AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE LA FORMACIÓN BRUTA
DE CAPITAL FIJO, 1991-2011
(En porcentajes sobre la base de dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Por consiguiente, la contribución de la inversión en maquinarias y equipos al incremento de la formación bruta de capital fijo aumentó en forma considerable a partir de fines de la década de 1990. A comienzos de los años noventa la construcción representaba alrededor de un 55% de la formación bruta de capital fijo y la inversión en maquinarias y equipos alrededor de un 45%. Al final de la primera década del presente siglo estos porcentajes se invirtieron.

La evolución de la inversión en la región ha estado muy determinada por las crisis internas y externas. Su deficiente desempeño se vincula, además, con la reacción de los gobiernos ante las crisis, en particular con las decisiones sobre inversión pública. En los cuadros III.8 y III.9 se muestra la inversión pública y la inversión privada como porcentaje del PIB en los países de América Latina y el Caribe en el período 1980-2010, que se dividió en subperíodos definidos por los años en los que los países se vieron enfrentados a turbulencias que implicaron un cambio de trayectoria en la evolución de este indicador.

Cuadro III.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROMEDIO ANUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR PERÍODO^a
(En porcentajes del PIB sobre la base de precios constantes en moneda nacional de cada país)

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	2,2	1,5	1,6	1,5	1,2	2,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,9	8,2	8,4	6,4	5,2	7,7
Brasil	2,2	2,2	3,2	2,2	1,7	1,8
Chile	1,9	2,4	2,0	2,5	2,4	2,4
Colombia	7,1	7,5	4,7	4,4	3,2	3,7
Costa Rica	8,0	5,5	4,8	4,2	2,6	2,0
Cuba	--	--	--	7,1	6,8	9,4
Ecuador	8,9	5,0	4,5	3,8	5,2	7,6
El Salvador	2,0	2,1	3,5	3,5	3,0	2,1
Guatemala	5,6	3,0	2,8	3,2	3,4	2,6
Honduras	8,3	7,4	9,1	6,8	4,9	3,9
México	11,3	5,8	4,2	3,1	3,4	4,9
Nicaragua	10,5	10,5	7,7	6,6	5,7	3,9
Panamá	8,9	4,4	3,4	4,6	5,0	5,9
Paraguay	5,0	5,1	3,7	3,9	2,7	3,1
Perú	6,3	5,0	4,3	4,5	3,5	4,1
República Dominicana	4,4	4,2	2,9	3,2	2,1	1,5
Uruguay	5,3	4,3	4,1	3,3	3,1	4,3
Venezuela (República Bolivariana de)	16,0	10,0	10,0	9,5	8,8	16,8
América Latina ^b	6,7	5,2	4,7	4,4	3,9	4,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años; y "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos* N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, agosto de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72.

^a La inversión pública corresponde a la formación bruta de capital fijo del gobierno general como porcentaje del PIB.

^b Corresponde al promedio simple de los países considerados.

La composición de la formación bruta de capital fijo por sector institucional se modificó en América Latina en el período 1980-2010. En lo que respecta a la inversión pública, regional y como porcentaje del PIB, los niveles más elevados se registraron en los años 1980-1981 (6,7%), luego de lo cual comenzó a disminuir paulatinamente hasta 1999-2003 (3,9%) (véase el cuadro III.9). En el período 2004-2010, se observó un repunte generalizado (4,8%), aunque de variada intensidad en los distintos países. En esta etapa, el promedio regional de la inversión pública aumentó hasta alcanzar el mayor valor registrado desde 1990. No obstante, en algunos países (El Salvador, Guatemala y República Dominicana), el nivel de inversión pública se mantuvo sostenidamente bajo en el período 1980-2010.

Fuera de la mejoría reciente, el comportamiento históricamente procíclico de la inversión pública y su tendencia declinante de largo plazo son preocupantes por la influencia que ejercen en el crecimiento. En Martner, González y Espada (2012) se indica que entre 1991 y 2010 en una muestra de 18 países de América Latina y el Caribe se observa un conjunto de variables positivamente relacionadas con la expansión del PIB per cápita; estas son la tasa de inversión pública, la tasa de inversión privada, los gastos en educación y el tipo de cambio real. Por el contrario, la inflación y la deuda pública muestran una relación negativa. La elasticidad del crecimiento a la inversión pública (7%) presenta valores altos y significativos, lo que ratifica la importancia de esta variable.

En términos de agentes, en la región se observan diferencias entre la inversión privada y la pública. Como porcentaje del PIB y a nivel regional, la primera de ellas se redujo de un promedio anual del 14,3% en 1980-1981 a un promedio anual del 11,1% en el período 1982-1990, que coincide con la crisis de la deuda, para aumentar posteriormente en 1991-1994 (14,1%) y 1995-1998 (15,6%). Entre los años 1999 y 2003 el nivel de la inversión privada registró una disminución con respecto al período anterior (14,7%), fenómeno que se relaciona con las fluctuaciones externas registradas en ese lapso y que afectaron las expectativas de crecimiento; ejemplos de esto son la crisis de las empresas de tecnología digital en los Estados Unidos y las crisis internas como la que sufrió la Argentina en 2000 (véase el cuadro III.10). En el período 2004-2010, durante el cual subieron los precios de los productos básicos exportados por los países de la región y mejoraron las expectativas de crecimiento, el ritmo de inversión privada aumentó en forma apreciable, de tal manera que su promedio regional fue de un 15,9%.

El desempeño de la inversión privada presenta variaciones entre los países. En algunos casos, su nivel en el período 2004-2010 sigue siendo inferior al registrado en 1980-1981 (Argentina, Brasil y Paraguay), mientras que en otros el nivel promedio anual alcanzado en 2004-2010 es significativamente superior al de 1980 y 1981 (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua). Bolivia (Estado Plurinacional de), el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) son los países de la región con menores niveles de inversión privada. Finalmente, Panamá y el Perú presenta en 2004-2010 niveles similares a los registrados en 1980-1981, aunque a lo largo del período considerado este tipo de inversión ha sido muy volátil. Con las excepciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), el aumento de la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB en el período 2004-2010 obedeció en su mayor parte al incremento de la inversión privada, pese a lo cual esta no fue suficiente para compensar totalmente la contracción de la inversión pública.

Cuadro III.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROMEDIO ANUAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA POR PERÍODO
(En porcentajes del PIB sobre la base de precios constantes en moneda nacional de cada país)

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	22,9	15,8	16,8	18,2	14,5	18,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,1	3,5	6,3	11,8	10,8	7,2
Brasil	20,3	15,1	15,8	15,7	14,1	15,7
Chile	16,6	15,7	23,4	25,3	20,0	23,0
Colombia	10,0	9,0	15,1	16,4	10,9	18,6
Costa Rica	14,2	14,1	15,3	16,7	18,5	19,8
Cuba	...	...	...	4,7	4,5	2,4
Ecuador	13,5	13,1	21,2	20,8	18,2	19,6
El Salvador	10,6	10,5	14,0	15,7	16,3	15,8
Guatemala	6,8	6,0	7,1	8,1	12,8	14,6
Honduras	12,2	8,5	12,8	16,2	19,4	21,3
México	14,3	11,4	14,7	14,0	16,4	16,5
Nicaragua	7,8	7,5	8,4	15,5	18,8	17,8
Panamá	15,5	11,4	18,8	18,1	13,1	15,5
Paraguay	23,0	15,5	19,9	18,6	13,7	13,1
Perú	19,2	14,1	13,9	19,2	15,1	19,2
República Dominicana	16,8	14,3	13,4	17,8	20,0	17,8
Uruguay	12,2	7,1	10,1	12,4	9,1	13,7
Venezuela (República Bolivariana de)	13,3	8,1	6,7	10,6	13,9	12,7
América Latina ^a	14,3	11,1	14,1	15,6	14,7	15,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años; y "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos* N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile, agosto de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.72.

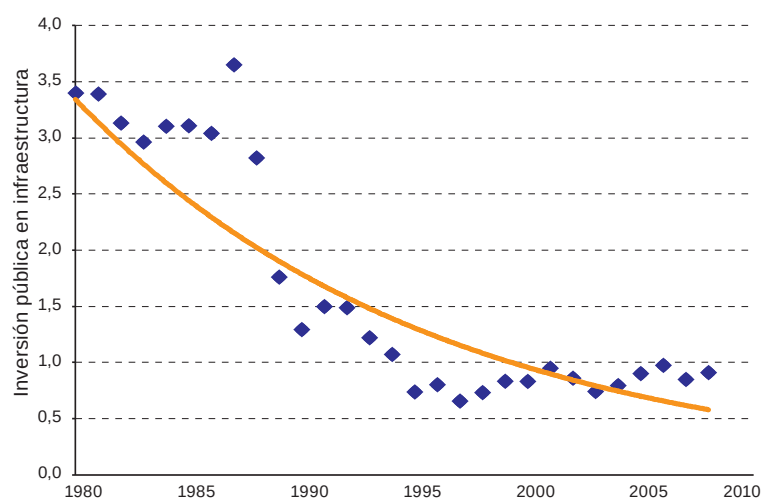
^a Corresponde al promedio simple de los países considerados. (-) dato no disponible.

2. La inversión en infraestructura

El principal componente de la inversión pública es la inversión en infraestructura. En el gráfico III.15 se muestra la tendencia decreciente de ese componente, que fue particularmente pronunciada durante la década perdida de 1980 y en los años noventa. La disminución de la inversión pública refleja, en buena medida, la menor participación del gobierno en las economías de la mayor parte de los países de la región, en particular los procesos de privatización realizados principalmente en los años noventa, así como la participación de actores privados en la provisión de bienes y servicios que hasta entonces prestaban instituciones públicas.

Esta tendencia decreciente se prolongó durante el período 2000-2004, en el que la inversión en infraestructura fue de apenas un 0,8% del PIB, situación que se revirtió levemente entre 2005 y 2008, período en el que ascendió al 0,9% del PIB. Entre las razones que explican este incremento destacan el saneamiento de las cuentas públicas que, junto con la reducción y la mejora del perfil de endeudamiento y el incremento de las reservas internacionales, permitieron a varios países de la región disponer de un mayor margen para implementar las políticas públicas (CEPAL, 2010a).

Gráfico III.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA, 1980-2010
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Georgina Cipoletta Tomassian y Ricardo Sánchez, *UNASUR: Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

El gasto público en infraestructura ha mostrado un comportamiento procíclico, excepto durante la crisis de 2008-2009, lo que indica que ha sido usado como variable de ajuste. Como se observa en el cuadro III.11, en el que se presenta información sobre seis de países de la región¹⁰, este gasto cae en promedio un 36% en la fase contractiva del ciclo económico. La disminución de la inversión pública en infraestructura suele ser superior al incremento en la fase de recuperación; de hecho, en los sectores considerados la intensidad de la contracción supera en un 40% la intensidad de la expansión. En los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, la diferencia entre la caída del nivel de inversión en la fase de contracción y el incremento en la de expansión es aun mayor: de 48% y un 200%, respectivamente. Un comportamiento de este tipo tiene efectos negativos en la acumulación de capital en el transcurso del tiempo.

Cuadro III.11
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): DURACIÓN E INTENSIDAD DE LAS FASES EXPANSIVAS Y CONTRACTIVAS DEL CICLO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA, 1980-2010

	Expansión		Contracción	
	Duración	Intensidad	Duración	Intensidad
Total	2,7	25,6	2,2	-35,6
Sector eléctrico	1,9	34,7	2,0	-51,5
Camino y vías férreas	2,1	32,3	1,7	-33,1
Telecomunicaciones	1,8	28,1	1,9	-58,0
Aguas y servicios sanitarios	1,6	24,2	1,7	-23,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

¹⁰ La Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, países que representan el 85,5% del PIB regional.

La inversión pública influye positivamente en la trayectoria de crecimiento a mediano y largo plazo, por lo que se considera necesario que los países la protejan de los altibajos de la actividad económica. Lo anterior significa que, más que orientarse a la atención de las necesidades de ajuste coyuntural de la demanda agregada a corto plazo, las políticas de inversión pública debería formularse en función de sus efectos en la estructura productiva y el crecimiento a mediano y largo plazo (véase el capítulo VI). Ello permitiría sostener la transformación de la estructura productiva de las economías, a fin de elevar en forma permanente las tasas de crecimiento, de conformidad con las necesidades de desarrollo de los países de la región.

En el contexto de la revolución tecnológica, la inversión en infraestructura de banda ancha es clave, debido a que sirve de plataforma para la provisión de servicios de diversa índole que permean los diferentes sectores y, además, tienen efectos directos en el crecimiento económico y la inclusión social. Entre esos servicios destacan los de educación (servicios y acceso a información a distancia, desarrollo de nuevos modelos de enseñanza y aprendizaje), salud (servicios de diagnóstico remoto), gestión pública (mayor transparencia, participación ciudadana, acceso a información gubernamental) y protección del medio ambiente (Jordán, Galperin y Peres, 2010).

Pese a los avances logrados en los últimos años en algunos países de la región, la banda ancha continúa siendo cara, en términos absolutos y en relación con el ingreso per cápita; su calidad, medida en términos de velocidad de conexión y latencia, es baja. Esto se traduce en una importante brecha de acceso y uso con los países más avanzados. De acuerdo a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en 2010 la penetración promedio en la modalidad de acceso fijo fue de un 7% en América Latina y de un 26% en los países de la OCDE; en la modalidad de acceso móvil fue del 8% y el 57%, respectivamente.

En cuanto al costo del acceso, en América Latina el precio promedio correspondiente a una velocidad de 1 Mbps es de 25 dólares y en casos extremos supera los 100 dólares. En Europa -entre otros países en España, Italia y Francia- la tarifa promedio de acceso a la misma velocidad es cercana a los 5 dólares, mientras que en la República de Corea es inferior a un dólar. En cuanto a la velocidad de conexión, factor determinante de la calidad, en América Latina asciende a 3,1 Mbps para la bajadas y a 1,3 Mbps para la subida de datos, mientras que en los países de la OCDE la velocidad de conexión es de 12,1 Mbps de bajada y de 3,0 Mbps de subida. En los países de la Unión Europea la conexión se realiza a una velocidad de 13,8 Mbps de bajada y 4,0 Mbps de subida.

Así, la región presenta un importante rezago en términos de desarrollo de infraestructura de banda ancha, que se refleja en crecientes brechas de acceso, velocidad de conexión y calidad. La solución de este problema exige una combinación de mayor inversión pública y privada para expandir la infraestructura, en particular las conexiones internacionales y el desarrollo de puntos de intercambio de tráfico (conocidos como IXP por su sigla en inglés) tanto a nivel nacional como entre grupos de países¹¹.

En suma, la inversión es un vínculo clave entre presente y futuro, entre ciclo y tendencia. En la presente sección se demuestra el fuerte impacto que han tenido las crisis en la inversión, que no ha recuperado los niveles de la década de 1970, a pesar del repunte significativo de los últimos años. La inversión pública no ha sido lo suficientemente dinámica como para tener efectos

¹¹ En el campo de las conexiones internacionales y el desarrollo de puntos de intercambio de tráfico, la CEPAL, con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea, opera como secretaria técnica del Diálogo Regional de Banda Ancha, integrado por diez países, en su mayor parte de América del Sur, y ha puesto en marcha el Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA).

importantes de atracción (*crowding in*), particularmente en áreas como la infraestructura, cuyas carencias son muy significativas¹². El hecho de que durante las crisis sea más fácil recortar el gasto público en inversión que en otras áreas ha limitado el dinamismo de esta variable como catalizador de la inversión privada. Y, a pesar de la abundancia de recursos externos de que se dispuso en algunos períodos, esta última ocupó solo parcialmente el vacío dejado por la inversión pública. La principal variable que influye en las decisiones de inversión no es la disponibilidad de ahorro, sino la rentabilidad esperada. Los macroprecios y la escasa inversión pública, en un contexto de volatilidad e incertidumbre, han impedido una respuesta de la inversión privada acorde con los requerimientos del desarrollo, con los consiguientes efectos en el crecimiento, la productividad y el empleo.

E. La inversión extranjera directa

Durante las últimas décadas, los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe han aumentado en forma considerable y las empresas transnacionales se han consolidado como una piedra angular de la estructura productiva de los países de la región¹³. A partir de las reformas de mercado predominó la convicción de que la IED era un propulsor del desarrollo que tenía efectos positivos automáticos en las economías receptoras. De acuerdo con esta visión, se destacaba la función de la IED como complemento del ahorro interno, y fuente de nuevos aportes de capital y de beneficios en materia de transferencias de tecnología y de derrames (*spillovers*) de productividad. Asimismo, se otorgaba prioridad al monto, considerado más importante que la calidad, lo que llevó a los países a tratar de maximizar la IED de las empresas transnacionales, principales actores del fenómeno. De hecho, estas empresas, tanto en las operaciones que realizan en sus países de origen como en el extranjero, generan un valor agregado que corresponde a cerca del 25% del PIB mundial. En sus actividades en el exterior, las subsidiarias de las empresas transnacionales aportan más de un 10% del PIB mundial y de un tercio de las exportaciones mundiales, lo que acentúa aún más su relevancia en las cadenas globales de valor (UNCTAD, 2011, pág. 24). Además, las empresas transnacionales son los agentes más activos en el área de investigación y desarrollo (I+D); de hecho, son la fuente de cerca del 50% del gasto total en I+D y de más de dos tercios del gasto privado mundial en esta área (UNCTAD, 2005, pág. 119). En este universo se observa una tendencia al aumento de la participación de empresas de las economías emergentes. En la región, las empresas translatinas han sido particularmente dinámicas en rubros como las telecomunicaciones, la producción de cemento, la siderúrgica, la petroquímica, las aerolíneas, el sector bancario, la generación de energía eléctrica, la producción de carne y las tiendas por departamentos (CEPAL, 2012).

En este contexto, la IED y las empresas transnacionales son un elemento relevante de la estructura productiva de América Latina y el Caribe por diversos motivos. En primer lugar, estas empresas están presentes en prácticamente todos los países y en todas las actividades productivas

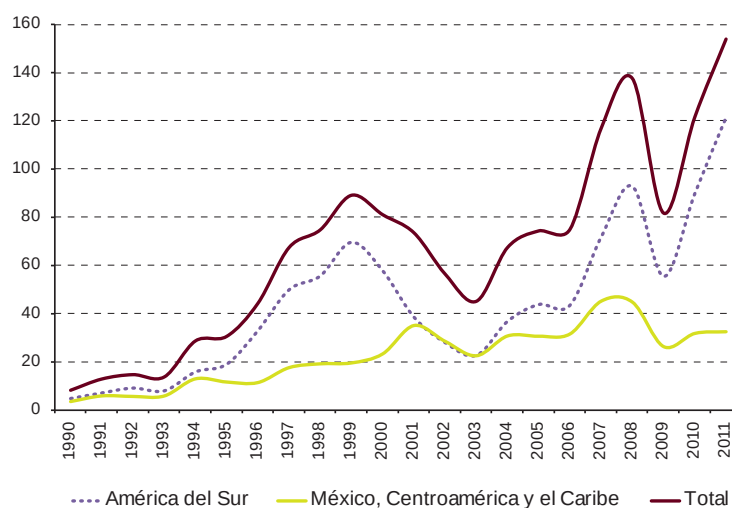
¹² Se ha estimado que la inversión anual en infraestructura necesaria para satisfacer la demanda prevista en la región sería del orden del 5% de PIB regional durante 15 años (Perrotti y Sánchez, 2011).

¹³ Las cifras de IED corresponden a entradas de inversión extranjera directa, descontadas las desinversiones (repatriaciones de capital) realizadas por inversionistas extranjeros. En las cifras de IED no se consideran las corrientes recibidas por los principales centros financieros del Caribe. Estos datos difieren de los contenidos en el *Estudio económico de América Latina y el Caribe* y el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (2011), en los que se presenta el saldo neto de la inversión extranjera, que corresponde a la inversión directa en la economía declarante menos la inversión directa en el exterior.

y de servicios, e incluso muchas de ellas son actores destacados, que suelen tener una posición oligopólica en los mercados pertinentes. En segundo lugar, la IED se concreta mediante dos mecanismos: fusiones y adquisiciones e inversiones en nuevas plantas. Estas últimas son un componente de la formación bruta de capital fijo. En tercer lugar, el posicionamiento de estas empresas es un factor clave para entender los patrones de inserción internacional de los países de la región, en particular respecto de sus exportaciones. En cuarto término, son relevantes en los sectores más modernos y en las actividades con mayor contenido tecnológico que se llevan a cabo en la región. En quinto lugar, tienen una fuerte participación en las actividades de I+D e innovación industrial en las economías regionales de mayor magnitud, especialmente en la Argentina, el Brasil y México.

En los últimos años, América Latina y el Caribe se ha afianzado como destino atractivo para las empresas transnacionales. Entre los años 2007 y 2011, América Latina y el Caribe recibió IED por más 120 mil millones de dólares en promedio por año (véase el gráfico III.16). De hecho, en 2010 y 2011 la región recibió montos sin precedentes por concepto de IED, que equivalen aproximadamente al 10% del total mundial.

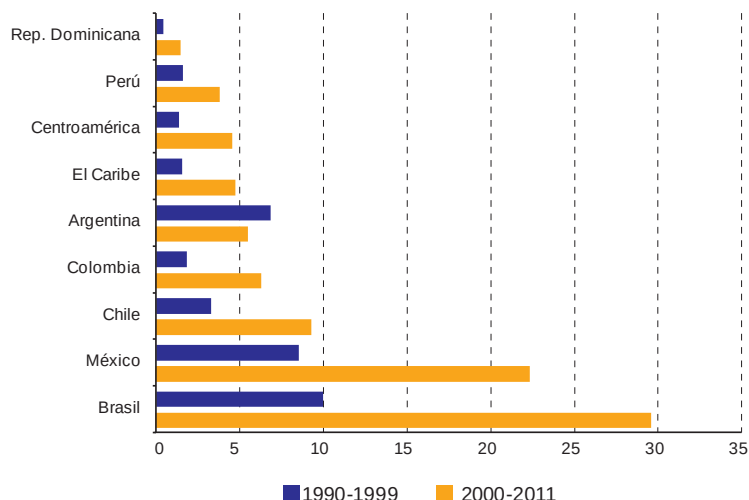
Gráfico III.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO DE IED, TOTAL Y POR SUBREGIÓN, 1990-2011
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales al 16 de abril de 2012.

Las empresas transnacionales se han beneficiado del buen desempeño económico de la región, donde encuentran mercados atractivos con gran potencial de crecimiento. Todos los países y las subregiones que se incluyen en el gráfico III.17 presentan un marcado aumento de la IED en la década de 2000 en comparación con la anterior, pese a la gran importancia que tuvieron en los años noventa los procesos de privatización de empresas estatales en los que participaron empresas transnacionales. Los mayores receptores de IED han sido las dos economías más grandes de la región (Brasil y México) seguidas por la Argentina, Chile y Colombia. Sin embargo, en comparación con el PIB de los países, destacan por su importancia relativa como receptores las pequeñas economías del Caribe y Chile (CEPAL, 2012).

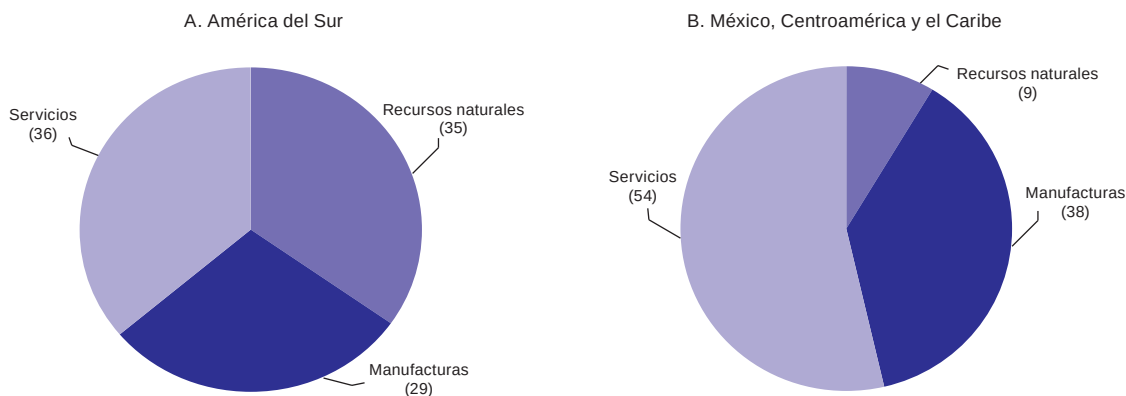
Gráfico III.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-2011
(En miles de millones de dólares, promedios anuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales al 16 de abril de 2012.

En términos de composición, el sector de servicios (telecomunicaciones, energía y comercio minorista, entre otros) ha sido el mayor receptor de IED. En la producción de bienes se observan dos patrones. En América del Sur, la IED se ha concentrado en los sectores de recursos naturales y, en menor medida, en el sector manufacturero, fundamentalmente en el Brasil, país en el que destacan las inversiones en la producción de automóviles. En México, Centroamérica y el Caribe la IED en el ámbito productivo está más relacionada con las actividades de la industria manufacturera de exportación, y muestra una elevada concentración en el sector de automóviles (México) y el ensamblaje en zonas francas, pero tiene una baja participación en la elaboración de productos basados en recursos naturales (véase el gráfico III.18).

Gráfico III.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTORES, 2005-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 16 de abril de 2012.

Las estrategias predominantes de las empresas transnacionales se centran en la búsqueda de materias primas, mercados internos, eficiencia en las plataformas de exportación y activos tecnológicos de importancia estratégica y capital humano altamente capacitado (Dunning, 2002). Este marco ayuda a comprender las características de la inserción internacional de los países de la región, determinada en muy alto grado por la presencia de empresas transnacionales (véase el cuadro III.12). Aquellas orientadas a la búsqueda de recursos naturales se han concentrado en los países del Cono Sur y, en los últimos años, han vivido un período de auge debido al alto precio de las materias primas. Los principales beneficios de estas operaciones de las empresas transnacionales son el aumento de las exportaciones, la generación de empleo en áreas no urbanas y una mayor recaudación fiscal proveniente del pago de impuestos.

Cuadro III.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OPERACIONES DE EMPRESAS TRANSNACIONALES

Estrategia	Búsqueda de recursos naturales	Búsqueda de mercados	Búsqueda de eficiencia en plataformas de exportación
Producción de bienes (por sector)	Petróleo y gas: Argentina, Comunidad Andina Minería: Chile, Argentina, Comunidad Andina	Automóviles: Brasil y Argentina Industria química: Brasil Alimentos y bebidas: Argentina, Brasil y México	Automóviles: México Electrónica: México, Centroamérica y el Caribe Confecciones: Centroamérica y México
Servicios	Turismo: México, Centroamérica y el Caribe	Finanzas: México, Chile, Argentina, Venezuela (República Bolivariana de), Colombia, Perú, Brasil Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile, Perú, Venezuela (República Bolivariana de) Comercio: México, Brasil y Argentina Energía: Colombia, Brasil, Chile, Argentina, Centroamérica Gas: Argentina, Chile, Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de)	Servicios empresariales: México, Centroamérica y el Caribe

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Los principales problemas que se plantean en relación con las actividades financiadas con recursos de IED obedecen a que, en muchos casos, estas se realizan en enclaves; además, se caracterizan por un escaso procesamiento de los recursos naturales y por tener efectos negativos en lo que respecta a la sustentabilidad del medio ambiente, que han dado origen a serios conflictos con comunidades locales, así como por una estrecha dependencia de los ciclos de los precios de las materias primas. Además, dado el alto grado de concentración de la propiedad y la aplicación de una lógica de enclave, el incremento de la productividad se concentra en pocas empresas y su extensión a otros sectores de la economía es bastante limitada.

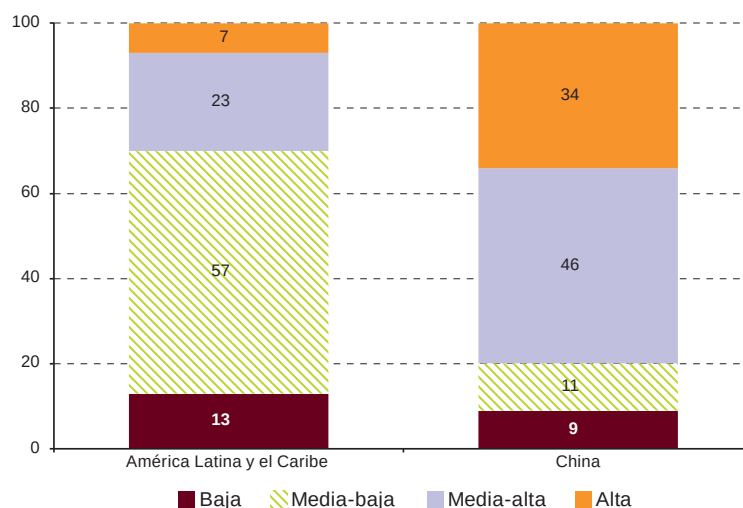
La estrategia de búsqueda de mercados locales o regionales de las empresas transnacionales se ha aplicado fundamentalmente en las economías de mayor magnitud de la región (Argentina, Brasil y México), en las que la IED se concentra en los sectores de servicios y en la producción de bienes como automóviles, productos químicos y alimentos y bebidas. En los últimos años, las empresas transnacionales han incrementado las inversiones asociadas a esta estrategia, aprovechando el buen desempeño económico de la región y la existencia de una creciente clase

media con mayor poder adquisitivo (Franco, Hopenhayn y León, 2010). Estas actividades han dado lugar a la creación de encadenamientos productivos y al desarrollo del empresariado local en algunos sectores, entre otros el de alimentos y bebidas; en algunos casos también son importantes en términos de difusión de tecnología. En el Brasil alrededor del 50% del gasto del sector privado en I+D industrial proviene de empresas transnacionales, que es especialmente relevante en los sectores automotor y electrónico. Este país se ha consolidado como destino de inversiones asociadas a actividades de I+D de las empresas transnacionales, a tal punto que algunas subsidiarias han adquirido relevancia en el marco de la estrategia global de innovación de las casas matrices.

En México, Centroamérica y el Caribe ha predominado una estrategia de búsqueda de eficiencia en plataformas de exportación (operaciones de ensamblaje de productos de exportación destinados fundamentalmente al mercado de los Estados Unidos). Estas actividades se han traducido en una expansión de las exportaciones, pero han sido insuficientes en materia de transferencia de tecnología, capacitación de recursos humanos, establecimiento y profundización de encadenamientos productivos con empresas locales y, en un contexto más amplio, no han facilitado la transformación de las plataformas de exportación en centros de manufactura. En este sentido, los principales factores limitantes de este tipo de IED se asocian a la concentración en la producción de bienes de bajo valor agregado y la escasa creación de aglomeraciones productivas.

El estudio de las inversiones en nuevas plantas manufactureras, principal mecanismo para aumentar la capacidad productiva, permite llegar a conclusiones ilustrativas utilizando una clasificación tecnológica sectorial. Como se muestra en el gráfico III.19, el 70% de las inversiones extranjeras directas realizadas en el sector manufacturero entre 2003 y 2011 en América Latina y el Caribe se concentraron en sectores con contenido tecnológico bajo o medio- bajo (alimentos y bebidas, textiles, calzado, papel y minería y metales, entre otros); en comparación, en China el 80% de estas inversiones se canaliza a sectores de tecnología media-alta o alta (automotor, farmacéutico, de maquinarias, de instrumentos médicos y de productos químicos, entre otros).

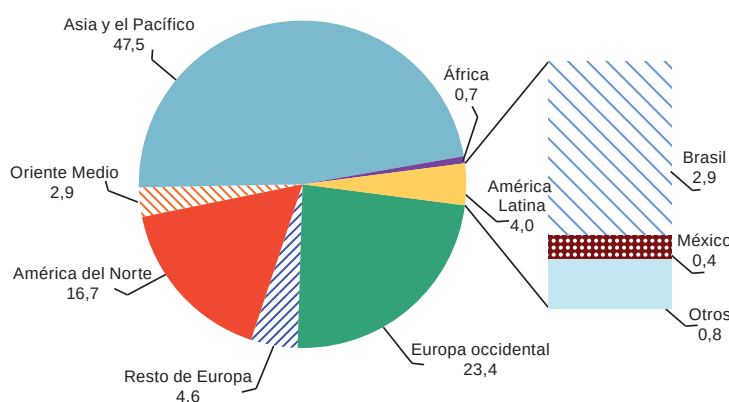
Gráfico III.19
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2003-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Por otra parte, en materia de actividades de I+D relacionadas con inversiones extranjeras directas, la región ocupa una posición marginal por el hecho de ser el destino de solo un 4% de estas actividades a nivel mundial (véase el gráfico III.20). En cambio, los países de Asia en desarrollo reciben cerca del 50% de este tipo de inversiones, que en el caso de América Latina y el Caribe se concentran en el Brasil, único país que se ha logrado insertar significativamente en el proceso de internacionalización de actividades de I+D de las empresas transnacionales. La gran diferencia entre la IED que recibe la región y la orientada a los países en desarrollo más dinámicos plantea dudas sobre los efectos indirectos de la IED en materia de desarrollo de capacidades y efectos de derrame en la esfera de la tecnología.

Gráfico III.20
DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS CORRESPONDIENTES A PROYECTOS TRANSFRONTERIZOS
ASOCIADOS A ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, 2008-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En tanto, la búsqueda de mercados de servicios se ha dado prácticamente en toda la región y las empresas aprovecharon los amplios procesos de privatización de los años noventa para convertirse en actores protagónicos en esta esfera, en muchos casos detentando posiciones oligopólicas. En la actualidad, las grandes empresas transnacionales son determinantes en la evolución sectorial en las áreas de las telecomunicaciones, la energía, la banca y el comercio, entre otras. Las actividades de estas empresas han contribuido a incrementar la competitividad sistémica de las economías. Las principales dificultades que se plantean en este ámbito se relacionan con la regulación y la falta de incentivos que fomenten una mayor competencia y, por lo tanto, el traspaso de más beneficios en materia de acceso y costos, a grandes segmentos de la población.

La información disponible demuestra que los efectos de las operaciones de empresas transnacionales en la región son muy heterogéneos. Sin embargo, queda en evidencia que gran parte de sus efectos se asocian, por una parte, a las capacidades productivas, tecnológicas y de capital humano de cada país y, por otro, a los marcos regulatorios sectoriales, en particular los del sector de servicios¹⁴. En conjunto, estos factores conforman un sistema que puede favorecer o

¹⁴ En términos generales, la visión crítica respecto del fenómeno de la IED en la región se basa en factores tales como el desplazamiento de la inversión interna, la pérdida de soberanía, la explotación excesiva de recursos no renovables, la

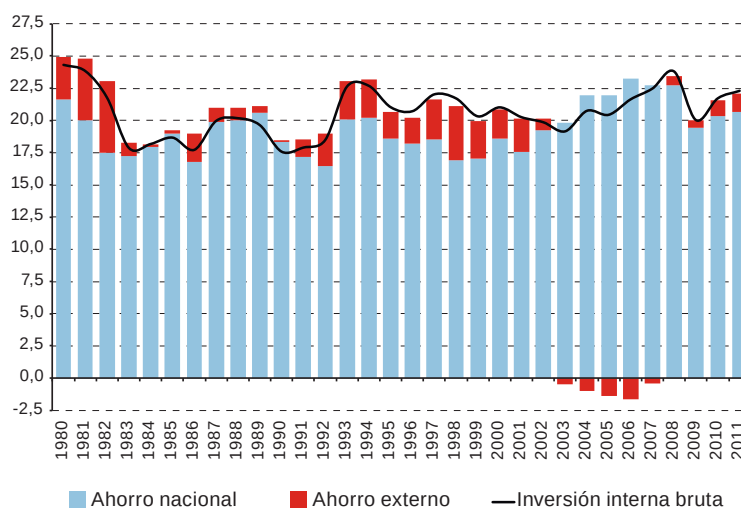
limitar los beneficios de la IED para los países receptores. Por lo tanto, la adopción de un conjunto de políticas en las que se combine la atracción de inversión extranjera directa con medidas de cambio estructural no solo fomentaría el establecimiento de las empresas transnacionales de mayor calidad en sectores con mayores posibilidades de derrame y desarrollo y fortalecimiento de capacidades; también facilitaría la integración de esas empresas en las economías locales y potenciaría diferentes dimensiones del desarrollo (CEPAL, 2012).

F. El financiamiento de la inversión

1. Las fuentes de financiamiento: Ahorro interno y ahorro externo

A largo plazo, el financiamiento externo, condicionado por el acceso a los mercados internacionales de capital, ha contribuido a la expansión de la inversión en la región. Los episodios de restricción de ese tipo de financiamiento atribuibles a cambios en el entorno financiero global o a crisis internas que acentúan el riesgo representado por un país, se han traducido en disminuciones de las tasas de inversión, al menos desde el inicio de la crisis de la deuda externa en 1982 y hasta 2003 (véase el gráfico III.21).

Gráfico III.21
AMÉRICA LATINA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN, 1980-2011
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En varias economías se produjo un cambio significativo de este escenario en el período 2003-2008, durante el cual se registró un sostenido aumento de la tasa de inversión, paralelamente a un considerable incremento del ahorro nacional, esencialmente como consecuencia de la acentuada alza del ingreso.

mayor vulnerabilidad externa, la mayor concentración en industrias no competitivas, la degradación del medio ambiente y el incumplimiento de las normas laborales.

En el ámbito regional se observan diferencias entre los países. En los cuadros III.13, III.14 y III.15 se presenta información sobre el ahorro total, nacional y externo, en dólares corrientes y como porcentaje del PIB. Tanto a nivel regional como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el ahorro total aumentó en el período 2004-2010 con relación a las cifras registradas en los períodos anteriores. Sin embargo, en muchos países las tasas de ahorro de ese período, consideradas en términos de promedio anual, se sitúan en un nivel similar o inferior al de los años 1980 y 1981.

Cuadro III.13
AMÉRICA LATINA: AHORRO TOTAL, PROMEDIOS SIMPLES, 1980-2010
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares corrientes)

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	24,5	18,4	17,7	20,0	15,2	22,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,8	13,5	15,8	18,7	16,1	15,1
Brasil	24,1	21,5	20,4	17,4	17,2	18,1
Chile	21,5	19,0	24,2	26,9	21,5	21,3
Colombia	19,8	19,9	22,5	22,2	16,2	22,1
Costa Rica	27,8	25,4	19,8	18,2	19,5	23,2
Cuba		25,4	8,0	12,8	10,7	11,0
Ecuador	12,8	17,1	14,1	13,8	13,8	16,9
El Salvador		13,9	18,1	17,0	16,7	15,3
Guatemala	16,5	12,6	16,4	14,7	19,1	18,6
Honduras	22,9	17,5	30,5	31,4	27,7	28,3
México	27,3	21,2	22,3	23,3	22,3	25,0
Nicaragua	20,2	21,6	20,4	27,5	29,9	29,6
Panamá	28,2	15,7	23,6	27,5	20,5	22,8
Paraguay	28,8	23,7	23,8	25,2	19,4	18,3
Perú	29,4	23,5	19,0	23,8	19,4	22,1
República Dominicana	23,7	21,0	18,2	17,0	21,4	17,8
Uruguay	16,4	13,1	15,5	15,4	13,4	18,1
Venezuela (República Bolivariana de)	23,8	18,9	18,8	23,3	22,9	25,2
América Latina	22,6	19,1	19,4	20,8	19,1	20,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro III.14
AMÉRICA LATINA: AHORRO NACIONAL, PROMEDIOS SIMPLES, 1980-2010
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares corrientes)

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	22,0	16,5	15,4	16,6	16,2	24,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,5	14,8	7,9	11,8	10,8	23,3
Brasil	19,3	20,2	19,9	14,1	14,3	17,7
Chile	10,8	13,3	21,5	22,9	20,6	23,3
Colombia	18,2	19,1	22,4	18,2	16,1	20,1
Costa Rica	12,8	17,1	14,1	13,8	13,8	16,9
Cuba						10,9
Ecuador	10,8	(0,2)	15,9	18,0	21,7	22,3
El Salvador			15,7	15,4	13,9	11,5
Guatemala	12,1	9,0	12,3	10,7	13,5	14,5
Honduras	5,1	5,4	15,9	21,7	16,7	20,8
México	21,8	21,6	16,3	21,5	19,9	24,3
Nicaragua	(1,8)	5,7	(7,7)	6,8	10,2	13,6
Panamá	25,7	24,4	25,6	24,1	18,3	22,6
Paraguay	23,4	18,8	21,3	22,3	19,5	18,6
Perú	24,2	20,5	13,1	16,9	17,2	22,2
República Dominicana	13,7	16,6	14,8	16,1	20,2	13,7
Uruguay	10,8	11,8	14,5	14,1	11,5	16,0
Venezuela (República Bolivariana de)	30,8	21,3	18,3	27,2	30,5	35,0
América Latina	16,2	15,0	15,4	17,3	16,9	19,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro III.15
AMÉRICA LATINA: AHORRO EXTERNO, PROMEDIOS SIMPLES, 1980-2010
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares corrientes)

	1980-1981	1982-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2003	2004-2010
Argentina	2,5	1,9	2,7	3,4	(1,0)	(2,3)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,3	(1,3)	7,9	6,9	5,3	(8,5)
Brasil	5,0	1,3	0,5	3,3	2,8	0,3
Chile	10,7	5,7	2,8	4,0	0,9	(2,0)
Colombia	1,6	0,8	(0,8)	4,0	0,1	1,9
Costa Rica	15,0	8,3	5,6	4,3	5,7	6,3
Cuba						1,0
Ecuador	4,4	6,5	5,2	4,0	(0,3)	2,1
El Salvador		4,3	2,3	1,6	2,8	3,7
Guatemala	4,4	3,6	2,0	3,9	5,7	4,1
Honduras	11,5	5,2	8,2	3,8	5,8	6,7
México	5,5	(0,3)	6,1	1,7	2,4	0,7
Nicaragua	22,0	15,0	28,3	20,7	19,7	16,0
Panamá	2,5	(8,7)	(2,0)	3,4	2,2	0,2
Paraguay	5,4	4,8	2,5	2,8	0,1	(0,3)
Perú	5,3	3,0	5,9	6,9	2,1	(0,0)
República Dominicana	10,0	4,4	1,6	1,3	1,1	4,1
Uruguay	5,5	1,3	1,0	1,3	1,9	2,5
Venezuela (República Bolivariana de)	(7,0)	(2,4)	0,5	(4,0)	(7,5)	(9,2)
América Latina	5,1	1,9	5,0	4,4	2,8	1,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

El análisis de la estructura del ahorro permite observar que el ahorro nacional ha aumentado en forma paulatina, en tanto que el ahorro externo ha ido disminuyendo. En los años 2004-2010 se registraron los niveles más elevados de ahorro nacional del período 1980-2010, pero las tasas varían mucho de un país a otro. En México y América del Sur, con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Paraguay y el Uruguay, las tasas de ahorro nacional superan el 20%, mientras que Centroamérica, con la excepción de Honduras, presenta tasas del 10% al 17%¹⁵.

La evolución del ahorro externo ha tenido un comportamiento diametralmente opuesto en los últimos años (2004-2010), período en el que se registran los menores niveles de este agregado, debido al mejor desempeño de las cuentas externas de todos los países de la región, aunque en este ámbito también se observa una acentuada heterogeneidad. Varios países de América del Sur presentan tasas de ahorro externo negativas, de un 2,5% del PIB e incluso inferiores. La contracción del ahorro externo refleja el mejor desempeño de las cuentas externas atribuible al considerable aumento de los precios de los metales y los hidrocarburos, que condujeron a un alza significativa de las exportaciones de bienes y un fuerte crecimiento del ingreso nacional; en este grupo destacan Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de).

En los países de Centroamérica el panorama general suele ser distinto, puesto que siguen manteniendo valores elevados y positivos de ahorro externo que, en conjunto con los bajos niveles de ahorro nacional, explican su dependencia del primero para sostener los niveles de inversión¹⁶.

2. El sistema financiero y el financiamiento del sector productivo

a) Caracterización del sistema financiero

El desarrollo de los sistemas financieros, específicamente de la capacidad de las entidades financieras para canalizar ahorro al financiamiento de actividades productivas, sigue siendo una tarea pendiente en América Latina y el Caribe.

Un sistema financiero desarrollado se caracterizaría por tomar en consideración la heterogeneidad estructural de la región, como también por la capacidad de ofrecer instrumentos o prestar servicios que respondieran a la diversidad del entramado productivo y a la necesidad de fortalecer sus encadenamientos. Los mercados financieros de la región presentan problemas de segmentación y de dificultad de acceso al crédito de gran parte de las empresas, especialmente de las empresas pequeñas y las microempresas, lo que tiene consecuencias negativas en términos de generación de empleo. Las asimetrías del acceso al financiamiento refuerzan las desigualdades preexistentes en materia de capacidad e inserción en los mercados externos, y dan origen a un círculo vicioso que acentúa la vulnerabilidad de las empresas más pequeñas y dificulta su proceso de expansión (CEPAL, 2010a). Estas asimetrías imponen obstáculos a la innovación o la integración de innovaciones intensivas en capital físico y mano de obra más calificada.

El sistema bancario, el componente más importante de la estructura financiera de los países de la región, suele otorgar préstamos a corto plazo que no siempre responden a las necesidades de financiamiento de proyectos de inversión. Los mercados de crédito bancario están segmentados y

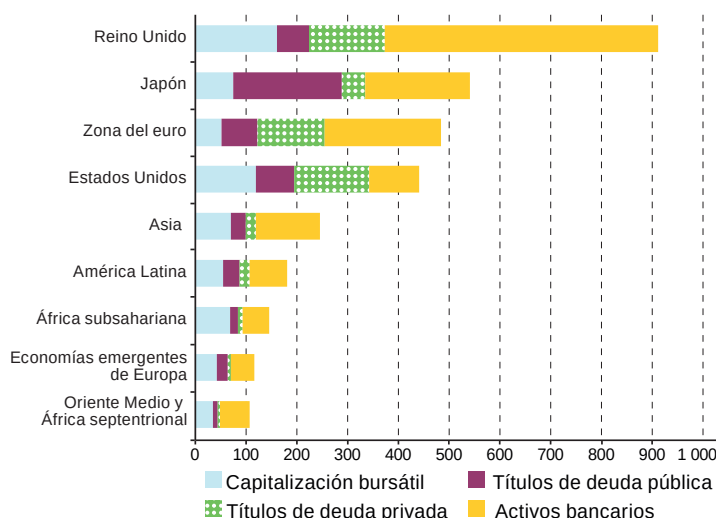
¹⁵ Como se indica en el cuadro III.14, Venezuela (República Bolivariana de) es el país de la región que registra la tasa más alta de ahorro nacional (35%), que además es muy superior a la de los demás países. Si se excluye del cálculo a este país, el promedio regional de la tasa de ahorro nacional se situaría en un 19,1%.

¹⁶ En el anexo II.2 se presenta información detallada sobre la dinámica del ahorro público y privado.

las empresas de mayor tamaño son las que tienen más facilidades de acceso al crédito. Por no contar con garantías suficientes y debido a su reducido tamaño, la gran mayoría de las empresas pequeñas y las microempresas no son sujetos de crédito. El financiamiento mediante créditos bancarios externos se ha ampliado en los últimos años, pero también suele estar dirigido a las empresas de mayor tamaño. Si bien hay otras entidades, fuera del sistema bancario, que ofrecen financiamiento al sector productivo, también son excluyentes y su acceso a ellas es segmentado.

El acervo de activos financieros (incluidos los activos bancarios, la capitalización bursátil y el acervo de títulos de deuda pública y privada), que es el principal indicador de la profundidad del sistema financiero de la región, ascendía en 2010 a alrededor de 8.400 millones de dólares, cifra equivalente al 180% del PIB regional y muy inferior a los activos financieros de los Estados Unidos y la zona del euro, que ascienden a más de 64.000 millones de dólares (442% del PIB) y casi 59.000 millones (484% del PIB), respectivamente, e incluso mucho menor que los de Asia (véase el gráfico III.22).

Gráfico III.22
PROFUNDIDAD FINANCIERA EN REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS
(Acervo de activos financieros como porcentaje del PIB)

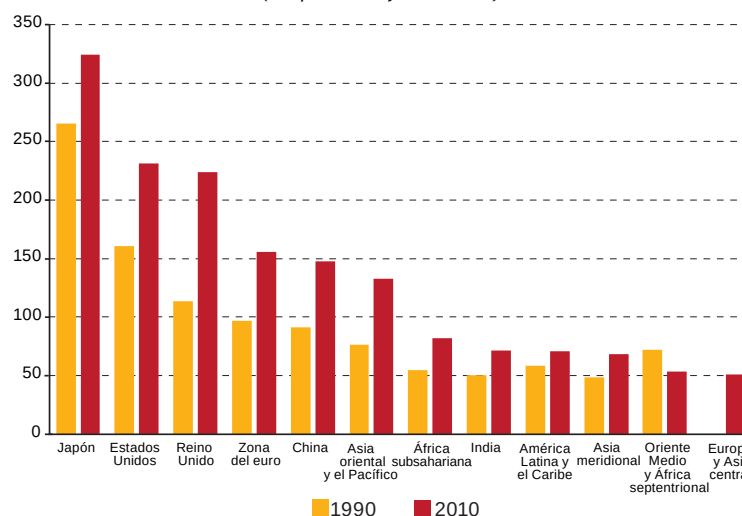


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Global Financial Stability Report (FMI) varios números.

La profundidad del sector bancario del sistema financiero de la región es inferior a la de varios países desarrollados y otras regiones en desarrollo (véase el gráfico III.23). En 2010, el crédito interno del sector bancario equivalió, en promedio, al 71% del PIB, porcentaje inferior en cerca de 62 puntos porcentuales a la relación que presentan los países de Asia oriental y el Pacífico. Además, la transformación de depósitos en créditos es baja, lo que refleja la preferencia de los bancos por mantener parte de sus activos en bonos públicos, que limita el monto de préstamos que pueden ofrecer a las empresas privadas.

Los bancos privados han tenido en general un comportamiento procíclico, que restringe la expansión del crédito en períodos de menor actividad económica, a diferencia de la banca pública, que ha tendido a desempeñar un papel contracíclico, como ocurrió en el bienio 2008-2009 a raíz de la crisis financiera mundial (véase el gráfico III.24).

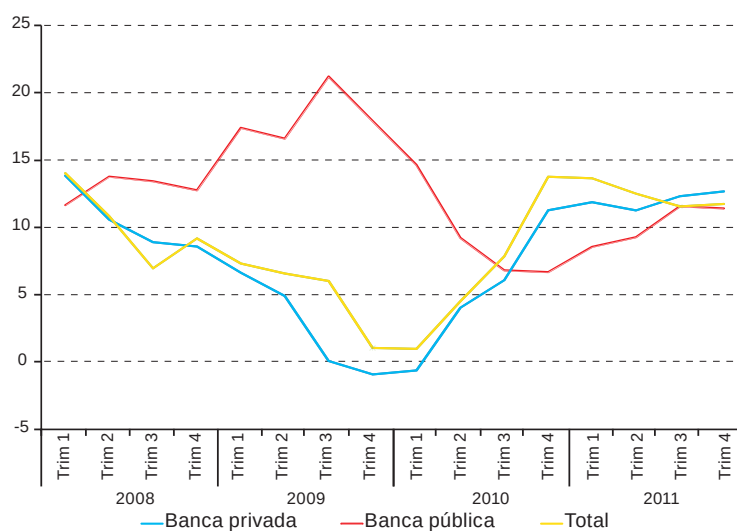
Gráfico III.23
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y OTRAS REGIONES SELECCIONADAS: CRÉDITO INTERNO
 DEL SISTEMA BANCARIO, 1990 Y 2010^a**
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

^a En todas las regiones, con la excepción de la zona del euro, solo se incluyen los países considerados en desarrollo.

Gráfico III.24
AMÉRICA LATINA: TASA MEDIA DE VARIACIÓN REAL DEL CRÉDITO^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

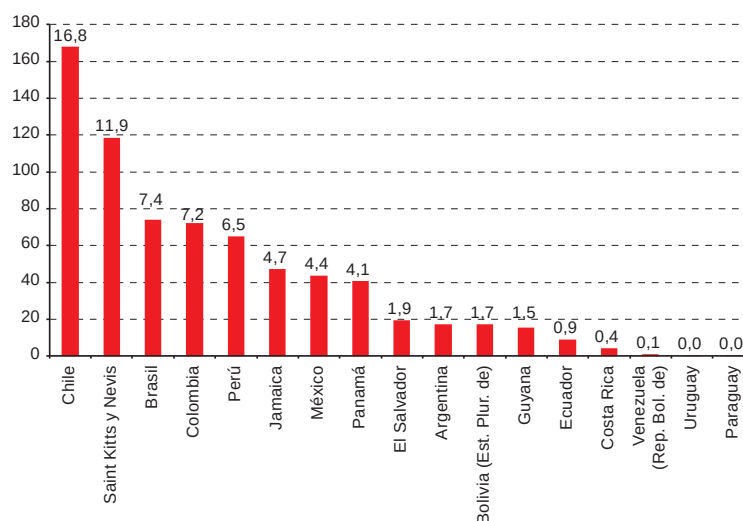
^a Los países incluidos en el cálculo son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, el Paraguay, el Perú y Uruguay.

En la cartera de préstamos bancarios a las empresas se observa un predominio de los créditos de corto plazo y de los créditos para capital de trabajo o de giro. El cambio de orientación de la última década, en virtud del cual los créditos de consumo han adquirido más importancia, tiende a

acentuar aun más el sesgo cortoplacista de la cartera bancaria. Los créditos hipotecarios, a más largo plazo, han tenido un escaso desarrollo, con la excepción de Chile, país en el que este tipo de financiamiento aumentó del 19,4% del total en 2000 al 25,5% en 2009 (Jiménez y Manuelito, 2011).

Los mercados accionarios, que ofrecen capital a largo plazo más adecuado para los proyectos de inversión, también están poco desarrollados en la mayoría de los países de la región. La profundidad del mercado accionario, calculada sobre la base de la capitalización bursátil como porcentaje del PIB, ha aumentado en las últimas décadas, pero sigue siendo reducida en comparación con la de los países desarrollados y de otras regiones en desarrollo¹⁷. Chile es el país de la región que presenta una mayor capitalización bursátil, equivalente a cerca del 170% del PIB en 2010 (véase el gráfico III.25). La insuficiencia de los mercados accionarios como mecanismo de financiamiento de la inversión se refleja también en el reducido valor de las nuevas emisiones de acciones como porcentaje de la formación bruta de capital.

Gráfico III.25
CAPITALIZACIÓN BURSÁTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

La liquidez en los mercados accionarios de la región también es baja en comparación con la de los países desarrollados y otras regiones en desarrollo. Esta variable se mide con el coeficiente de rotación, es decir, al monto total transado en un determinado período como porcentaje de la capitalización bursátil promedio. En este ámbito, el Brasil sobresale como el mercado con mayor índice de liquidez, seguido de México.

¹⁷ En el año 2010 la capitalización bursátil fue inferior al 60% del PIB, lo que se compara con el 117% en los Estados Unidos, el 93% en la India y más del 80% en China. El grado de capitalización bursátil de la región también resulta bajo en comparación con regiones en desarrollo cuyos niveles de ingreso per cápita son menores que los de América Latina y el Caribe. En Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico, el coeficiente de capitalización es superior al 80%, mientras que el PIB per cápita de esas regiones es un 70% y un 40% inferior al de América Latina y el Caribe, respectivamente. La zona del euro presenta niveles inferiores a los de la región, debido a que a partir de 2007 el coeficiente ha disminuido casi 50 puntos porcentuales, del 85% al 38%, como consecuencia de la crisis.

En cuanto a la composición sectorial de la capitalización bursátil, en los países de la región los sectores más relevantes son los el bancario, de finanzas y seguros y el industrial (véase el cuadro III.16)¹⁸. En este ámbito existen diferencias marcadas entre los países; en algunos, como El Salvador y Panamá, el sector financiero es el más relevante, mientras que en otros, como Colombia y el Perú, las empresas mineras ocupan el primer lugar.

Cuadro III.16
ESTRUCTURA DE LA CAPITALIZACIÓN BURSÁTIL DE LAS EMPRESAS NACIONALES
POR SECTOR ECONÓMICO, 2010^a
(En porcentajes)

	Industrial	Minero	Bancario, financiero y de seguros	Agropecuaria	Ventas al detalle	Comunicaciones y tecnología	Servicios públicos	Otros	Total
Argentina	54,6	-	20,7	-	-	-	13,7	11,0	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20,0	-	15,0	-	-	-	3,0	62,0	100
Brasil	21,4	11,3	26,5	0,1	2,4	5,4	8,4	24,5	100
Chile	6,1	-	12,2	-	16,8	2,2	-	62,7	100
Colombia	11,5	42,0	30,0	0,1	1,9	-	13,2	1,4	100
Costa Rica	66,0	-	28,0	-	-	4,0	-	2,0	100
Ecuador	44,2	-	28,2	0,4	24,2	-	-	2,9	100
El Salvador	-	-	82,0	-	-	18,0	-	-	100
México	9,9	-	8,9	-	-	31,3	-	49,9	100
Panamá	-	0,0	75,0	1,0	4,3	-	-	19,6	100
Perú	11,0	46,1	21,0	1,3	0,6	3,8	5,8	10,3	100
Uruguay	73,0	-	-	-	-	-	27,0	-	100
Promedio	31,8	24,9	31,6	0,6	8,4	10,8	11,8	24,6	100,0

Fuente: Federación Iberoamericana de Bolsas (FIAP), Informe anual 2011.

^a En la categoría "Otros" se incluyen los siguientes sectores: Bolivia (Estado Plurinacional de): empresas petroleras; Brasil: petróleo, gas y biocombustible (17,87%) y varios (6,58%); Chile: productos básicos (15,54%), construcción e inmobiliarias (1,15%), consumo (2,92%), servicios públicos (14,25%) y varios (28,79%); México: materiales (15,90%), servicios y bienes de consumo (32,94%) y servicios de salud (1,05%).

Los mercados accionarios se complementan con los sistemas bancarios (Beck y Levine, 2004). Esta complementación es importante en el caso de empresas que no disponen de suficientes garantías para acceder al financiamiento bancario o que tienen acceso a éste, pero necesitan ampliar su capital para evitar un excesivo apalancamiento (Morales, 2009). De todos modos, en América Latina el acceso a los mercados accionarios sigue concentrado en unas pocas empresas grandes, lo que se hace evidente cuando se compara la situación regional con la de los países desarrollados y de países en desarrollo como la India y China. El número de empresas que cotizan en la bolsa incluso ha venido disminuyendo en varios países.

En la mayor parte de la región, el mercado accionario no ha desempeñado un papel relevante en el financiamiento de la inversión. En algunos países su importancia ha sido prácticamente nula (Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador y Uruguay) o escasa

¹⁸ Los datos corresponden exclusivamente a las empresas nacionales que cotizan en las respectivas bolsas.

(Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)). En cambio, en el Brasil, Colombia, Chile, el Perú y México, las emisiones de acciones desempeñan un papel importante, aunque en todos los casos los porcentajes son inferiores a la inversión financiada por emisiones de acciones en España y Portugal en 2007, antes del comienzo de la crisis.

Otros mecanismos que permiten a las empresas acceder a financiamiento del capital es la participación en bolsas extranjeras como las de Londres, Nueva York (NYSE y NASDAQ) y Tokio, mediante la colocación de títulos de depósito en el mercado estadounidense (ADR) o directamente su inclusión en la lista de entidades cuyas acciones se cotizan en esas bolsas. Los países de todas las regiones emergentes han aumentado las emisiones de acciones en los mercados internacionales y en América Latina y el Caribe el país más activo en este campo ha sido el Brasil. El hecho de que las grandes empresas de algunos países latinoamericanos recurran cada vez más a emisiones en mercados accionarios externos podría estar incidiendo en el lento desarrollo de estos mercados en los países de la región.

Los mercados de bonos también son poco profundos en comparación con otros países y regiones. En relación con el PIB, en 2000-2009 el acervo promedio de bonos ascendió al 33% en siete países de la región, lo que contrasta con un porcentaje superior al 100% en los países del Grupo de los Siete, del 64% en otras economías desarrolladas y del 56% en los países asiáticos¹⁹. Además, en los mercados de la región se observa un predominio de títulos soberanos emitidos por el sector público y una muy baja emisión por parte de las empresas privadas. La existencia de bonos públicos se considera necesaria para el desarrollo de los mercados de deuda y, por ende, para mejorar el acceso a ellos de las empresas privadas; esto obedece a que son activos seguros o libres de riesgo que proporcionan el valor de referencia del costo de los fondos (*benchmark*) y, además, pueden utilizarse como garantías en operaciones financieras, gracias a lo cual que contribuyen a ampliar el alcance del mercado y posibilitan el desarrollo de nuevos segmentos (Jiménez y Manuelito, 2011). Sin embargo, cuando el rendimiento de los títulos públicos es muy elevado, los bancos tienen un incentivo para destinar recursos a su adquisición, en lugar de otorgar créditos con fines de inversión productiva. De todos modos, las empresas de la región aun recurren muy poco al mercado de bonos para su financiamiento. Tal como sucede en el mercado accionario, en este mercado la liquidez es muy baja en términos internacionales.

b) Otros mercados y actores relevantes

Los mercados de derivados están poco desarrollados en la mayoría de los países de la región, salvo escasas excepciones. Estos mercados son eficaces para la cobertura de riesgos, pero no pueden utilizarse directamente para financiar inversiones, aunque pueden favorecerla de manera indirecta. El desarrollo del mercado de derivados en los mercados emergentes se relaciona positivamente con el comercio, la actividad financiera y, en última instancia, el ingreso per cápita (Mihaljek y Packer, 2010).

¹⁹ Los países asiáticos considerados son Indonesia, Malasia, Filipinas, la República de Corea y Tailandia. En la categoría “Otras economías avanzadas” se incluye a Australia, España, Finlandia, Israel, Noruega, Nueva Zelandia y Suecia. Los países de América Latina incluidos son la Argentina, el Brasil, Chile Colombia, México, el Perú y el Uruguay.

El Brasil es el país con el mercado de derivados más desarrollado de América Latina; de hecho, en 2010 el volumen de transacciones diarias (*turnover*) ascendió a alrededor de 184.000 millones de dólares, equivalentes al 9% del PIB²⁰. Este monto se compara con unos 13,8 billones de dólares (36% del PIB) en las economías avanzadas, en tanto que el total correspondiente a todos los mercados emergentes fue de 1,2 billones de dólares, equivalente a alrededor del 6% del PIB (Mihaljek y Packer, 2010)²¹. En México, cuyo mercado de derivados tiene una relativa relevancia, el volumen de transacciones diarias equivale al 1% del PIB.

La importancia que adquieran estos mercados en el futuro en los países latinoamericanos puede incidir en el desarrollo de otros mercados financieros, como los de bonos y los mercados accionarios. Tal como ocurre con la complementación del sistema bancario y el mercado accionario, el desarrollo en paralelo de los distintos mercados y subsistemas financieros podría traer aparejada una retroalimentación que facilite la canalización del ahorro al financiamiento de largo plazo.

La complejidad de los sistemas financieros de la región ha aumentado en las últimas décadas, período en el que se han incorporado a ellos nuevos actores. En muchos países están adquiriendo una importancia creciente los inversionistas institucionales, entre otros los fondos de pensiones, los fondos mutuos y las empresas de seguros (Banco Mundial, 2011). Estos inversionistas requieren activos a largo plazo, por lo que podrían contribuir a desarrollar los mercados accionarios y de deuda corporativa a mediano y largo plazo. Sin embargo, en varios países el financiamiento de la formación de capital por parte de estos agentes se ha visto limitado por su tendencia a invertir en depósitos bancarios o títulos públicos, ya sea en respuesta a disposiciones regulatorias o por las elevadas tasas de interés que estos ofrecen.

Los fondos de pensiones tienen su origen en las reformas de los sistemas de pensiones que reemplazaron a los antiguos sistemas de reparto por regímenes de capitalización individual o los combinaron con esos regímenes. Estos fondos han ido expandiéndose progresivamente y en 2010 manejaban 456.000 millones de dólares, equivalentes al 30% del PIB de los países incluidos en el cuadro III.17. Chile fue el primer país de la región que implementó este tipo de reformas a comienzos de la década de 1980; actualmente los países cuyos fondos de pensiones revisten una mayor relevancia son Chile (68,7% del PIB) y Panamá (319,7%)²².

En cuanto a los otros inversionistas institucionales, los activos de los fondos mutuos representan el 10% del PIB en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile Colombia, México, Perú y Uruguay), mientras que los de las empresas de seguros representan el 6%. Los países de la región han avanzado más en el desarrollo de los fondos de pensiones que en el de los demás inversionistas institucionales²³.

²⁰ El volumen de transacciones diarias se define como el valor total de las transacciones realizadas por día, expresado en dólares y como promedio diario.

²¹ Los datos sobre el volumen de transacciones diarias corresponden a abril de 2010. En promedio, el volumen diario de transacciones se cuadruplicó en la última década.

²² En comparación, en los países del Grupo de los Siete los recursos administrados por los fondos de pensiones equivalen en promedio a solo un 34% del PIB.

²³ En este ámbito existen diferencias entre los países de la región; por ejemplo, en el Brasil los fondos mutuos son muy importantes y administran un total de activos equivalente al 42% del PIB (Banco Mundial, 2011).

Cuadro III.17
AMÉRICA LATINA: RECURSOS ADMINISTRADOS POR LOS FONDOS DE PENSIONES
 (En porcentajes del PIB)

País	Junio de 2004	Junio de 2005	Junio de 2006	Junio de 2007	Junio de 2008	Junio de 2009	Junio de 2010
Argentina	11,3	12,3	12,3	13,2	11,8		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	19,5	20,1	21,0	22,0	25,2	22,6	28,9
Chile	62,6	63,9	63,2	68,5	65,1	59,9	68,7
Colombia	9,7	11,7	12,9	13,4	15,0	14,1	16,7
Costa Rica	2,1	3,0	3,9	4,9	5,0	5,9	6,8
El Salvador	12,7	16,4	19,5	19,6	22,8	25,5	24,1
México	5,8	6,3	7,1	8,4	7,1	8,5	10,3
Panamá							319,7
Perú	11,2	12,3	14,2	20,5	17,5	15,3	17,7
República Dominicana	0,4	1,7	1,7	2,2	2,9	3,7	4,7
Uruguay	14,4	14,8	13,1	14,5	14,2	12,0	14,3
Total	11,4	12,5	13,7	15,9	14,0	15,6	30,1

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, *Boletín estadístico* AIOS, N° 23, junio de 2010.

Tradicionalmente, los inversionistas institucionales de la región han colocado un elevado porcentaje de sus carteras en títulos o activos de renta fija (títulos de deuda pública o depósitos bancarios), lo que reduce los fondos disponibles para invertir en instrumentos de deuda de empresas y en participaciones de capital. En el año 2005, los fondos de pensiones tenían en promedio más de la mitad de su cartera invertida en deuda pública y apenas un 10,7% en acciones. Si bien en 2010 la proporción de la cartera invertida en títulos públicos había bajado a 26%, seguía siendo elevada en comparación con la situación de los países desarrollados. En el Grupo de los Siete, por ejemplo, los fondos de pensiones tenían en promedio solo un 16% de la cartera invertida en títulos públicos (Banco Mundial, 2011). Por otra parte, en la región el aumento de la participación en el capital de empresas fue pequeño: del 10,7% en 2005 al 13,5% en 2010. Los fondos mutuos presentan patrones similares, puesto que invierten un porcentaje alto de su cartera en bonos gubernamentales e instrumentos del mercado monetario, aunque también muestran una tendencia a la reducción del acervo de deuda pública²⁴.

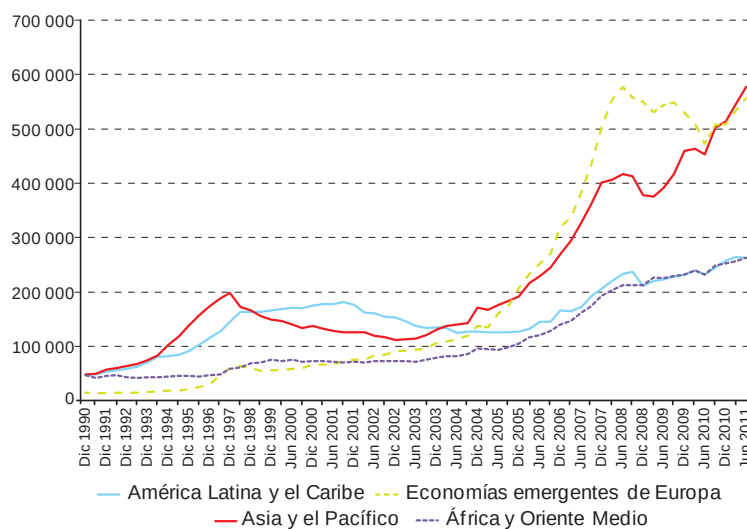
En la región operan otros dos tipos de inversionistas institucionales: i) los fondos de capital privado (*private equity funds*), que suelen invertir en acciones de empresas no transadas en las bolsas de valores, por lo que cuentan con un grado de liquidez muy bajo, y tienen un horizonte temporal de largo plazo y ii) los fondos de capital de riesgo (*venture capital*), que adquieren participación en el capital de empresas de sectores dinámicos de la economía y de las

²⁴ Por ejemplo, en el Brasil el porcentaje de bonos públicos que integran la cartera de los fondos mutuos disminuyó de un 73% en 2003-2004 a un 48% en 2005-2009 (Banco Mundial, 2011). En Chile, este descendió del 14% al 6% y los depósitos bancarios siguen siendo el principal componente de la cartera de inversiones (63%), mientras que las acciones nacionales representan apenas un 9% del total.

que se esperan altos rendimientos en el futuro cercano. Ambos tipos de fondos podrían ser importantes para el financiamiento de las empresas de menor tamaño, pero aunque su presencia en la región ha ido en aumento en la última década todavía no están muy desarrollados (Banco Mundial, 2011).

Las empresas de América Latina y el Caribe recurren cada vez más a créditos bancarios externos para su financiamiento, pero la expansión de este mecanismo es reducida si se la compara con el porcentaje del PIB que representa en otras regiones en desarrollo. Los préstamos bancarios externos otorgados a las empresas de la región aumentaron del 4% del PIB en 1990 al 5% del PIB en 2011. Mientras en 1990 el nivel de préstamos de la banca externa al sector privado no financiero era comparable e incluso superior al de otras regiones en desarrollo, en 2011 era mucho menor (véase el gráfico III.26). En general, los agentes económicos que reciben este tipo de préstamos son las empresas más grandes, en tanto que las pymes difícilmente pueden acceder a los mercados externos; por lo tanto, sus posibilidades de crecimiento se ven limitadas por las carencias del sistema nacional de financiamiento.

Gráfico III.26
PRÉSTAMOS BANCARIOS EXTERNOS AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO
(En millones de dólares)



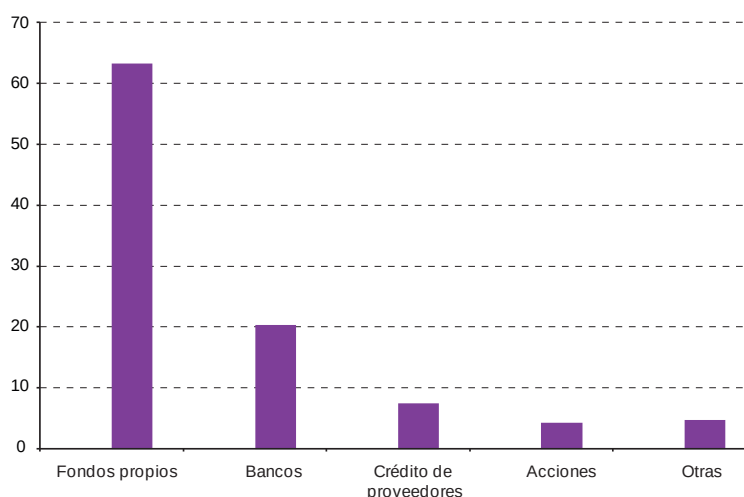
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco de Pagos Internacionales (BPI).

c) El financiamiento de las empresas

Las formas que adoptan las necesidades de financiamiento del sector productivo varían en virtud de la etapa de desarrollo en que se encuentran las empresas. En una primera etapa, estas requieren de capital semilla y fondos para nuevos emprendimientos; posteriormente, necesitan financiamiento para capital de trabajo e inversiones y, por último, necesitan recursos para financiar el incremento de capital con fines de crecimiento y expansión.

Dado el escaso desarrollo de los distintos componentes del sistema financiero, los fondos disponibles en América Latina para que el sector productivo cubra esas necesidades son en general escasos. Esto explica la tendencia de las empresas de la región a financiar sus inversiones en un alto porcentaje mediante fondos propios, en lugar de recurrir a los mercados financieros (véase el gráfico III.27). La segunda vía más común de financiamiento de las inversiones de las empresas son los créditos bancarios, mientras que la tercera son los créditos de proveedores. La emisión de acciones representa un porcentaje relativamente bajo.

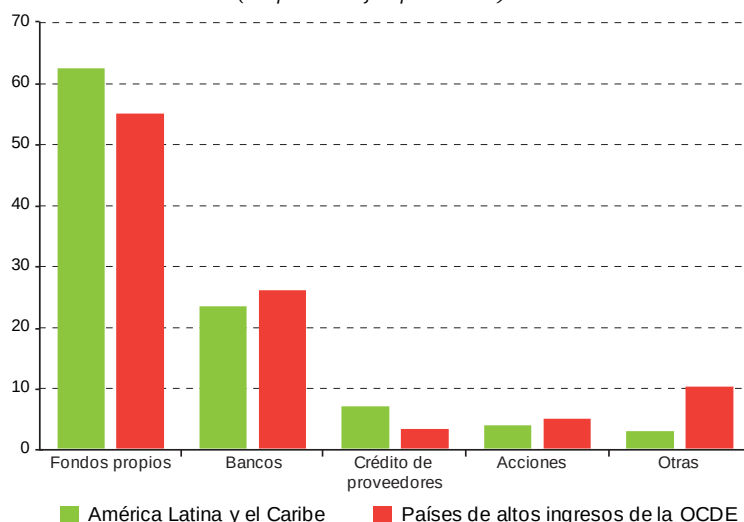
Gráfico III.27
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES): ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO
DE LA INVERSIÓN EMPRESARIAL, 2010
(En porcentajes promedio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empresas del Banco Mundial para 2010, excepto para Brasil, cuya encuesta es para 2009.

En el gráfico anterior se observa tanto el peso del sistema bancario en la estructura financiera como el escaso desarrollo de los mercados bursátiles y de bonos de deuda empresarial. La tendencia al financiamiento con recursos propios es generalizada e independiente del tamaño de las empresas. Incluso las empresas grandes, con 100 o más trabajadores, suelen financiar un mayor porcentaje de sus inversiones con fondos propios que las empresas similares de los países de ingresos altos de la OCDE (véase el gráfico III.28). Si bien el menor desarrollo de los sistemas financieros afecta el financiamiento disponible para todos los tipos de empresas, en la práctica perjudica sobre todo a las de menor tamaño y a las empresas nuevas, lo que refuerza las desigualdades en materia de capacidad productiva e inserción externa. Además, en los casos en que las empresas pequeñas consiguen financiamiento bancario, su costo es significativamente más elevado que para las empresas más grandes.

Gráfico III.28
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES DE ALTOS INGRESOS DE LA OCDE: PROPORCIÓN DE LAS INVERSIONES DE EMPRESAS GRANDES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2010^a
(En porcentajes promedio)



Fuente: Elaborado con base en encuestas de empresas del Banco Mundial para 2010, excepto para Brasil cuya encuesta es para 2009.

^a La información sobre América Latina y el Caribe corresponde a 31 países de la región.

d) La banca de desarrollo

Como se ha señalado, los sistemas financieros de la región son poco profundos y presentan un grado de desarrollo que no facilita el cambio estructural, por el hecho de ofrecer un conjunto muy limitado de instrumentos a largo plazo para financiar inversiones. En cambio, la banca de desarrollo, cuya evolución se analiza a continuación, está en condiciones de desempeñar esta función.

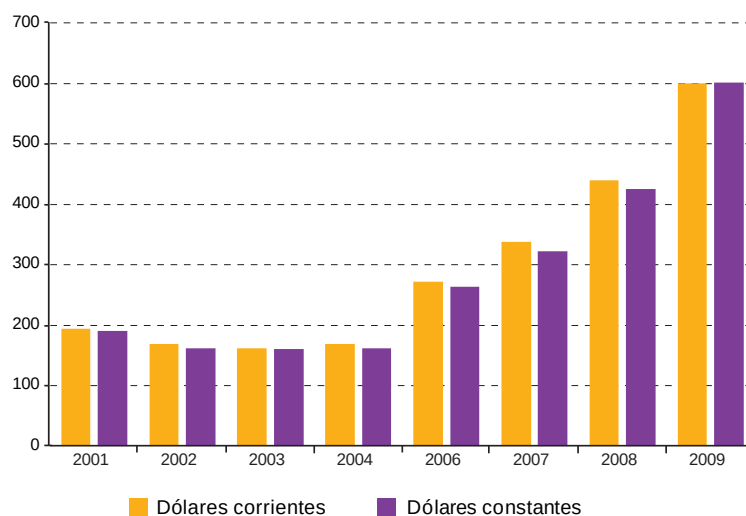
Las instituciones financieras de desarrollo existentes en la región son preponderantemente entidades de propiedad pública (70% del total en diciembre de 2009). Estas instituciones han jugado un papel importante en la provisión de financiamiento a mediano y largo plazo, por lo que han facilitado la inversión productiva y el desarrollo financiero de los países, mediante la creación de instrumentos y mercados en segmentos en los que el sector privado ha mostrado escaso o nulo dinamismo (ALIDE, 2010).

El apoyo directo a la inversión prestado por la banca de desarrollo ha consistido en la identificación, el fomento y el financiamiento de actividades comerciales y la promoción de proyectos acordes a las estrategias de desarrollo nacionales, incluido el desarrollo tecnológico. Como parte de su función de fomento del desarrollo financiero, ha impulsado la creación de nuevos instrumentos, gracias a lo cual ha ampliado el abanico de instrumentos disponibles para el sector productivo; entre ellos figuran el factoraje, el arrendamiento financiero, la titularización de activos, la administración de fideicomisos y la provisión de garantías.

La banca nacional de desarrollo cumple funciones de banca de primer piso y de segundo piso (concesión de préstamos a otras instituciones para financiar proyectos de desarrollo), por lo que complementa las funciones de la banca comercial, fundamentalmente mediante la extensión del acceso, la innovación financiera y el manejo de riesgos.

Durante la década de 1980, la banca de desarrollo de la región perdió importancia relativa en el ámbito del financiamiento productivo, situación que se mantuvo invariable en los años noventa, período en el que se dio prioridad a su función de banca de segundo piso, en el marco de las reformas económicas. A partir de la década de 2000, adquiere un renovado impulso, atribuible al reconocimiento del papel que desempeña en el financiamiento destinado a atender demandas sociales y económicas. Entre los años 2000 y 2009, su cartera de crédito crece a un 15% anual en promedio y se triplica hasta ascender a cerca de 600.000 millones de dólares en 2009 (véase el gráfico III.29).

Gráfico III.29
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARTERA DE CRÉDITOS DE LA BANCA
DE DESARROLLO, 2001-2009
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

Este dinamismo se refleja en la relevancia que ha adquirido la banca de desarrollo en los sistemas financieros de varios países de la región. En 2009 la participación de la banca de desarrollo de los países de América Latina en el total de créditos otorgados al sector privado fue de casi un 30%; la mayor participación se registra en Costa Rica y el Uruguay, con casi el 50% de los préstamos, y en la Argentina, el Brasil y la República Dominicana, con más de una tercera parte del total (véase el cuadro III.18). Los depósitos del sistema financiero nacional muestran una situación similar, puesto que en promedio el 24% de estos se canalizan a la banca de desarrollo. En este caso, también destacan Costa Rica, país en el que capta cerca del 70% del total de depósitos; la Argentina y el Uruguay, en los que absorbe cerca del 45%, y el Brasil y la República Dominicana, en los que representa cerca de una tercera parte.

En la región, la banca de desarrollo ha apoyado el financiamiento de viviendas e infraestructura. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú muestran avances significativos en la titularización de créditos hipotecarios²⁵. La modalidad de financiamiento de proyectos conjuntos con entidades públicas y privadas ha adquirido importancia en algunos países en el financiamiento de obras de infraestructura, en tanto que la constitución de fondos de garantía en varios países es un ejemplo de desarrollo de instrumentos que estimulan sinergias entre el financiamiento público y el privado destinado de las pymes²⁶. Por su parte, la banca multilateral de desarrollo ha cumplido un papel complementario que se detalla en el recuadro III.1.

Cuadro III.18
PARTICIPACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN LA CARTERA DE CRÉDITOS
AL SECTOR PRIVADO, 2009
(En porcentajes)

País	Participación
Argentina	37,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,3
Brasil	37,0
Chile	20,8
Colombia	15,6
Costa Rica	49,0
Ecuador	18,6
El Salvador	8,0
Guatemala	22,0
Honduras	11,6
México	14,3
Panamá	10,4
Paraguay	7,6
Perú	3,5
República Dominicana	36,3
Uruguay	47,8
América Latina	29,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y de Latin American and Caribbean Macro Watch del Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁵ La titularización de créditos (*securitization*) es una operación consistente en la compra a los bancos de primer piso de carteras de derechos de créditos por parte de la banca de desarrollo, que las transforma en paquetes de créditos y las coloca en el mercado de valores. Esto permite a los bancos transferir sus riesgos de crédito a dicho mercado y captar recursos para la concesión de nuevos créditos.

²⁶ El programa de desarrollo de proveedores mediante la implementación del factoraje electrónico de la Nacional Financiera (NAFIN) en México ha permitido un financiamiento oportuno y a menor costo de las pymes.

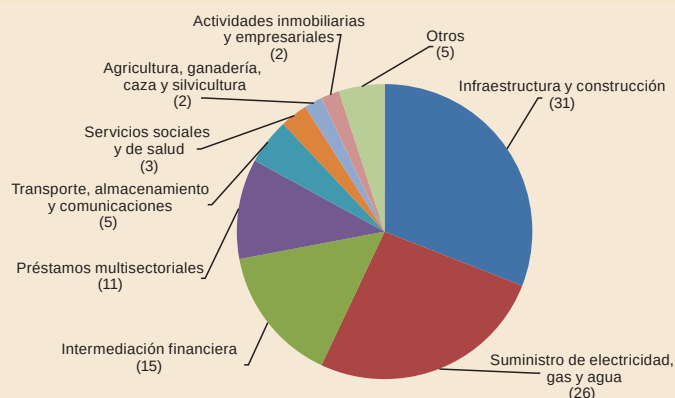
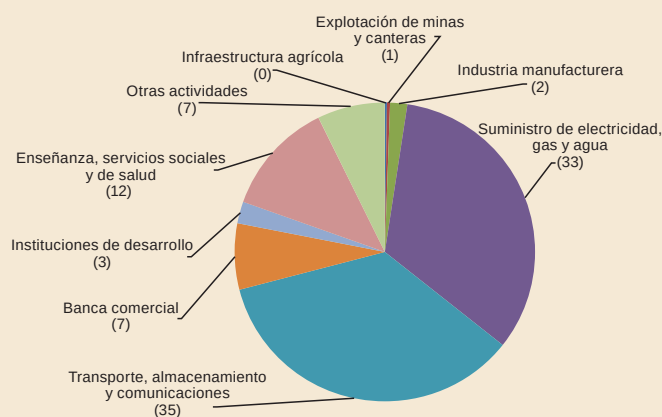
Recuadro III.1

LA BANCA MULTILATERAL DE DESARROLLO

La banca multilateral de desarrollo capta recursos en los mercados financieros internacionales en condiciones generalmente ventajosas, dado que tiene una mejor calificación de riesgo que la de sus países miembros, y los canaliza a estos. Entre otros, en la región operan el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), de alcance mundial; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución de carácter regional, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Originalmente, los bancos multilaterales de desarrollo se dedicaban a la movilización de recursos a mediano y largo plazo para el financiamiento de inversiones productivas en áreas que favorecieran la complementación económica. Paulatinamente, la banca de desarrollo regional y subregional han asumido funciones más amplias, concretamente la intermediación financiera indirecta mediante préstamos a instituciones financieras locales o inversiones en estas, con el propósito de que otorguen préstamos a empresas, y la prestación de apoyo a fondos (de capital de riesgo y de capital privado) para que aporten capital a las empresas.

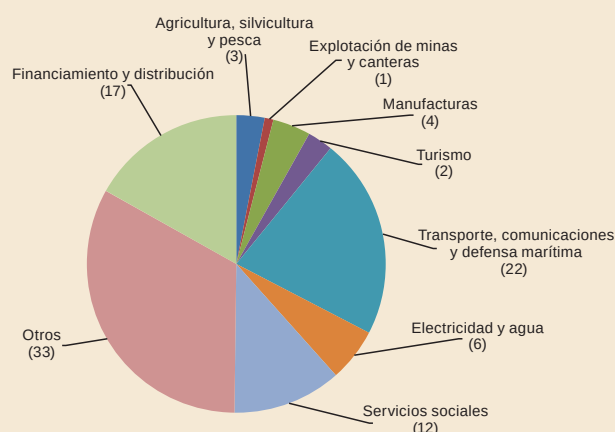
Al igual que la banca de desarrollo nacional, la banca subregional perdió importancia relativa durante los años ochenta y comenzó a recuperarla en los noventa. En la década de 2000, la banca subregional incrementó significativamente el monto de recursos canalizados y su participación relativa en el total de créditos otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo a América Latina y el Caribe. En efecto, en 2011 la banca subregional concedió préstamos a la región por un total cercano a los 12.000 millones de dólares, cifra que representa el 36% del total de créditos otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo a la región. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó el 34% de los créditos y el Banco Mundial el 30%. Pese a su importancia, estas cifras son mucho menores que la cartera de crédito del mayor banco de fomento de la región (BNDES) y que los créditos que ha concedido China a América Latina y el Caribe en los últimos años (73.000 millones de dólares, que supera por más del 50% lo concedido por el Banco Mundial) (Kevin Gallagher, *China and the Latin American economies*, trabajo presentado en la CEPAL el 17 de julio de 2012).

En los gráficos siguientes se muestra la estructura sectorial de las carteras del Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco de Desarrollo del Caribe.

A. BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA*(En porcentajes)***B. BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF)***(En porcentajes)*

Recuadro III.1 (conclusión)

C. BANCO DE DESARROLLO DEL CARIBE
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las memorias de las instituciones respectivas.

G. La rentabilidad de la inversión y la inercia de la estructura productiva

1. La dimensión microeconómica

Un patrón de especialización requiere, para su transformación, que las decisiones de inversión de los agentes económicos se dirijan a nuevos sectores, en lugar de reforzar los existentes. Para que esto ocurra, la estructura de incentivos (rentabilidades relativas) en la que los agentes basan sus decisiones debe favorecer a esos nuevos sectores²⁷. Hay muchos factores inerciales que dificultan la diversificación, especialmente en América Latina y el Caribe, región en la que la competitividad depende de ventajas comparativas estáticas y no de las capacidades tecnológicas. Hay fuertes asimetrías, que hacen que la eficiencia y la rentabilidad de los sectores intensivos en tecnología sean relativamente más bajas en la región, a lo que se añade el efecto del alza de los precios de los productos básicos. Este fenómeno ha fortalecido la rentabilidad relativa de los sectores intensivos en recursos naturales y, por ende, reforzado la inversión en estos por parte de los principales agentes productivos.

Las decisiones de inversión dependen, en último término, de las rentabilidades relativas que caracterizan a una determinada estructura productiva. Interesan, en particular, las decisiones de inversión de las grandes empresas, por su papel de liderazgo tecnológico y productivo en muchos sectores dinámicos de la economía²⁸.

²⁷ La estructura de incentivos depende de variables estáticas, como la dotación de factores productivos en un momento dado y la existencia o inexistencia de políticas destinadas a redefinir las ventajas comparativas estáticas para transformarlas en ventajas comparativas dinámicas, también conocidas como “ventajas competitivas”.

²⁸ La participación de las grandes empresas de América Latina en los sectores intensivos en conocimiento ha sido limitada. Esto obedece a diversas razones, entre las que destacan el contexto macroeconómico, las políticas públicas implementadas en respuesta a ese contexto, las deficiencias institucionales, las limitaciones de la ejecución de las políticas de industrialización, las modalidades de atracción de inversiones extranjeras, y factores relacionados con los patrones de gestión y el control familiar.

La rentabilidad relativa de los sectores no depende solo del retraso tecnológico en un momento dado. También depende de la inercia de la evolución tecnológica y los procesos de aprendizaje, que dificultan el inicio de una nueva trayectoria. Esta influencia del pasado se conoce como “dependencia de la trayectoria previa” (*path dependence*), concepto según el cual hay situaciones o eventos históricos que pueden tener importantes consecuencias para el desarrollo futuro de un sistema, cuyos efectos no son necesariamente óptimos. El concepto de dependencia de la trayectoria supone la existencia de retornos crecientes o de una retroalimentación positiva, en virtud de las cuales las ventajas de una trayectoria tecnológica (o de un determinado tipo de instituciones o decisiones) se amplían a medida que son adoptadas por más agentes. Por lo tanto, se hace cada vez más costoso abandonar tal trayectoria, porque se produce el bloqueo de otras posibles alternativas (David, 1985; Arrow, 2000).

En caso de bloqueo, las decisiones de los agentes pueden obstaculizar la revisión y corrección de resultados subóptimos. Estas decisiones reflejan la estructura vigente de precios y las barreras a la difusión tecnológica. En situaciones como esta, el papel de las políticas es clave para poner fin al bloqueo y crear instituciones que favorezcan al aprendizaje y la innovación. El Estado debe intervenir para cambiar la estructura productiva o transformar la relación subyacente de los agentes (David, 2000). En ausencia de tal intervención, el patrón vigente tiende a perpetuarse, como se explica a continuación.

Más aún, en algunas ocasiones, la política pública, en lugar de promover un sendero de desarrollo sostenible, aumenta el bloqueo de la estructura productiva, por ejemplo, al subsidiar al consumo de combustibles fósiles y electricidad para aumentar la rentabilidad de actividades maduras y contaminantes, por razones de captura regulatoria (véase el cuadro III.19 para el caso de los combustibles fósiles). En algunos países, el monto de estos subsidios supera, por ejemplo, a los gastos públicos en salud (Naciones Unidas, 2012). Este sesgo en la política, unido a la alta correlación entre consumo de energía e ingreso y una muy baja elasticidad precio de la demanda, dificulta los esfuerzos para avanzar hacia un patrón productivo sostenible (Galindo y Samaniego, 2010).

Cuadro III.19
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES, 2008-2010
(En miles de millones de dólares y porcentajes del PIB)

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Argentina	18,1	5,9	6,5	5,5	1,9	1,8
Colombia	1,0	0,3	0,5	0,4	0,1	0,2
Ecuador	4,6	1,6	3,7	8,4	3,1	6,7
El Salvador	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	5,6
México	22,5	3,4	9,5	2,1	0,4	0,9
Perú	0,6	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	24,2	14,1	20,0	7,8	4,3	5,1

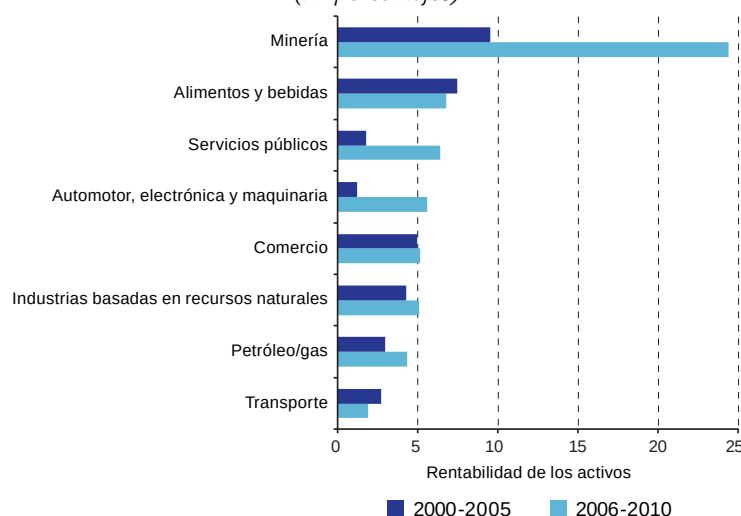
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países y de Agencia Internacional de Energía (AIE), *World Energy Outlook 2011*, noviembre de 2011.

2. Incentivos microeconómicos e inercia estructural

La dinámica de la especialización productiva depende de los incentivos económicos y la conducta de los agentes productivos. Este es un aspecto importante para entender no solo el patrón de especialización, sino también las fuerzas que llevan a su autofortalecimiento, así como el efecto de los choques externos en el funcionamiento del modelo de desarrollo. Las diferencias de rentabilidad de los sectores definen la orientación de la inversión. En la medida que las mayores rentabilidades están asociadas a sectores con menor intensidad de conocimientos, la estructura productiva se mantendrá bloqueada en una trayectoria tecnológicamente menos dinámica. Más aun, por no tener en cuenta las externalidades negativas ambientales, las señales de costos y rentabilidad sesgan el modelo de crecimiento en una dirección no sostenible. Ello impide el desarrollo de nuevas tecnologías que ofrezcan, por ejemplo, opciones energéticas en materia de transporte, desarrollo urbano y producción con un menor nivel de emisiones de carbono.

En el gráfico III.30 se presentan los coeficientes promedio de rentabilidad de los activos (*return on assets*) ponderados por el tamaño de las empresas de distintos sectores en los períodos 2000-2005 y 2006-2010, lo que permite comparar la rentabilidad relativa de los sectores. En ambos períodos, los sectores intensivos en conocimientos no aparecen como los más rentables. Las industrias electrónica y de informática, de maquinarias y automotor presentan tasas de rentabilidad de los activos del orden del 25% de la rentabilidad de la minería en 2006-2010²⁹. Más aun, las actividades intensivas en conocimiento no superan la rentabilidad de los sectores de consumo masivo (alimentos y bebidas) y servicios públicos.

Gráfico III.30
AMÉRICA LATINA: RENTABILIDAD DE LOS ACTIVOS POR SECTORES, PROMEDIO PONDERADO,
2000-2005 Y 2006-2010^a
(En porcentajes)



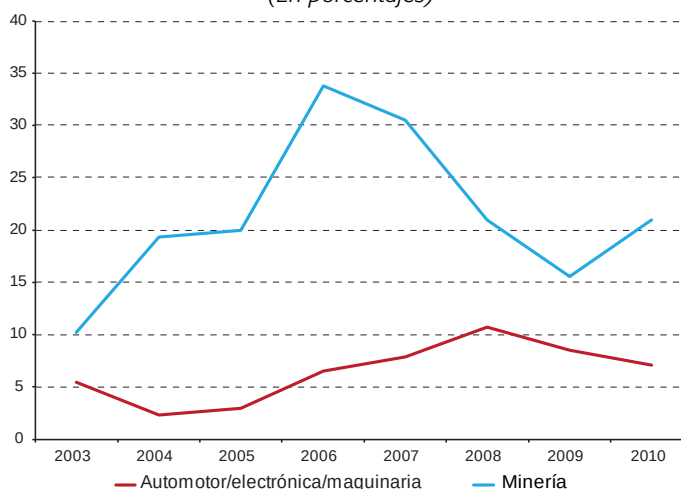
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos proporcionados por el Departamento de estudios y proyectos especiales de la revista *América economía*.

^a Ponderación sobre la base de la participación de cada empresa en las ventas del sector. Las industrias basadas en recursos naturales son las productoras de cemento y aluminio, siderúrgicas, químicas, petroquímicas, productoras de papel y celulosa, y agroindustriales.

²⁹ La consideración de las 500 mayores empresas del mundo permite concluir que los sectores de recursos naturales también muestran una rentabilidad relativamente alta, aunque menor en valores absolutos que la registrada en América Latina y el Caribe. Otra diferencia clave en este ámbito es la menor concentración en estos sectores, tanto a nivel mundial como en determinadas regiones.

En el gráfico III.31 se ilustra la rentabilidad de los activos de las empresas de sectores intensivos en conocimientos en comparación con las empresas mineras en el período de crecimiento comprendido entre los años 2003 y 2010. A partir de 2004, el incremento de la rentabilidad de estos sectores se debió fundamentalmente al desarrollo del mercado interno, fenómeno de particular importancia para la industria automotriz, y a las sostenidas medidas de política favorables a este sector, especialmente en el mayor mercado de la región, Brasil, donde se implementaron medidas anticíclicas, tanto fiscales como crediticias, durante la crisis de 2008-2009. Esta situación contrasta con la elevada rentabilidad del sector minero desde comienzos del decenio, tendencia derivada de la bonanza de los precios internacionales. En la muestra de empresas considerada se observan grandes diferencias de rentabilidad que explican por qué la inversión se canaliza hacia los sectores basados en recursos naturales.

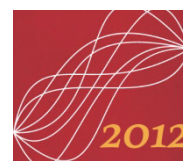
Gráfico III.31
AMÉRICA LATINA: RENTABILIDAD DE LOS ACTIVOS EN SECTORES INTENSIVOS EN CONOCIMIENTO
Y EN LA MINERÍA, 2003-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos proporcionados por el Departamento de estudios y proyectos especiales de la revista *América economía*.

En suma, las diferencias tecnológicas entre América Latina y el Caribe, por una parte, y los países desarrollados, por otra, son más marcadas en los sectores intensivos en conocimientos. Estas diferencias se manifiestan en la brecha de productividad y reducen la competitividad, debido a lo cual la rentabilidad de estos sectores es inferior a los especializados en productos de exportación basados en la dotación de recursos naturales. Sin políticas activas que modifiquen las rentabilidades relativas, se perpetuará la relación negativa entre intensidad en conocimientos y rentabilidad, lo que contribuirá a reproducir el patrón de especialización vigente.

En un contexto de alta demanda de productos primarios y precios al alza, el modelo de apertura consolidó un vector de incentivos que ha redundado en el autofortalecimiento de la especialización productiva de la región en productos que ya constituían su base competitiva inicial. Las decisiones sobre inversión refuerzan la trayectoria vigente, en tanto que los macroprecios no favorecen las inversiones que pueden diversificar la estructura productiva y fortalecer los encadenamientos hacia delante o hacia atrás. Para superar este problema es necesario redefinir la estructura sectorial de incentivos a la inversión, desafío que los encargados de la formulación de políticas públicas no podrán ignorar en los próximos años si se aspira a avanzar en un proceso de cambio estructural con creación de empleos de calidad.



Capítulo IV

Macroeconomía y estructura productiva

En las últimas dos décadas el desempeño macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe mejoró significativamente desde el punto de vista de la estabilidad nominal, un objetivo de política que había resultado particularmente difícil de alcanzar en los años setenta y ochenta y principios de la década de 1990. Sin embargo, este logro —que suele asociarse con una tasa de inflación baja y estable y una situación fiscal equilibrada— no estuvo en general acompañado por un elevado y sostenido dinamismo económico, ni por una menor volatilidad de la actividad productiva. De hecho, el crecimiento económico de la región ha sido menor que el de otras economías emergentes. De acuerdo con la evidencia sobre los ciclos económicos presentada en el capítulo anterior, el ritmo de expansión económica de los países de América Latina y el Caribe experimentó grandes fluctuaciones en las últimas dos décadas, e incluyó serias crisis financieras y de balanza de pagos.

La CEPAL ha advertido acerca de los riesgos de aplicar una concepción acotada de estabilidad como la mencionada, circunscrita solo a la esfera nominal. La inestabilidad real se expresa en bajos niveles de utilización de la capacidad productiva, escasa inversión, desempleo y crecimiento lento y volátil, y puede resultar tan adversa para el desarrollo como la propia inestabilidad nominal (CEPAL, 2002, 2004 y 2010b)¹. Se requiere una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, cuyos objetivos no se limiten a la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas, sino que se extiendan a la esfera real de la producción, incluidas la magnitud y la estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo. Así, la política macroeconómica debe incluir objetivos de mejora de la distribución del ingreso y de

¹ La noción de estabilidad amerita una revisión a la luz de la última crisis internacional y debe ser entendida en un sentido amplio, que incluya el monitoreo de distintos mercados. Véase Ffrench-Davis (2008).

cambio estructural (CEPAL, 2000 y 2010a, cap. II)². Estabilidad real y estabilidad nominal deben retroalimentarse de manera positiva³.

Como se planteara en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, resulta “fundamental que la política macroeconómica dé un salto hacia adelante y adopte un enfoque que priorice de manera explícita el cambio estructural y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. De este modo disminuyen las brechas de productividad, lo que brinda sustento a la reducción efectiva de las desigualdades. Esto requiere una concepción de la estabilidad que, más allá del control de la inflación, sea funcional para el desarrollo y que la visión excesivamente compartimentada de la micro y la macroeconomía sea sustituida por un enfoque integrado que preste adecuada atención a las interrelaciones entre ambas” (CEPAL, 2010a).

La necesidad de una macroeconomía para el desarrollo —para continuar con la expresión utilizada en *La hora de la igualdad*— no surge de manera fortuita. Luego de un período de crecimiento extraordinario de gran parte de América Latina y el Caribe entre 2003 y 2008, estimulado por condiciones internacionales favorables, vuelve a cobrar relevancia en la región la distinción clásica entre crecimiento y desarrollo. Si bien se trata de un período en que, por primera vez en décadas, se observa una importante reducción de la pobreza, e incluso ciertas mejoras de los indicadores de distribución del ingreso (Cornia, 2010; Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2011; CEPAL, 2011), como se planteara en los capítulos previos no se aprecia el mismo grado de avance desde el punto de vista del progreso técnico y la modernización de la estructura productiva.

La política macroeconómica puede incidir decisivamente sobre la estructura productiva al afectar, entre otras variables, el monto y la composición sectorial de los flujos de inversión, que resultan determinantes para la eficiencia dinámica (keynesiana y schumpeteriana) de dicha estructura. La política fiscal regula el nivel de actividad a lo largo del ciclo, que a su vez impacta sobre el gasto de inversión, en particular —aunque no exclusivamente— al definir el volumen de inversión pública (con sus efectos de mayor atracción de la inversión privada, que es la mayor parte de la inversión total). El destino de la inversión pública, a su vez, debe estar relacionado a los objetivos de las políticas industrial y social. La política monetaria, por su parte, afecta la oferta de crédito y los macroprecios, que al incidir sobre las rentabilidades relativas entre transables y no transables, o entre sectores con diferentes exigencias en materia de financiamiento, afectan la dirección del gasto de inversión.

El efecto de la política monetaria sobre los macroprecios está asociado a la apertura de la cuenta financiera de la balanza de pagos, que implica que aumentos en la tasa de interés pueden generar procesos de apreciación del tipo de cambio asociados a la entrada de capitales de corto plazo. Este problema es conocido como el “trilema” según el cual no es posible tener una cuenta financiera abierta y, al mismo tiempo, sostener una política monetaria independiente y alcanzar metas de tipo de cambio. Uno de los objetivos clave de la política macroeconómica, como se verá en el capítulo VI, es precisamente tornar el trilema menos restrictivo y ampliar los espacios de la política monetaria para el desarrollo.

² Véase una postura similar en Stiglitz y otros (2006) y en (Bresser-Pereira y Oreiro, 2012).

³ Una lección de las crisis económicas latinoamericanas, así como de la reciente crisis financiera internacional, es que el desempeño macroeconómico puede desestabilizarse aun con baja inflación y reducido déficit fiscal debido a los efectos de la transmisión de desequilibrios en las hojas de balance y en la estructura de activos y pasivos de grandes agentes financieros o bancarios. Estos desequilibrios pueden surgir de súbitos y mayúsculos cambios en la valoración de activos o bien de descálces en perfiles de vencimientos ya sea en sus horizontes temporales o en sus exposiciones cambiarias.

La igualdad y el crecimiento no están contrapuestos. Por el contrario, presentan una interdependencia que los retroalimenta y que vuelve indispensable avanzar hacia la mayor igualdad en la distribución del ingreso para poder alcanzar un crecimiento económico robusto y estable de largo plazo. La premisa fundamental que ha planteado la CEPAL “crecer para igualar e igualar para crecer” cobra especial relevancia en las condiciones actuales de escaso o menor impulso de la economía mundial. En efecto, la caída de la demanda externa asociada a la recesión en gran parte del mundo desarrollado obliga a diversas economías latinoamericanas de tamaño medio o grande a apoyarse más en el mercado interno para su expansión, ante la falta de dinamismo de la demanda externa.

Lograr un proceso de crecimiento económico sostenido requiere una visión de largo plazo en el diseño de la política macroeconómica que integre explícitamente las políticas de estabilización nominal y real con los objetivos del desarrollo, el cambio estructural, la convergencia y la igualdad. Desde la perspectiva de la CEPAL no existe un único modelo de política macroeconómica que pueda ser aplicado en los distintos países de la región, independientemente de sus características estructurales (geográficas, productivas, institucionales). Estas características ejercen una influencia decisiva en relación con las opciones de política y el margen de maniobra disponibles para su instrumentación. En este documento se plantea (véase el capítulo VI) la necesidad de adoptar un conjunto amplio de instrumentos, que combine las políticas fiscales, monetarias y cambiaria con las regulaciones macroprudenciales, la administración de los flujos de capital transfronterizos y la regulación de los mercados financieros nacionales, así como —si el contexto institucional lo permite— las políticas de ingreso. De este modo, se propone una ampliación y reordenamiento del conjunto de objetivos que tradicionalmente conforman el diseño e implementación de las políticas macroeconómicas.

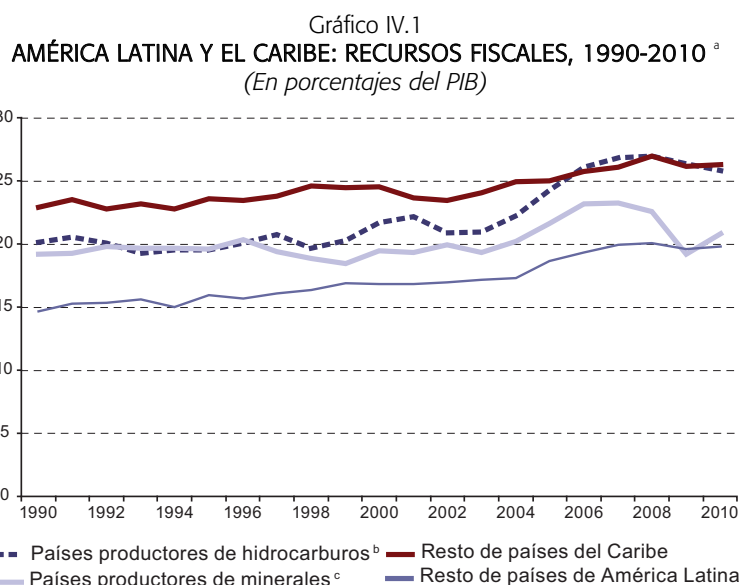
En lo que sigue se analiza la evolución en las últimas décadas de las políticas fiscal (en la sección A) y monetaria (en la sección B), desde una perspectiva que pone de relieve la relación entre las políticas macroeconómicas, la estructura productiva y el crecimiento. Se discute en consecuencia cómo estas políticas han contribuido a la acumulación de capacidades productivas, a las condiciones para emprender acciones contracíclicas, de forma de lograr la estabilidad real y con ello fomentar el aumento de la inversión, y a la prevención de desequilibrios externos no sostenibles. La premisa es que la consecución de estos objetivos contribuye a fortalecer una agenda política en cuyo centro está la igualdad.

A. Finanzas públicas

Sostener el crecimiento económico en un ritmo suficientemente elevado y estable, extender el rango de cobertura de los sistemas de protección social, potenciar la inversión en infraestructura, salud y educación, y apoyar las políticas industriales necesarias para el cambio estructural, son tareas que demandan un nuevo pacto fiscal y los acuerdos sociales para lograrlo (CEPAL, 2010a, cap. VII). La CEPAL ha sido pionera en proponer un pacto de esta naturaleza, que procure el fortalecimiento del Estado a partir de una mayor y más progresiva carga tributaria, de acuerdo con el grado de desarrollo de cada país⁴. Según esta visión, “un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento” (CEPAL, 1998, pág. 7).

⁴ El aporte principal se encuentra en CEPAL (1998) y se extiende y desarrolla, entre otros, en CEPAL (2000, 2004 y 2010a).

En gran parte de la región se han logrado avances significativos en materia de ingresos fiscales en las últimas décadas (véase el gráfico IV.1). Este crecimiento no ha sido homogéneo en los distintos países, como tampoco las fuentes de los ingresos fiscales. En algunos países (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana y Uruguay) los ingresos tributarios, incluidas las contribuciones sociales, constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos. En otros (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos procedentes de las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería), que se caracterizan por ser más volátiles. La elevada proporción que alcanzan los ingresos no tributarios en algunos países se debe a que el Estado es propietario de recursos naturales, o bien recibe derechos e ingresos sobre su explotación. Panamá y el Paraguay son casos similares, en que a los ingresos tributarios se suman otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios. En Cuba, la explotación de bienes y servicios por parte del Estado también genera ingresos no tributarios significativos. Por otra parte, en Honduras, Nicaragua y, en menor medida, Haití, así como en otros países del Caribe, las donaciones elevan los ingresos corrientes respecto de los tributarios. Los ingresos de capital tienen un débil peso en el total de ingresos fiscales de los países de la región.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los datos corresponden al gobierno central, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), en que se utilizó información del gobierno general.

^b Incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Incluye a Chile, Guyana y el Perú.

Como se describe más adelante, en parte importante de la región se ha logrado incrementar la presión tributaria en las últimas décadas. Sin embargo, la situación dista aún de asemejarse a la de los países desarrollados, e incluso a la de muchos países con un grado de desarrollo similar. También se han concretado algunas mejoras desde el punto de vista de la estructura del sistema tributario, aunque en este campo la distancia con los países desarrollados resulta todavía muy significativa.

Los problemas de la baja presión impositiva y el regresivo impacto distributivo de la estructura tributaria se encuentran estrechamente relacionados. Los países de la región enfrentan menos dificultades para recaudar impuestos indirectos que impuestos directos (potencialmente progresivos), tales como los impuestos sobre la renta personal y la propiedad. El aumento de la presión tributaria y la mejora del impacto distributivo de la estructura recaudatoria son temas importantes en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Sin perjuicio de ello, el gasto público es el principal instrumento redistributivo de la política fiscal. En una comparación internacional, se observa que la mayor parte del esfuerzo redistributivo en los países desarrollados se basa en el gasto público social, en particular en el sistema de transferencias, más que en el sistema tributario (Goñi, López y Servén, 2008)⁵.

En otro plano, desde una perspectiva macroeconómica, y también como parte integral de las políticas de desarrollo, la política fiscal debe cumplir una función estabilizadora de la actividad económica y reducción del desequilibrio externo. La experiencia histórica de América Latina y el Caribe, y más recientemente la respuesta a la crisis de los años 2008 y 2009, en la región y el resto del mundo, ponen de manifiesto el papel clave de los instrumentos de política fiscal para enfrentar los vaivenes de la actividad económica, en especial los causados por choques externos de tipo comercial o financiero (véase CEPAL, 2010b).

Una de las principales líneas de acción tendientes a fortalecer la capacidad de actuar de manera contracíclica se vincula a la consolidación del margen de maniobra o espacio fiscal. La solvencia fiscal constituye, en tal sentido, una condición de la capacidad de reacción contracíclica, aunque la situación del sector externo de la economía resulta igualmente importante al establecer el margen de acción del sector público, como lo demuestra la experiencia de las últimas décadas (Martner y Tromben, 2004).

En los últimos años, se ha observado una mejora del manejo de la política macroeconómica en la mayor parte de los países de la región, lo que les ha permitido reducir su vulnerabilidad externa y, de manera concomitante, disponer de un mayor espacio fiscal para enfrentar choques exógenos. Por primera vez en décadas diversos gobiernos de la región no han encontrado en la situación externa de sus economías o en los condicionantes fiscales un límite insalvable para, por ejemplo, extender la cobertura de sus sistemas de protección social.

Ante este reto —promover una carga tributaria progresiva y adecuada a las necesidades del desarrollo y fortalecer la solvencia de las finanzas públicas— la región exhibe, a grandes rasgos, dos realidades. Por un lado se encuentran los países caracterizados por una presión tributaria insuficiente, en los cuales las reformas tributarias tendientes a incrementar la capacidad de intervención del Estado deberían constituir el objetivo principal. En estos casos, resulta necesario un nuevo pacto fiscal, concebido como el vehículo que permita dotar al Estado de la capacidad para desempeñar un papel activo en la promoción del desarrollo.

⁵ En tal sentido, Barreix, Bes y Roca (2009) analizan la política fiscal en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana y encuentran que en ese grupo de países el impacto distributivo del gasto público social es 4,4 veces mayor que el de la política tributaria.

Por otro lado, están los países que cuentan con una presión tributaria más acorde con su grado de desarrollo y, fundamentalmente, con las necesidades de un Estado moderno, capaz de sostener un sistema extendido de protección social, fomentar la inversión pública (en infraestructura, salud y educación) y financiar las políticas industriales y tecnológicas. En estos países, la cuestión esencial no se relaciona con la disponibilidad de recursos sino con su administración a lo largo del ciclo y con las posibilidades de potenciar las fases expansivas y el cambio estructural que se encuentra en la base de todo proceso de desarrollo.

En el análisis siguiente se examina el desempeño fiscal de la región en las últimas dos décadas considerando las realidades que enfrentan los países. En primer término, el análisis se centra en la dinámica de la recaudación tributaria, el gasto de gobierno y el proceso de endeudamiento o desendeudamiento público resultante; luego se analiza el carácter procíclico o contracíclico de la política fiscal y la evolución del espacio fiscal a lo largo del período mencionado. Las implicaciones de política serán analizadas en el capítulo VI. Las políticas monetaria y cambiaria se abordan en la sección B.

1. Los ingresos tributarios

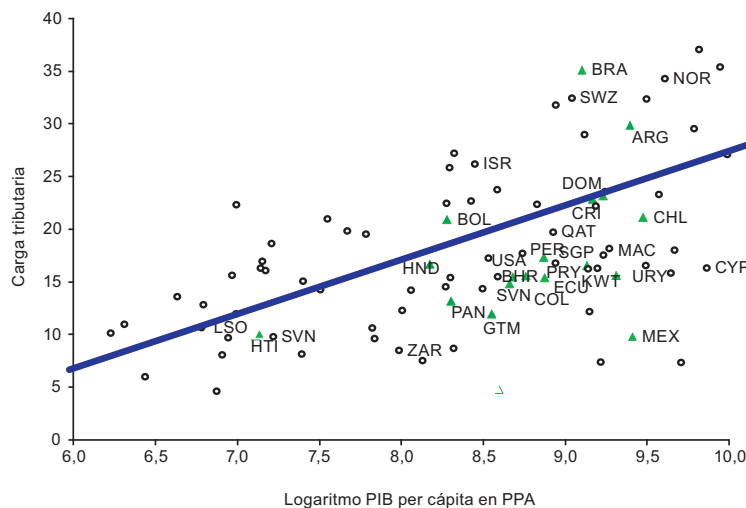
Los países de América Latina y el Caribe se han caracterizado históricamente por su reducida carga tributaria. En promedio, la presión tributaria en 2010 fue del orden del 18% del PIB en América Latina y del 22% del PIB en el Caribe. Estas cifras contrastan, por ejemplo, con las que se registran en los países de la OCDE, donde la carga media es de prácticamente el 35%⁶.

Esta insuficiencia de ingresos impositivos no necesariamente está vinculada con el nivel de desarrollo de los países de la región⁷. Al analizar la correlación entre la carga tributaria y el PIB per cápita de 121 países a mediados de la década de 2000 (véase el gráfico IV.2), se observa que gran parte de los países de América Latina y el Caribe tienen una carga tributaria inferior a la que les correspondería según su grado de desarrollo (medido en términos de PIB per cápita). En la Argentina y el Brasil, la presión tributaria se ubica por encima del nivel establecido por la línea de regresión y en el Uruguay, Costa Rica, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras se encuentra en torno a esa línea. Los restantes 12 países de la región representados en la muestra se ubican bajo esa línea, lo que indica que en ellos existe una presión tributaria significativamente menor a la que les correspondería de acuerdo con su PIB per cápita. Resulta ilustrativo, en tal sentido, que algunos países aún no cuentan con un impuesto a la renta, o que la graven marginalmente, sobre todo cuando se trata de la imposición a las personas físicas. Como se podrá apreciar más adelante, el problema de la baja presión tributaria se encuentra estrechamente relacionado con la débil imposición sobre la renta personal.

⁶ Salvo excepciones, entre las que se destacan la Argentina, el Brasil, el Uruguay y algunos países del Caribe, los ingresos tributarios en los países de la región no superan el 20% del PIB. América del Sur y el Caribe tienen cargas tributarias más altas que la de Centroamérica (que fue de solo el 15,6% del PIB entre 2005 y 2010) y que la de México (10,6% del PIB).

⁷ Este tipo de comparación no refleja toda la disponibilidad de recursos fiscales, ya que, como se ha mencionado, no contabiliza ingresos no tributarios y donaciones. En varios países de la región, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), los ingresos no tributarios constituyen una porción considerable de los ingresos públicos. En estos casos la capacidad estatal para financiar políticas públicas es significativamente mayor que la que se deriva de la estimación convencional de la carga tributaria. Por otra parte, en Honduras y Nicaragua, y en menor medida Haití, las donaciones elevan los ingresos corrientes respecto de los tributarios.

Gráfico IV.2
PAÍSES SELECCIONADOS: CARGA TRIBUTARIA EN COMPARACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA EN PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO (PPA), MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 2000^a
 (En porcentajes del PIB y logaritmos)



Fuente: Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (comps.), "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de proyecto*, N° 309 (LC/W.309), Santiago de Chile 2010; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea].

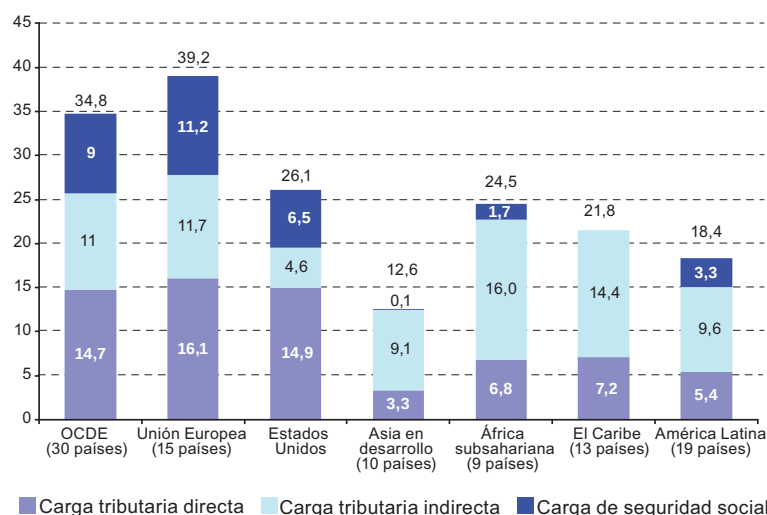
^a En los países de América Latina, la cobertura corresponde al gobierno central, excepto en la Argentina, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Costa Rica, casos en que corresponde al gobierno general.

La reducida carga tributaria derivada de la imposición directa no solo se relaciona con los elevados niveles de incumplimiento, evasión y elusión, que atentan contra el principio de equidad horizontal, sino también con las bases imponibles, reducidas en términos relativos. Todo ello torna virtualmente inefectivo el impacto redistributivo de la imposición a la renta. La inequidad (vertical) que se deriva de la proliferación de exenciones a dicho impuesto resulta, a su vez, agravada por el grado de evasión, que tiende a ser mucho mayor en el caso del impuesto a la renta que en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). La política tributaria no solo ha fortalecido la imposición general al consumo mediante el fortalecimiento del IVA sino que, además, la imposición a la renta se orientó a gravar básicamente los ingresos de las personas jurídicas y, en mucho menor medida, las rentas obtenidas por las personas físicas, lo que disminuye su efecto redistributivo. Ello se manifiesta, por ejemplo, en comparación con los países de la Unión Europea, donde los impuestos directos e indirectos ascienden al 16,1% y el 11,7% del PIB, respectivamente, en tanto que en América Latina llegan al 5,4% y el 9,6% del PIB, en forma respectiva (véase el gráfico IV.3)⁸. También

⁸ En la región los impuestos sobre la renta de las personas físicas no llegan a representar en promedio el 1% del PIB (en el período comprendido entre 2000 y 2008 representaron de hecho el 0,46% del PIB), mientras en los países de la OCDE alcanzan el 9,1% del PIB. En el caso del impuesto a la renta de las sociedades la diferencia es también significativa, pero bastante menor: en el período comprendido entre 2000 y 2008, la recaudación de dichos impuestos representó como promedio el 1,6% del PIB en los países de la región y el 3,3% del PIB en los países de la OCDE. Véase también Rossignolo y Gómez Sabaini (2011).

resulta muy baja la carga correspondiente a los ingresos de la seguridad social (3,3% del PIB en América Latina frente al 11,2% en la Unión Europea y el 9,0% en los países de la OCDE), un síntoma tanto de la elevada informalidad laboral como de la diversidad de regímenes públicos y privados de seguridad social en la región. Por su parte, los países del Caribe tienen una mayor carga tributaria que los países de América Latina, pero la participación relativa de los impuestos directos e indirectos es similar.

Gráfico IV.3
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA,
VARIOS AÑOS ENTRE 2002 Y 2010^a
(En porcentajes del PIB)



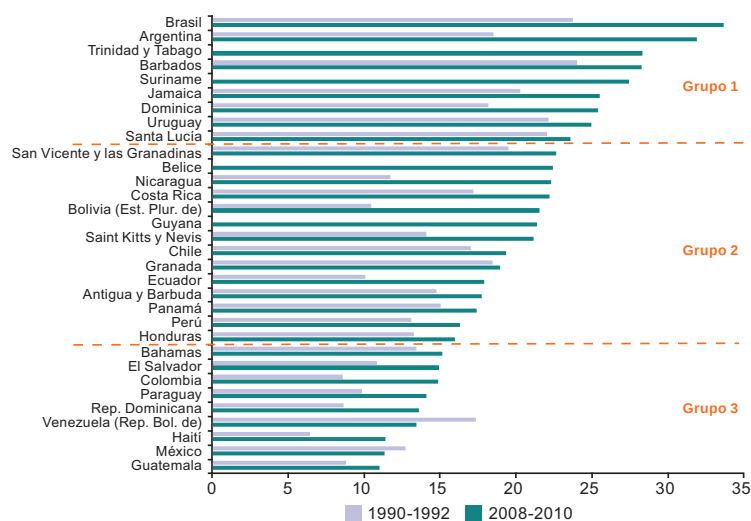
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a En el promedio de América Latina la cobertura corresponde al gobierno central, excepto en la Argentina, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Costa Rica, casos en que corresponde al gobierno general.

Existen tendencias positivas en materia tributaria. El nivel de la carga tributaria media de América Latina, incluidas las contribuciones a la seguridad social, se ha incrementado de manera sostenida durante las últimas dos décadas. Frente al promedio del período 1990-1992, el promedio del período 2008-2010 muestra un incremento en términos absolutos cercano a 5 puntos porcentuales del PIB y una tasa de crecimiento del 35%.

Existe una alta heterogeneidad entre los países de la región en cuanto al nivel de sus ingresos tributarios y su evolución reciente. Mientras algunos países como el Brasil, la Argentina, Trinidad y Tabago y Barbados muestran actualmente cargas tributarias superiores al 30% del PIB, otros países como Guatemala, México y Haití no superan el 14% del PIB y muestran además un menor ritmo de crecimiento relativo en comparación con los primeros (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA TRIBUTARIA (INCLUIDAS CONTRIBUCIONES SOCIALES),
PERÍODOS 1990-1992 Y 2008-2010 ^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a La cobertura corresponde al gobierno central, salvo en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica y México, casos en que corresponde al gobierno general. En los países del Caribe no se incluyen contribuciones a la seguridad social.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA MEDIA, PERÍODOS 1990-1992,
1999-2001 Y 2007-2009
(En porcentajes del PIB y porcentajes del total de los ingresos tributarios)

Tipo de impuesto	En porcentajes del PIB			En porcentajes del total de los ingresos tributarios		
	1990-1992	1999-2001	2007-2009	1990-1992	1999-2001	2007-2009
Renta y ganancias de capital	2,4	3,2	4,9	17,1	19,7	25,7
Propiedad	0,5	0,6	0,8	3,8	3,8	4,0
Generales sobre bienes y servicios (IVA)	3,6	5,5	6,8	26,0	33,5	35,7
Específicos sobre bienes y servicios	2,1	2,3	1,9	15,2	13,9	9,7
Comercio internacional	1,9	1,5	1,2	13,9	9,4	6,2
Otros impuestos	0,7	0,4	0,4	5,4	2,2	2,0
Seguridad social	2,6	2,9	3,2	18,7	17,6	16,8
Ingresos tributarios totales	13,8	16,4	19,1	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En cuanto a la estructura tributaria, el diseño de las reformas en las últimas dos décadas se basó en la búsqueda de mayor solvencia fiscal, dejando de lado otros objetivos centrales de la política tributaria. Uno de los fenómenos más significativos de la política tributaria del período bajo análisis ha sido el considerable aumento de la importancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA o similares) en el total de los ingresos tributarios. El peso relativo de esos impuestos en la estructura tributaria de América Latina muestra un crecimiento del 37% a lo largo del período analizado (véase el cuadro IV.1). Se observa, además, que casi todo el aumento de la ponderación porcentual de este tipo de impuestos se produjo durante la década de 1990, a raíz de las reformas que ampliaron su base tributaria y aumentaron sus alícuotas legales.

El segundo factor que explica el incremento de la carga tributaria regional durante las últimas dos décadas es el aumento de la recaudación a través del impuesto a la renta y las ganancias de capital, que subió más del 50% en el período. A pesar de la disminución de las alícuotas del impuesto a la renta de sociedades, se registró un aumento de la participación porcentual de estos tributos en el total de recursos tributarios. En este caso el mayor crecimiento se produjo en la última década debido a la ampliación parcial de algunas bases tributarias que gravan los servicios, las mejoras logradas en el control del universo de contribuyentes y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de bienes. El impuesto a la renta sobre sociedades es el menos directo de este tipo de tributos, en la medida en que algunas empresas tienen la posibilidad de trasladar la carga fiscal hacia los precios de los bienes y servicios que consumen las personas, lo que debilita su capacidad redistributiva. Además, en los países con mayor dotación de recursos naturales, lo anterior redundó en una mayor volatilidad de los ingresos tributarios ante cambios en los precios internacionales.

Por otra parte, como consecuencia de la apertura comercial, se produjo una caída significativa de los impuestos que gravan el comercio exterior. De igual manera, como consecuencia de los procesos de simplificación de los esquemas tributarios mencionados anteriormente, los gravámenes sobre el consumo específico de bienes y servicios (impuestos selectivos) también tuvieron una pérdida de peso relativo en la estructura tributaria media de la región. Las contribuciones a la seguridad social representan un porcentaje importante de los recursos tributarios en el promedio regional y su participación en la estructura tributaria media de América Latina se ha mantenido medianamente estable en torno al 17% del total⁹. Por último, los gravámenes que recaen sobre el patrimonio han mantenido una proporción casi constante en términos relativos entre los dos períodos.

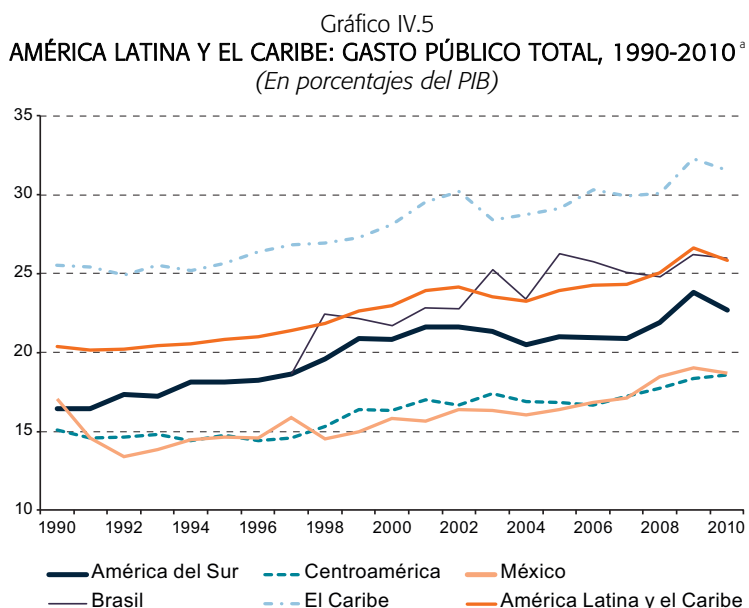
Así, tanto el sesgo hacia la imposición aplicada al consumo como las estrechas bases imponibles de los impuestos a la renta, junto con el alto grado de incumplimiento impositivo y evasión, han limitado la capacidad de los sistemas tributarios de promover la igualdad y, en algunos casos, de contar con recursos para impulsar los objetivos del desarrollo.

⁹ No obstante, es importante tener en consideración que durante los últimos 20 años se han llevado a cabo profundas modificaciones en los alcances de los programas de seguridad social, la participación del Estado y su financiamiento. Además, en los países de la región se observa una considerable heterogeneidad en cuanto al criterio de financiamiento de la seguridad social: existen sistemas de pensiones en que la presencia del sector público está siendo sustituida por administradoras privadas de fondos capitalizables, sistemas en que el sector público convive con el privado y sistemas netamente públicos.

El aumento de los ingresos tributarios en la mayoría de los países de la región en las últimas dos décadas se debe fundamentalmente al aumento de los impuestos generales sobre bienes y servicios, y a la expansión de las bases imponibles generada por tres factores principales: i) un fuerte y acelerado proceso de crecimiento económico en diversos países; ii) la introducción de iniciativas novedosas como impuestos mínimos e impuestos a las transacciones financieras, junto con la introducción de impuestos sobre ingresos de los recursos naturales¹⁰, y iii) diversas reformas a la estructura y administración tributaria.

2. Gasto público y resultado fiscal

El avance en la recaudación tributaria en las últimas dos décadas hizo posible un aumento importante del gasto público como porcentaje del PIB (véase el gráfico IV.5). En América del Sur, se registra un gasto público total del 17,1% del PIB como promedio del período comprendido entre 1991 y 2000, y del 21,4% del PIB como promedio del período comprendido entre 2001 y 2010, niveles superiores al promedio de la región. México se ubica en el extremo opuesto, con un cociente entre gasto total y PIB del 14,7% y el 18,1%, respectivamente, en los períodos comprendidos entre 1991 y 2000 y entre 2001 y 2010.



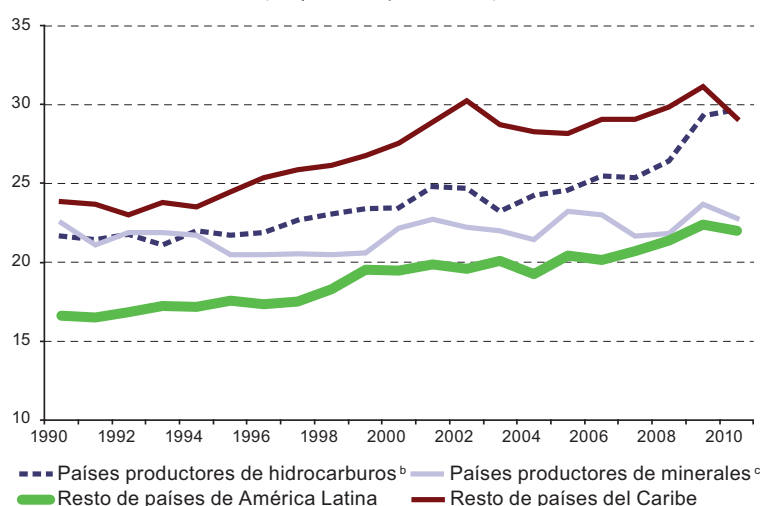
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los datos corresponden al gobierno central.

¹⁰ A pesar de que la mayor parte de los ingresos procedentes de los recursos naturales se consideran como ingresos no tributarios, por lo que el aumento derivado del incremento de precios se observa principalmente en el aumento de la recaudación fiscal, hay una parte significativa de recursos de carácter tributario derivados del impuesto a la renta a las empresas del sector.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la estructura productiva también resulta decisiva. Cuando se analiza el nivel y la trayectoria del gasto público de los distintos países según la especialización productiva dominante y su dotación de recursos, se observa que los productores de petróleo y gas lideran el grupo con una relación entre gasto público total y PIB de un 26,5% (promedio del período comprendido entre 2001 y 2010), superior al promedio de la región. Los países de América Latina no especializados en hidrocarburos y minerales se ubican en el extremo opuesto, con un cociente entre gasto y PIB de un 20,6% en el período comprendido entre 2001 y 2010, mientras que los productores de minerales alcanzan un nivel medio de un 22,4% en ese mismo período (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-2010^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

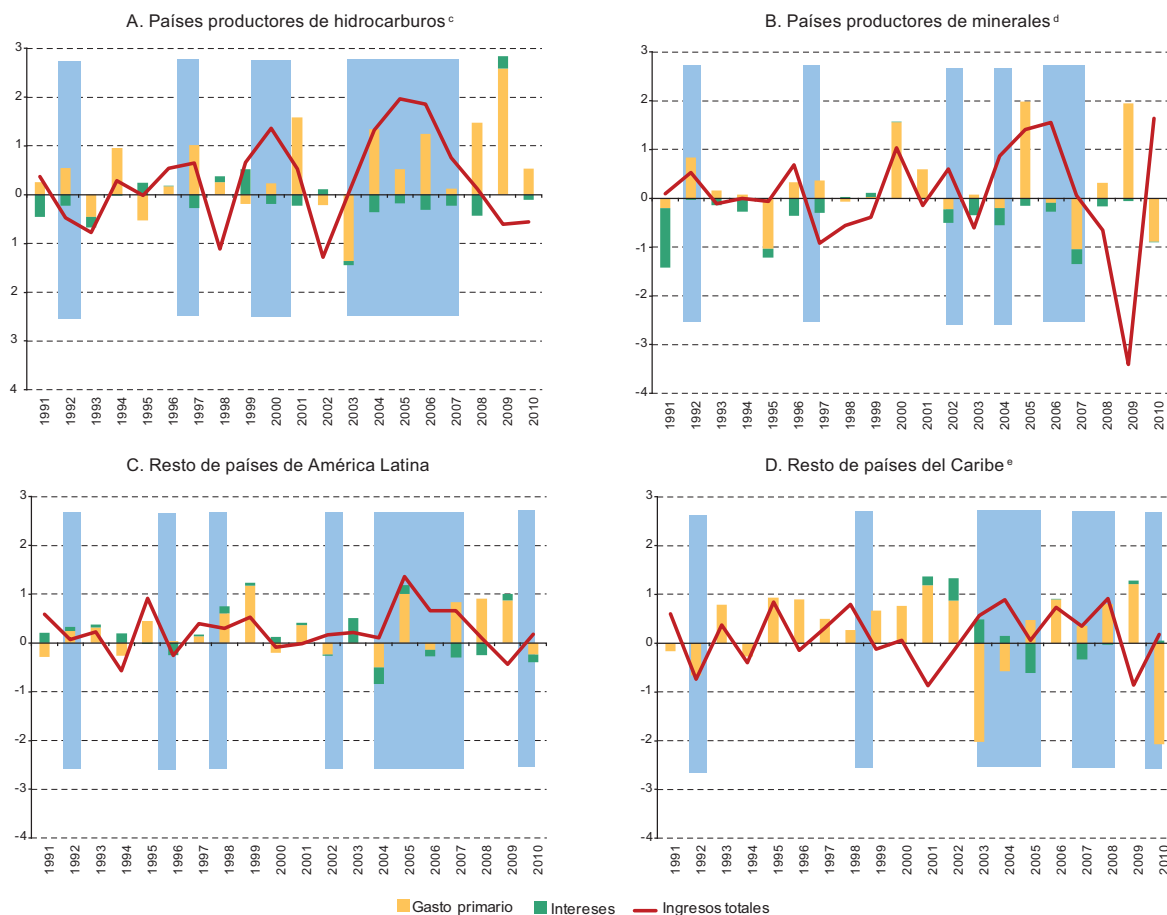
^a Los datos corresponden al gobierno central, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), en que se utilizó información del gobierno general.

^b Incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Incluye a Chile, Guyana y el Perú.

No todo el incremento de los recursos fiscales se destinó al financiamiento del gasto público. A continuación se muestra el incremento anual de los ingresos tributarios, del gasto primario y del pago de intereses en América Latina y el Caribe, medido en puntos porcentuales del PIB (véase el gráfico IV.7). En varias oportunidades el aumento de los ingresos fue superior al incremento del gasto público total (como proporción del PIB), especialmente en la década de 2000. Esta tendencia se manifiesta tanto en los países especializados en recursos naturales no renovables como en el resto de los países de la región, y explica la reducción del endeudamiento público registrada en esa década. Implica, además, un comportamiento fiscal contracíclico prácticamente inédito, como se analiza más adelante. Por otra parte, en el gráfico se aprecia una mayor volatilidad de los ingresos y gastos de los países productores de hidrocarburos y minerales en comparación con los demás países.

Gráfico IV.7
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS FISCALES, EL GASTO PRIMARIO
 Y LOS INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES, 1991-2010^{a,b}**
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los datos corresponden al gobierno central, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), en que se utilizó información del gobierno general.

^b Las áreas sombreadas indican los años en que el incremento de los ingresos supera al del gasto total (la suma del gasto primario y el pago de intereses de la deuda pública), mejorando el resultado fiscal.

^c Incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

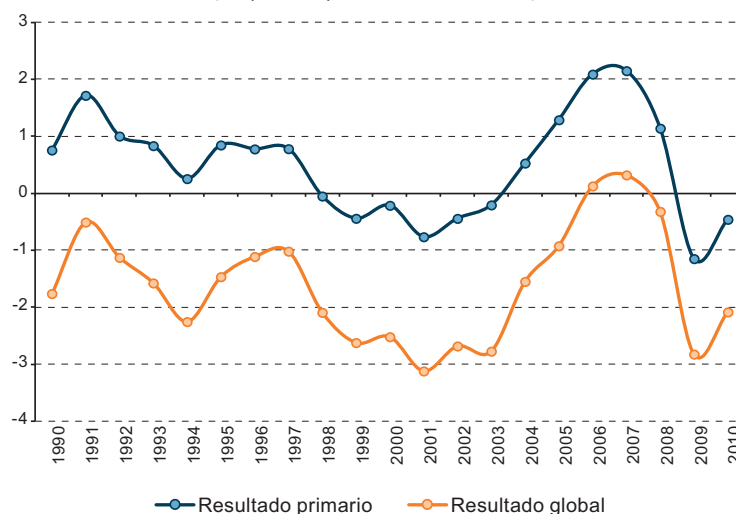
^d Incluye a Chile, Guyana y el Perú.

^e En el caso del resto de los países del Caribe, hasta 2000 los datos corresponden a la variación del gasto total.

Al observar la evolución de los resultados fiscales primario y global de la región en las últimas dos décadas (véase el gráfico IV.8), se distinguen dos períodos con tendencias definidas: un deterioro tendencial entre 1990 y 2001, y una mejora sistemática entre 2002 y 2007. La dinámica descrita representa lo ocurrido tanto en países especializados en recursos naturales no renovables como en el resto de la región, con independencia de su especialización productiva. Como consecuencia de la crisis financiera internacional de los años 2008 y 2009, y de la caída de ingresos y la puesta en práctica de distintos paquetes de medidas contracíclicas, las cuentas públicas de la

región se resintieron en forma considerable y se retornó a una situación de déficit financiero. Si bien la recuperación económica de 2010 fue bastante intensa, particularmente en los países productores de minerales y en otros de América del Sur, los resultados de las cuentas públicas no volvieron a los niveles previos a la crisis, aunque se comportaron en un sentido contracíclico.

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): RESULTADOS PRIMARIO Y GLOBAL, 1990-2010^a
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

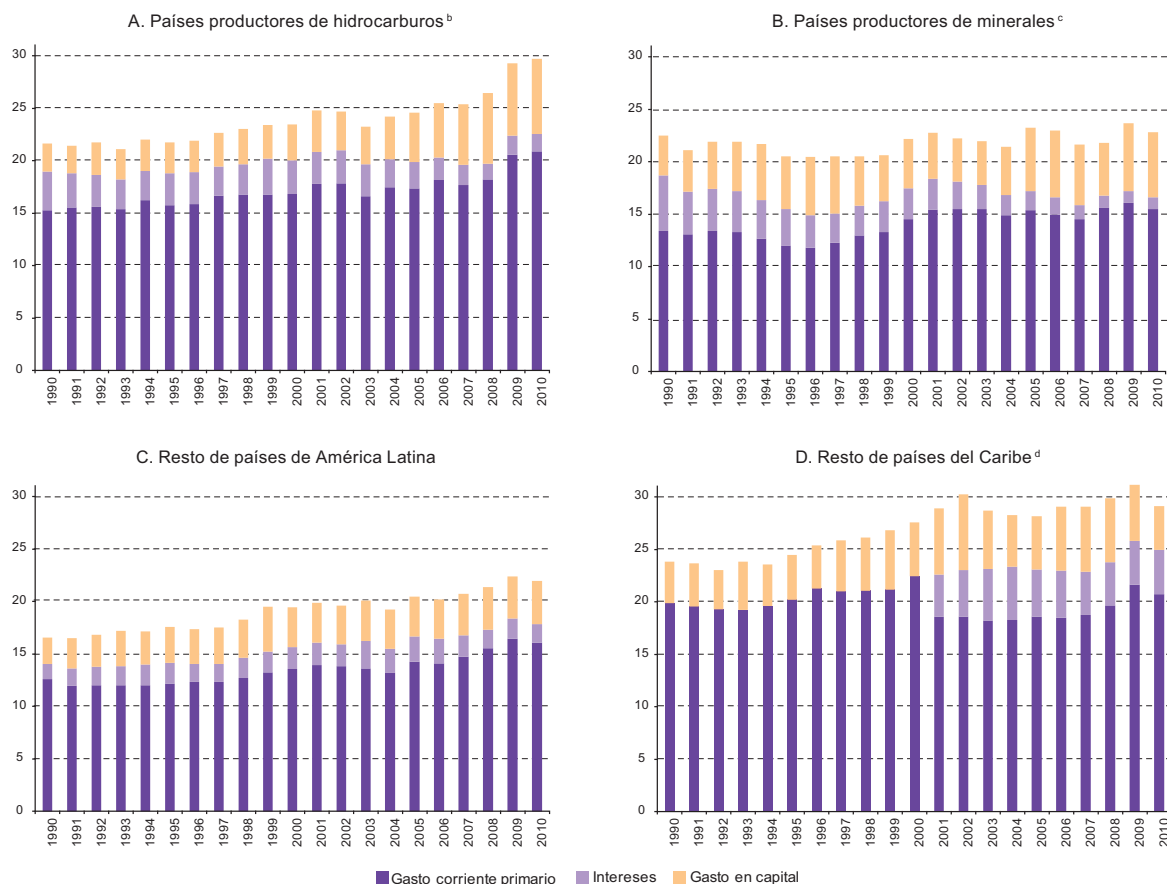
^a El resultado primario se calcula como ingresos menos gastos excluidos intereses. El resultado global se calcula como ingresos menos gastos incluidos intereses.

El mejor resultado fiscal y la reducción concomitante del cociente entre deuda y PIB trajeron aparejada la reducción del peso del pago de intereses de la deuda pública, e hicieron posible el aumento del gasto en capital (en que la inversión en infraestructura tiene una participación importante), que prácticamente se duplicó entre los extremos de la serie, tanto en los países especializados en recursos naturales no renovables como en el resto de los países de América Latina (véase el gráfico IV.9). Sin embargo, el primer grupo de países tiene un nivel de gasto de capital bastante superior al registrado en el segundo grupo. En el caso del grupo “resto de países del Caribe”, los gastos en capital se mantuvieron relativamente estables.

Como promedio de toda la región el pago de intereses se redujo en un monto equivalente a aproximadamente el 0,5% del PIB a lo largo de la década de 2000. Sin embargo, la evolución de los intereses difiere entre los grupos considerados: en los países productores de petróleo, gas y minerales la reducción media superó el 1,5% del PIB mientras que en los demás países de América Latina y el Caribe se mantuvo casi constante¹¹.

¹¹ En la década de 2000, la carga de intereses disminuyó del 15% al 6% de los ingresos fiscales en los países exportadores de hidrocarburos y minerales, del 12% al 9% en los demás países de América Latina, y del 17% al 16% en el resto del Caribe.

Gráfico IV.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, GASTO CORRIENTE
 PRIMARIO Y GASTO DE CAPITAL, 1990-2010^a**
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los datos corresponden al gobierno central, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), en que se utilizó información del gobierno general.

^b Incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Incluye a Chile, Guyana y el Perú.

^d En el caso del resto de los países del Caribe, hasta 2000 los datos corresponden al gasto corriente.

El gasto público social ha registrado una tendencia creciente, independientemente de la trayectoria de los pagos de intereses de la deuda pública, aumentando del 44,9% del gasto público total en el período comprendido entre 1990 y 1991 al 62,2% en el período comprendido entre 2008 y 2009. Como porcentaje del PIB, el incremento correspondiente es del 11,3% al 17,9% (CEPAL, 2011). Por el contrario, el gasto público en infraestructura se estancó entre los años 1999 y 2002, período en que los pagos de intereses alcanzaron los niveles máximos, y solo repuntó cuando los desembolsos por intereses se redujeron (véase el capítulo III). Por grupos de países, esta tendencia se observa con mayor intensidad en los productores de hidrocarburos. La inversión pública en infraestructura tiene efectos perdurables desde el punto de vista del cambio estructural y el desarrollo a largo plazo (véase el capítulo VI), por lo que su sostenimiento debería constituir un

objetivo de primer orden de la política macroeconómica en general y de la fiscal en particular. Incrementar el gasto público social, especialmente en educación, tiene también claras implicaciones positivas para el cambio estructural.

3. Deuda pública

La crisis de la deuda externa de comienzos de la década de los ochenta condicionó fuertemente las finanzas públicas, produjo una larga recesión y limitó el margen de maniobra macroeconómico más allá de ese decenio. El problema no se limitaba al excesivo nivel de endeudamiento de los países de la región, sino que se asociaba sobre todo a la elevada proporción de deuda pública denominada en moneda extranjera¹². La magnitud de la deuda externa del sector público, a la que se sumó el hecho de que el Estado asumió la deuda externa del sector privado, implicó que la deuda externa fuera el determinante principal de la dinámica de la deuda pública total.

Luego de la década perdida, caracterizada por ajustes fiscales y externos que impidieron la recuperación de la región, la relación entre deuda pública y PIB tendió a mejorar, al disminuir de cerca del 80% a comienzos de la década de 1990 al 43% en 1997¹³. Ello se debió a una conjunción de factores incluida la recuperación económica generalizada —asociada, en parte, a la reestructuración de la deuda en varios países de la región y la consecuente reapertura de los mercados financieros¹⁴— y la tendencia a la apreciación de las monedas locales en varios países de la región. A partir de 1998 volvió a aumentar el cociente entre deuda pública y PIB como consecuencia del estancamiento relativo que experimentó la región en el quinquenio siguiente, así como de las fuertes devaluaciones en algunos países (el Brasil en 1999 y la Argentina en 2001). El grado de endeudamiento público en 2002, cuando finalizó un nuevo período de alza del coeficiente entre deuda pública y PIB, era algo menor que el de comienzos de la década de 1990.

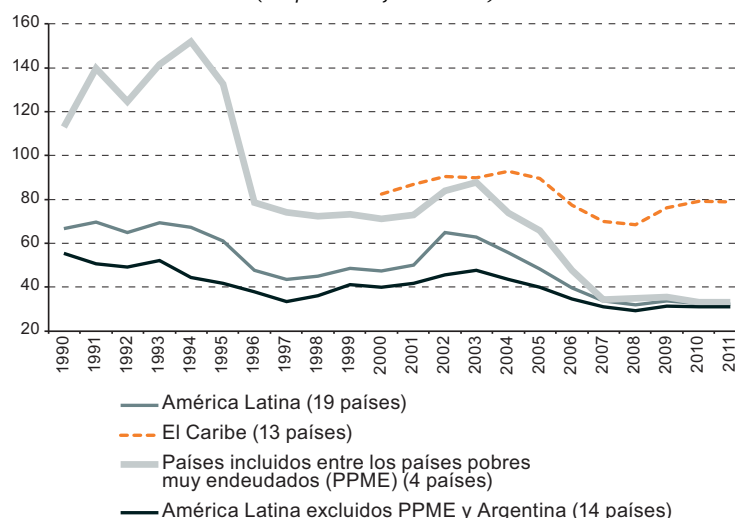
Así, la trayectoria de la deuda de América Latina y el Caribe entre comienzos de la década de 1990 y 2002 describe un perfil con forma de U (véase el gráfico IV.10). El alto grado de endeudamiento inicial y la caída registrada hasta 1997 están sesgados por la trayectoria del endeudamiento de Bolivia (Estado Plurinacional de) (72% del PIB), Nicaragua (270% del PIB) y Honduras (80% del PIB), países que, junto con Haití, se beneficiaron posteriormente de la reducción de deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME). En la Argentina, debido a la devaluación de la moneda, la deuda se triplicó hacia 2002 y llegó a superar el 180% del PIB. Un fenómeno similar puede advertirse en el Uruguay, donde la deuda se duplicó y alcanzó el 100% del PIB. Ambos eventos marcan el punto máximo de endeudamiento de la región en su conjunto en las últimas dos décadas. La evolución de los cocientes entre la deuda pública y el PIB del resto de la región es menos volátil y se caracteriza por niveles de endeudamiento relativamente más elevados en el Caribe y Centroamérica en comparación con los países de América del Sur.

¹² Este es el denominado “pecado original”, de acuerdo con la expresión de Eichengreen y Hausmann (1999), que consiste en una situación en que no se utiliza la moneda nacional para obtener préstamos en el exterior, ni para obtener préstamos a largo plazo en el mercado interno.

¹³ Los fuertes ajustes, que redundaron en una gran caída de la tasa de inversión, estuvieron asociados a programas de ajuste estructural y su condicionalidad, impuestos por el Fondo Monetario Internacional y la banca internacional, organizada en un grupo de acreedores (CEPAL, 2002).

¹⁴ La emisión de los llamados bonos Brady a partir de fines de los años ochenta estuvo en la raíz de la integración a los mercados financieros internacionales. La opción de usar esos bonos para pagar la compra de activos estatales contribuyó a la reducción del endeudamiento del sector público.

Gráfico IV.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2011^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Las cifras de 2011 son provisionales.

Desde 2003 hasta la crisis del período comprendido entre 2008 y 2009 volvió a reducirse el cociente entre deuda pública y PIB de manera considerable. Si bien esta evolución fue generalizada, el alivio de la deuda de los países acogidos al programa para países pobres muy endeudados, así como la disminución de las deudas de la Argentina y el Uruguay influyeron en la marcada reducción que se produjo hasta 2008¹⁵. La excepción es Haití, país que en los últimos años se ha beneficiado del alivio de la deuda por parte de sus acreedores externos. Los países del Caribe son el grupo con mayor nivel de endeudamiento público con relación al PIB, que alcanza a un 80% en 2011 (véase el recuadro IV.1).

Tanto o más importante que la disminución relativamente generalizada de los coeficientes entre deuda pública y PIB es la caída del peso de la deuda pública externa, una tendencia que se puede apreciar en América del Sur y especialmente en México desde comienzos de la década de 2000 hasta la actualidad (véase el cuadro IV.2). En Centroamérica se advierte una tendencia semejante, pero menos pronunciada. Además de la reducción de los indicadores de endeudamiento total, esta mejora bastante generalizada del perfil de los pasivos del sector público constituye un elemento clave en la recuperación del margen de acción macroeconómica en la región.

El mejor desempeño relativo de América del Sur y México en comparación con Centroamérica a partir de la década de 2000 se relaciona directamente con el impacto asimétrico que tiene el aumento de los precios internacionales de los productos básicos en los términos de intercambio de las distintas subregiones. De hecho, en 2010, cuando volvieron a mejorar los términos de intercambio para los países de esta subregión, solo América del Sur retomó la tendencia al desendeudamiento característica del período anterior a la crisis. Sin embargo, no toda la mejora se debe a la evolución favorable de los términos de intercambio. La existencia de reglas

¹⁵ La deuda pública media de los 32 países que reportan este dato alcanzó al 47% del PIB en 2008. En diciembre de 2011, con un nivel del 51% del PIB, la deuda pública de la región no había retornado al nivel anterior a la crisis de 2009.

fiscales en varios países de América del Sur, así como la implementación de estrategias exitosas de administración de pasivos (mejora del perfil de vencimientos, renegociaciones, reestructuración de deuda, menor descalce de tasas, desdolarización de pasivos, entre otras) coadyuvaron también a este resultado. En tal sentido, se advierte una clara tendencia al uso más intensivo de instrumentos de deuda interna (véase el gráfico IV.11). El resto de la región no logró retomar ese rumbo luego de la crisis de 2008. Los países de Centroamérica, en su condición de importadores netos de alimentos y energía, han enfrentado tensiones fiscales a raíz del aumento de los precios internacionales de productos básicos.

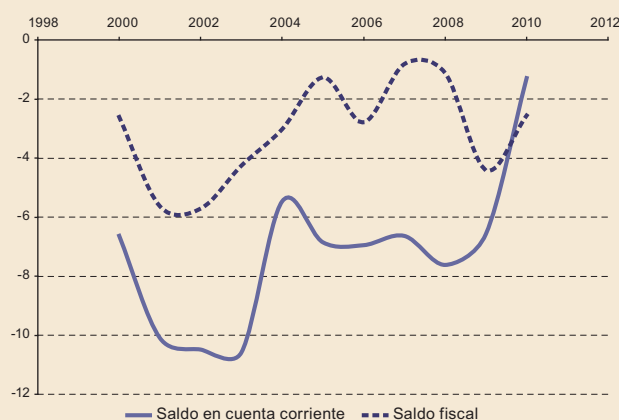
Recuadro IV.1

LA DEUDA EXTERNA EN EL CARIBE Y SUS DETERMINANTES

En los análisis de la deuda externa en el Caribe se evidencian dos hechos. En primer lugar, es un problema regional más que un problema de alcance nacional. Pese a que algunas de las economías más endeudadas son también las más pequeñas, las economías más grandes de la región como Barbados o Jamaica no están al margen de este problema. En segundo lugar, los criterios estándares de sostenibilidad muestran que, en muchas economías de la subregión, el nivel de endeudamiento es insostenible. A nivel mundial, las economías que tienden a parecerse estructuralmente a las del Caribe también se enfrentan a problemas de deuda. En 2010, de los 31 países considerados pequeños Estados insulares en desarrollo, 14 exhibían niveles de deuda superiores al 60% de su PIB. El elevado endeudamiento, aunque en algunos casos se explica por incrementos desmedidos del gasto público, está también vinculado al comportamiento y desempeño del sector externo. La vulnerabilidad externa, intensificada en los países del Caribe por su tamaño, exposición a desastres naturales y pérdida de competitividad, explica en gran medida el desempeño fiscal. Como se muestra en el gráfico siguiente, existe una relación entre el saldo en cuenta corriente y el saldo fiscal.

EL CARIBE: SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y SALDO FISCAL GLOBAL, 2000-2010

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Esta relación se muestra mediante dos indicadores: la postura fiscal (gasto de gobierno dividido por la presión fiscal) y el desempeño exportador (exportaciones divididas por la propensión media a importar). Una postura fiscal que supere el desempeño exportador implica una situación de déficit fiscal y en cuenta corriente. Este es el caso de la mayor parte de las economías del Caribe. De aquí se deduce que la mejora de las cuentas fiscales, en un entorno en que el gobierno debe contribuir a mejorar el bienestar de la población, requiere una mejora de la competitividad y de las condiciones externas de estas economías.

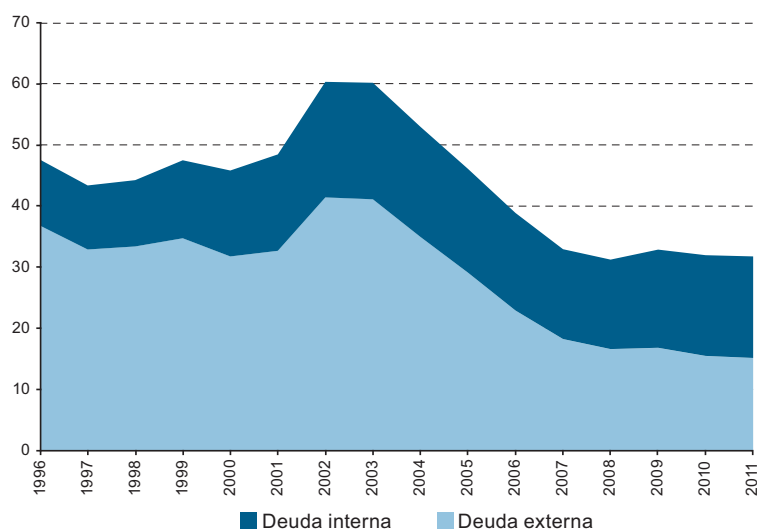
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Achieving Debt Sustainability and the MDGs in Small Island Developing States*, 2010; R. Sahay, "Stabilization, debt and fiscal policy in the Caribbean", *IMF Working Paper*, N° WP/05/26, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2004; R. Machado, "Economic growth in the Caribbean", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 2009; E. Pérez Caldentey, "Debt accumulation in the Caribbean: origins, consequences and strategies", serie *Studies and Perspectives*, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 2007; A. Birchwood, "Should SIDS follow monetary and fiscal rules?", documento presentado en la reunión de expertos sobre crecimiento y desarrollo de los pequeños Estados, Malta, 17 y 18 de noviembre de 2011.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA, 1990, 2000 Y 2010
(En porcentajes del PIB)

	1995	2000	2008	2011
América Latina y el Caribe				
Total	58,3	45,1	31,2	31,8
Interna	10,1	14,1	14,7	16,8
Externa	50,4	31,8	16,5	15,0
Centroamérica, República Dominicana y Haití				
Total	90,8	49,6	32,6	34,5
Interna	8,2	11,3	11,0	13,6
Externa	85,9	39,6	21,6	20,9
América del Sur				
Total	39,3	43,6	30,5	29,2
Interna	11,0	16,2	17,0	18,5
Externa	29,7	27,3	13,5	10,7
El Caribe				
Total	...	82,5	68,6	77,7
Brasil (deuda pública neta)				
Total	24,2	38,3	38,5	39,4
Interna	24,2	38,3	49,5	53,5
Externa	0,0	0,0	-11,0	-14,1
México				
Total	47,4	25,3	26,9	36,3
Interna	9,1	11,8	20,6	24,7
Externa	38,3	13,5	6,3	11,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico IV.11
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 POR RESIDENCIA DEL ACREEDOR, 1996-2011**
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

4. Espacio fiscal y desempeño económico

Ante las limitaciones que enfrenta el manejo de la política monetaria en economías con una elevada apertura de la cuenta financiera y de capital y, en general, un grado relativamente bajo de intermediación financiera en comparación con los países desarrollados, como es el caso de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, la política fiscal debe desempeñar un rol de suma importancia¹⁶.

Hay señales positivas en el comportamiento de la política fiscal en la última década. En el pasado, la política fiscal de los países de la región, al acentuar, más que atenuar, las fluctuaciones económicas, ha sido frecuentemente procíclica¹⁷. Esta tendencia ha cambiado, de modo tal que en la década de 2000 gran parte de los países de la región adoptaron una postura contracíclica o, en todo caso, menos procíclica, como se constata en la efectiva reacción de los gobiernos frente a la gran recesión internacional de 2008 y 2009 (CEPAL, 2010b).

Las políticas contracíclicas aplicadas durante dicha crisis han sido benéficas para la estabilidad y el crecimiento. La política fiscal no solo se ha transformado en un factor estabilizador de las expectativas de los agentes económicos sino que además se le ha otorgado un papel más protagonista en la creación de empleo y el sostenimiento del dinamismo económico de la región. En tal sentido, el control de las finanzas públicas es hoy un activo significativo de la región en su conjunto. Como se demostró en la crisis y en el período posterior, los espacios fiscales bien aprovechados pueden contribuir a fortalecer el ciclo expansivo de la región, además de morigerar las reversiones coyunturales y promover (por medio de la inversión pública) una estrategia de cambio estructural hacia la eficiencia dinámica.

En otras palabras, todo indica que la región está en la actualidad mejor preparada que en el pasado para diseñar y aplicar políticas fiscales contracíclicas. Los gráficos siguientes lo ilustran a partir de información del comportamiento fiscal en las últimas dos décadas (véanse los gráficos IV.12.a y IV.12.b). En ellos se reflejan las evoluciones del gasto público y de la deuda pública en las dos fases de bonanza (1991-1998 y 2003-2008) y de recesión (1999-2002 y 2008-2010). Esto permite identificar situaciones en que mediante la política fiscal se adoptó una posición contracíclica en sentido estricto —cuando el gasto público y la deuda pública se contraen en la expansión (o aumentan en la recesión) simultáneamente— y en sentido débil —cuando la deuda pública disminuye (aumenta) y el gasto público crece (disminuye)—, siempre expresando las variables como porcentajes del PIB.

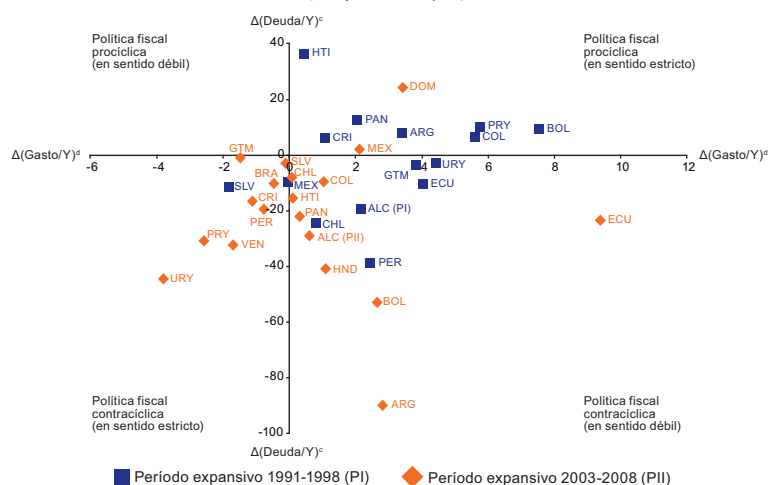
¹⁶ La política monetaria no solo tiene una menor efectividad relativa en los países de la región desde el punto de vista de su impacto en la demanda agregada, sino que su efecto resulta a veces contradictorio (véase la sección B). Usar la tasa de interés para frenar la demanda agregada, al conducir a una apreciación del tipo de cambio, puede generar un aumento del consumo contradictorio con el objetivo inicial, sin olvidar sus efectos sobre la rentabilidad relativa de bienes transables y no transables y la dinámica de la inversión.

¹⁷ Se trata, en rigor, de un rasgo característico de la mayoría de los países en desarrollo (Kaminsky, Reinhart y Végh, 2005).

Gráfico IV.12a

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LOS CUADRANTES DE LA POLÍTICA FISCAL EN PERÍODOS EXPANSIVOS^{a,b}

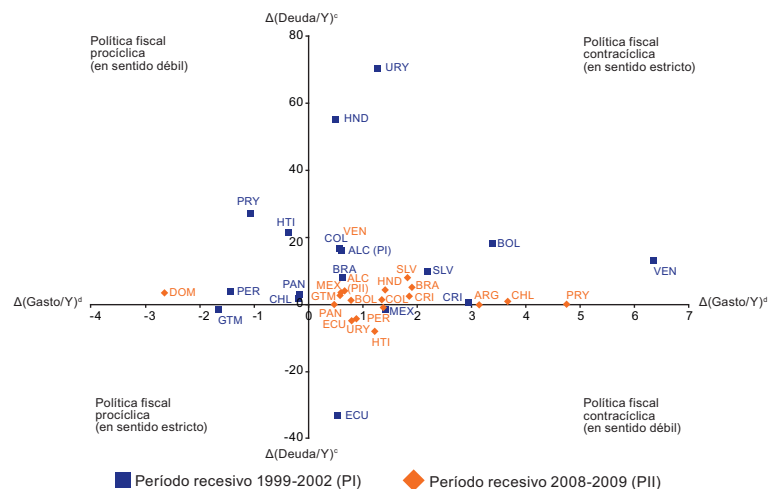
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Espada, I. González y R. Martner, "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

- a En el gráfico se presentan las variaciones de los cocientes entre el gasto público y el PIB en los años inicial y final, respectivamente, de cada período analizado.
- b Deuda pública y gasto público del gobierno central.
- c $\Delta(\text{Deuda}/Y)$: variación de la deuda pública en puntos del PIB.
- d $\Delta(\text{Gasto}/Y)$: variación del gasto público en puntos del PIB.

Gráfico IV.12b
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LOS CUADRANTES DE LA POLÍTICA FISCAL EN PERÍODOS RECESIVOS^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Espada, I. González y R. Martner, "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

- a En el gráfico se presentan las variaciones de los cocientes entre el gasto público y el PIB en los años inicial y final, respectivamente, de cada período analizado.
- b Deuda pública y gasto público del gobierno central.
- c $\Delta(\text{Deuda}/Y)$: variación de la deuda pública en puntos del PIB.
- d $\Delta(\text{Gasto}/Y)$: variación del gasto público en puntos del PIB.

La respuesta de política fiscal en los países de la región tendió a modificarse entre la década de 1990 y la de 2000 (véase el gráfico IV.13). Si bien en la década de 1990 los países tendieron a adoptar posiciones contracíclicas en la primera fase recesiva (1999-2002), en la fase expansiva precedente (1991-1998) gran parte de ellos (cerca de la mitad) había adoptado políticas procíclicas. Por el contrario, en la década de 2000 los países de la región tendieron a adoptar, de manera prácticamente generalizada, posiciones contracíclicas —en sentido estricto o débil— tanto en la expansión (2003-2008) como en la contracción (2009). La fase expansiva (2003-2008) se caracterizó, en muchos casos, por aumentos, en general moderados, del gasto público y disminuciones bastante significativas de la deuda pública, mientras en la fase recesiva (2009) se registraron aumentos paralelos del gasto y la deuda pública¹⁸.

Gráfico IV.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESULTADO PRIMARIO Y CRECIMIENTO DEL PIB, 1991-2010
(En puntos porcentuales del PIB y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

¹⁸ Una particularidad de la política fiscal reciente (2008-2010) es que el gasto, en la mayoría de los países, se financió en gran parte con recursos propios, por lo que los incrementos de la deuda pública bruta fueron pequeños.

En la implementación de una política fiscal contracíclica se enfrentan dos grandes desafíos. El primer desafío es conseguir el suficiente espacio fiscal para hacer frente al aumento del nivel del gasto necesario para impulsar la demanda agregada y el crecimiento de la economía en la fase contractiva del ciclo. Este mayor espacio fiscal puede generarse, en la época de auge, mediante un mayor ahorro público que permita administrar los impactos de choques adversos sin poner en juego la sostenibilidad financiera del Estado (véase el capítulo VI).

Un segundo desafío es que el mayor espacio fiscal debe complementarse con una mejora en la posición externa de la economía, que permita suplementar los recursos generados internamente con otros procedentes del exterior. Es decir, una política fiscal contracíclica debe estar apoyada también en una política monetaria y cambiaria conducente a contar con reservas internacionales que eviten el estrangulamiento externo y niveles de tipo de cambio real que prevengan la emergencia de un déficit externo no sostenible. En tal sentido, un factor relevante para explicar la capacidad de reacción en el período comprendido entre 2008 y 2009 fue la holgura externa que experimentó parte importante de la región en el período anterior a la crisis, ya sea por razones exógenas (mejora en los términos de intercambio, condiciones financieras internacionales favorables) o endógenas (una actitud alerta frente a los efectos negativos del exceso de endeudamiento externo en contextos de elevada liquidez internacional, políticas de desendeudamiento externo y de acumulación de reservas internacionales).

En otras palabras, el análisis del espacio fiscal debe considerar la dinámica del sector externo de la economía. Un mismo paquete de medidas contracíclico puede implicar diferentes trayectorias en materia de desequilibrio externo dependiendo del resultado de la cuenta corriente y las posibilidades de financiarlo. De allí la necesidad de realizar un análisis integrado de las restricciones externa y fiscal, sin perjuicio de la importancia que adquiere por sí mismo el manejo sustentable de las finanzas públicas.

Existen distintas medidas de espacio fiscal en la literatura. Unas ponen énfasis en la relación entre el margen de maniobra fiscal y el equilibrio financiero del sector público (Heller, 2005)¹⁹; otras hacen hincapié en la relación entre las políticas públicas y la capacidad de movilizar recursos desde el Estado para cumplir con determinados objetivos de desarrollo (Roy y Heuty, 2009). En las primeras, se privilegia el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, prestando especial atención a la eventual aparición de inconsistencias entre acervos y flujos; en las segundas, se pone en primer plano el problema de la disponibilidad de recursos del Estado, en general asociada a una carga tributaria insuficiente, aunque la falta de recursos para financiar las políticas públicas puede también estar asociada a inconsistencias entre acervos y flujos.

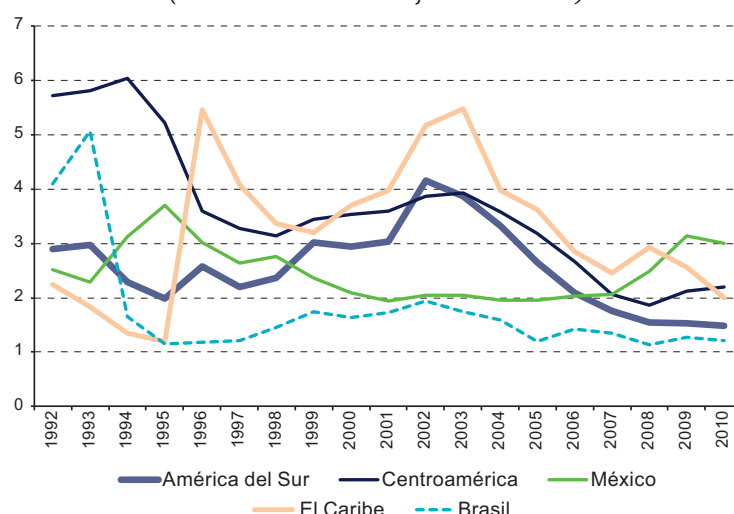
A continuación se realiza un ejercicio en que se busca integrar ambas visiones, enfatizando tanto el grado de endeudamiento del sector público como la recaudación impositiva como porcentaje del PIB. De acuerdo con Aizenman y Jinjark (2011), se considera que el espacio fiscal se relaciona inversamente con el cociente entre el total de la deuda pública (D) y la recaudación tributaria (T)²⁰. Cuanto menor sea el cociente entre D y T , mayor será el espacio fiscal. En el

¹⁹ Para Heller (2005) esta noción alude a la capacidad presupuestaria de los gobiernos para asignar recursos a fines deseados sin poner en juego la sostenibilidad de su posición financiera ni la estabilidad de su economía (véase también Schick, 2009).

²⁰ Este cociente es un indicador de la cantidad de años (ejercicios fiscales) que serían necesarios en una economía para repagar el total de la deuda pública con la recaudación tributaria de un momento dado del tiempo, aunque no sea un objetivo de política. El indicador no supone que el gobierno tiene como objetivo pagar toda la deuda, sino que busca captar el margen existente para ampliar el gasto público sin presionar excesivamente las cuentas públicas.

gráfico IV.14 se muestra la evolución de este cociente (inversa del espacio fiscal) en las subregiones de América Latina y el Caribe²¹. En Centroamérica, hay una trayectoria de largo plazo favorable (es decir, el cociente decrece), a diferencia de lo que ocurre en México, donde, luego de un largo período de estabilidad del indicador, se observa un deterioro del espacio fiscal en el período reciente (el cociente aumenta). En América del Sur y el Caribe, el cociente ha tendido a aumentar en la década de 1990 y a disminuir en la de 2000, lo que significa que el espacio fiscal aumentó en esta última. En el conjunto de la región, la mejora antes de la crisis internacional de 2008-2009 permitió una mayor capacidad de reacción contracíclica.

Gráfico IV.14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COCIENTE ENTRE DEUDA PÚBLICA Y RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA PROMEDIO, 1992-2010^a
(En número de años o ejercicios fiscales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a El cociente se relaciona inversamente con el espacio fiscal y es un indicador del número de años o ejercicios fiscales necesarios para pagar el total de la deuda pública con la recaudación de un momento dado. Se ha utilizado para la presión tributaria un promedio móvil de tres años.

Una forma alternativa de estimar el espacio fiscal se refiere a la consistencia requerida entre acervos y flujos para lograr un determinado objetivo de solvencia fiscal en el tiempo, a partir de las condiciones iniciales y la dinámica del crecimiento de cada país. Para ello, sobre la base del nivel de endeudamiento y de pagos de intereses, se calcula para cada año el balance primario requerido para estabilizar la razón entre deuda pública y PIB en un 40% en un lapso de diez años. Se supone que el PIB evoluciona según el crecimiento promedio de los diez años previos. Este indicador debe tomarse como una medida de solvencia fiscal, pero no como una guía para la acción contracíclica, pues hace abstracción de la interacción entre gasto público y crecimiento. Un aumento del superávit primario tendiente a mejorar la solvencia fiscal puede implicar una reducción del gasto público que induzca una desaceleración del crecimiento, o incluso una recesión, tornando más difícil alcanzar el cociente entre deuda y PIB buscado.

²¹ Para suavizar el impacto del ciclo al estimar dicho cociente, en el caso de la presión tributaria se utilizó un promedio móvil de tres años, tal como en Aizenman y Jinjark (2011).

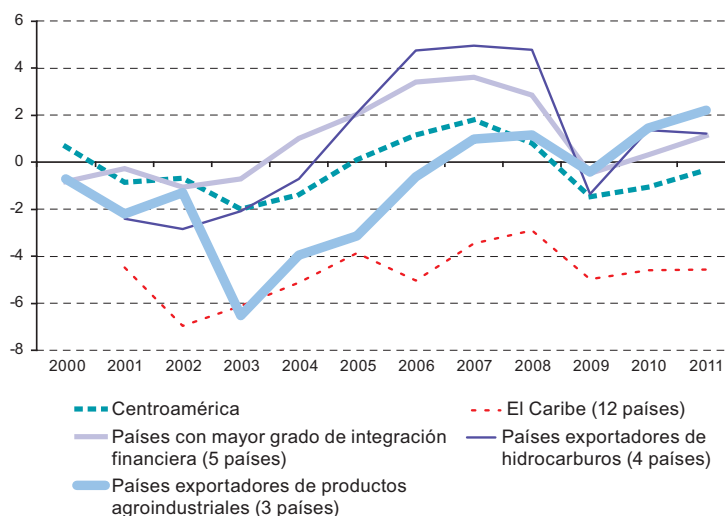
Para mostrar la evolución del espacio fiscal en la región, el balance requerido es contrastado con el balance primario efectivo. Si el balance requerido es superior al efectivo, el espacio fiscal es negativo. A la inversa, si el balance primario requerido es inferior al efectivo, podrá incrementarse el gasto (en los puntos porcentuales del PIB correspondientes a la diferencia) sin poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas.

La evolución del espacio fiscal de las subregiones y países de la región (véanse el gráfico IV.15 y el cuadro IV.3, respectivamente) exhibe, a partir de 2003, una continua mejora, con la excepción de los países del Caribe, cuyo espacio se ha mantenido en un nivel negativo en forma sistemática debido a su mayor nivel de endeudamiento y a las dificultades que enfrentan en el campo fiscal por efecto de factores exógenos, como choques climáticos o precios externos. La evolución positiva de la región se explica tanto por el aumento de su crecimiento, como por las mejores condiciones externas y las políticas de desendeudamiento (incluida la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados). Además, muestra el uso de la capacidad fiscal para hacer frente a la crisis, que se expresa en una reducción de la brecha entre el balance primario requerido y el efectivo. La gran mayoría de los países tendieron a recuperar el espacio fiscal después de la crisis, si bien con cierta mayor lentitud en el caso de Centroamérica.

La existencia de espacio fiscal no es suficiente para una política contracíclica. Más allá de la dinámica de sus indicadores, es necesario considerar su interacción con el sector externo. Desde este punto de vista, se observan entre los países de la región tendencias dispares de su capacidad para enfrentar choques y evitar que la disponibilidad de recursos externos se transforme en una traba para la acción contracíclica y el crecimiento.

Gráfico IV.15
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL ESPACIO FISCAL POR AGRUPACIONES DE PAÍSES, 2000-2011

(Balance primario efectivo menos balance requerido, en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En el gráfico se establecen cinco agrupaciones de países, según criterios de estructura económica (comercial y financiera) y geográfica: los países con mayor grado de integración financiera (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), los exportadores de productos agroindustriales de América del Sur (Argentina, Paraguay y Uruguay), los exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)), Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, además de Cuba en caso de disponer de datos) y el Caribe, excluido Trinidad y Tabago (Barbados, Bahamas, Jamaica, Suriname, Guyana y miembros de la OECO).

Cuadro IV.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL ESPACIO FISCAL, POR PAÍSES, 2000-2011
(Balance primario efectivo menos balance requerido, en porcentajes del PIB)

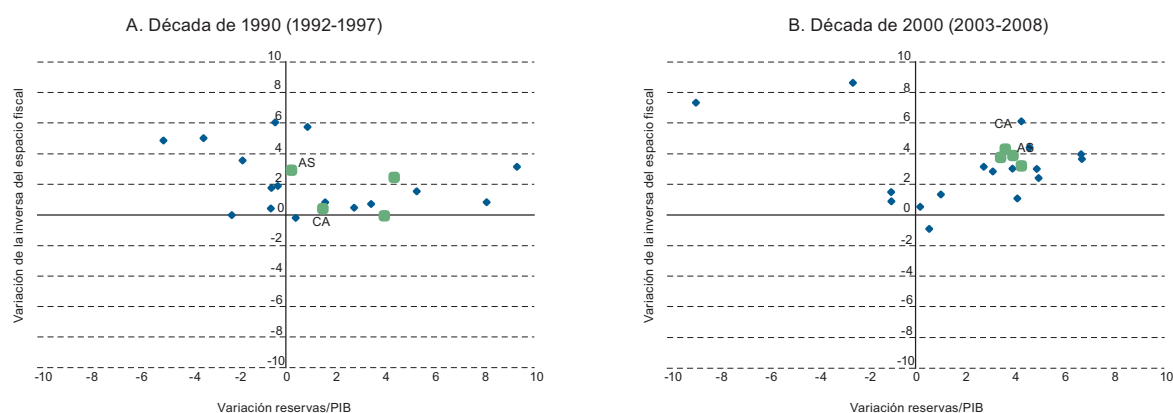
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	-2	-5,7	-1,4	-11,2	-6,6	-7,3	-1,2	-0,7	-0,5	-2,1	0,4	1,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-3,8	-7	-10	-9,1	-7,6	-3,9	3,1	2,2	4,5	1,7	3,2	2,5
Brasil	-2,5	-2,1	-3,3	-3,9	-1,9	-2,2	-2,1	-1,9	-0,9	-1,8	-1,1	-1
Chile	1,7	2,7	0,6	1,4	5,9	9,4	13,7	12,6	7,4	-0,3	3,8	3,8
Colombia	-1,8	-2,3	-2,7	-2	-1	0,1	-0,4	-0,2	1,1	-1,1	-1,7	-0,7
Costa Rica	7,1	0,5	-1,8	-0,6	-0,4	1,2	3,1	4,1	2,5	-2,2	-3,4	-3,4
Ecuador	-1	-1,7	0,1	1,5	2,5	1,6	4,7	4	2,5	-1,8	1,4	1,8
El Salvador	8,9	5,7	4,6	4,1	3,8	1,9	4,1	2,7	0,8	-4,9	-2,8	-2,2
Guatemala (GC)	0,6	0,5	1,5	0	1,4	0,7	0,5	1	0,9	-0,6	-1	-0,7
Haití (GC)	-2,1	-2,5	-3,4	-4,9	-4,3	-0,3	0,1	-0,9	-0,4	-1,2	0,2	3,6
Honduras (GC)	-5,4	-4,4	-3,8	-4,8	-3,2	-2,3	0	-0,7	0,5	-3,3	-2,2	-1,6
México (SP)	0,9	1,4	1	1,3	1,7	1,8	2,3	2,3	2,2	-0,4	-1,7	-1,3
Nicaragua	-9,4	-10,7	-5,5	-7,3	-6,8	-3,5	-1,4	0,7	0,6	0,1	0,3	0,3
Panamá	1,6	0,3	-2	-4,9	-4,9	-2,4	1,2	4,5	2,1	1,1	0,2	0,5
Paraguay	1,3	0,9	0,3	-1,7	-0,3	0,3	0,8	4,4	5,4	2,2	3,8	4,4
Perú	-2,5	-1,1	-0,9	-0,3	0,3	1	3,5	5,2	4,4	1,2	2,4	4,9
República Dominicana (GC)	3,9	4	4,9	2,4	3,3	5,6	1,8	3,2	-0,5	-0,7	0,1	1
Uruguay	-1,4	-1,8	-2,8	-6,7	-5	-2,4	-1,5	-0,8	-1,4	-1,4	0,2	1,1
Venezuela (República Bolivariana de) (GC)	-0,1	-2,8	-2,9	-4,5	-2,7	2,3	1,2	5,1	1,2	-2,5	-1,1	-1,3
Antigua y Barbuda (GC)		-13	-14,4	-10	-6,8	9,4	-9,4	-7	-6,4	-11,5	-4	-3,9
Bahamas (GC)		-0,5	-0,2	0,1	0,3	1	0,2	0,4	-1,5	-1,6	-2,6	-3,2
Barbados		-3,2	-5,8	-3,1	-2,3	-3,8	-2,1	-1,7	-5,2	-9,8	-10,2	-11,4
Belize (GC)		3,3	-7,5	-9,3	-8,1	-7,8	-3,2	-4,4	1,7	-2,5	-1,9	-2,5
Dominica (GC)		-10,4	-7,4	-6,9	-4,2	-3,8	-2,6	-3,8	-4,8	-3,5	0,5	-0,1
Granada (GC)		-5,1	-13,6	-4,3	-1,8	1,2	-5,5	-6,3	-5,6	-5,3	-3,7	-5
Guyana (GC)		-1,2	-7	-10,9	-9,6	-13,8	-13,2	-9,2	-5,2	-4,6	-4	-0,6
Jamaica (GC)		-10,3	-11,6	-10,7	-9,6	-8,5	-9,8	-8,1	-7,3	-9,3	-11,1	-10,3
Saint Kitts y Nevis (GF)		-9,6	-13	-7,9	-9,7	-7,2	-7,2	-6,6	-4,3	-3,8	-9,2	-10,6
San Vicente y las Granadinas (GC)		-1,4	-1	-1,7	-1,1	-3,3	-3,3	-2	0,3	-2,1	-3,8	-4,2
Santa Lucía (GC)		-2,5	-2,2	-7,1	-5,3	-7,3	-7	-2,7	-0,8	-2,8	-1,6	-1,5
Suriname (GC)		0	0	-1,6	-3,5	-2,5	2,5	9,9	4,5	-3	-3,3	-1,4
Trinidad y Tabago (GC)		1,9	1,5	3,8	4,9	8,3	10	8,6	10,9	-2,9	2	1,8
Promedio de la brecha en América Latina y el Caribe		-2,4	-3,4	-3,8	-2,6	-1,1	-0,5	0,4	0,3	-2,5	-1,6	-1,3
Promedio de la brecha en América Latina	-0,3	-1,4	-1,4	-2,7	-1,4	0,1	1,8	2,5	1,7	-0,9	0	0,7
Promedio de la brecha en el Caribe		-4	-6,3	-5,4	-4,4	-2,9	-3,9	-2,5	-1,8	-4,8	-4,1	-4,1
Máximo	8,9	5,7	4,9	4,1	5,9	9,4	13,7	12,6	10,9	2,2	3,8	4,9
Mínimo	-9,4	-13	-14,4	-11,2	-9,7	-13,8	-13,2	-9,2	-7,3	-11,5	-11,1	-11,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: GC: gobierno central; SP: sector público; GF: gobierno federal.

Para considerar conjuntamente los frentes externo y fiscal, se muestran a continuación las variaciones del cociente entre el total de la deuda pública (D) y la recaudación tributaria (T) (inversa del espacio fiscal) y de la razón entre reservas internacionales y PIB de los países de la región (véase el gráfico IV.16). Un aumento de la variable en el eje de las ordenadas supone una caída del espacio fiscal; un aumento del cociente entre reservas internacionales y PIB (en el eje de las abscisas) implica una disminución de la vulnerabilidad externa²². De esta manera, las situaciones de mayor vulnerabilidad se verán reflejadas en el cuadrante superior izquierdo, donde se reduce el espacio fiscal y cae la posición de reservas, en tanto que las de menor vulnerabilidad se ubicarán en el cuadrante inferior derecho, en que se amplía el espacio fiscal y mejora la posición de reservas internacionales. Así, al comparar la posición de los países en las fases ascendentes del ciclo de las décadas de 1990 (1992-1997) y 2000 (2003-2008), se observa que la mayoría de ellos se mueven en la dirección del cuadrante virtuoso. Los países de América del Sur exhiben el mejor desempeño relativo, como resultado del auge en los precios internacionales de productos básicos.

Gráfico IV.16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSA DEL ESPACIO FISCAL Y SECTOR EXTERNO SEGÚN PAÍSES,
DÉCADAS DE 1990 Y DE 2000^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a AS: América del Sur; CA: Centroamérica.

²² El indicador de vulnerabilidad externa debe interpretarse con cautela y es usado a los efectos de ilustrar variaciones en la posición externa de los países. En rigor, la sostenibilidad externa depende de un conjunto amplio de variables que no pueden representarse en un único gráfico: la posición deudora/acreadora externa del Estado, el nivel de deuda externa y las tasas de interés aplicadas según su composición, la posición estructural de la cuenta corriente (es decir, midiendo las exportaciones e importaciones a precios de tendencia, así como otros componentes, como las remesas) y la facilidad de acceso a los mercados de financiamiento (calificación y nivel de riesgo soberano).

La evolución de las reservas internacionales se asocia al comportamiento de los componentes de la balanza de pagos. Entre 2003 y 2008, los países exportadores netos de productos básicos exhibieron saldos de cuenta corriente con superávits, a los que se agregaron fuertes ingresos de capitales. Los países centroamericanos tienen una mayor vulnerabilidad externa y mostraron una mejora transitoria en 2008 como resultado de la fuerte disminución del valor de sus importaciones. Los países del Caribe, exceptuando a Trinidad y Tabago, presentan sostenidos déficits en sus cuentas corrientes, que se agravaron en 2008 por la fuerte caída de la demanda externa debido a la crisis global. En estos dos grupos, con ciertas excepciones, especialmente en países con fuerte inversión extranjera directa, las holguras externas son limitadas. Asimismo, la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados ha aliviado las obligaciones de pagos de deuda externa de dos países de Centroamérica. El Caribe, por su parte, no se ha visto beneficiado por las tendencias del financiamiento externo que favorecieron a las otras subregiones, y ha debido enfrentar alzas de precios de importaciones y reducciones de la demanda de países desarrollados por sus exportaciones (en especial, servicios de turismo), a lo cual se sumaron las consecuencias de choques climáticos.

Es importante evitar situaciones de vulnerabilidad externa que obstaculicen la implementación de políticas fiscales contracíclicas. En tal sentido, desde una perspectiva que contempla el predominio de la balanza de pagos en la dinámica de corto plazo, la posición externa de una economía puede resultar tan importante como la del sector público. En este plano, además de la política fiscal, las políticas monetaria y cambiaria cumplen un papel fundamental debido a su incidencia en el sector externo. La dinámica de los términos de intercambio no siempre contribuirá a fortalecer los frentes externo y fiscal simultáneamente moviendo a las economías hacia el cuadrante virtuoso.

En resumen, en el campo fiscal se han hecho avances importantes, que deben ser profundizados, tanto en términos de la fiscalidad para la igualdad, como en términos de creación de espacio fiscal y de su vínculo más efectivo con la calidad de la inversión y su papel en el cambio estructural.

La mejora del espacio fiscal para desarrollar políticas contracíclicas requiere la aplicación de medidas que permitan aumentar de manera sistemática el ahorro de recursos en las épocas de auge. En el capítulo VI se discutirán los distintos instrumentos de política a los que se puede recurrir para tal efecto, como los fondos de estabilización para acumular los ingresos transitorios derivados de cambios favorables en los términos de intercambio, las reglas fiscales estructurales y los distintos tipos de estabilizadores automáticos.

B. Política monetaria, tipo de cambio e inflación

1. Inflación, política monetaria y el tipo de cambio como ancla nominal en los años noventa

La política monetaria tiene un papel importante en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento, actuando de forma coordinada con la política fiscal. En un grupo importante de países de la región, el desafío en los años noventa fue reducir los muy altos niveles de inflación heredados de la década perdida de los años ochenta. En efecto, luego de experimentar tasas de inflación elevadas durante los años setenta, ochenta e inicios de los años noventa, incluidos varios episodios de hiperinflación,

durante la segunda mitad de esa última década los países de América Latina y el Caribe lograron bajar el ritmo de incremento de los precios. Aún en la primera mitad de los años noventa hubo tasas de inflación bastante elevadas (véase el cuadro IV.4); entre 1991 y 1994 en algunos de los países de la región se registraron tasas de inflación de tres dígitos (Argentina, Perú, Suriname y Uruguay) y cuatro dígitos (Brasil y Nicaragua). Posteriormente, hacia fines de ese decenio, las tasas de inflación tendieron a converger a un dígito en casi toda la región, con pocas excepciones.

Cuadro IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INFLACIÓN ANUAL, 1991-2000
(En porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América del Sur ^a	129,7	127,4	218,6	229,9	25,8	23,1	15,3	13,7	11,2	15,3
Argentina	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	0,2	0,5	0,9	-1,2	-0,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	21,4	12,1	8,5	7,9	10,2	12,4	4,9	7,7	2,2	4,4
Brasil	432,8	951,6	1 928,0	2 075,9	66,0	15,8	6,9	3,2	4,9	7,0
Chile	21,8	15,4	12,7	11,4	8,2	7,4	6,1	5,1	3,3	3,8
Colombia	30,4	27,0	22,4	22,8	20,9	20,8	18,5	18,7	10,9	9,2
Ecuador	48,7	54,6	45,0	27,3	22,9	24,4	30,7	36,1	52,2	96,1
Paraguay	24,2	15,2	18,2	20,6	13,4	9,8	7,0	11,6	6,7	9,0
Perú	409,5	73,5	48,6	23,7	11,1	11,5	8,5	7,3	3,5	3,8
Uruguay	102,0	68,5	54,1	44,7	42,2	28,3	19,8	10,8	5,7	4,8
Venezuela (República Bolivariana de)	34,2	31,4	38,1	60,8	59,9	99,9	50,1	35,7	23,6	16,2
Centroamérica y México ^a	349,3	13,0	13,9	12,9	17,3	14,8	11,4	8,8	8,0	7,5
Costa Rica	28,7	21,8	9,8	13,5	23,2	17,5	13,3	11,7	10,0	11,0
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,3
El Salvador	14,4	11,2	18,5	7,2	9,7	9,8	4,5	2,5	0,5	2,3
Guatemala	35,1	10,2	13,4	12,5	8,4	11,1	9,2	6,6	5,2	6,0
Haití	15,2	19,3	36,5	37,3	25,1	18,3	16,4	10,6	8,7	13,7
Honduras	34,0	8,8	10,7	21,7	29,5	23,8	20,2	13,7	11,6	11,1
México	22,7	15,5	9,8	7,0	35,0	34,4	20,6	15,9	16,6	9,5
Nicaragua	2 945,0	23,7	20,4	7,8	10,9	11,6	9,2	13,0	11,2	11,5
Panamá	1,2	1,8	0,4	1,3	1,0	1,3	1,2	0,6	1,3	1,4
República Dominicana	47,1	4,3	5,2	8,3	12,5	5,4	8,3	4,8	6,5	7,8
El Caribe ^a	16,7	24,0	30,2	69,5	45,1	5,8	4,8	5,6	19,7	13,8
Bahamas	7,3	5,7	2,8	1,3	2,1	1,4	0,5	-0,6	3,2	1,6
Barbados	6,2	6,1	1,1	0,7	1,9	2,4	7,7	-1,2	1,5	2,4
Jamaica	51,1	77,3	22,1	35,1	19,9	26,4	9,7	8,6	6,0	2,7
Santa Lucía	5,7	5,1	1,0	2,5	5,7	1,8	0,2	2,2	5,3	1,9
Suriname	26,0	43,6	143,5	368,5	235,5	-0,7	7,1	19,0	98,8	70,9
Trinidad y Tabago	3,9	6,4	10,8	8,8	5,3	3,3	3,6	5,6	3,4	3,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Corresponde al promedio simple de los países.

En muchos casos la estabilización de precios se logró mediante la instrumentación de programas monetarios que establecieron el tipo de cambio como ancla nominal, no solo en las economías más pequeñas de Centroamérica y el Caribe —donde aún tiene cierta preponderancia este tipo de régimen

monetario— sino también en algunas de las economías de mayor tamaño de América del Sur²³. Estos programas se implementaron en general junto con políticas de apertura comercial y financiera, y de desregulación de los mercados internos, incluidos el financiero y el laboral.

La combinación de programas de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal y reformas de mercado, particularmente apertura comercial, dio lugar a un fuerte alineamiento de los precios de los bienes y servicios transables con los precios externos, que coadyuvó al logro de la estabilización, pero condujo a procesos de apreciación del tipo de cambio significativos, especialmente en la Argentina y el Brasil. Ello aceleró en algunos casos el proceso de especialización de la producción y la exportación de recursos naturales que se derivaba de las reformas económicas que se consolidaron en los años noventa. Estas reformas no solo implicaban la reducción de la protección arancelaria y de otros instrumentos de política comercial, sino también el desmantelamiento de los instrumentos de política industrial (véase el capítulo VI)²⁴.

Durante los años noventa el aumento del desempleo ocasionado por el retroceso de los sectores transables —fenómeno que nuevamente afectó en especial a algunos países de América del Sur— contribuyó a la caída de la participación del trabajo asalariado en el ingreso (véase el capítulo V)²⁵. Este retroceso se produjo en el marco de las políticas de flexibilización laboral y fue allanado por ellas²⁶. La influencia de la incorporación de la fuerza laboral del continente asiático (fundamentalmente de China y en menor medida de la India) en la dinámica de los costos laborales a escala mundial, así como su creciente gravitación en los mercados internacionales de productos manufacturados, tendió a reforzar esa tendencia (Epstein y Yeldan, 2009). Este fenómeno tuvo efectos particularmente en Centroamérica y México, dada su orientación hacia la exportación de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra —en competencia directa con la producción asiática— pero también incidió en los sectores manufactureros intensivos en mano de obra de los países más industrializados de América del Sur. A la tendencia a la apreciación cambiaria y a la reducción de la participación asalariada en el ingreso debe añadirse, en la primera parte de la década de 1990, la baja de los precios internacionales de los hidrocarburos y otras materias primas y el desmantelamiento de los procesos de indexación de precios que existían en algunos países.

La reducción del promedio regional de las tasas de inflación también refleja la disminución importante de dichas tasas en países donde se habían producido recientes inflaciones de tres y cuatro dígitos (Argentina, Brasil, Nicaragua, Suriname, Perú y Uruguay). A partir de 1995 en ningún país de la región se registró una tasa de tres dígitos y varios países presentaron ya tasas de inflación de un dígito. De este modo, en 2000 la tasa de inflación media de la región (promedio simple) fue del 12%.

²³ En los regímenes de paridad fija se adoptó la forma de paridad “dura” (caja de conversión, dolarización y tipo de cambio fijo) y de paridad “blanda” (paridades móviles y bandas móviles).

²⁴ Los procesos de apertura comercial, que redundaron en rebajas importantes de aranceles, contribuyeron a elevar la participación de las importaciones más baratas en el consumo y a contener la inflación (Sáinz y Manuelito, 2006).

²⁵ El mismo fenómeno se advierte en los países centrales durante la llamada era de la “gran moderación”, que se refiere al período de baja inflación y reducida volatilidad observada en los países industrializados entre 1987 y 2007. En ese período en todos los países centrales, con independencia de su situación política y del régimen macroeconómico vigente, se produjo una caída importante de la participación asalariada en el ingreso nacional (Wittwer, 2009; Torres, 2011; Keen, 2011).

²⁶ En algunas situaciones particulares el descenso de la participación asalariada en el ingreso fue ampliado por la disminución del Estado (véase Novick y otros, 2007).

Estos factores —la apertura comercial y la sustitución de oferta nacional por oferta importada, la apreciación de las monedas locales y la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos y los metales y minerales— contribuyeron a reducir las presiones inflacionarias por el lado de la oferta, al disminuir los costos laborales y de los insumos y bienes finales transables.

Ello permite comprender el hecho de que el proceso de estabilización se haya producido, *contrario sensu*, en un período de relativa prosperidad económica como el que se produjo en gran parte de la región entre 1990 y la crisis asiática de 1997, al margen de la crisis mexicana de 1994. Aunque la reducción de la inflación fue un fenómeno global, la obtención de superávits primarios fue un logro mayor de las finanzas públicas en la región, que tuvo efectos sobre la dinámica de la demanda agregada y las expectativas inflacionarias (Rogoff, 2006).

Además de su impacto por el lado real, los procesos de apreciación cambiaria asociados al tipo de programa de estabilización que proliferó en la década de 1990 propiciaron profundas crisis de balanza de pagos de las mayores economías de la región (México en 1994, Brasil en 1999 y Argentina en 2001)²⁷. La repercusión negativa de estas crisis en los sistemas financieros y las finanzas públicas de los países involucrados, incluidos los serios daños colaterales que padecieron gran parte de los restantes países de la región²⁸, tendió a socavar la legitimidad de los programas de estabilización basados en “anclas cambiarias”.

Luego de la crisis financiera que se produjo en los países de Asia del este en 1997, cuando aún restaba por manifestarse el mismo tipo de proceso en países de la región —el Brasil y la Argentina—, los programas macroeconómicos basados en el tipo de cambio nominal ya habían comenzado a perder aceptación dentro del enfoque convencional, más allá de su reconocida efectividad para reducir o contener la inflación. En tal sentido, la necesidad de contar con un mayor grado de flexibilidad cambiaria constituyó una de las enseñanzas de la década de 1990, aunque en la región ya se contaba con los elementos de juicio para arribar a ese tipo de conclusión²⁹. Las reformas tendientes a profundizar la apertura financiera internacional no fueron, sin embargo, puestas en tela de juicio de la misma manera, a pesar de que resultaron decisivas en la configuración de la dinámica desestabilizadora que antecedió a las crisis mencionadas. Si bien algunos países continuaron con la apertura financiera, otros tomaron medidas para restringir los flujos transfronterizos de capital (Calderón y otros, 2011).

Aunque muchas de las economías más pequeñas y abiertas de la región en Centroamérica y el Caribe han conservado sus regímenes de paridad cambiaria fija o similar, en varias de las economías de América del Sur y en México los programas de estabilización basados en el tipo de cambio tendieron a ser reemplazados por regímenes monetarios más flexibles desde el punto de vista cambiario, como los de metas de inflación instaurados en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú entre fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 (Frenkel y Rapetti, 2011)³⁰.

²⁷ Crisis similares, de hecho, ya habían ocurrido en la región con las experiencias pioneras del Cono Sur de finales de la década de los setenta, en que los programas de estabilización basados en el tipo de cambio también se instrumentaron simultáneamente con políticas de desregulación financiera, liberalización del flujo internacional de capitales y apertura comercial indiscriminada.

²⁸ Tal es el caso, por ejemplo, del Uruguay, que en el lapso de pocos años afrontó los efectos colaterales de las crisis del Brasil (1999) y la Argentina (2001).

²⁹ En ese sentido véase el clásico artículo de Díaz-Alejandro (1985).

³⁰ Guatemala también se rige por un esquema de metas de inflación, en tanto que el Uruguay, con sus particularidades, también suele considerarse como un régimen de metas de inflación.

2. Hacia una mayor flexibilidad cambiaria

Desde finales de los años noventa, ha ganado aceptación internacional la adopción de regímenes de metas de inflación (Blanchard, 2008), que se caracterizan por el anuncio oficial de una meta inflacionaria para uno o más períodos consecutivos, con el reconocimiento explícito de que una tasa de inflación baja y estable es el objetivo primordial de la política monetaria (Bernanke y Mishkin, 1997).

En este tipo de esquema, la principal herramienta para la estabilización de la inflación es la tasa de interés nominal de corto plazo. Mediante esta tasa se procura incidir en la estructura de tasas de interés según plazo y, por ese medio, en las decisiones de cartera de los agentes económicos y en los distintos componentes de la demanda agregada a fin de sostener la actividad y el empleo en un nivel que mantenga las expectativas de inflación alineadas con la meta oficial³¹. Idealmente, los regímenes de metas de inflación suponen esquemas cambiarios de flotación libre aunque, como se aprecia más adelante, en la práctica tienden a preponderar situaciones intermedias o de “flotación administrada”.

En el marco de un régimen de metas de inflación, la meta oficial constituye el ancla nominal de la economía; es por eso que, en este tipo de esquema, la credibilidad de la autoridad monetaria asume una importancia crucial. Un supuesto básico es que un banco central creíble coadyuva a que la meta oficial de inflación sea internalizada por los agentes económicos en el proceso de formación de expectativas y toma de decisiones de consumo, inversión y de cartera. Ello explica, a su vez, la importancia que se asigna a la independencia o autonomía operacional de los bancos centrales en este tipo de regímenes monetarios³². Desde esta perspectiva, otros dos conceptos importantes son los de predictibilidad y reputación del banco central³³.

En este tipo de esquema, en que la credibilidad del banco central resulta determinante para la efectividad de la política monetaria, la búsqueda y consolidación de la reputación puede devenir en uno de los objetivos intermedios de la autoridad monetaria. Sin embargo, existe el riesgo de que este objetivo intermedio se convierta en objetivo final. Así, por ejemplo, el afán por fortalecer su reputación puede llevar a las autoridades monetarias a sobrerreaccionar ante un choque de oferta transitorio como, por ejemplo, un incremento temporal de los precios internacionales de los productos básicos. Esto resulta en particular relevante en una región como América Latina y el Caribe, que es relativamente más susceptible a choques de oferta que a perturbaciones de demanda (Arestis, De Paula y Ferrari-Filho, 2008). En tales casos, suele recomendarse la introducción de metas de inflación más flexibles, que pueden asumir la forma de

³¹ Desde el punto de vista de la administración de la demanda agregada a lo largo del ciclo, la política fiscal tiende a cumplir un papel subsidiario en los regímenes de metas de inflación, virtualmente confinada a la acción contracíclica de los estabilizadores automáticos. Para evitar situaciones de “dominancia fiscal”, bajo este tipo de régimen macroeconómico se procura reducir a un mínimo el activismo o discrecionalidad fiscal, excepto ante situaciones de crisis macroeconómicas generalizadas (Arestis, 2009).

³² Cuando un banco central es independiente, decide la meta de inflación y cómo lograrla. Por su parte, en casos de autonomía operacional, la meta de inflación es fijada por el gobierno y el banco opera instrumentos para alcanzarla. Una reconstrucción histórica de la noción de independencia de los bancos centrales puede encontrarse en Bibow (2010).

³³ El concepto de predictibilidad remite a la necesidad de que las instituciones tengan objetivos claros, como una política monetaria creíble, que genere los efectos esperados por los agentes. La reputación se funda en la transparencia de las preferencias de la entidad frente al público y en el hecho de que ellas sean estables (Drazen, 2000).

una extensión de los rangos o plazos de convergencia hacia la meta, o bien de cambios de la propia meta con el compromiso de mantener la meta de largo plazo³⁴.

En este marco, y dadas las dificultades que pueden existir para situar la inflación observada en línea con el punto medio del rango oficial, pueden revelarse espontáneamente funciones de reacción “asimétricas” por parte de las autoridades monetarias, con una mayor tolerancia por los defectos que por los excesos respecto del valor medio establecido para el objetivo inflacionario (Carlin y Soskice, 2006). Esta asimetría adquiere particular interés en la región en relación con la evolución del tipo de cambio nominal. Considerando la primacía del objetivo antiinflacionario por sobre otros objetivos, la autoridad monetaria tiende a frenar más las depreciaciones que las apreciaciones cambiarias, debido al efecto inflacionario de las primeras y desinflacionario de las segundas (Barbosa-Filho, 2008; Ocampo, 2011; Ros, 2012).

Sin perjuicio de lo anterior, en los últimos años se advierte una preocupación creciente de los bancos centrales frente a los procesos de apreciación cambiaria (Levy-Yeyati y Sturzenegger, 2007)³⁵. A diferencia de lo que se ha planteado convencionalmente en relación con la necesidad de contar con un régimen de “flotación pura”, la realidad muestra que, aun en el marco de los regímenes de metas de inflación, se acepta la posibilidad de intervenir en el mercado cambiario en determinadas circunstancias, por ejemplo, en situaciones de fuerte volatilidad en ese mercado que puedan afectar la dinámica de formación de precios o la estabilidad financiera³⁶.

En la región, los bancos centrales ejercen distintos grados de intervención en el mercado de cambios, incluidos los que operan en el marco de regímenes de metas de inflación (Brasil, Chile, Colombia, México, Guatemala, Perú y Uruguay), como se muestra a continuación (véase el gráfico IV.17, donde esos países se señalan con un cuadrado). En el eje de las ordenadas se muestra la volatilidad de las reservas internacionales y en el de las abscisas, la volatilidad del tipo de cambio nominal. En esta representación, se espera que los regímenes de flotación libre reflejen una elevada volatilidad cambiaria y una reducida volatilidad en la evolución de las reservas internacionales. En el otro extremo, se espera que los regímenes de tipo de cambio fijo reflejen una elevada volatilidad de las reservas y nula volatilidad cambiaria. Por último, los regímenes intermedios deberían tender a reflejar una volatilidad cambiaria menor que los regímenes de flotación libre, pero mayor que los regímenes de tipo de cambio fijo, y una volatilidad de las reservas menor que los regímenes de tipo de cambio fijo, pero mayor que los regímenes de flotación libre³⁷.

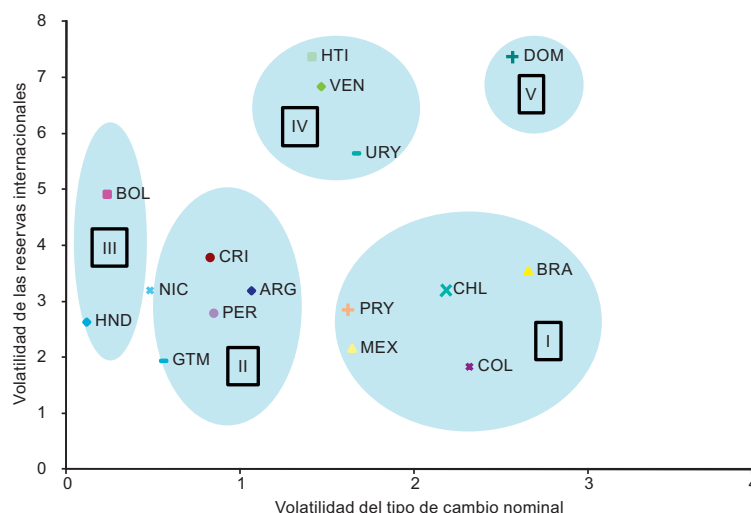
³⁴ En tal sentido, existe la posibilidad de adoptar cláusulas de escape ante choques significativos, como es el caso en el Brasil, Nueva Zelandia y el Reino Unido.

³⁵ Estos autores se refieren al “miedo a la apreciación” en contraposición al más usual “miedo a flotar”, popularizado por Calvo y Reinhart (2000).

³⁶ Las intervenciones compradoras por parte del banco central han sido habituales en momentos de fuertes ingresos de fondos del exterior (como se observó en los períodos anterior y posterior a la crisis internacional de los años 2008 y 2009), para evitar excesivas apreciaciones cambiarias (un motivo neomercantilista, siguiendo la expresión de Levy-Yeyati y Sturzenegger, 2007), o para acumular mayores montos de reservas internacionales con fines de autoaseguramiento (un motivo de precaución), aunque no apuntaron a impedir la apreciación cambiaria (véase Pérez Caldentey, 2009).

³⁷ Dependiendo del período considerado, una excesiva volatilidad de ambas variables puede reflejar una situación de crisis, con caída precipitada de reservas y posterior devaluación.

Gráfico IV.17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): GRADOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE CAMBIOS, 2003-2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se muestran con un cuadrado los países cuyos bancos centrales operan en el marco de regímenes de metas de inflación.

No en todos los países con regímenes de metas de inflación se observan las características previstas. El Brasil, Chile, Colombia y México tienden a ubicarse en la situación esperada (zona I en el gráfico), aunque con una menor volatilidad cambiaria que la que se derivaría de un régimen de flotación totalmente libre. Las posiciones del Perú y Guatemala (zona II), por ejemplo, no difieren tanto de la de Argentina (zona II), que en el período considerado ha seguido una estrategia deliberada de sostenimiento del tipo de cambio, ni se distinguen tan claramente de los casos de Costa Rica (zona II) y Honduras (zona III), que se rigen por esquemas de tipo de cambio deslizando o cercano a fijo.

Así, en la práctica tienden a primar las situaciones intermedias. Cabe no obstante advertir que las autoridades monetarias enfatizan que su intervención en los mercados de divisas se realiza como una respuesta ante la emergencia de choques de carácter transitorio, y que no pretenden inducir una paridad predeterminada —informada, por ejemplo, por criterios de política industrial— que pudiera resultar inconsistente con los atributos fundamentales de la economía. Sin embargo, la fuerte tendencia a acumular reservas internacionales —por motivos precautorios o para frenar la apreciación cambiaria— sugiere que la banca central reconoce, cada vez más, que la apreciación del tipo de cambio puede tener costos significativos en el mediano o largo plazo.

En economías pequeñas y abiertas y con bajos niveles de intermediación financiera —como es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe— el canal cambiario tiende a prevalecer como la principal correa de transmisión de los impulsos monetarios a los precios, en contraposición con el canal de crédito³⁸. La evidencia indica que en la región existe una baja elasticidad de la demanda agregada con respecto a la tasa de interés (Barbosa-Filho, 2008; Frenkel,

³⁸ También en algunos países desarrollados y en transición la discusión sobre la relación entre el tipo de cambio y las metas de inflación resulta de suma relevancia. Véase al respecto Bernanke y Woodford (2004).

2008; Galindo y Ros, 2008). En regímenes de tipo de cambio flexible y apertura irrestricta de la cuenta financiera, el alza (disminución) de la tasa de interés interna atrae (expulsa) capitales del (al) exterior, tendiendo a apreciar (depreciar) el valor de la moneda local. Ello repercute directamente sobre el precio interno de los bienes transables y, en consecuencia, sobre la inflación. También, de forma menos inmediata, afecta la evolución del crédito, cuyo ritmo de expansión puede incluso acelerarse en caso de producirse un “efecto riqueza” del lado de la demanda de financiamiento como corolario del proceso de apreciación cambiaria (Stiglitz y otros, 2006; Ocampo, 2011). De esta manera, en países con bajos niveles de profundización financiera, una política monetaria contractiva tiende a reducir la tasa de inflación primordialmente a través del canal cambiario, y en menor medida a través del canal de crédito³⁹.

Precisamente debido a esta mayor eficacia del canal cambiario, las autoridades suelen reaccionar rápidamente ante la mínima posibilidad de aumento, es decir, devaluación, del tipo de cambio nominal —incrementando la tasa de referencia, interviniendo directamente en el mercado cambiario o aplicando alguna combinación de ambas medidas— a fin de evitar su traspaso a precios, y no tanto ante su disminución, es decir, apreciación. De allí se deriva, en la práctica, cierta asimetría en la gestión cambiaria de los bancos centrales en países en desarrollo o con bajo grado de profundización financiera. Esta asimetría se encuentra inscrita en el propio esquema de incentivos que subyace a los regímenes de metas de inflación. Tal sesgo puede ser problemático, ya que perjudica la producción de transables y puede comprometer la diversificación productiva (como se ha estudiado en el capítulo I)⁴⁰.

La discusión anterior sobre el papel central del canal cambiario tiene importantes repercusiones para la estructura productiva. Si el efecto de la política macroeconómica sobre los macroprecios es muy fuerte, tendrá un impacto sobre las rentabilidades relativas (y la dirección de la inversión) que será difícil de revertir por la política industrial. Este efecto será aún más dominante cuando dicha política esté ausente o sea muy débil, como ocurre en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe

3. Política monetaria y tipo de cambio en el contexto del auge de los productos básicos

Durante la década de 2000, los países de América Latina y el Caribe tuvieron que enfrentar el desafío del control de la inflación en un contexto de crecientes precios internacionales de productos básicos y gran liquidez externa. No obstante, las tasas de inflación en la región se mantuvieron relativamente bajas, situándose entre el 6% y el 10%, excepto en 2009, cuando se redujeron al 4,5%. En varios de los países que siguen metas de inflación, en un número significativo de años, los resultados obtenidos se situaron muy cerca del tope superior de las

³⁹ Ello no implica que el canal de crédito no resulte operativo en los países de la región, sino que es menos relevante que en las economías avanzadas, en que el sistema financiero se encuentra mucho más desarrollado. Esta menor relevancia no solo se relaciona con el menor grado de desarrollo y profundidad que, en general, caracteriza a los sistemas financieros de la región, sino también con los efectos contrapuestos derivados de las decisiones de política monetaria. Dada la incidencia de las variaciones de la tasa de política sobre el tipo de cambio, y de este sobre la percepción de los agentes acerca de la evolución de su propia situación patrimonial (efectos riqueza), el impacto contractivo (expansivo) de los aumentos (disminuciones) en la tasa de interés puede verse compensado por los efectos riqueza positivos (negativos). En el capítulo VI se discuten las implicancias macroeconómicas de los distintos grados de apertura financiera que evidencian los países de la región.

⁴⁰ Véase Abeles y Borzel (2010).

bandas establecidas, sobrepasándolas en varios años (véase el cuadro IV.5). Ello se produjo en el marco de una tendencia bastante generalizada a la apreciación cambiaria, inducida por el contexto financiero internacional y por las propias respuestas de política de los países de la región.

Cuadro IV.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INFLACIÓN ANUAL, 2001-2011
(En porcentajes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
América del Sur ^a	8,3	10,4	11,6	6,4	6,1	6,2	7,0	10,8	6,7	6,7	7,8
Argentina	-1,1	25,9	13,4	4,4	9,6	10,9	8,8	8,6	6,3	10,5	9,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,6	0,9	3,3	4,4	5,4	4,3	8,7	14,0	3,3	2,5	9,5
Brasil	6,8	8,5	14,7	6,6	6,9	4,2	3,6	5,7	4,9	5,0	6,2
Chile	3,6	2,5	2,8	1,1	3,1	3,4	4,4	8,7	1,5	1,5	3,0
Colombia	8,0	6,3	7,1	5,9	5,1	4,3	5,5	7,0	4,2	2,3	3,2
Ecuador	37,7	12,5	7,9	2,8	2,1	3,3	2,3	8,4	5,2	3,6	4,0
Paraguay	7,3	10,5	14,2	4,3	6,8	9,6	8,1	10,1	2,6	4,8	8,1
Perú	2,0	0,2	2,3	3,7	1,6	2,0	1,8	5,8	2,9	1,5	3,3
Uruguay	4,4	14,0	19,4	9,2	4,7	6,4	8,1	7,9	7,1	6,7	7,5
Venezuela (República Bolivariana de)	12,5	22,4	31,1	21,7	16,0	13,7	18,7	31,4	28,6	29,1	24,5
Centroamérica y México ^a	8,1	4,7	10,5	11,9	7,3	7,0	6,8	10,5	2,7	4,2	5,5
Costa Rica	11,3	9,2	9,4	12,3	13,8	11,5	9,4	13,4	7,8	5,7	4,7
Cuba	12,0	-5,2	2,0	-2,2	2,8	5,1	7,1	1,6	-1,2	1,3	0,9
El Salvador	3,8	1,9	2,1	4,4	4,7	4,0	4,6	7,3	0,5	0,9	4,9
Guatemala	7,3	8,1	5,6	7,6	9,1	6,6	6,8	11,4	1,9	3,9	5,8
Haití	14,2	9,9	39,3	22,8	15,1	13,2	8,5	15,5	0,0	5,7	7,9
Honduras	9,7	7,7	7,7	8,1	8,8	5,6	6,9	11,4	5,5	4,7	6,6
México	6,4	5,0	4,5	4,7	4,0	3,6	4,0	5,1	5,3	4,2	3,0
Nicaragua	7,4	4,0	5,1	8,4	9,4	10,0	10,7	19,6	3,0	5,9	7,7
Panamá	0,3	1,1	1,4	1,6	0,9	2,5	4,2	8,8	2,4	3,5	5,4
República Dominicana	8,8	5,2	27,5	51,5	4,2	7,6	6,1	10,6	1,4	6,3	8,0
El Caribe ^a	11,2	4,8	7,1	5,2	7,4	7,4	4,9	11,1	3,8	6,4	6,1
Bahamas	2,1	2,1	3,0	1,2	1,8	1,9	2,5	4,4	1,3	1,8	1,0
Barbados	2,8	0,2	1,6	1,1	6,4	7,3	4,0	8,1	3,6	5,8	7,9
Jamaica	12,7	7,1	10,3	13,6	15,3	8,6	6,2	21,8	9,4	13,1	6,9
Santa Lucía	5,3	-0,3	1,0	1,5	3,9	6,9	2,2	5,9	1,5	1,9	-0,3
Suriname	38,6	15,5	23,0	9,9	10,0	11,3	6,5	14,6	-0,1	5,1	16,8
Trinidad y Tabago	5,5	4,2	3,8	3,7	6,9	8,2	8,0	12,0	7,0	10,5	4,1

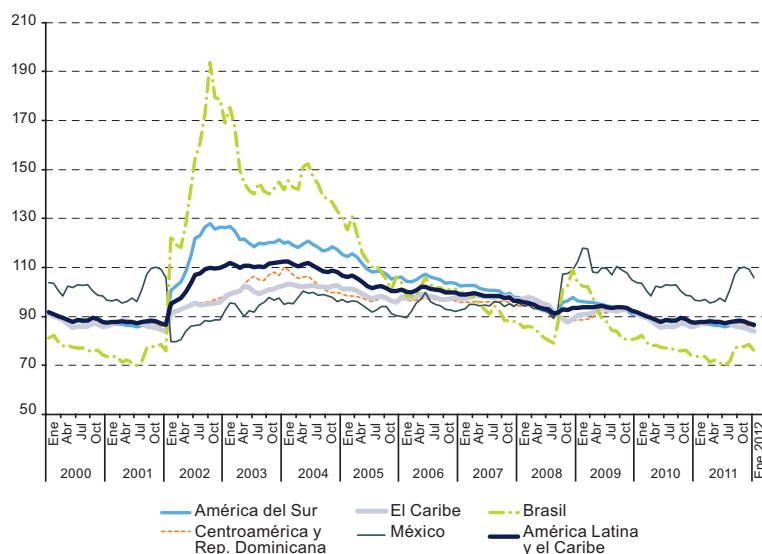
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Corresponde al promedio simple de los países.

En América del Sur y, en cierta medida, en México, es posible identificar en la última década cuatro etapas en materia cambiaria, monetaria e inflacionaria, que en gran medida responden a las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos. La primera etapa, entre 2003 y 2006, se caracterizó por la continua desaceleración de la inflación, en línea con la trayectoria iniciada en los años noventa, y cierta tendencia a la apreciación cambiaria (véase el

gráfico IV.18), otro síntoma de continuidad respecto de la década anterior. Durante este período los precios internacionales de productos básicos permanecieron relativamente estables⁴¹.

Gráfico IV.18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL, 2000-2012
(En índices, base 1990-1998=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En la segunda etapa, desde fines de 2006 a mediados de 2008, resurgieron las presiones inflacionarias (aunque los aumentos de precios fueron moderados en relación con los registrados históricamente en la región) ligadas al incremento del nivel y la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos, la energía y especialmente los alimentos⁴². En ausencia de mecanismos compensadores eficaces⁴³, el aumento del precio internacional de los alimentos presionó la inflación local al alza⁴⁴.

El papel de la apreciación cambiaria en la contención del impacto local del aumento de los precios internacionales de los productos básicos fue particularmente relevante en algunos países de

⁴¹ Cabe hacer notar que entre fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 se instauran los regímenes de metas de inflación antes mencionados, en el Brasil (1999), Chile (1999), Colombia (1999), México (2001) y el Perú (2002).

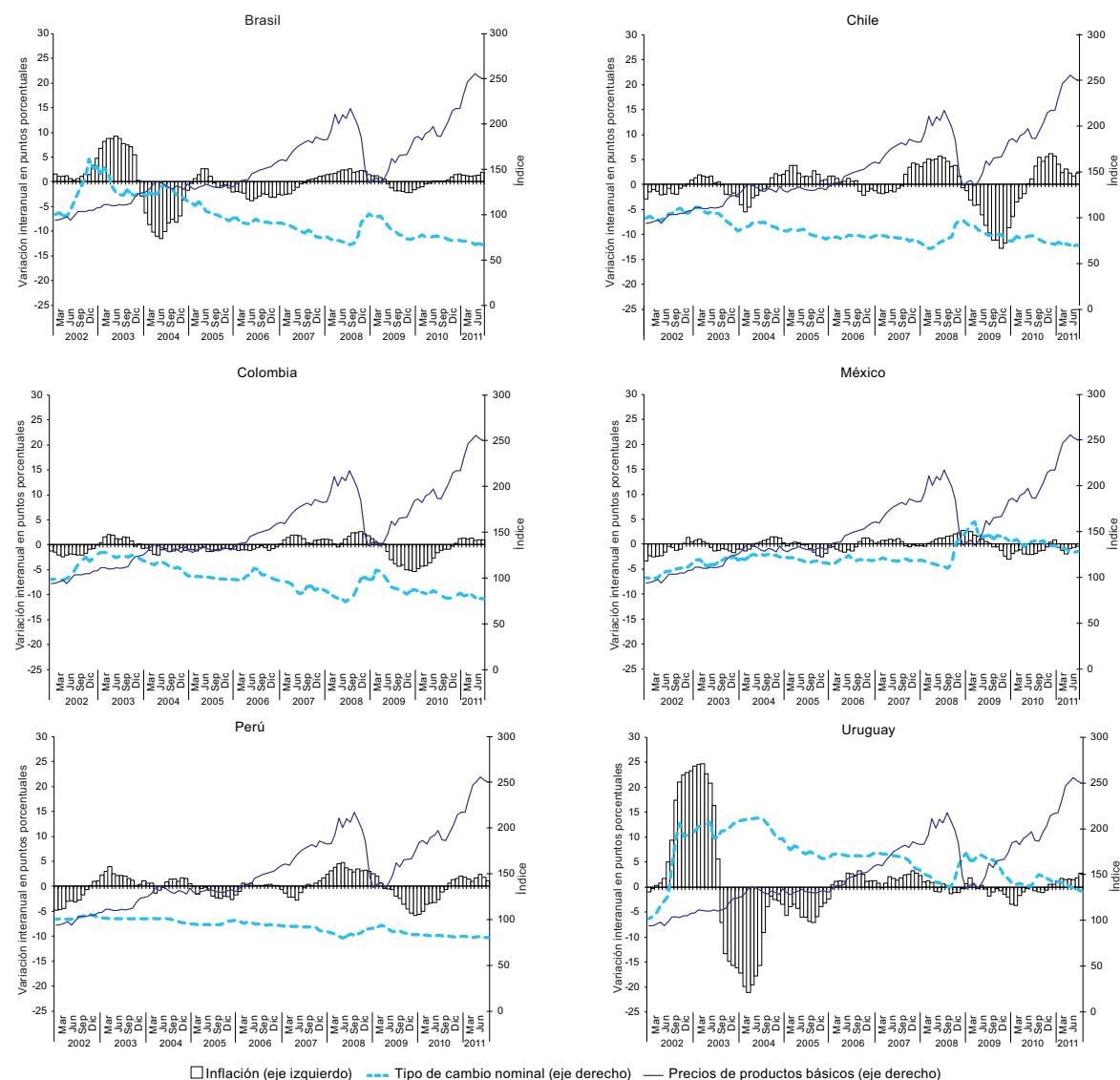
⁴² Tres factores contribuyen a explicar este fenómeno: en primer lugar, el aumento de la demanda asiática de productos básicos y su efecto sobre el nivel de precios internacionales de las materias primas; en segundo lugar, el sesgo expansivo de la política monetaria de los países industrializados, en particular de los Estados Unidos, y su impacto sobre la volatilidad de los precios de los productos básicos derivado del aumento de la liquidez global; y finalmente, la tendencia creciente a la producción de combustibles sobre la base de recursos agrícolas (CEPAL, 2011 y UNCTAD, 2011).

⁴³ Por ejemplo, en la Argentina se aumentaron los derechos de exportación de las principales materias primas alimentarias; en el Brasil se contuvo el precio interno de los combustibles mediante la empresa petrolera estatal (Petrobrás); en el Perú se removieron aranceles a la importación en el caso de varios productos agrícolas. En todos los casos, las medidas contribuyeron a compensar el impacto del aumento de los precios internacionales de las materias primas sobre los precios internos. Véase Bianchi, Calidoni y Menegatti (2009).

⁴⁴ Como ocurre en general en los países en desarrollo, el precio de los alimentos resulta decisivo en la dinámica del nivel general de precios minoristas debido al peso de dicho rubro en la canasta de consumo de la población. Según el FMI (2011) la mediana del peso de los alimentos en el consumo de los hogares es del 31% en los países en desarrollo y del 17% en los desarrollados.

América del Sur (véase el gráfico IV.19). Se trata de los países exportadores de materias primas cuyas políticas monetarias se basan en regímenes de metas de inflación: Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay⁴⁵. En distintos estudios se constata el efecto de contrapeso que la caída del tipo de cambio nominal ejerció en los precios internos (Lora, Powell y Tavella, 2011; BPI/FMI, 2011). Por el contrario, en los países que sostuvieron la paridad cambiaria nominal durante el auge de precios internacionales, como la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de), se produjo un impacto inflacionario mayor.

Gráfico IV.19
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS, TIPO DE CAMBIO NOMINAL
E INFLACIÓN, 2002-2011
(En puntos porcentuales e índices con base en diciembre de 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

⁴⁵ Aunque el esquema monetario del Uruguay no es formalmente el de un régimen de metas de inflación, en la práctica tiende a operar como tal.

La tercera etapa corresponde a 2009, el punto más bajo de la crisis internacional, cuando los precios internacionales de los productos básicos tuvieron una caída transitoria —aunque significativa—, induciendo una desaceleración inflacionaria en varias economías de la región, pese a que hacia fines de 2008 y comienzos de 2009 varios países experimentaron devaluaciones cambiarias significativas, como resultado del proceso de fuga en busca de mayor calidad (*flight to quality*) provocado por la caída de Lehman Brothers. Luego del choque inicial, en un contexto de baja generalizada de la tasa de inflación, durante 2009 y hasta fines del primer trimestre de 2010, la política monetaria se orientó en general a la recuperación económica.

La cuarta etapa, de 2010 a 2011, coincide —como el período comprendido entre 2007 y 2008— con el repunte de la tendencia alcista de los precios internacionales de productos básicos. La respuesta monetaria y cambiaria de los bancos centrales no difirió demasiado de la que se dio en ese período. La política monetaria expansiva de los países desarrollados alimentó, una vez más, los flujos de capitales hacia los mercados emergentes, incluidas economías de la región. En esta ocasión las autoridades monetarias tendieron a internalizar la preocupación por los efectos negativos de la apreciación cambiaria excesiva, ya sea por su efecto en la economía real o en los mercados financieros⁴⁶. Un ejemplo del primer caso es la reprimarización y uno del segundo, el surgimiento de una dinámica desestabilizadora que ocasione crisis de balanza de pagos, como las registradas en los años noventa. En este sentido, se advierte un mayor activismo cambiario en 2010 y 2011⁴⁷. A fin de moderar la volatilidad cambiaria y prevenir la excesiva apreciación, en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) se adoptaron posiciones fuertemente compradoras en los mercados de cambios, induciendo una importante acumulación de reservas. A la vez, en varios casos se comenzaron a implementar medidas complementarias a las políticas monetarias y cambiarias con el objetivo de evitar apreciaciones excesivas⁴⁸.

El análisis precedente refleja una novedosa actitud contracíclica de las autoridades monetarias de la región. A diferencia de lo ocurrido en períodos anteriores, la postura de la política monetaria guardó cierta coherencia con la actuación contracíclica fiscal en respuesta a la crisis del período comprendido entre 2008 y 2009. A partir de 2009 y hasta finales de 2010, en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, así como en la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de), países estos dos últimos que no tienen metas de inflación, se redujeron las tasas de política monetaria (véase el gráfico IV.20).

Al examinar la situación de los países con regímenes de metas de inflación, se observa que en el Brasil, Chile y el Perú se elevaron las tasas de política monetaria durante el primer trimestre de 2010. En Colombia y México ello no se hizo, a fin de fortalecer la recuperación en ciernes. Entre los países sin metas de inflación explícitas, en el Uruguay se incrementaron las tasas (aunque los aumentos fueron menores y posteriores) mientras que en el Paraguay se redujo el ritmo de crecimiento de los agregados

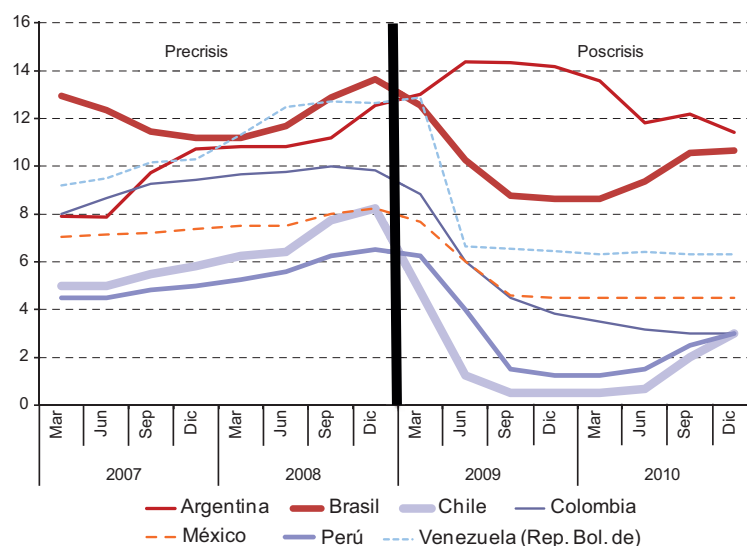
⁴⁶ En ese período se acuñó la expresión “guerra de monedas”.

⁴⁷ Dos trabajos publicados por el FMI son paradigmáticos en este proceso de apertura hacia un mayor pragmatismo. Por un lado, en FMI (2011) y Ostry y otros (2011) se acepta la aplicación de medidas tendientes a regular la cuenta financiera; por otro, Ostry, Ghosh y Chamon (2012) plantean la intervención cambiaria (“flotación administrada”) como una estrategia dominante tanto en relación con los esquemas de flotación pura como con los más rígidos de tipo de cambio fijo.

⁴⁸ En el Brasil se introdujo un impuesto a las operaciones financieras sobre las inversiones extranjeras en instrumentos de renta fija, que fue elevándose hasta llegar al 6% en octubre de 2010. A la vez, en Chile y el Perú se aumentó el límite global de inversión en el exterior de los fondos de pensiones.

monetarios⁴⁹. En la Argentina, por su parte, se aplicaron políticas más expansivas⁵⁰. Las apreciaciones más notorias en el inicio de esta cuarta etapa (los primeros nueve meses de 2010) se produjeron en el Brasil (13,6%), Colombia (13,2%), el Uruguay (13,1%) y Chile (9,4%), pese a que, a fin de moderar la volatilidad cambiaria y prevenir su excesiva apreciación, en varios de estos países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) se adoptaron posiciones fuertemente compradoras en los mercados de cambios, induciendo una importante acumulación de reservas.

Gráfico IV.20
AMÉRICA LATINA: TASAS DE POLÍTICA MONETARIA, MARZO DE 2007 A NOVIEMBRE DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En este período también se adoptaron medidas tendientes a reducir los ingresos de capitales de corto plazo y aumentar los flujos de salida. A pesar de este más acentuado pragmatismo, reflejado en un mayor activismo cambiario y en una actitud más decidida en relación con el control de los flujos de capital transfronterizos, el tipo de cambio real se apreció de manera generalizada, llevando las paridades cambiarias (reales) por debajo de los niveles que tenían antes de desatarse la crisis. De hecho, algunos países exhiben niveles de tipo de cambio real efectivo significativamente inferiores al promedio de los últimos veinte años⁵¹. Por su parte, en los países no dolarizados y sin regímenes de metas de inflación, que a menudo utilizan los agregados monetarios como instrumento de política monetaria, se mantuvo un comportamiento heterogéneo.

Los países de Centroamérica y la República Dominicana presentan diversos regímenes monetarios. El enfoque de metas de inflación se aplica en Guatemala y está en vías de ser implementado en Costa Rica. El control de agregados monetarios se aplica en Honduras,

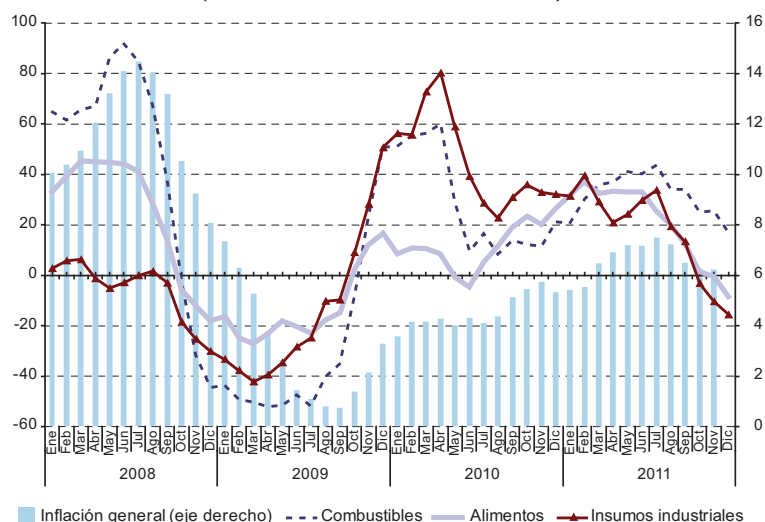
⁴⁹ En el Uruguay se elevó la tasa de política en 25 puntos básicos en septiembre de 2010. En el Paraguay se moderó significativamente el crecimiento de los agregados monetarios a partir de diciembre de 2009, con un crecimiento de M2 de solo un 5,6% (un 2,6% en términos reales) entre esa fecha y septiembre de 2010.

⁵⁰ En la Argentina aumentó el ritmo de expansión de los agregados monetarios, especialmente a partir de marzo de 2010.

⁵¹ Cinco países registran niveles más de un 20% inferiores a sus promedios históricos: Trinidad y Tabago (27,7%), Colombia (27,7%), Brasil (25,3%), Venezuela (República Bolivariana de) (23,5%) y Honduras (20,5%).

Nicaragua y la República Dominicana, en tanto que El Salvador y Panamá no cuentan con una política monetaria propia pues son economías dolarizadas. Durante la década de 2000, la inflación en la subregión se mantuvo bajo control, sin superar valores de un dígito, salvo en dos ocasiones: en 2004, debido al aumento temporal de la inflación en la República Dominicana como consecuencia de la devaluación de su moneda el año anterior, y en 2008, cuando el promedio subregional llegó al 11,8% por las presiones de los precios internacionales de los combustibles, los alimentos y los insumos industriales (véase el gráfico IV.21).

Gráfico IV.21
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PRECIOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS
SELECCIONADOS E INFLACIÓN, 2008-2011
(En tasas de variación media anual)



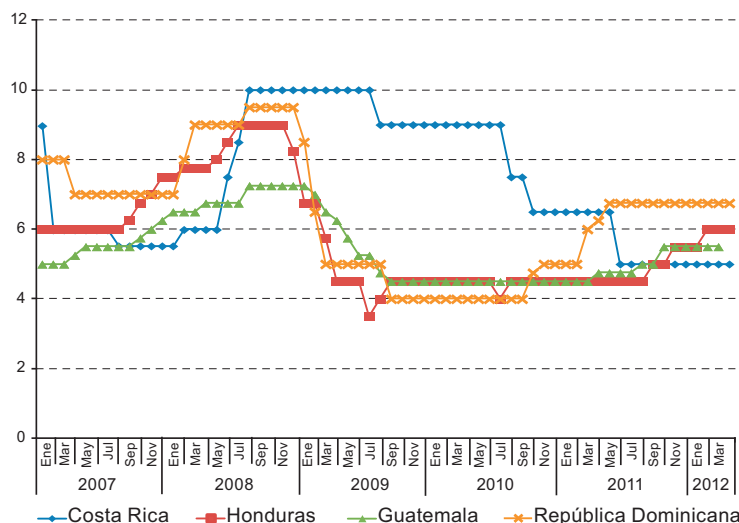
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La respuesta inmediata a la aceleración de la inflación fue el aumento de las tasas de referencia de política monetaria. Durante 2008, también se permitió cierta apreciación cambiaria en Costa Rica y Guatemala para moderar el impacto de la inflación importada.

Puesto que gran parte de la población destina una proporción considerable de sus ingresos a la compra de alimentos, especialmente alta en el caso de las familias de más bajos recursos, un alza en la inflación interna resultante de choques externos no solo desalienta el crecimiento de la demanda nacional y de la producción sino que, en ausencia de otras acciones complementarias, deteriora seriamente la distribución del ingreso y aumenta la pobreza. Por ello, en varios países también se introdujeron subsidios, se implementaron programas de transferencias condicionadas o se ampliaron los montos de estas transferencias o la población beneficiada, y se distribuyeron alimentos básicos a las poblaciones de menores recursos.

En 2009 se redujo la inflación, que alcanzó el 3,3% como consecuencia de la disminución de los precios internacionales de alimentos, combustibles e insumos industriales y del colapso de la demanda interna derivado de la crisis económica internacional. Sin embargo, en 2010 y 2011 hubo repuntes inflacionarios que se tradujeron en aumentos importantes de los precios de los alimentos y el transporte.

Gráfico IV.22
CENTROAMÉRICA (3 PAÍSES) Y REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS DE REFERENCIA
DE POLÍTICA MONETARIA, 2007-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con el aumento de la inflación en 2010 y 2011 se le planteó a la política monetaria el dilema entre moderar las presiones inflacionarias o contribuir a una recuperación sostenida ante la crisis internacional. Algunas autoridades monetarias comenzaron a incrementar las tasas de referencia; tal fue el caso de la República Dominicana a finales de 2010, seguida por Guatemala y Honduras en 2011. En Costa Rica, en cambio, se mantuvo la política de tasas reducidas hasta el segundo trimestre de 2011.

En el Caribe, los cambios de la tasa de inflación se encuentran fuertemente influidos por choques externos e internos, como eventos climáticos extremos y choques en los precios de los alimentos y combustibles. En las últimas dos décadas las tasas de inflación variaron considerablemente entre los países de la subregión. Los que tienen regímenes de tipo de cambio flexible reportaron tasas de inflación mucho mayores que el grupo que mantuvo regímenes de tipo de cambio fijo (véase el cuadro IV.6). Una explicación de este resultado es que, con tipos de cambio fijo, el gasto fiscal es restringido, por ejemplo, por las reglas de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (Duttgupta y Tolosa, 2006).

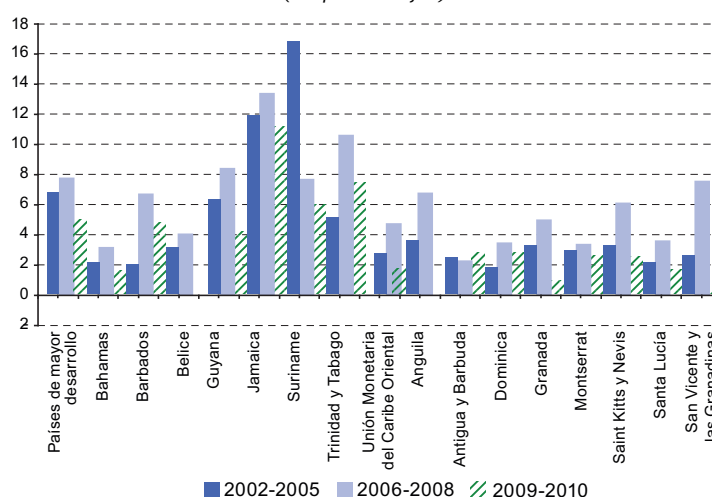
A continuación se muestran las tasas de inflación de países individuales y grupos de países en tres períodos: 2002-2005, 2006-2008 y 2009-2010 (véase el gráfico IV.23). Durante todo este lapso, las tasas de inflación han sido mayores en Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago que en Belice y Barbados. En los países que preservaron regímenes de tipo de cambio fijo se registraron tasas de inflación inferiores al 5% durante los tres subperíodos, mientras en los que tienen regímenes de tipo de cambio flexible se produjeron tasas de inflación superiores al 10% durante los primeros dos subperíodos y superiores al 7% en el último. En promedio, los países de desarrollo medio de la región continúan mostrando una tendencia decreciente en materia inflacionaria y exhiben una convergencia a las tasas de inflación de los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental.

Cuadro IV.6
EL CARIBE: INFLACIÓN SEGÚN EL RÉGIMEN DE POLÍTICA CAMBIARIA
(En porcentajes)

	Tipo de cambio fijo			Tipo de cambio flexible		
	Barbados	Belice	Unión Monetaria del Caribe Oriental	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
1990-1999	2,9	2,2	2,9	15,5	28,1	6,2
2000-2011	3,9	2,4	2,8	5,6	11,3	6,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico IV.23
EL CARIBE: TASAS MEDIAS DE INFLACIÓN, 2002-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Los desastres naturales son causa frecuente de choques económicos en el Caribe. En el período comprendido entre 1990 y 2011 al menos cinco tormentas tropicales afectaron a prácticamente todas las islas del Caribe, con la excepción de Trinidad y Tabago. Los efectos económicos y sociales de estos eventos tienden a perdurar varios años tras su impacto inicial y, dado que suelen reiterarse en el tiempo, son parte del escenario económico de la subregión y causa de frecuentes choques en sus economías.

4. Políticas macroprudenciales

La experiencia de la región y otros países en desarrollo muestra que la significativa concentración del crédito en ciertos segmentos del mercado, en particular el inmobiliario (residencial y comercial), es un antecedente típico de una crisis, al originar una sobreinversión en esos sectores. Este comportamiento se explica, en parte, por la miopía y el comportamiento de manada (*herd behaviour*) de los agentes financieros individuales al evaluar los riesgos de mercado causados por la concentración del crédito a nivel agregado, centrando su interés casi exclusivamente en los riesgos de la cartera propia de créditos. Tras esto subyace un excesivo optimismo en su capacidad de deshacer posiciones de cartera ante posibles dificultades —optimismo que suele ser acicateado por el comportamiento procíclico de las agencias calificadoras de riesgo.

La creciente globalización financiera aumentó la importancia de la política macroprudencial. Las economías de la región han debido enfrentar una volatilidad creciente en su acceso a los recursos financieros externos, en varias ocasiones motivada por situaciones de euforia —retroalimentadas por el impacto del financiamiento externo en los mercados de activos locales— seguidas de episodios de pánico y comportamientos de manada por parte de los agentes económicos externos, en un sentido y con una dinámica semejantes a los descritos por Minsky (1975) y Kindleberger (1978)⁵².

Varios países de la región han optado por regímenes cambiarios flexibles que evitan las garantías implícitas en el tipo de cambio, de modo tal que los agentes tengan que asumir los riesgos de sus operaciones. Un esquema de flotación administrada que introduce una dosis adecuada de incertidumbre cambiaria nominal en el corto plazo —sin perjuicio de la conveniencia de enviar señales de estabilidad a mediano y largo plazo— es una de las principales medidas para prevenir las crisis originadas en un excesivo optimismo respecto de la capacidad de acceder a recursos externos. Pero este disuasivo puede ser insuficiente en contextos de elevada liquidez externa y bajas tasas de interés en los principales centros financieros mundiales, dada la mayor tolerancia al riesgo en fases de auge⁵³. Las autoridades reguladoras deben enviar mensajes claros sobre los riesgos en que incurrir las instituciones, tanto en términos individuales como del sistema en su conjunto⁵⁴.

La crisis global de 2008-2009 demostró una vez más que el comportamiento de la liquidez puede desempeñar una función procíclica, tanto en la fase de acumulación de riesgos sistémicos, como en la eclosión de la crisis y su transmisión al resto de la economía. El error de percepción de los agentes —que pensaban que podían tomar y deshacer posiciones con relativa facilidad en un mercado de gran amplitud y liquidez— se hizo evidente en la fase crítica. Varios mercados, que con anterioridad eran líquidos, prácticamente desaparecieron en un plazo muy breve o se mantuvieron en bajos niveles de operación, acentuando con ello la incertidumbre y la contracción del crédito a nivel global, lo que obligó a varios bancos centrales de la región a facilitar liquidez de manera inmediata, en condiciones de emergencia.

Los mercados financieros están gobernados por el comportamiento de las expectativas de rentabilidad, en algunos casos de muy corto plazo y no necesariamente ligadas de manera estrecha al desempeño económico real. Estas han demostrado ser en exceso optimistas en las fases ascendentes, aumentando la tolerancia al riesgo de los agentes, y en exceso pesimistas y adversas al riesgo durante las declinaciones del mercado⁵⁵. Los efectos del aumento de la tolerancia al riesgo durante las fases de alzas son agravados por sistemas de incentivos que premian la rentabilidad de corto plazo, lo que induce a la emulación de comportamientos riesgosos y tiende a deteriorar la gobernabilidad de las instituciones, relajando controles internos que teóricamente debieran mitigar la toma de riesgos.

⁵² Esta mayor exposición y volatilidad fue, a su vez, facilitada por una regulación financiera deficiente en los países desarrollados, como pudo advertirse con la crisis *subprime* en los Estados Unidos a partir de 2007. Véase Crotty (2009) y Kregel (2009).

⁵³ Borio y Zhu (2008) exploran la relación entre el ciclo económico y la percepción del riesgo y argumentan que esta relación procíclica ha adquirido recientemente una mayor incidencia en la génesis de crisis financieras.

⁵⁴ Magud, Reinhart y Vesperoni (2011) recomiendan limitar los incentivos para que el sistema financiero local obtenga o suministre recursos en divisas, mediante mayores requisitos de liquidez aplicables a pasivos y activos en moneda extranjera, mayores requisitos de capital o provisiones dinámicas para préstamos en moneda extranjera, reducción de las razones entre deuda e ingreso de los clientes y entre el préstamo otorgado y el valor del colateral o garantías en los períodos de auge, para controlar la expansión del crédito doméstico directamente. Estas medidas pueden ser más efectivas que acudir a la tasa de interés en el ámbito de la concesión del crédito. No obstante, la tasa de interés tiene un impacto y un ámbito de cobertura mucho más amplio que los coeficientes de capital, por ejemplo (Hannoun, 2010).

⁵⁵ Este comportamiento eufórico-depresivo no afecta solo a agentes privados. El comportamiento del gasto público y las expectativas salariales también suelen exhibir características procíclicas.

Por otro lado, ciertas normas regulatorias pueden acentuar la prociclicidad, en particular la medición del riesgo a partir del comportamiento de corto plazo de la cartera⁵⁶. Según la normativa vigente en varios países de la región, las provisiones (que son imputaciones al costo del crédito) deben constituirse según la categoría de cumplimiento en que se encuentren los créditos. En la gran mayoría de los casos, esas provisiones se establecen sobre la base del comportamiento observado (en contraste con el esperado) de la cartera. Como el cumplimiento de crédito es procíclico, las provisiones tienden a aumentar durante las fases de auge y a disminuir en las fases descendentes. El Acuerdo de Capital Basilea II, en aplicación en varios países, tendería a agudizar este comportamiento procíclico, por cuanto vincula en forma más estrecha el capital regulatorio con el riesgo de la cartera (véase, por ejemplo, Ocampo, Rada y Taylor, 2009)⁵⁷.

En el cuadro IV.7, se describen los instrumentos de política macroprudencial utilizados en países de América Latina y el Caribe, incluyendo distintos tipos de controles de capital⁵⁸. En un informe conjunto de la Junta de Estabilidad Financiera (FSB), el Fondo Monetario Internacional (IMF) y el Banco de Pagos Internacionales (BIS) para el Grupo de los 20 (G-20) (FSB/BPI/FMI, 2011) se indica que, aunque es difícil evaluar empíricamente el efecto de instrumentos macroprudenciales, la experiencia de diversos países sugiere que toques en las razones crédito/valor del colateral y servicio de la deuda/ingresos, límites impuestos al crédito o a su crecimiento, encajes y provisiones dinámicas han tenido efectos contracíclicos. Tales efectos no han dependido ni del nivel de desarrollo ni del régimen cambiario.

C. Recapitulando

En este capítulo, se han discutido los principales aspectos de la evolución de la política macroeconómica en la región en las últimas dos décadas, destacando sus fortalezas y debilidades. Se han logrado avances importantes en cuanto a la construcción del espacio fiscal y el uso contracíclico de las políticas fiscal y monetaria, pero hay mucho para hacer en cuanto a vincular estrechamente la política industrial y la política macroeconómica, para que actúen en conjunto en favor del cambio estructural.

En materia de política fiscal, si bien no en forma generalizada aún, se han introducido instrumentos anticíclicos, tales como métodos plurianuales de presupuestación y fondos de estabilización o de acumulación de ingresos extraordinarios (este tema se aborda en el capítulo VI). Estos instrumentos, junto con la reducción de la deuda externa pública —como resultado, entre otros factores, de los altos precios de las exportaciones y los programas de reducción directa como la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados— han ido creando una mayor capacidad de acción contracíclica. No ha existido para este esfuerzo un correlato en el fortalecimiento del financiamiento de las necesidades de gasto mediante el sistema tributario. Si bien hay progresos, la carga tributaria en la región continúa siendo inferior a la que correspondería al nivel de desarrollo de sus países, con una composición caracterizada por la preponderancia de los impuestos indirectos, de sesgo regresivo. Así, a pesar de los avances mencionados, la situación fiscal de la región dista aún de consolidarse plenamente. Un esfuerzo en tal sentido requerirá de un pacto fiscal que establezca las bases del financiamiento equitativo y progresivo de las necesidades que conlleva el desarrollo económico y social.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Rochet (2008), Bikker y Metzmakers (2002), Gordy y Howells (2006), Taylor y Goodhart (2006) y Griffith-Jones (2009).

⁵⁷ Está en discusión un nuevo Acuerdo de Capital, Basilea III.

⁵⁸ Varios bancos centrales asiáticos impulsaron la adopción de diversos instrumentos macroprudenciales antes y después de la crisis de 1997, incluyendo el aprovisionamiento contracíclico en China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la República de Corea y Singapur (Hannoun, 2010).

Cuadro IV.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MACROPRUDENCIAL UTILIZADOS

Medida	Casos de países	Motivación/objetivo	Explicación
Requisitos de capital contracíclicos	Basilea III, Brasil (<i>de facto</i> , no <i>de jure</i>)	Un colchón de capital a ser constituido en la fase alta del ciclo crediticio y que esté disponible para su utilización en escenarios de estrés (en el marco de Basilea III oscila en un rango del 0% al 2,5%).	En el caso del Brasil en los préstamos para compra de automóviles, cuando tienen una razón de préstamo-valor alto se penalizan con mayor ponderación de riesgo.
Límites a las razones de apalancamiento (<i>leverage</i>)	Basilea III	Reducir el riesgo de que se haga necesario un proceso de desapalancamiento y que entonces sea de tal magnitud que desestabilice todo el sistema y tenga efectos muy adversos sobre el sector real.	
Requisitos de liquidez	Basilea III, Colombia (2008)	Identificar, medir y monitorear el riesgo de liquidez mediante la construcción de indicadores que tengan en cuenta posibles escenarios de estrés.	Chile en un reciente Informe de Estabilidad Financiera presenta cálculos de razones similares a los propuestos por Basilea III y Colombia introdujo en abril de 2009 el Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL), que monitorea y controla la situación de liquidez del sistema y permite incorporar a los cálculos variables que consideren posibles escenarios de estrés.
Provisiones dinámicas	Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008), Colombia (2007), Perú (2008), Uruguay (2001)	En la fase alta del ciclo se constituye un colchón de provisiones que puedan ser utilizadas para enfrentar pérdidas en la fase baja.	En Bolivia (Estado Plurinacional de) la provisión contracíclica se sitúa en un rango del 1,5% al 5,5% de los préstamos. En Colombia las provisiones contracíclicas se obtienen aplicando escenarios de riesgo a distintas categorías de préstamos. El Perú no mantiene un fondo acumulativo. Se activa y desactiva según un criterio de crecimiento del PIB. Las provisiones generales se sitúan en un rango del 0,7% al 1,0% de los préstamos y las contracíclicas en un rango de un 0,3% a un 1,5% adicional. En el Uruguay el fondo para las provisiones contracíclicas oscila entre el 0% y el 3% de los préstamos totales. Este se obtiene por la diferencia entre las provisiones para deudores incobrables y el importe que resulta de aplicar ciertos porcentajes de incobrabilidad estadística sobre los riesgos directos y contingentes de las instituciones financieras. En Chile existe la posibilidad de que los bancos constituyan voluntariamente provisiones contracíclicas (véase Informe de Estabilidad Financiera del primer semestre de 2011, Banco Central de Chile).
Razón préstamo-valor	Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana	Límite regulatorio para aminorar el crecimiento del crédito a ciertos sectores específicos y con ello reducir la demanda por ciertos activos (en general en aquellos activos que se piense que puedan estar siendo sujetos de un <i>boom</i> de precios).	En la mayoría de los casos de países de América Latina, los límites se aplican a préstamos hipotecarios.
Razón deuda-ingreso	Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá	Límite regulatorio al grado de apalancamiento de los tomadores de préstamos para reducir con ello el riesgo del crédito bancario.	

Cuadro IV.7 (conclusión)

Medida	Casos de países	Motivación/objetivo	Explicación
Encajes sobre depósitos bancarios	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)	Instrumento contracíclico para actuar sobre el crecimiento del crédito y sobre la asignación del crédito. Además es un instrumento de política monetaria.	Es un instrumento de uso común. La mayoría de los países de la región lo utilizan (con la excepción notoria de México y Panamá, que no tienen tasa de encaje legal).
Encajes sobre otros pasivos del sistema bancario (en particular, por ejemplo, sobre pasivos con el exterior de corto plazo)	Chile, Costa Rica (2012), El Salvador, Perú (2010-2011)	Los encajes se aplican a los pasivos bancarios que se desee desincentivar. Un caso común es aplicarlos sobre pasivos externos de corto plazo para sesgar el fondeo hacia pasivos de más largo plazo y por ende más estables.	El Perú hizo un uso activo de encajes sobre pasivos bancarios con el exterior de corto plazo (menor a dos años) para sesgar el fondeo bancario hacia el largo plazo. Costa Rica implementará (2012) un encaje sobre préstamos externos a plazo menor a un año. En El Salvador existe encaje a préstamos externos menores a cinco años. En Colombia existe un encaje pero la tasa es cero desde 2008.
Límites a las posiciones abiertas en moneda extranjera	Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay	Son límites impuestos sobre la cantidad de riesgo de tipo de cambio en que pueden incurrir las instituciones financieras.	Los límites cuantitativos en general se expresan como porcentaje del capital bancario. En la mayoría de los casos los límites se aplican a posiciones <i>spot</i> y en instrumentos derivados. A veces los límites son simétricos para posiciones cortas y largas. Otras veces son asimétricos (por ejemplo, en Colombia, Guatemala, Honduras y el Perú). En Chile se reemplazó el límite que existía a las posiciones abiertas por un requisito de capital adicional cuando estas exceden un cierto umbral. En Costa Rica y Nicaragua también existe requisito adicional de capital.
Manejo del riesgo crediticio por descalce de monedas en hoja de balance de deudores al sistema financiero	Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú (2010), Uruguay	Se busca que los bancos internalicen –ya sea mediante mayores requisitos de capital o mediante exigencia de mayores provisiones– el riesgo de prestarles a deudores cuyas hojas de balance tengan posiciones abiertas en monedas.	En el Perú y el Uruguay, por ejemplo, existen requisitos de capital adicionales para créditos a deudores cuyas hojas de balance tengan descalces de monedas. Además el Perú en 2006 había establecido provisiones adicionales para riesgos de crédito por descalce de monedas. El Uruguay cuenta con provisiones adicionales para créditos en moneda extranjera, independientemente de si los deudores tienen calzadas o no sus hojas de balance.
Controles a las entradas de capitales	Brasil	Herramienta para encarecer el costo de financiamiento externo y hacer que las inversiones externas en el país sean menos rentables.	El Brasil reintrodujo el Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) en octubre de 2009 (había sido suspendido en octubre de 2008) dejando fuera de él la inversión extranjera directa (IED) y los créditos externos a bancos y empresas de plazo mayor a 3 años.
Encajes	Perú (2008, 2010)		En Chile (década de 1990) y Colombia (década de 1990 y 2006-2008) se utilizaron encajes no remunerados sobre entradas de capitales.
	Chile y El Salvador (solo sobre líneas de crédito externas de corto plazo al sistema bancario)		El Perú en 2008 y de nuevo en 2010 utilizó activamente encajes sobre depósitos de no residentes en el sistema bancario y también sobre pasivos bancarios externos de corto plazo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

La política monetaria también ha adquirido progresivamente un carácter contracíclico, si bien en este aspecto se mantienen entre los países diferencias significativas, que en general están asociadas a su grado de desarrollo financiero. En un número relevante de países la orientación la establecen políticas regidas por objetivos de inflación, en que se emplea la tasa de interés como principal herramienta. En otros, en cambio, se aplican métodos de regulación de los agregados monetarios para tal fin.

Durante las últimas dos décadas, en especial a partir de 2001, se han realizado en los países de América Latina y el Caribe importantes progresos en la reducción de los niveles inflacionarios, lo que representa un significativo avance para las políticas de reducción de la pobreza y la indigencia, dados los efectos regresivos de la inflación. Ello es un resultado de las lecciones aprendidas de las experiencias de alta inflación de décadas previas, así como de factores externos, como las bajas mundiales de los precios de los combustibles y los alimentos en los años noventa y por la reducción de los costos salariales derivada de la significativa alza de la producción y el comercio mundial de China. A la vez, este logro también fue resultado de finanzas públicas más equilibradas a partir del nuevo siglo, fortalecidas tanto por las reformas tributarias como, en varios casos, por la bonanza fiscal derivada del auge de los precios de las exportaciones de productos básicos. Como se ha señalado, este último factor afectó a las economías en forma heterogénea, y los países centroamericanos y caribeños importadores netos de alimentos y combustibles resultaron perjudicados en sus términos de intercambio, lo que también afectó negativamente su situación fiscal ante la necesidad de compensar los efectos sociales de esas alzas.

Con cierta independencia del régimen monetario adoptado, se observa en la región una tendencia de largo plazo hacia la apreciación real. Si bien ello se verifica en el marco de una tendencia mundial a la pérdida de valor de las monedas de reserva, en ciertos casos se ha originado en el uso directo o indirecto del tipo de cambio nominal como herramienta antiinflacionaria. Esta tendencia a la apreciación cambiaria plantea una disyuntiva entre el objetivo de estabilización de la inflación a corto plazo y el impulso estratégico a sectores exportadores y nuevos sectores, incluidos los que sustituyen importaciones. Los procesos de apreciación real no solo afectan la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables no tradicionales, dificultando la diversificación de la estructura productiva, lo que compromete la estabilidad y el ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo, sino que pueden exponer a las economías de la región a dinámicas de vulnerabilidad externa que suelen conducir a situaciones de inestabilidad real.

La situación del sector externo condiciona el espacio fiscal. Resulta importante considerar las políticas macroeconómicas en forma integrada, e incluir en el análisis efectos que trasciendan los ámbitos tradicionales de la política fiscal y monetaria, como los efectos sobre la estructura productiva y el riesgo de la pérdida de capacidades en el largo plazo. El papel de los diversos instrumentos, incluidos entre otros la política cambiaria y las regulaciones macroprudenciales, así como su relación con los objetivos de cambio estructural e inclusión social, se discuten más adelante (véase el capítulo VI).



Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y desigualdad social

El cambio estructural que se propone en este documento, que implica dar impulso a actividades de alta productividad, constituye claramente una política distributiva¹. A largo plazo, el conjunto de políticas de desarrollo económico que impulsarían el cambio estructural virtuoso serían iniciativas distributivas en sentido amplio, ya que modificarían la generación de ingresos que surge del proceso productivo. Este cambio estructural permitiría crear oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad e incrementar el nivel de empleo en general. En consecuencia, los ingresos de la población aumentarían y, al final del proceso, se lograría una distribución más igualitaria².

Sin embargo, a mediano y corto plazo, una mayor demanda de trabajadores cualificados para los sectores de alta productividad en expansión podría provocar un aumento de la desigualdad laboral y, por ende, de la desigualdad en general. En el tránsito hacia economías más homogéneas y con un nivel mayor de productividad, el alto peso del sector informal en los mercados de trabajo de la región seguirá siendo el principal desafío en materia de protección social, que es una esfera en la que la región todavía hace frente a importantes deficiencias. También podrían producirse fricciones significativas en el mercado de trabajo, que debería contar con mecanismos de protección para los trabajadores más vulnerables. Asimismo, en ese contexto de cambio estructural, es fundamental la adecuación de la oferta laboral a los requerimientos de la nueva demanda, lo que afecta sobre todo a la capacitación y la creación de capacidades.

¹ En la tradición “cepalina” se ha distinguido entre políticas distributivas y redistributivas, considerando distributivas a las que conducen a una modificación de las condiciones determinantes del ingreso o a su reparto inicial, y redistributivas a aquellas políticas que implican cambios ex post en la distribución (véase, por ejemplo, Pinto y di Filippo, 1973).

² El término “empleo” se utiliza en un sentido amplio, ya que incluye a todo el universo de trabajadores.

El objetivo último continúa siendo garantizar la universalidad de la protección social. Ello implica un triple desafío, esto es: a) resolver las deficiencias históricas en materia de protección social, que se deben en gran medida al déficit de cobertura del sistema contributivo y a las insuficiencias del sistema no contributivo, lo que priva a muchas personas del acceso oportuno a las redes de protección; b) mitigar los efectos de vulnerabilidad provocados por las fluctuaciones del crecimiento y el impacto de las crisis económicas; y c) proteger a la población afectada temporalmente por los cambios estructurales en el mercado de trabajo.

A largo plazo, una mayor presencia de actividades de alta productividad traería consigo importantes mejoras en materia de seguridad social. No obstante, en el período de transición, sería necesario establecer y fortalecer instrumentos redistributivos que ofrecieran garantías concretas de protección. Esos instrumentos deberían atender a las particularidades y necesidades específicas de cada sociedad, así como a los diversos grupos de la población.

En los capítulos previos se ha evidenciado que los patrones de inversión refuerzan un escenario de agudas brechas en materia de productividad, lo que, a su vez, se traduce en segmentaciones estructurales del mercado de trabajo, tanto en lo que respecta al acceso a empleos dignos como a los ingresos salariales. Esa segmentación pone de manifiesto la elevada incidencia del empleo informal y la baja proporción de la población protegida por la seguridad social desde el ámbito laboral, lo que provoca profundas desigualdades y vacíos en materia de protección social³.

Por lo tanto, el elevado grado de desigualdad que persiste en la región está relacionado con el funcionamiento interactivo de una cadena compuesta por la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo y la protección social. En esta secuencia, la heterogeneidad estructural es el punto de partida fundamental, ya que es el primer eslabón de la cadena de reproducción de la desigualdad. El mercado de trabajo opera como “espacio bisagra” hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros de la productividad, se estratifican los empleos y los ingresos, y desde el que se accede, también de forma estratificada, a la protección social. El tercer eslabón, la protección social, refleja en buena medida lo que ocurre en los dos anteriores, pero, al mismo tiempo, según las políticas que se adopten en la materia, es un espacio que permite reforzar o neutralizar la desigualdad.

En contraste, la dinámica positiva que supondría la gestión del ciclo y el cambio estructural, con convergencia productiva, permitiría que la economía desarrollara sus potencialidades y, a largo plazo, que la sociedad se beneficiara de ello de manera más igualitaria. El principal mecanismo en el que convergen ambos procesos (el desarrollo productivo y la igualdad social) es, sin duda, el mundo del trabajo, que se podría calificar de motor principal de la inclusión social. Es en ese ámbito donde habría que procurar que la sociabilidad ampliada se diera en un contexto de mayor desarrollo de la capacidad de todos los miembros de la sociedad, con mejores oportunidades para retribuir esas capacidades productivamente y mejores condiciones para armonizar los intereses de los distintos actores del ámbito laboral.

Los logros en materia de empleo no solo están relacionados con una mayor convergencia en torno al empleo de calidad y la consiguiente disminución de las brechas en materia de ingresos laborales y acceso a la seguridad social, sino que esas dinámicas están inscritas en el marco del

³ Se consideran trabajadores del sector informal a los trabajadores independientes no cualificados, los trabajadores no remunerados, los propietarios y los asalariados de microempresas (con exclusión de los trabajadores cualificados), y los trabajadores del servicio doméstico. Otra forma de analizar la calidad del trabajo es considerar si cuenta o no con protección social.

“empleo con plena titularidad de derechos sociales”, como se señaló en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a). Esto implica que los impactos positivos del cambio estructural deberían articularse mediante instituciones propias del ámbito laboral y la negociación colectiva, lo que contribuiría a hacer efectivos los derechos específicos del trabajo decente y a una apropiación más igualitaria de los beneficios del progreso y el aumento de la productividad. Por lo tanto, como se planteó en el documento recién mencionado, una mayor igualdad en el ámbito del empleo está relacionada, al mismo tiempo, con los ingresos y con la ciudadanía.

Al abordar la transición desde una estructura productiva altamente heterogénea hasta la existencia de hogares con ingresos notablemente desiguales, es necesario analizar lo que acontece en el mercado de trabajo, tanto en lo que atañe al empleo como a los ingresos laborales. Las diferencias de productividad se traducen en diferencias en materia de ingresos laborales, lo que, conjuntamente con el empleo, afecta al patrón distributivo entre los hogares. No obstante, cabe señalar que en esa transición operan diversos factores que la convierten en una relación compleja, como se analizará más adelante. Entre esos factores destacan la propiedad de los activos productivos y no productivos⁴, el nivel educativo, las políticas públicas en materia de transferencias e impuestos, la institucionalidad laboral y la estructura familiar.

En *La hora de la igualdad* ya se planteó la importancia de conjugar la disminución de las brechas de productividad con su impacto incluyente e igualitario, tanto en lo que respecta a los ingresos laborales como al acceso a los activos productivos, así como en relación con un conjunto de políticas sociales que tengan un efecto redistributivo, disminuyan los riesgos de la población vulnerable y promuevan el desarrollo de la capacidad en el conjunto de la sociedad (CEPAL, 2010a). También se señaló que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no son aspectos que estén reñidos entre sí, sino que es necesario crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, y promover la igualdad potenciando la capacidad de las personas y movilizandolas desde el Estado. Además, se indicó que, en materia de igualdad, el Estado debe ocuparse de aumentar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. En ese contexto, la igualdad de ciudadanía —en cuanto a los derechos, la voz pública y la actuación como sujetos plenos— es el factor que vincula las políticas con la igualdad social, y para ello es necesario un Estado que influya en la orientación del desarrollo y que tenga capacidad real para asignar recursos y cumplir las funciones de regulación.

En este capítulo se profundiza en las orientaciones planteadas en dicho documento, haciendo especial hincapié, como punto de partida, en la manera en que debe operar el cambio estructural virtuoso para favorecer la igualdad en el ámbito del empleo y de los ingresos. En primer lugar, se analizan los canales de vinculación entre la heterogeneidad estructural y la desigualdad. El ámbito del empleo resulta especialmente importante para comprender esa relación, por lo que se considera con más detalle desde una perspectiva que tiene en cuenta tanto los ciclos económicos como la estructura productiva. Se analizan particularmente las desigualdades generadas en el mercado de trabajo, que pueden abordarse desde la perspectiva de la desigualdad funcional del ingreso o desde la perspectiva relacionada con los ingresos laborales de las personas. Por último, se examina la evolución de la desigualdad del ingreso en la región durante las últimas dos décadas.

⁴ Se entiende por activos productivos aquellos que, junto con el trabajo, participan directamente en los procesos productivos de bienes y servicios, y generan ingresos asociados a esa participación. Los demás activos físicos o financieros (activos no productivos) de los hogares también generan ingresos (por ejemplo, el alquiler de viviendas o las inversiones financieras) e inciden en la distribución final del ingreso, aunque no estén asociados directamente a los mercados productivos.

A. Heterogeneidad estructural y desigualdad social: Lecturas complementarias

La CEPAL ha destacado a lo largo de las últimas décadas dos características distintivas de la estructura económica y social de la región: la alta heterogeneidad de la estructura productiva y los elevados niveles de desigualdad en diversos ámbitos, que suelen resumirse en elevados índices de desigualdad de los ingresos. Como se planteó en CEPAL (2010a), la heterogeneidad estructural constituye un elemento fundamental a considerar en la formulación de políticas que tengan como objetivo armonizar el aumento del crecimiento y la igualdad.

En los estudios que dieron lugar al concepto de heterogeneidad estructural se señalaba que existían tres sectores: uno tradicional, con bajos niveles de productividad e ingresos; otro moderno, integrado por actividades fundamentalmente exportadoras y grandes empresas; y un estrato intermedio, compuesto por sectores cuya productividad era similar a la del promedio de los países de la región (CEPAL, 1964; Pinto, 1973). La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad. En los países de la región existe una estructura exportadora basada en las materias primas y poco diversificada, con el consiguiente efecto en la estructura productiva, donde las dificultades para la propagación del progreso técnico impiden superar la situación y perpetúan las brechas de productividad.

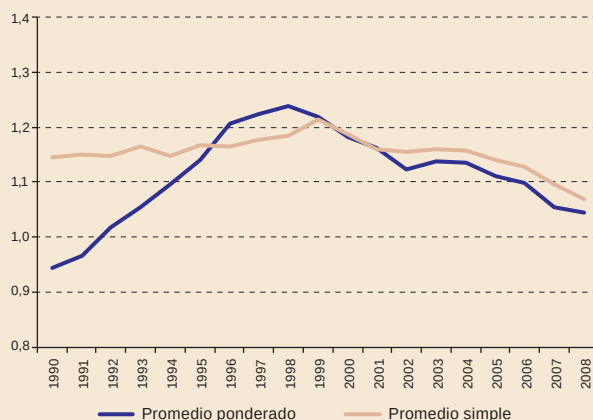
La CEPAL ha analizado la heterogeneidad estructural mediante distintos indicadores. Desde uno de los enfoques, se hace hincapié en las diferencias de productividad de los distintos sectores de actividad, mientras que desde otra perspectiva se analizan fundamentalmente las diferencias entre las distintas unidades de producción, según el tamaño de las empresas y la forma de inserción laboral (véase el recuadro V.1). Los dos análisis de la heterogeneidad (por sectores y por estratos productivos) resultan complementarios y permiten comprender el fenómeno de la heterogeneidad estructural en la región.

Los ingresos de los trabajadores son un eslabón fundamental que vincula la heterogeneidad estructural y la desigualdad del ingreso. Para comprender más profundamente las diferencias en materia de ingresos laborales, no solo hay que tener en cuenta las diferencias de productividad entre los distintos sectores de actividad o estratos productivos, sino también las diferencias en cuanto al desarrollo de la capacidad, que están muy determinadas por el origen socioeconómico de la población ocupada, así como las asimetrías de poder entre los empleadores y los trabajadores, que se manifiestan en las negociaciones salariales. De hecho, las desigualdades en materia de productividad no se dan solamente entre los sectores y estratos productivos de la economía, sino también en el seno de esos estratos y sectores, donde conviven trabajadores que tienen productividades muy diferentes, asociadas a las diferencias de nivel educativo. Por ello, es menester armonizar la promoción del cambio estructural virtuoso (y la expansión del empleo en sectores de mayor productividad) con un gran esfuerzo destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de la capacidad, tanto en el sistema educativo formal como en los sistemas de capacitación.

Recuadro V.1

LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y SU MEDICIÓN

Desde uno de los enfoques se mide la heterogeneidad estructural mediante el coeficiente de variación del nivel de productividad de los distintos sectores (CEPAL, 2010a). Tanto en promedio simple como en promedio ponderado, este indicador muestra un incremento de la heterogeneidad estructural de 1990 a 1998 -período en el que las reformas estructurales introducidas en la región, en particular la apertura comercial y las inversiones en sectores de recursos naturales y productos básicos, repercutieron acusadamente- y una tendencia decreciente a partir de ese momento (véase el gráfico siguiente). El indicador elaborado sobre la base de los promedios ponderados de los países muestra un crecimiento considerablemente más acusado que el que se basa en el promedio simple: de 1990 a 2008, este indicador aumenta un 10,9%, mientras que de 1990 a 1998 lo hace en más de un 31,3%^a.

AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): COEFICIENTE DE VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD INTERSECTORIAL, 1990-2008

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las bases de datos CEPALSTAT y LABORSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De acuerdo con los valores que toma el indicador al final del período, se puede clasificar a los países en tres grupos. En un primer grupo, de heterogeneidad severa (indicador igual a 1,2 o más), estarían el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), cuyas productividades resultan altamente diferenciadas por sector de actividad. En el otro extremo estarían la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay, cuya estructura productiva, en el contexto de la región, presenta una heterogeneidad moderada (indicador inferior a 0,9). Por último, los indicadores del Brasil, Colombia, El Salvador y el Perú tienen valores intermedios (entre 0,9 y 1,2)^b.

Desde la otra perspectiva se analiza la heterogeneidad estructural en relación con el mercado de trabajo (Infante, 1981; Tokman, 1982) y se propone una medición basada en la distinción de tres estratos productivos según el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional de los trabajadores (Infante, 2011). Se parte de reconocer que dentro de cada sector hay estratos productivos con marcadas diferencias de productividad. El estrato de alta productividad incluye a los empleadores y los trabajadores de las empresas que tienen 200 trabajadores o más, y el de baja productividad abarca a los de las empresas que tienen un máximo de cinco empleados, así como a los trabajadores por cuenta propia no cualificados, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos, es decir, lo que se suele denominar el “sector informal”. El estrato intermedio está integrado por los empleadores y los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas (que tienen entre 6 y 199 trabajadores).

De acuerdo con las diferencias de productividad de esos tres estratos, y teniendo en cuenta el peso relativo del estrato bajo en el conjunto del empleo, se clasifica a los distintos países en tres grupos: países de heterogeneidad estructural moderada, de heterogeneidad estructural intermedia y de heterogeneidad estructural severa (véase el cuadro adjunto). Dada la elevada información estadística necesaria, la construcción del indicador solamente ha sido posible para un momento dado (2009) y no es posible analizar su evolución temporal^c.

Recuadro V.1 (conclusión)

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN SU GRADO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

Moderada	Intermedia	Severa
Argentina	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)
Chile	Colombia	Ecuador
Costa Rica	Panamá	El Salvador
Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Guatemala
	México	Honduras
		Nicaragua
		Paraguay
		Perú
		República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011, inédito.

Esta clasificación resulta coherente con la clasificación de los países según su proporción de empleo formal e informal. En 2010, los cuatro países clasificados como de heterogeneidad estructural moderada tenían más del 60% de la población económicamente activa (PEA) ocupada en el sector formal. En ese mismo año, cuatro de los cinco países clasificados como de heterogeneidad estructural intermedia (Brasil, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)) tenían una formalización de la PEA inferior al 60% pero por encima del 50%. Ese mismo año, en los países clasificados como de heterogeneidad estructural severa el porcentaje de PEA que se desempeñaba en el sector formal era inferior al 50%, con la excepción de Colombia, cuya PEA ocupada en el sector formal era de alrededor del 48% (muy cercana al 50%).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

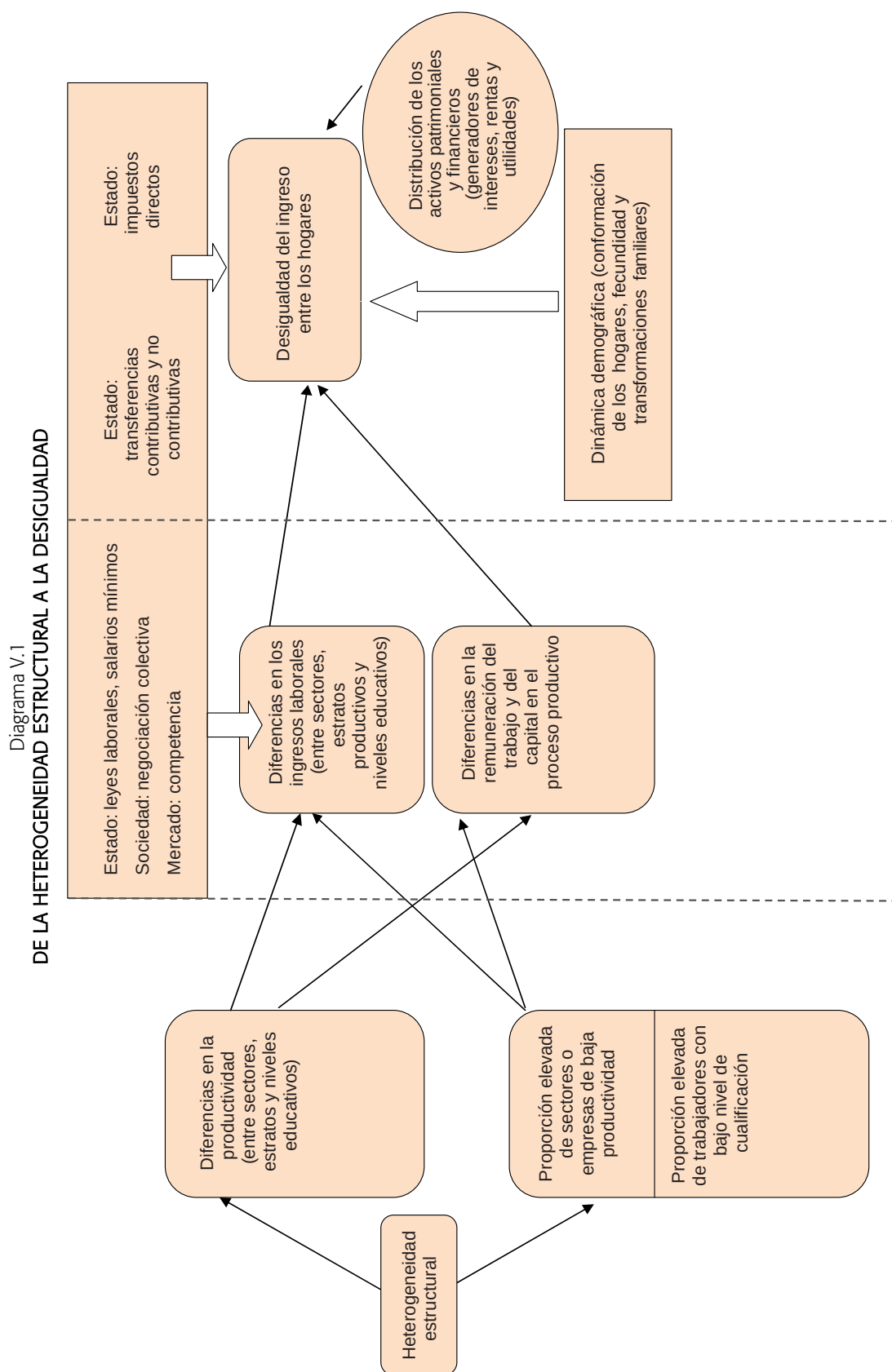
^a El promedio ponderado es muy sensible a la evolución del indicador en México y el Brasil.

^b Los indicadores se calcularon sobre la base de los datos de CEPALSTAT y LABORSTAT de la OIT.

^c Al aplicar los dos criterios en la clasificación de las estructuras productivas de la región, la divergencia más destacada corresponde a México; en el cuadro V.1 se optó por incluirlo en el grupo intermedio.

En el diagrama V.1 se muestra la manera en que las diferencias en la estructura productiva se trasladan, aunque no de forma automática, a diferencias en los ingresos laborales y, consecuentemente, en los ingresos de los hogares.

Como ya se ha indicado, la heterogeneidad de la estructura productiva implica diferencias sustantivas en materia de productividad entre los distintos sectores y estratos productivos. Asimismo, esas diferencias están relacionadas con las diferencias de nivel educativo de la población económicamente activa. La otra característica de las estructuras productivas de la región es el importante peso del sector de baja productividad, donde suelen emplearse los trabajadores que tienen un bajo nivel educativo. Cabe señalar además que la cobertura de seguridad social de los sectores cuya productividad es más baja suele ser muy escasa.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En un marco neoclásico, el salario real de los trabajadores se igualaría con su productividad marginal. Sin embargo, los mercados de trabajo distan de ser competitivos, debido a factores tales como las asimetrías de poder entre los empleadores y los trabajadores, el acceso desigual a los activos productivos, una información deficitaria y una movilidad incompleta, entre otros. Estos distintos factores que alejan el funcionamiento real de los mercados de trabajo del modelo teórico de competencia perfecta determinan que la relación entre los ingresos laborales y la productividad sea imperfecta, aunque en los países de la región resulte verificable (véase el recuadro V.2). En la relación entre la productividad y los ingresos laborales también son determinantes las instituciones del mercado de trabajo, que influyen en la capacidad de apropiación por los trabajadores de lo generado en el proceso productivo, así como en el reparto de las remuneraciones entre el capital y el trabajo por su participación en el proceso productivo. La negociación salarial desempeña un papel fundamental en esta relación: los datos empíricos indican que la negociación centralizada se asocia con menores niveles de desigualdad salarial entre los trabajadores abarcados (Aidt y Tzannatos, 2002; Freeman, 1984; Card, 1992, entre otros), sobre todo en el seno de cada sector. Este potencial igualador de la negociación colectiva será mayor en las economías más formalizadas, ya que tienen una mayor cantidad de trabajadores abarcados. La negociación salarial implica también que los salarios promedio sean mayores o, lo que es equivalente, una mayor capacidad de los trabajadores para apropiarse de lo generado en el proceso productivo. Por lo tanto, el fortalecimiento de la negociación colectiva resulta fundamental para facilitar que los aumentos de productividad se traduzcan en incrementos salariales, lo que repercutiría favorablemente en la proporción de la masa salarial en el ingreso total, disminuyendo las brechas de desigualdad.

Recuadro V.2

PRODUCTIVIDAD SECTORIAL Y SALARIOS

En el modelo neoclásico, en una situación de equilibrio, el salario real de un trabajador debería igualarse a la productividad marginal de su trabajo. Este enunciado se deriva de una serie de supuestos muy restrictivos sobre el funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los agentes, por lo que no es extraño que la comprobación empírica de esta relación resulte difícil.

La hipótesis planteada por la CEPAL, de que la elevada heterogeneidad productiva de la región está relacionada con la gran desigualdad de ingresos predominante, también se basa en una vinculación entre la productividad del trabajo y los ingresos laborales, aunque esta concepción es considerablemente más laxa que la postulada por la teoría ortodoxa, ya que intenta incorporar, entre otros, los condicionantes institucionales que influyen en la relación entre la productividad y los ingresos.

En su formulación inicial, el concepto de heterogeneidad estructural se basa en las diferencias de la productividad del trabajo; pero no entre los trabajadores individualmente, sino entre los sectores de actividad o los estratos productivos (combinación de sectores y tamaños de las empresas). La productividad sectorial del trabajo hace referencia a la productividad media (es decir, la relación entre el producto generado en el sector y el número de trabajadores) y, teóricamente, los salarios deberían incluir toda la remuneración que perciben los trabajadores, con inclusión de las compensaciones y los beneficios.

No resulta sencillo documentar la asociación entre la heterogeneidad productiva y la desigualdad de los ingresos, incluso si se restringe el análisis a los ingresos provenientes del mercado laboral. Un obstáculo importante es la disponibilidad de series temporales de información estadística con un nivel de agregación adecuado. Los esfuerzos por vincular el coeficiente de variación de la productividad sectorial del trabajo con la desigualdad de los ingresos laborales, o incluso con el coeficiente de variación de los ingresos laborales por sector, no permiten obtener resultados claros en los países de la región. Entre otras razones, las series temporales son relativamente recientes, y la desagregación que permiten (nueve sectores de actividad) es muy limitada para poder captar un fenómeno de este tipo. Sin embargo, en todos los casos nacionales analizados se detecta una dispersión considerablemente mayor en las productividades sectoriales que en los ingresos laborales promedio por sector.

Recuadro V.2 (conclusión)

No obstante, los datos ponen de manifiesto que, en los distintos países, el ordenamiento de los sectores de actividad de acuerdo con su productividad laboral promedio y con sus ingresos laborales promedio es similar. En el cuadro siguiente se presenta, para cada sector de actividad de diez países de la región, en 2008, el cociente entre la productividad o el ingreso laboral promedio de ese sector y el promedio de toda la economía. Salvo contadas excepciones, los sectores de actividad cuya productividad está por encima del promedio de la economía (superior a 1) presentan también ingresos laborales superiores al promedio de la economía. Como se ya se ha indicado, las desigualdades son más acentuadas en términos de productividad que en términos de ingresos laborales.

**RELACIÓN ENTRE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL Y LOS INGRESOS LABORALES,
POR SECTOR, CON RESPECTO AL PROMEDIO DE LA ECONOMÍA, 2008**

	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		Costa Rica	
	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad
Agricultura	1,00	0,60	0,59	0,28	0,66	0,44	0,58	0,48	0,83	0,61
Explotación de minas y canteras	2,00	4,18	1,66	3,95	1,65	3,70	1,34	5,57	0,63	1,42
Industria manufacturera	0,98	1,30	0,98	1,01	0,93	1,13	1,12	1,06	0,88	1,70
Electricidad, gas y agua	1,27	4,53	1,67	7,37	1,07	3,75	1,68	6,07	1,49	1,61
Construcción	0,90	0,64	0,80	0,62	0,99	0,89	0,94	1,03	0,83	0,62
Comercio, hoteles y restaurantes	0,92	0,71	0,95	0,46	0,90	0,59	0,97	0,50	0,91	0,66
Transporte, almacenamiento y comercialización	1,15	1,54	1,17	1,57	1,12	1,29	1,02	0,83	1,17	1,58
Establecimientos financieros	1,46	1,69	1,52	2,16	1,64	2,43	2,27	2,30	1,43	1,44
Servicios comunales, sociales y personales	0,91	0,57	1,05	0,96	0,97	0,54	1,67	0,88	1,04	0,68
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	El Salvador		México		Perú		Uruguay		Venezuela (República Bolivariana de)	
	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad	Ingresos laborales	Productividad
Agricultura	0,46	0,54	0,77	0,31	0,52	0,22	1,01	0,97	0,73	0,41
Explotación de minas y canteras	0,92	4,47	1,73	13,10	2,89	9,03			1,77	12,38
Industria manufacturera	0,87	1,41	0,92	1,14	1,11	1,39	0,95	0,89	0,96	1,28
Electricidad, gas y agua	1,58	4,78	1,28	2,60	2,35	6,07	1,64	1,63	1,58	4,91
Construcción	0,98	0,57	0,95	0,74	1,29	1,47	0,79	0,96	1,12	0,84
Comercio, hoteles y restaurantes	0,99	0,64	0,98	0,65	0,89	1,06	0,82	0,63	0,85	0,50
Transporte, almacenamiento y comercialización	1,28	2,11	1,19	1,76	1,15	1,29	1,25	2,23	1,18	1,03
Establecimientos financieros	1,35	7,17	1,93	3,64	2,00	2,05	1,61	3,04	1,23	2,84
Servicios comunales, sociales y personales	1,27	0,62	1,05	0,67	1,15	0,68	0,96	0,43	1,04	0,61
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las bases de datos CEPALSTAT, LABORSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y procesamientos de las encuestas de hogares.

Otro aspecto relevante del mercado laboral son los salarios mínimos. La adopción de salarios mínimos (o su incremento) suele producir un aumento de los salarios de los trabajadores de menores ingresos, lo que contribuye a reducir la desigualdad (DiNardo, Fortin y Lemieux, 1996; Freeman, 1996)⁵.

Se configuran de esta forma las remuneraciones que perciben los factores por su participación en el proceso productivo, sobre todo los rendimientos del trabajo y del capital, así como las diferencias entre ambas fuentes de ingresos y las existentes en el seno de cada una de ellas. La transición desde estas brechas de ingresos individuales y estas diferencias entre los rendimientos del trabajo y el capital, a la desigualdad en los ingresos de los hogares, está determinada por las políticas públicas, el acceso a los activos no productivos y los factores demográficos. Con respecto a las políticas públicas, las transferencias contributivas (pensiones) y no contributivas son fuentes importantes del ingreso familiar total y, según su grado de progresividad, pueden contribuir o no a un mayor nivel de igualdad. Algo similar sucede con la tributación directa, que, si es progresiva, también puede contribuir a una mayor igualdad de los ingresos disponibles en los hogares⁶. La desigualdad de ingresos en una sociedad dependerá asimismo de otros dos factores: el acceso a los activos no productivos y los factores demográficos. Los activos no productivos forman parte de la riqueza de las personas y los hogares, y son generadores de flujos de ingresos altamente concentrados (intereses, utilidades o rentas)⁷. Por otra parte, los factores demográficos, en particular la forma en que se conforman los hogares (estructura, cantidad de hijos y homogeneidad educativa, entre otros) afecta a la distribución de los ingresos que finalmente tendrán los países.

Por lo tanto, las brechas en la estructura productiva de las economías de la región van generando brechas que conforman sociedades segmentadas y desiguales. La segmentación en la esfera de la productividad está determinada por brechas en varios ámbitos: el nivel educativo y el desarrollo de las capacidades de la PEA; el acceso a los mercados de comercialización (locales y externos) y a créditos para la inversión productiva; la incorporación del progreso técnico en los procesos productivos; una mayor o menor articulación con las instituciones políticas de fomento y apoyo; las redes de capital social; y, más recientemente, la conectividad. Las brechas en todos estos ámbitos suelen estar interrelacionadas y en su conjunto dan lugar a una estructura productiva profundamente heterogénea, que abarca desde los sectores informales urbanos y los sectores rurales dispersos de muy baja productividad, hasta otros muy dinámicos e internacionalmente competitivos⁸.

⁵ Los efectos de los salarios mínimos en el empleo han sido ampliamente analizados, y la evidencia resulta contradictoria. Los salarios mínimos deben estar alineados con el PIB per cápita de la economía, ya que la adopción de salarios mínimos demasiado elevados puede afectar negativamente al empleo, especialmente al de los trabajadores jóvenes o menos cualificados, que suelen estar en ese rango de ingresos.

⁶ Se asume en esta discusión que la imposición directa opera a nivel familiar y no a nivel individual, pero eso no modificaría el argumento.

⁷ En los países desarrollados, donde existen encuestas específicas sobre la distribución de la riqueza, se ha constatado que la riqueza suele estar mucho más concentrada que el ingreso de los hogares. Lamentablemente, en la región no se dispone de información adecuada para poder analizar cuantitativamente este aspecto.

⁸ La prueba empírica de la relación entre la heterogeneidad de la estructura productiva y la desigualdad de los ingresos requeriría que los países recopilaran datos con una amplia cobertura sectorial, territorial y temporal, que permitieran calcular indicadores que reflejaran adecuadamente el fenómeno. Esto es una tarea pendiente.

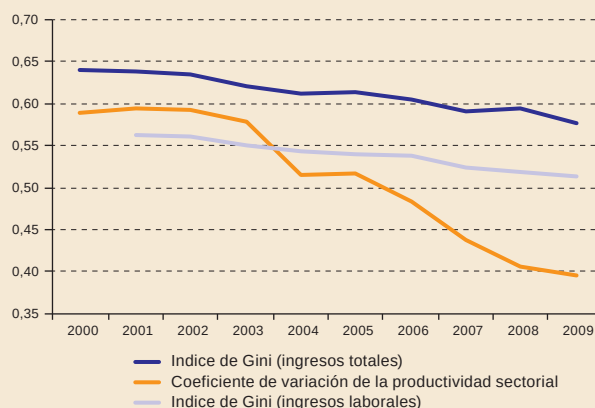
Recuadro V.3

BRASIL: HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y DESIGUALDAD

En un estudio realizado sobre el Brasil, en el marco del proyecto “Desarrollo inclusivo en Brasil” de la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), se presenta un cálculo del coeficiente de variación de la productividad sectorial en el período 2000-2009, considerando los sectores de actividad con una alta desagregación (49 sectores). Este coeficiente descendió de manera sostenida en la última década. Simultáneamente, se ha producido una disminución de la desigualdad del ingreso, total y laboral, como se muestra en el gráfico adjunto.

En ese estudio, Soares (2012) analiza la relación entre esos dos fenómenos. Como primer paso, el autor muestra que existen importantes diferencias salariales entre los distintos sectores de actividad (grupos), incluso teniendo en cuenta las variables tradicionales que reflejan la acumulación de capital humano, y que esas diferencias son relativamente estables a lo largo de la década. Este resultado sugiere que las diferencias salariales están asociadas con diferencias en materia de productividad según los distintos sectores de actividad. Además, presenta una descomposición aditiva del índice de Theil, que permite separar la desigualdad total en el componente explicado por las diferencias entre grupos (intergrupar) y el componente explicado por las diferencias en el seno de los grupos (intragrupar).

El componente intergrupar obedece a las diferencias de ingresos promedio entre los grupos, mientras que el componente intragrupal refleja la dispersión de los ingresos en el interior de cada grupo. El resultado que indica una disminución de la parte de la desigualdad total explicada por la desigualdad entre los sectores guarda coherencia con la hipótesis de que una reducción en la heterogeneidad estructural podría ser un factor explicativo de parte de la disminución reciente de la desigualdad en el Brasil. Este estudio refuerza la necesidad de avanzar en la investigación empírica sobre la relación entre la desigualdad salarial y la heterogeneidad estructural, ya que los estudios específicos son escasos y aún poco concluyentes. Esta recomendación es aplicable a todos los países de la región.

BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y LA DESIGUALDAD, 2000-2009

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares, e información del proyecto Desarrollo inclusivo en el Brasil, de la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Soares, “A Queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar”, Brasília, del proyecto Desarrollo inclusivo en el Brasil, de la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

B. Mercado de trabajo: Empleo e ingresos

El mercado de trabajo y su institucionalidad son el espacio de conexión entre la heterogeneidad de la estructura productiva y las marcadas desigualdades de los ingresos de los hogares. El acceso al empleo y los ingresos laborales son los determinantes fundamentales de la desigualdad del ingreso. En el caso del empleo, siguiendo la lógica expuesta en los capítulos anteriores, resulta fundamental su vinculación con el ciclo económico, por una parte, y con la estructura productiva, por la otra. Ambos aspectos se abordan a continuación. Al considerar los ingresos laborales se muestra su relación con el ciclo económico y se analiza la desigualdad desde la perspectiva funcional y personal.

1. Empleo y ciclo económico

Como se señaló en el capítulo I, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas (1990-2010) superó en promedio el 3% anual, lo que ha supuesto una recuperación con respecto a la década de 1980. Dentro del período, pueden distinguirse dos fases ascendentes (1991-1997 y 2003-2008) separadas por cinco años de relativo estancamiento (incluso descenso en algunos países) del nivel de actividad (1998-2002).

Las dos fases expansivas presentan diferencias importantes desde el punto de vista de la dinámica del empleo y, por ende, de la evolución de las condiciones de vida de la población. En términos generales, cabría esperar que una mayor tasa de crecimiento económico se viera acompañada por un aumento de la demanda laboral y de las tasas de ocupación, lo que contribuiría a reducir la tasa de desempleo. Sin embargo, no siempre se produce este tipo de dinámica virtuosa. La estructura productiva, considerada según el tamaño de los agentes económicos, resulta decisiva a la hora de explicar la dinámica del empleo a lo largo del ciclo. En general, en ausencia de negociaciones y políticas laborales en defensa del empleo, las empresas más grandes suelen reducir el empleo en la fase contractiva del ciclo y aumentar las contrataciones en la fase expansiva. Las empresas más pequeñas, aunque muestran una mayor resistencia a despedir trabajadores en las recesiones y una incorporación más lenta en las etapas expansivas, son especialmente vulnerables a la caída de la demanda. Más aún, en las crisis económicas, las microempresas funcionan como refugio, por lo que la cantidad de empleo en ellas puede aumentar, ya que concentran el trabajo independiente y, en muchos casos, el sector informal. Esto refleja el esfuerzo de supervivencia de los trabajadores en economías que carecen de seguros de desempleo. La dinámica de la oferta de trabajo también es fundamental para explicar el impacto de los procesos de crecimiento en el empleo y, sobre todo, en el desempleo (OIT, 2000)⁹.

La dinámica del ciclo económico no afecta solamente al número de puestos de trabajo que se generan, sino también a su calidad. En las fases recesivas, la contracción de la actividad económica suele aumentar el desempleo y la informalidad laboral. La falta de dinamismo económico en la fase descendente del ciclo conduce a amplios sectores de la población a buscar medios alternativos al mercado de trabajo formal para obtener ingresos (CEPAL/OIT, 2009). Ese aumento de la informalidad supone un deterioro de las condiciones de vida de la población, ya que suele basarse en actividades que implican una menor productividad y, por lo tanto, menores ingresos y la ausencia o debilidad de los mecanismos de protección social vinculados al trabajo. Se trata, sin embargo, de un deterioro menor de las condiciones de vida que el que resultaría de una situación de desempleo total. Esto afecta particularmente a los trabajadores que tienen menores niveles de cualificación e ingresos más bajos, a las mujeres y a los jóvenes, así como a sus hogares, que suelen ser los más afectados por las recesiones. Sin embargo, la experiencia de la crisis de 2008-2009 indica que es posible adoptar políticas contracíclicas que hagan hincapié en el empleo y en los hogares de bajos ingresos, que permitirían atenuar las consecuencias negativas. Entre esas medidas figuran el fomento y desarrollo de programas de empleo directo, en ocasiones mediante el reforzamiento de la inversión en infraestructura; los subsidios a la contratación de mano de obra; el aumento de los salarios públicos o los salarios mínimos; el impulso, la defensa o la

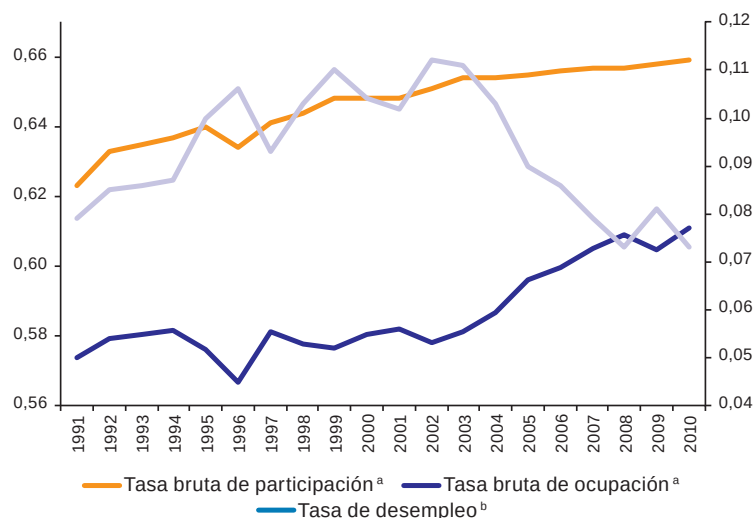
⁹ Un aumento de la tasa de participación, es decir, una mayor inserción de la población en edad de trabajar en el mercado laboral, puede neutralizar parcialmente el efecto de las variaciones del nivel de actividad económica en el desempleo. Si una parte de las personas que se incorpora a la fuerza laboral encuentra empleo, pero otra parte queda desempleada, puede suceder que la tasa de desempleo se mantenga estancada, o incluso se incremente, pese al aumento de la tasa de ocupación.

ampliación de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de asistencia social; y el desarrollo o la ampliación de los subsidios de transporte, vivienda o alimentación, entre otros (CEPAL/OIT, 2011).

La relación entre el crecimiento económico y los cambios en el empleo es diferente en cada país. La correlación entre el crecimiento económico y el empleo es mayor en los países cuyo ingreso promedio es más elevado, donde el peso de los sectores de productividad media y alta es mayor. Esto se debe a que la correlación con el crecimiento económico es más alta en el empleo asalariado que en las demás ocupaciones, y los países con un mayor ingreso promedio tienen porcentajes más elevados de su fuerza de trabajo en relaciones laborales asalariadas (Weller, 2012).

La experiencia de los países de la región en las últimas dos décadas muestra que el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo no se dan solo en situaciones de estancamiento o retroceso económico (véanse el gráfico V.1 y el cuadro V.1). Por ejemplo, el comportamiento del mercado de trabajo en la región en 1990-1997 muestra que el crecimiento económico no supuso una mejora en los indicadores de empleo (CEPAL, 2010b). En ese período, la tasa de desempleo aumentó un 17,7% (del 7,9% al 9,3%), mientras que la tasa bruta de ocupación solo aumentó un 1,3% (del 57,3% al 58,2%) en un contexto de creciente participación laboral (la tasa bruta de participación aumentó un 2,9%, del 62,3% al 64,1%, impulsada por la creciente participación laboral femenina y la continuidad de la migración del campo a la ciudad)¹⁰.

Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES
DEL MERCADO DE TRABAJO, 1991-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT.

^a La tasa bruta de participación y la tasa bruta de ocupación se miden sobre el eje izquierdo.

^b La tasa de desempleo se mide sobre el eje derecho.

¹⁰ La tasa bruta de participación es la proporción entre la población económicamente activa (o fuerza de trabajo) y la población total. La tasa de desempleo es la proporción entre la población desocupada y la población económicamente activa. A partir de estos indicadores se construye la tasa bruta de ocupación, definida como el cociente entre la población ocupada y la población total.

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIÓN DEL PIB Y DE LOS INDICADORES
 DEL MERCADO DE TRABAJO, 1991-2010**
(En porcentajes)

	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
Tasas acumuladas				
Variación del PIB	26,2	8,9	35,6	86,5
Variación de la tasa de desempleo	17,7	20,4	-34,8	-7,6
Variación de la tasa bruta de participación	2,9	1,6	1,2	5,8
Variación de la tasa bruta de ocupación	1,3	-0,6	5,7	6,5
Promedio anual				
Variación del PIB	3,4	1,7	3,9	3,2
Variación de la tasa de desempleo	2,4	3,8	-5,2	-0,4
Variación de la tasa bruta de participación	0,4	0,3	0,2	0,3
Variación de la tasa bruta de ocupación	0,2	-0,1	0,7	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT.

En los años noventa fueron varios los factores que afectaron negativamente al empleo, en buena medida asociados a las reformas económicas emprendidas en la región, pero también relacionados con la forma restringida en la que la región incorporó las transformaciones técnicas y productivas experimentadas por la economía mundial. En relación con las reformas económicas, cabe destacar la apertura comercial y la tendencia a la apreciación cambiaria derivada de los planes de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal, analizadas en los capítulos II y IV. En ese contexto, la oferta creciente (a un precio decreciente) de productos importados rompió los encadenamientos y debilitó el tejido productivo, lo que provocó una reducción de la cantidad de puestos de trabajo, sobre todo en aquellas actividades con un alto coeficiente de mano de obra, así como una reducción de la producción de bienes de consumo duradero y de capital en aquellos países que cuentan con sectores manufactureros relativamente más desarrollados.

También incidieron condicionantes externos. En la primera mitad de los años noventa, hubo importantes incrementos de la productividad asociados a la modernización de las estructuras productivas, que incorporaron procesos de automatización que ahorraban mano de obra, lo que redujo considerablemente los costos laborales. La nueva lógica de funcionamiento de las empresas transnacionales —con sus esquemas globales de aprovisionamiento de insumos— también debilitó la relación entre las filiales radicadas en la región y las empresas locales, lo que afectó negativamente al empleo.

En este marco general se produjeron, además, algunas modificaciones decisivas en la institucionalidad laboral de la región. Más allá de las diferencias institucionales que existen entre los países, en la región se promovieron, con mayor o menor énfasis e intensidad, reformas destinadas a desregular y flexibilizar el mercado laboral (Lora 1997; Lora y Panizza, 2003). El conjunto de reformas comerciales, financieras y laborales no logró generar los puestos de trabajo esperados por quienes propugnaban el cambio de régimen (Correa, 2002; Weller, 2000). Así, en un contexto institucional caracterizado por la debilidad de las políticas de empleo, en un ámbito de creciente apertura comercial (en muchos casos acentuado por procesos de apreciación cambiaria), y en el marco de un proceso mundial de transformaciones técnicas y productivas ahorradoras de mano de obra, el crecimiento de la década de los años noventa (1991-1997) no se tradujo en la suficiente

generación de empleo ni consiguió evitar un aumento importante del desempleo. Por lo tanto, no se corrigieron los graves problemas distributivos que se habían acentuado en la década anterior.

En el período 1998-2002, el PIB de la región apenas creció un 8,9% (la tasa promedio anual fue del 1,7%). La tasa de desempleo continuó su tendencia ascendente, y lo mismo sucedió con la tasa bruta de participación. El empleo permaneció prácticamente estancado. Al comparar la fase expansiva de 2003-2010 con la de 1991-1997 se constata que, en los años noventa, la tasa de crecimiento anual del PIB fue ligeramente inferior a la de la década de 2000. A pesar de ello, en los años noventa la tasa de desempleo y la informalidad aumentaron significativamente. En el último período de alza, en cambio, el crecimiento estuvo acompañado de una caída de la tasa de desempleo y un aumento de la incorporación de trabajadores al empleo.

Así, por primera vez en dos décadas, el desempleo empezó a disminuir. A diferencia de la fase de crecimiento anterior (donde la volatilidad había afectado notablemente al desempeño del empleo como consecuencia de la debilidad de las políticas contracíclicas y de empleo), en este período se emprendieron acciones que contribuyeron a potenciar el crecimiento y tuvieron un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo (CEPAL/OIT, 2011).

Las políticas redistributivas tuvieron un efecto directo en la demanda de bienes salariales (*wage goods*) y en la expansión de su producción para el mercado interno, lo que contribuyó a la eficiencia keynesiana¹¹. Este comportamiento, junto al contexto internacional favorable, caracterizado por una expansión económica general a nivel mundial (y de las economías emergentes en particular), permitió sostener tasas positivas de crecimiento del empleo en la región, con la excepción del intervalo producido por la crisis internacional de 2008-2009.

A lo largo de los ciclos económicos de las últimas dos décadas, se han producido importantes transformaciones cualitativas, que se analizan más detalladamente a continuación.

2. Empleo y estructura productiva

Durante las últimas dos décadas, se han producido cambios en la estructura productiva que han repercutido de diversas maneras sobre el empleo. El sector de los servicios, que reúne a la mayor proporción de empleados de la región, ha aumentado su participación relativa en detrimento de la agricultura (véase el cuadro V.2). Este cambio ya venía manifestándose hace más de dos décadas, y se mantuvo en las etapas de crecimiento y de estancamiento de la actividad económica del período considerado¹². En el sector agropecuario se redujo el coeficiente de utilización de mano de obra y se produjo asimismo una recomposición del empleo hacia formas más precarias en el sector moderno agroexportador (Weller, 1998). También se observó una reducción relativa del empleo en las unidades campesinas, que suele ser de peor calidad. La utilización de técnicas intensivas en capital afectó a una parte, aunque minoritaria, del empleo agropecuario, mientras que los servicios de menor productividad siguen requiriendo un elevado coeficiente de mano de obra. La menor pérdida de participación relativa de las actividades primarias en el empleo se produjo en los países de América del Sur.

¹¹ Los bienes salariales son los que componen la canasta básica de los trabajadores, e incluyen los alimentos, el vestido y los servicios básicos, entre otros.

¹² Desde la década de 1950 las economías de la región venían sufriendo importantes transformaciones, con una disminución de la participación de los sectores agrícolas, que se desaceleró durante los años ochenta, cuando la agricultura campesina sirvió como refugio de la mano de obra desplazada durante la crisis económica. En la segunda mitad de la década de 1980 y en la de 1990, continuó la tendencia descendente de la importancia del empleo agrícola (Weller, 1998).

Cuadro V.2
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1990-2010
(En porcentajes)

	América Latina			América del Sur ^a			Centroamérica			México			Brasil		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
1990	20	25	56	18	25	58	36	21	43	22	26	52	16	25	59
1997	18	23	59	17	22	61	30	22	48	17	27	56	16	22	62
2003	16	23	62	15	22	63	26	23	51	15	27	58	13	23	64
2010	13	24	64	12	23	64	21	21	58	11	26	62	10	24	66

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a América del Sur incluye al Brasil.

En el cuadro V.3 se presenta la participación del empleo asalariado en la ocupación total. En el último período de crecimiento económico (2003-2010) se experimentó un cambio importante en la estructura de la ocupación, ya que aumentó la proporción de asalariados (del sector público y privado) en el total de ocupados. Esta proporción se había mantenido relativamente estable en el primer período de crecimiento económico (1990-1997) y la “media década perdida” (1998-2002). El reciente aumento es aún incipiente, pero constituye una buena señal porque indica que el crecimiento de la ocupación se ha producido con incorporación de asalariados. Aun cuando el trabajo por cuenta propia sigue funcionando en la región como un espacio laboral “de reserva” y consiste fundamentalmente en actividades de baja productividad, por primera vez en dos décadas ha perdido importancia relativa¹³.

Cuadro V.3
EMPLEO ASALARIADO: PORCENTAJE DE ASALARIADOS EN
LA OCUPACIÓN TOTAL ^a, 1990-2010

	América Latina	América del Sur ^b	Centroamérica	México	Brasil
1990	65,2	63,1	61,0	72,5	64,6
1997	66,9	65,8	61,9	78,5	69,6
2003	65,6	64,4	59,7	71,8	70,0
2010	69,0	66,4	63,6	79,1	73,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Se incluye tanto a los asalariados del sector público como a los del sector privado.

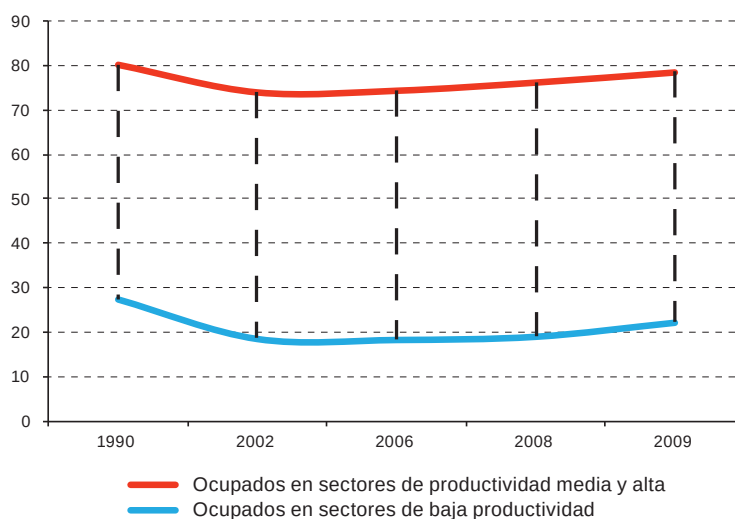
^b América del Sur incluye al Brasil.

La evolución de la importancia relativa de los sectores formal e informal tiene suma relevancia en términos de protección social, ya que existe una fuerte relación entre la informalidad y la falta de cobertura de la seguridad social (véase el gráfico V.2). En 2009, el porcentaje de trabajadores afiliados a

¹³ La otra categoría que compone el empleo total, además de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, son los empleadores, cuya importancia en el empleo total oscila alrededor del 5% en todo el período.

la seguridad social con respecto al total de los ocupados en sectores de productividad media y alta era casi cuatro veces superior al correspondiente a los ocupados en sectores de baja productividad, brecha que habría aumentado en comparación con 1990. Esto implica una diferencia muy significativa en el bienestar presente y futuro de esos trabajadores y de sus familias en relación con el acceso a diversas prestaciones durante su vida activa y, especialmente, después de la jubilación. Además, hay que tener en cuenta la importante brecha salarial entre ambos sectores, que se analiza más adelante.

Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA: OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL POR SECTOR
(PROMEDIO PONDERADO^a), ALREDEDOR DE 1990, 2002, 2006 Y 2009
(Porcentaje en relación con el total de ocupados de cada sector)



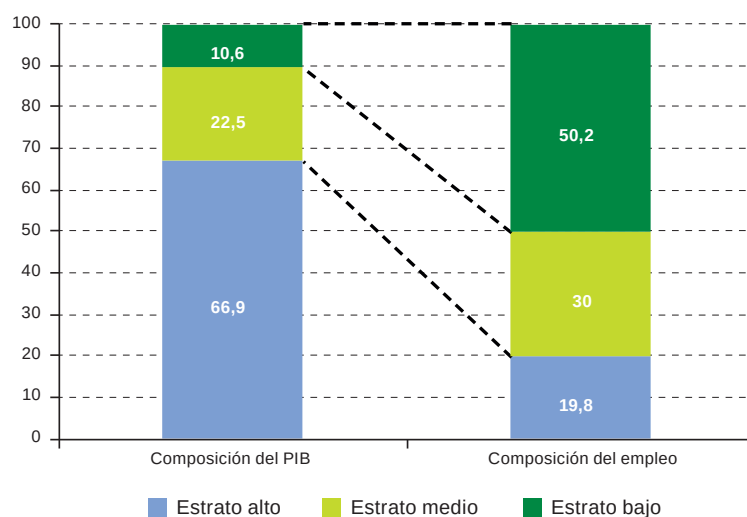
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado de los países de los que se dispone información correspondiente a todo el período considerado.

Infante (2011) analiza la estructura del empleo en función de la definición de heterogeneidad estructural vinculada a los estratos productivos (véase el recuadro V.1). Señala que, en América Latina, el estrato alto produce dos terceras partes del PIB (el 66,9%), el estrato medio produce el 22,5% y el sector de menor productividad solo genera el 10,6% del PIB. Sin embargo, esa distribución se invierte en relación con el empleo: el estrato alto genera apenas el 19,8% del empleo, el estrato medio representa el 30% y el estrato bajo el 50,2% (véase el gráfico V.3). Esta acusada disparidad en el aporte de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución también muy desigual en las ganancias de la productividad entre los trabajadores. Así, el producto por ocupado del estrato alto supera en 16,3 veces al del estrato bajo y en 4,5 veces al del estrato intermedio. A su vez, el producto por ocupado del estrato medio es 3,7 veces mayor que el del estrato de productividad baja (véase el gráfico V.4). Estas cifras ilustran la “fábrica de la desigualdad” en la región: brechas enormes de productividad, una distribución del empleo inversamente proporcional a la productividad e importantes desigualdades en los ingresos laborales. Además hay que tener en cuenta las brechas en relación con la capacidad, ya que los logros educativos están muy condicionados por el origen socioeconómico de los hogares. Por otra parte, para que el desarrollo de la capacidad esté en coherencia con un desplazamiento del empleo hacia sectores de mayor productividad, es necesario volver a examinar y diseñar los sistemas educativos, de capacitación laboral y de difusión del uso de las tecnologías de la información y las

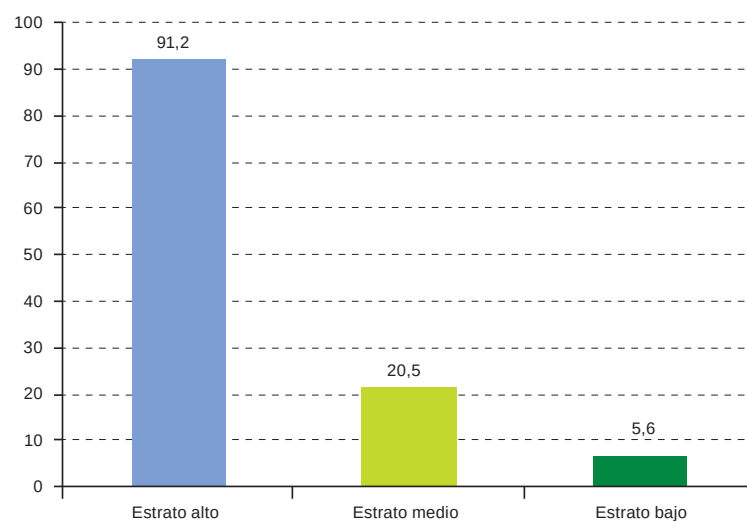
comunicaciones (TIC) en función de proyectos nacionales que se centren en la transición hacia sociedades y economías intensivas basadas en el conocimiento.

Gráfico V.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL,
ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

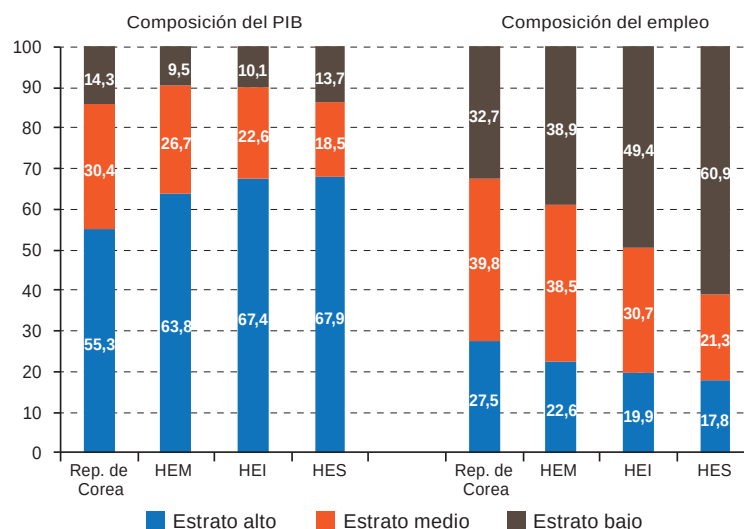
Gráfico V.4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO, PPP ALREDEDOR DE 2009
(En miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

A continuación se compara la estructura del empleo y del producto de los países de la región, clasificados en los tres grupos de heterogeneidad estructural, con las variables correspondientes de la República de Corea (véase el gráfico V.5)¹⁴. En primer lugar, resalta la gran disparidad de la región, en la que a mayor heterogeneidad, más se concentra el PIB en el estrato de alta productividad y más se concentra el empleo en el de baja productividad. En términos comparativos, cabe destacar la mayor concentración del empleo en el estrato medio de la República de Corea (casi el 40%) y una menor concentración del producto en el estrato alto, particularmente si se compara con el grupo de heterogeneidad severa de la región, lo que sugiere que la estructura productiva del país asiático es más homogénea.

Gráfico V.5
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN LA HETEROGENEIDAD^a) Y REPÚBLICA DE COREA:
INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

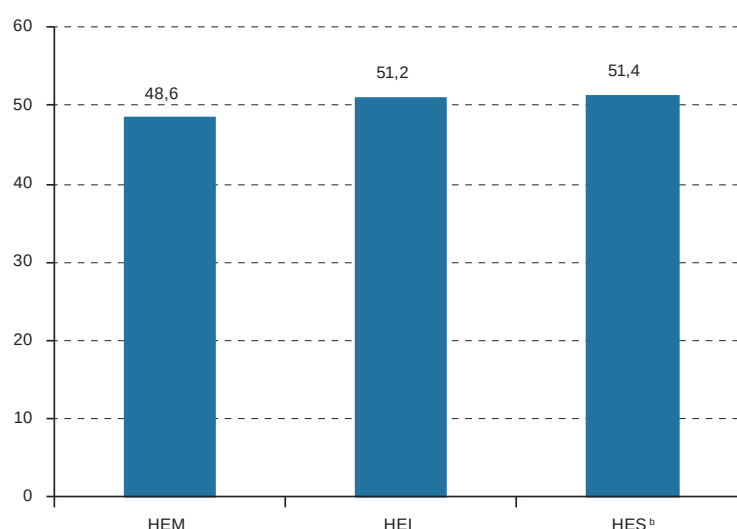
^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

Por último, cabe destacar las diferencias que existen entre América Latina y el Caribe y la República de Corea en cuanto al aporte del estrato de menor productividad al PIB y al empleo. El peso de este estrato en el PIB total de Corea es levemente más importante que en los países de la región. Sin embargo, en Corea solo un tercio del empleo corresponde al sector de baja productividad, mientras que en los países de la región ese sector concentra una proporción muy significativa del empleo, que es creciente de acuerdo con el nivel de heterogeneidad de los países.

¹⁴ Como ya se ha señalado, estos tres grupos tienen una fuerte relación con el nivel de formalidad e informalidad de la PEA, siendo más formalizado el empleo en el grupo de países con heterogeneidad estructural moderada. El grupo de países de la región con heterogeneidad moderada incluye a la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Los países de heterogeneidad intermedia son el Brasil, Colombia, Panamá, Venezuela (República Bolivariana) y México. Los países de heterogeneidad severa son Bolivia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana (véase el recuadro V.1).

Por otra parte, la tasa global de la participación laboral femenina y la tasa de desempleo juvenil no presentan grandes diferencias entre los tres grupos de países de la región (véase el gráfico V.6)¹⁵. La tasa de participación promedio de las mujeres en el grupo de países con heterogeneidad estructural moderada es menor (48,6%) que las registradas en los de heterogeneidad estructural intermedia (51,2%) y severa (51,4%). Además, en todos los países, independientemente del nivel de heterogeneidad estructural, la participación laboral femenina y el desempleo juvenil están acusadamente estratificados (CEPAL, 2010b).

Gráfico V.6
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN LA HETEROGENEIDAD^a): TASA GLOBAL
DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES DE 15 AÑOS DE EDAD O MÁS
(PROMEDIOS SIMPLES), ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

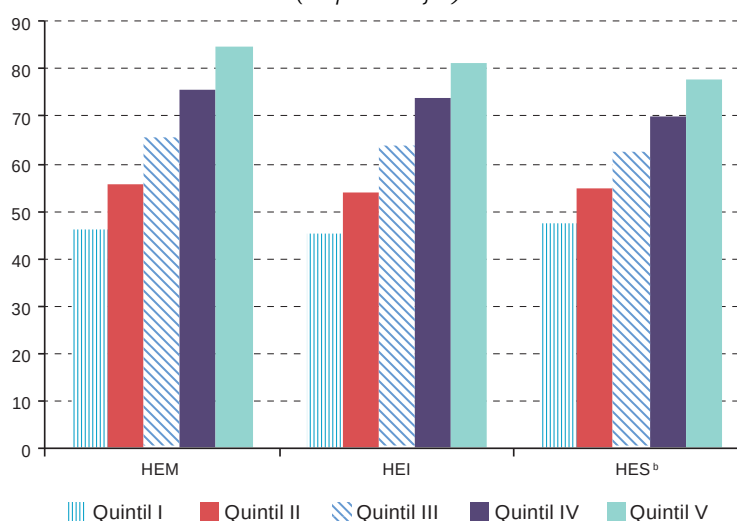
^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

La estratificación de la participación laboral femenina se asocia al hecho de que las mujeres de menores recursos alcanzan niveles educativos más bajos y a la menor disponibilidad de empleos para estos sectores, ya que los mercados de trabajo han ido elevando los requisitos educativos. Sin embargo, numerosos estudios confirman que la estratificación responde en buena medida a las capacidades y posibilidades muy estratificadas de las mujeres para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado. Cuando los recursos son escasos, los hogares más numerosos y las conexiones sociales y culturales más débiles, las opciones para las mujeres se restringen y la posibilidad de ingresar en el mercado de trabajo disminuye (CEPAL, 2010b; Montaña, 2010; CEPAL, 2012). La excepción ocurre en segmentos muy precarios del empleo informal donde, como ya se ha mencionado, el trabajo forma parte de las estrategias de supervivencia en los sectores de muy baja productividad.

¹⁵ La tasa global de participación es el cociente entre la PEA y la población en edad de trabajar.

Esta estratificación de la participación laboral femenina adquiere niveles más preocupantes justamente en aquellos países que tienen estructuras económicas más homogéneas, que, a su vez, han tenido tradicionalmente menor participación laboral. Al comparar este grupo de países con el grupo de heterogeneidad estructural intermedia, se observan menores tasas de participación en todos los quintiles, pero es en el primer quintil donde las distancias son mayores (véase el gráfico V.7). Este hecho obliga a analizar con mayor profundidad los fenómenos que determinan la participación laboral, donde interviene el nivel educativo y la experiencia laboral de la población femenina, las características de sus hogares, así como la estructura productiva y la estratificación de las oportunidades laborales disponibles para las mujeres de sectores más pobres.

Gráfico V.7
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN LA HETEROGENEIDAD^a): TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES DE 25 A 54 AÑOS, POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA (PROMEDIOS SIMPLES), ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



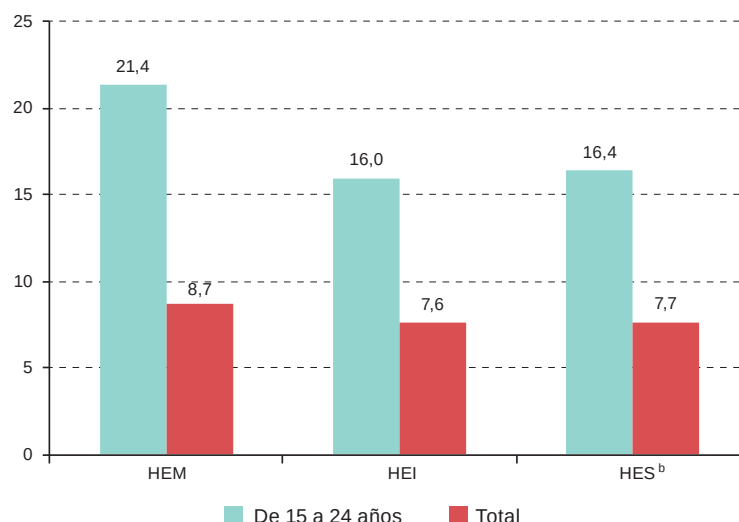
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

La tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años) es mayor en los países de heterogeneidad moderada, y es menor y similar en los otros dos grupos de países (véase el gráfico V.8). En todos los casos, destaca el elevado nivel de desempleo entre los jóvenes (su tasa de desempleo es más del doble que la del promedio de la economía). Aunque en los períodos de crecimiento económico las tasas de desempleo suelen reducirse, en la primera década del siglo XXI se ha observado que el desempleo juvenil ha presentado un menor dinamismo que el desempleo de los adultos, incrementándose así las disparidades entre los distintos grupos etarios.

Gráfico V.8
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN LA HETEROGENEIDAD^a):
TASA DE DESEMPLEO DE LOS JÓVENES (DE 15 A 24 AÑOS) Y TOTAL
(PROMEDIOS SIMPLES), ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



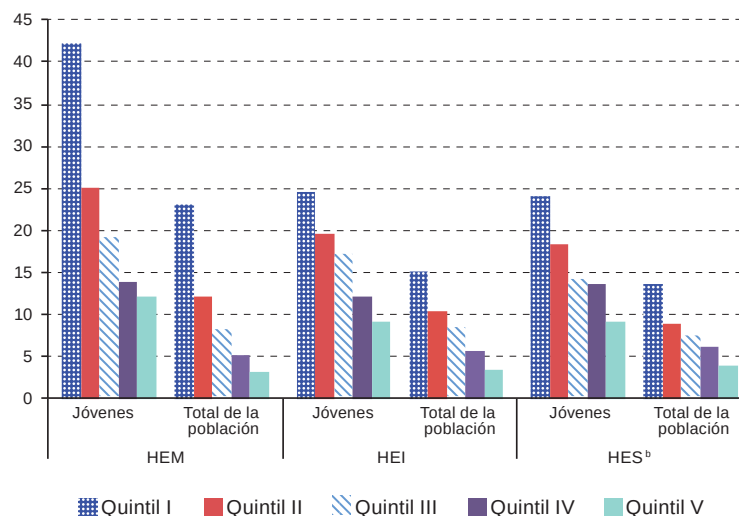
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

Las tasas de desempleo juvenil son decrecientes a medida que se pasa del primer quintil de ingreso al último; en todos los quintiles se verifican las grandes diferencias de este grupo etario con los niveles promedio de desempleo de los tres grupos de países (véase el gráfico V.9). El elevado desempleo juvenil debe despertar una especial voz de alerta, ya que es vivido como un síntoma de la incapacidad de las sociedades para integrar económica y socialmente a amplios grupos sociales. Refleja también las insuficiencias de los mercados de trabajo para incorporar la mano de obra disponible y, hasta cierto punto, la ausencia de una concepción del desarrollo que considere a los jóvenes como actores estratégicos del proceso. Además, la persistencia de elevadas tasas de desempleo juvenil refuerza el proceso de devaluación que han sufrido las credenciales educativas, en particular la enseñanza secundaria. En la actualidad, el umbral real para acceder a niveles aceptables de bienestar (estar fuera de la pobreza u obtener ingresos laborales mayores que el promedio de los ocupados) se sitúa en la educación postsecundaria en la mayoría de los países. El camino que deben recorrer los niños y jóvenes para tener herramientas suficientes para la inclusión económica y social es cada vez más largo, aunque ese esfuerzo aumenta su capacidad para ejercer plenamente sus derechos ciudadanos (CEPAL, 2011).

Gráfico V.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN LA HETEROGENEIDAD^a):
TASA DE DESEMPLEO DE LOS JÓVENES (DE 15 A 24 AÑOS) Y TOTAL, POR QUINTILES
DE INGRESO PER CÁPITA (PROMEDIOS SIMPLES), ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a HEM: heterogeneidad estructural moderada; HEI: heterogeneidad estructural intermedia; y HES: heterogeneidad estructural severa.

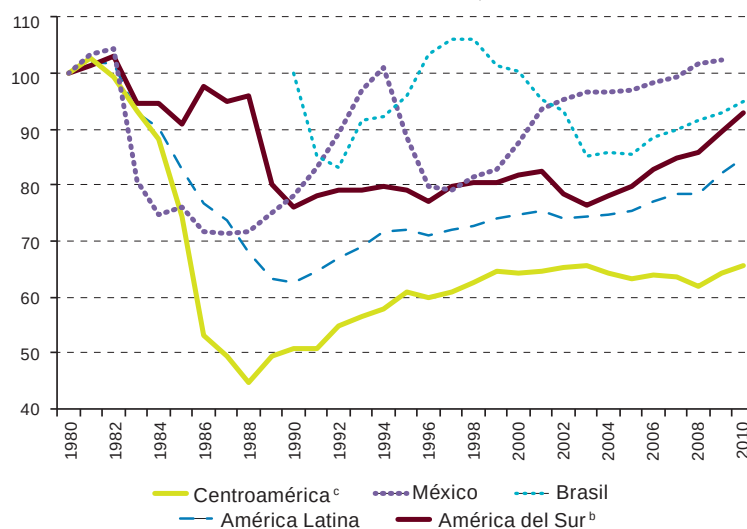
^b El grupo HES no incluye a Nicaragua ni a Guatemala.

3. Ingresos laborales y ciclo económico

La evolución del salario real en la región ha estado estrechamente vinculada a los ciclos económicos. De 1980 a 1990 se produjo en la región una caída del 34% (en promedios simples), que en los países de Centroamérica fue incluso superior (49%). En el período 1990-1997 esta tendencia se revirtió, con un aumento más intenso en Centroamérica. En México, después de un período de crecimiento considerable, se experimentó una disminución significativa durante la crisis económica que comenzó en 1994. En el Brasil, país del que solo se dispone de información a partir de 1990, en los primeros años de esa década el salario real disminuyó y, posteriormente, se recuperó. De 1998 a 2003, los salarios reales de la región, en promedio, disminuyeron, debido al comportamiento de los salarios en América del Sur. Sin embargo, en ese mismo período, en México, en plena recuperación económica, el salario real aumentó notablemente. En el último período de crecimiento, que ha sido satisfactorio en términos de acceso al empleo y calidad del trabajo, también los salarios reales han evolucionado favorablemente en el agregado regional (véanse el gráfico V.10 y el cuadro V.4).

El crecimiento de los ingresos reales del último período no se debe solamente al auge económico, sino también al papel desempeñado por las políticas laborales, en particular las relativas al salario mínimo. En los últimos años, la recuperación del salario mínimo es significativa en todas las subregiones, con excepción de México (véase el cuadro V.5). América del Sur sobresale, al lograr una tasa de incremento anual en promedio de casi el 6%, mientras que en Centroamérica ese valor fue del 4%. La Argentina, el Uruguay y algunos países de Centroamérica, como Honduras y Nicaragua, han experimentado las mayores tasas de crecimiento anual en promedio. El Brasil destaca por haber experimentado un crecimiento sostenido del salario mínimo durante las dos últimas décadas.

Gráfico V.10
EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL, 1980-2010^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las base de información de CEPALSTAT.

^a Se trata de promedios no ponderados, donde los índices de 1980=100, excepto en el caso del Brasil, donde el índice de 1990=100.

^b El promedio de América del Sur incluye a la Argentina, Chile, Colombia, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

^c El promedio de Centroamérica incluye a Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá.

Cuadro V.4
SALARIO REAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1980-2010
(En porcentajes)

	1981-1990	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1980-2010
Variación del PIB	14,4	26,2	8,9	35,6	113,2
Variación del salario real					
América Latina	-37,5	14,9	3,1	14,3	-15,3
América del Sur ^a	-24,0	5,0	-1,9	18,7	-7,1
Centroamérica	-49,1	19,5	7,2	0,6	-34,4
México	-22,1	1,7	20,2	7,3	2,2
Brasil	n.d.	6,0	-11,9	1,5	n.d.
Tasas anuales en promedio					
Variación del PIB	1,4	3,4	1,7	3,9	2,6
América Latina	-6,5	2,0	0,6	1,7	-0,6
América del Sur ^a	-3,8	0,7	-0,4	2,2	-0,2
Centroamérica	-9,2	2,6	1,4	0,1	-1,4
México	-3,5	0,2	3,8	1,0	0,1
Brasil	n.d.	0,8	-2,5	0,2	n.d.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las base de información de CEPALSTAT.

^a América del Sur incluye al Brasil.

Cuadro V.5
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN REAL DEL SALARIO MÍNIMO
(En porcentajes)

	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
América Latina	-6,8	5,7	38,2	36,1
América del Sur	13,3	7,4	49,7	82,2
Centroamérica	-20,8	4,5	29,0	6,7
México	-29,3	-0,9	-5,5	-33,8
Brasil	25,1	23,8	59,2	146,6
Tasas anuales en promedio				
América Latina	-1,0	0,8	4,7	4,5
América del Sur	1,8	1,0	5,9	8,9
Centroamérica	-3,3	0,6	3,7	0,9
México	-4,8	-0,1	-0,8	-5,7
Brasil	3,2	3,1	6,9	13,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las base de información de CEPALSTAT.

En suma, al comparar el crecimiento experimentado en los años noventa con el del período más reciente, solo en este último se ha combinado la mejora de las tasas de empleo con un aumento sostenido y significativo de los ingresos laborales. A continuación, se analiza en qué medida ese aumento ha afectado al conjunto de los trabajadores, teniendo en cuenta la desigualdad distributiva desde distintos puntos de vista.

4. Ingresos laborales y desigualdad

El enfoque más extendido en las últimas décadas para analizar la desigualdad del ingreso consiste en estudiar la distribución entre personas u hogares. Este enfoque tiene un fundamento esencialmente microeconómico y las herramientas teóricas y metodológicas disponibles permiten avanzar en la comprensión de los determinantes. Sin embargo, la perspectiva inicial de la teoría económica acerca de la distribución del ingreso partía de un enfoque agregado, donde resultaba fundamental el análisis de cómo se repartía el ingreso generado por la actividad económica entre los participantes en el proceso productivo (básicamente, la apropiación del ingreso por los factores productivos). En esa línea clásica, el peso de la masa salarial en el producto total generado por la economía es un indicador fundamental (Atkinson, 1997).

La complejidad de los procesos productivos modernos, así como la notable heterogeneidad dentro de los grupos asociados a los distintos factores de producción, explica el hecho de que los análisis sobre la desigualdad se centren en la distribución personal. Además, este enfoque permite profundizar en la acción distributiva del Estado, ya que se considera el efecto de los impuestos y las transferencias en los ingresos, sobre la base de la información estadística de las encuestas de hogares. Paradójicamente, la información sobre la participación de la masa salarial en el PIB, que debería basarse en las cuentas nacionales, no siempre está disponible. Más allá del giro hacia el análisis de la distribución personal del ingreso ocurrido en la década de 1970, cabe tener en cuenta que ella está estrechamente relacionada con la distribución funcional o factorial. Daudey y García Peñalosa (2007) brindan datos empíricos acerca de que la baja participación de la masa salarial en el producto tiene un efecto negativo y considerable en la desigualdad personal del ingreso. Estos argumentos resultan sugerentes, y surge la pertinencia de profundizar sobre la relación entre la

heterogeneidad estructural y ambas medidas de la distribución del ingreso, considerando la dinámica de la generación y la apropiación de las ganancias de la productividad.

A continuación, se presenta un primer intento de sistematización de la información comparable sobre la evolución de la participación asalariada en el ingreso nacional de algunos países de la región. Este análisis requiere un caudal de información que, en muchos países de la región, no está sistematizado. Además, dada la diversidad de metodologías utilizadas por los países para establecer la participación de los asalariados en el ingreso nacional, las comparaciones transversales no siempre resultan posibles o fiables. Cabe señalar que la información que se presenta proviene de los sistemas de cuentas nacionales de los países. En este sistema contable, el ingreso recibido por los trabajadores independientes o por cuenta propia, denominado ingreso mixto, forma parte del excedente de explotación. Para avanzar en esta línea, sería necesario estimar este componente del ingreso laboral e incorporarlo al análisis.

En las últimas décadas, la participación de los asalariados en el ingreso en los países de América Latina y el Caribe ha reflejado la misma tendencia a la baja experimentada a nivel internacional, tendencia que se ha mantenido incluso en los períodos de auge económico. La última información disponible indica que, en la región, el peso de los salarios en el ingreso total oscila entre el 31% y el 47% (véase el cuadro V.6). Esta participación ha tendido a disminuir en las últimas dos décadas, con la excepción de Chile y el Paraguay. En el último ciclo de crecimiento (2003-2009), los salarios perdieron peso en el ingreso total en todos los países excepto en el Brasil. En Weller (2012) se señala que, de acuerdo con el análisis empírico que se presenta en OIT/ IIEL (2011), en los países de la región, la apertura de la cuenta financiera habría tenido un impacto negativo en la participación de los salarios en el producto.

Cuadro V.6
PARTICIPACIÓN ASALARIADA EN EL INGRESO, A COSTO DE FACTORES, 1990-2009

	1990	1997	2002	2009	Variación			
					1991-1997	1998-2002	2003-2009	1991-2009
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	39,0	39,7	37,8	31,1	1,9	-4,9	-17,7	-20,3
Brasil ^a	53,5	47,1	46,8	48,3	-11,9	-0,7	3,2	-9,7
Chile	38,7	44,1	46,7	44,5	13,9	5,8	-4,6	15,0
Colombia	41,6	40,7	37,2	36,1	-2,2	-8,6	-3,0	-13,3
Honduras	54,1	50,1	50,8	47,5	-7,3	1,3	-6,4	-12,1
México	32,2	32,7	35,6	31,4	1,6	8,6	-11,8	-2,6
Panamá	58,6	39,3	38,6	35,2	-32,9	-2,0	-8,7	-39,9
Paraguay ^a	43,4	57,1	49,2	47,2	31,6	-13,9	-4,0	8,8
Perú	24,9	27,3	27,5	23,3	9,8	0,5	-15,2	-6,4
Venezuela (República Bolivariana de)	31,1	37,0	36,1	33,5	18,8	-2,4	-7,3	7,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^a En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Paraguay, los últimos datos disponibles corresponden a 2006.

La otra cara de la moneda con respecto a esta disminución de la participación de los salarios en el ingreso es el incremento del peso del excedente bruto de explotación, que es una buena medida aproximada del ahorro empresarial. Este aumento no corresponde totalmente a un alza del ahorro privado, ya que, en países como Chile, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), el sector público participa de manera importante en la producción. En el período 2003-2009, el alza del excedente de explotación está relacionada con el aumento del ahorro público que, en algunos casos, permitió la reducción del endeudamiento y la aplicación de políticas contracíclicas durante la crisis financiera de 2008-2009. Este enfoque agregado pone de manifiesto la ausencia de mejoras en la distribución funcional del ingreso y sugiere que los trabajadores asalariados no fueron el grupo más beneficiado de los aumentos de productividad.

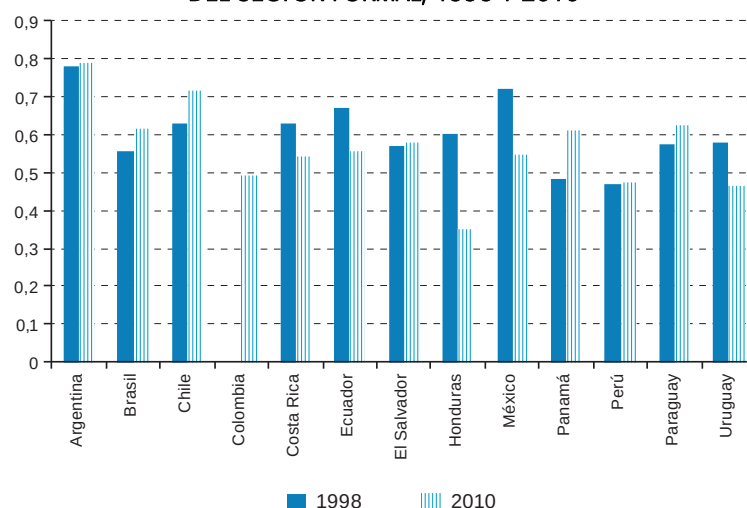
Aunque no se dispone de datos comparables para efectuar un análisis similar de la Argentina, algunas estimaciones realizadas sobre la base de los datos de las cuentas nacionales sugieren que tuvo un comportamiento similar —e incluso mejor— al del Brasil, con una participación de la masa salarial en el ingreso que pasó del 35% en 2002 al 43% en 2007 (Peirano, Tavosnanska y Goldstein, 2010). Las estimaciones disponibles del Uruguay indican que, considerando en conjuntamente la masa salarial y los ingresos laborales de los trabajadores dependientes, la participación de los ingresos laborales en el PIB se situaba en casi el 49% en 1997, en el 39% en 2003 y en algo menos del 44% en 2009 (Amarante y Vigorito, 2011). En estos países, la reciente disminución de la desigualdad personal del ingreso, que se examina *infra*, estuvo acompañada de una mejora de la participación de los ingresos salariales en el ingreso total.

Otra manera de analizar la desigualdad del ingreso en el mercado de trabajo es vincularla a las brechas de productividad. Las remuneraciones de los trabajadores del sector informal son en promedio notablemente inferiores a las de los trabajadores del sector formal. La comparación de los promedios al final del período indica que los trabajadores informales ganaban entre un 36% y un 80% menos que los trabajadores del sector formal, según el país de que se trate (véase el gráfico V.11). Al comparar los promedios simples correspondientes a 1998 y 2010 no se detecta una tendencia uniforme entre los países. En algunos (Argentina, Brasil, Chile, Panamá y Paraguay) la relación entre las remuneraciones de los trabajadores del sector formal e informal creció, lo que indica un descenso en la brecha, mientras que en otros (Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Uruguay) disminuyó, lo que indica una profundización de la brecha.

Estas brechas obedecen, en parte, a las distintas características de los trabajadores de ambos sectores, en particular el nivel educativo, la edad y los sectores de actividad. Como se muestra en el cuadro V.7, los años de educación de los trabajadores del sector informal son considerablemente inferiores a los del sector formal, aunque en la última década, en la mayoría de los países, las brechas se han acortado. En el gráfico V.12 se puede observar que la probabilidad de insertarse en el sector informal o de baja productividad es decreciente con el nivel educativo (CEPAL, 2011).

Si se analizan las diferencias salariales entre los trabajadores del sector formal e informal, teniendo en cuenta las características de los trabajadores de cada sector, se puede observar que en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y la República Dominicana los trabajadores del sector informal tienen salarios inferiores a los de los trabajadores similares del sector formal (Perry y otros, 2007). Si se incluye en el análisis a los trabajadores independientes, en los dos primeros países sigue ocurriendo lo mismo, pero la situación en términos salariales de los trabajadores independientes del sector informal de la República Dominicana es ventajosa.

Gráfico V.11
COCIENTE ENTRE LOS INGRESOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR INFORMAL,
EN PROMEDIO, EN RELACIÓN CON LOS SALARIOS DE LOS TRABAJADORES
DEL SECTOR FORMAL, 1998 Y 2010



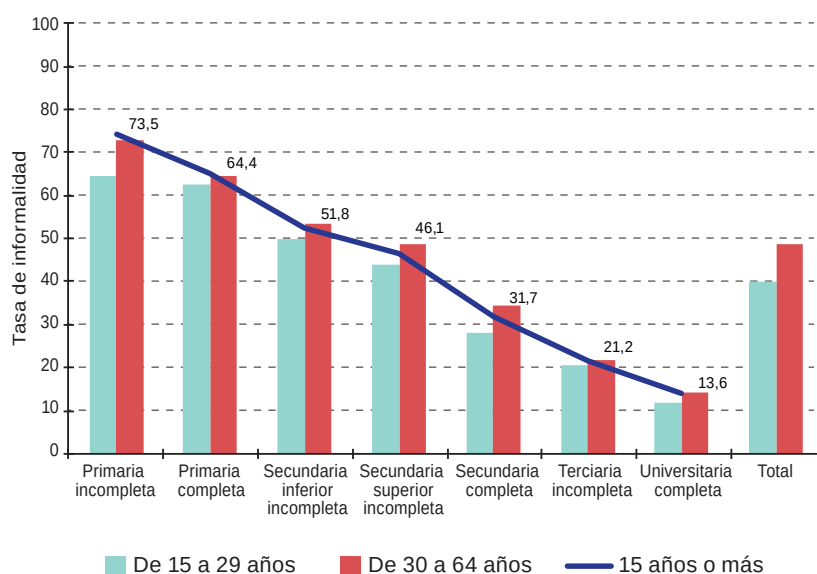
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro V.7
AMÉRICA LATINA: AÑOS DE EDUCACIÓN DE LOS TRABAJADORES SEGÚN SU CONDICIÓN
DE FORMALIDAD, 1998-2010

	1998			2010			Informal/formal	
	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	1998	2010
Argentina	10,5	11,7	8,7	12,0	13,0	10,1	75%	78%
Brasil	6,8	8,1	5,2	8,8	9,7	6,8	64%	70%
Chile	10,9	11,7	9,0	11,3	12,2	9,4	77%	77%
Colombia	--	--	--	8,0	10,7	6,7	--	63%
Costa Rica	7,9	9,3	6,4	9,1	9,8	7,1	69%	73%
Ecuador	10,0	11,9	8,1	10,7	12,9	8,7	68%	67%
El Salvador	6,3	8,7	4,4	7,9	10,3	5,9	51%	58%
Honduras	5,4	7,9	4,0	6,3	9,6	4,8	50%	51%
México	7,0	8,8	5,2	9,3	11,1	7,3	59%	66%
Panamá	9,6	11,6	7,0	10,3	12,2	7,9	61%	65%
Perú	7,8	10,6	6,2	9,5	12,4	7,7	58%	62%
Paraguay	8,2	10,2	6,9	8,8	11,5	7,1	67%	62%
República Dominicana	7,1	8,7	5,7	8,8	11,1	6,9	66%	62%
Uruguay	9,1	10,0	7,7	10,0	11,1	8,2	77%	74%
Venezuela (República Bolivariana de)	8,5	10,0	6,8	9,9	11,7	8,1	68%	69%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico V.12
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE INFORMALIDAD DE LA POBLACIÓN OCUPADA,
POR EDADES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, ALREDEDOR DE 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

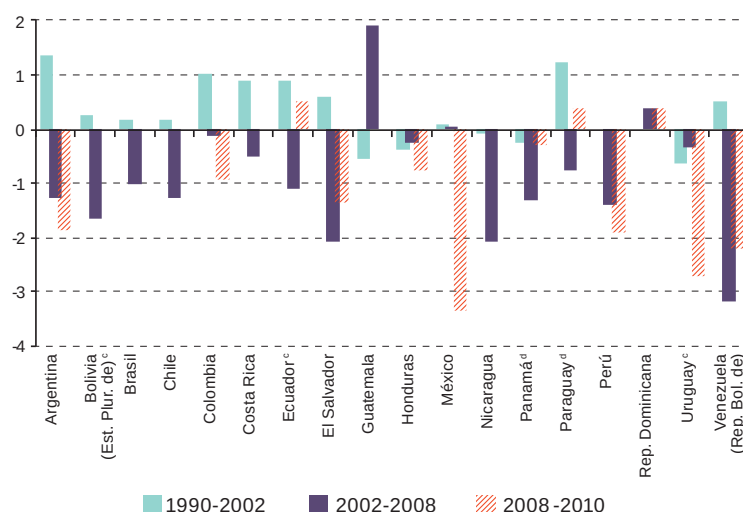
C. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso de los hogares

Por primera vez en mucho tiempo, en los últimos años ha habido noticias positivas en relación con la distribución del ingreso en la región (véase el gráfico V.13)¹⁶. Mientras que en la década de 1990 y principios de la de 2000 la desigualdad en la región tuvo una tendencia creciente en la mayoría de los países, en los últimos años ha comenzado a manifestar una tendencia decreciente en un amplio grupo de países, que no parece haberse alterado en la reciente crisis económica.

El aumento de la desigualdad con respecto a los ingresos de los hogares en los años noventa estuvo determinado por el aumento de la desigualdad de los ingresos provenientes del mercado de trabajo. En esa década, la prima salarial a los trabajadores cualificados aumentó sustancialmente. En la bibliografía especializada, ese aumento se ha asociado a una mayor demanda relativa de trabajadores cualificados, que el aumento de la oferta solo compensó parcialmente (Manacorda, Sánchez-Páramo y Schady, 2010; Gasparini y otros, 2011). Las razones detrás de ese aumento relativo de la demanda de trabajadores cualificados, siguen siendo objeto de debate. Al igual que sucede en los países industrializados, las distintas explicaciones hacen referencia al cambio tecnológico y su sesgo hacia el trabajo cualificado, y a las repercusiones de la apertura comercial. También se ha señalado que otro factor que puede haber influido es el debilitamiento de las instituciones laborales, en particular en relación con la reducción de los salarios mínimos y el menor nivel de sindicalización (Cornia, 2012).

¹⁶ Los indicadores tradicionales de desigualdad de la distribución del ingreso se calculan sobre la base de las encuestas de hogares, que suelen recoger de forma imperfecta los ingresos del capital.

Gráfico V.13
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI,
1990-2002, 2002-2008^a Y 2008-2010^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Corresponde a los períodos 2004-2006 en la Argentina, 2001- 2008 en el Brasil, el Paraguay y el Perú, 2000-2006 en Chile, 2001-2004 en El Salvador y 2002-2007 en Honduras.

^b Corresponde a los períodos 2006-2010 en la Argentina, 2004-2010 en El Salvador y 2007-2010 en Honduras.

^c Zonas urbanas.

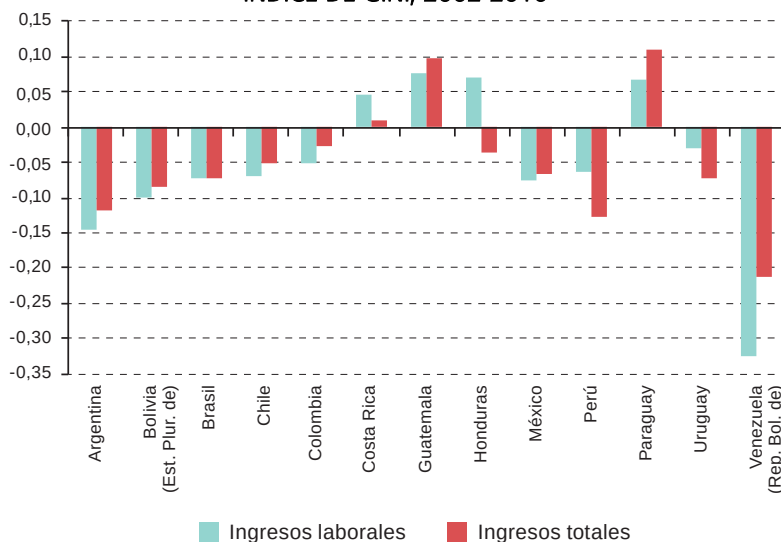
^d Zonas urbanas solamente en el período 1990-2002.

Aunque en los últimos años, en la mayoría de los países de la región, la desigualdad del ingreso de los hogares ha disminuido, no resulta fácil ponderar las causas que concurren en esa tendencia: ha habido motivaciones políticas, derivadas de las demandas ciudadanas de mayor igualdad, y también factores económicos, como las transferencias no contributivas y la dinámica del mercado de trabajo en el reciente ciclo de crecimiento, que se ha basado en unas condiciones externas favorables y no en un cambio estructural (véase el gráfico V.14). La CEPAL (2011) ha reiterado que la parte más importante de la disminución de la desigualdad del ingreso de los hogares proviene de lo acontecido en el mercado de trabajo. Distintos estudios atribuyen diferente importancia a dos factores determinantes: el aumento de la oferta relativa de trabajadores cualificados, o el aumento de la demanda relativa de trabajadores no cualificados, asociada a la expansión del sector de bienes no transables (véase Gasparini y otros (2011) y López Calva y Lustig (2011)).

A manera de recapitulación, aunque ha habido una disminución de la desigualdad personal del ingreso, ello no ha supuesto una mejor distribución funcional, que es la que resulta de la relación entre los propietarios de los factores productivos, en particular, entre el capital y el trabajo. En la mejora de la distribución personal, las políticas públicas destinadas a cerrar las brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, que incluyen las transferencias no contributivas, los aumentos en los salarios mínimos y la negociación salarial, han tenido un sesgo progresivo. La dinámica en favor de la igualdad vinculada al cambio estructural que se propone en este documento implicaría un mercado de trabajo en el que la creciente oferta de trabajadores cualificados encontrara una demanda igualmente dinámica. De esa manera, en la

medida en que se fortaleciera su poder de negociación, los trabajadores podrían apropiarse de una proporción mayor de las ganancias de la productividad (en forma de salarios reales más elevados). Este proceso no sucederá espontáneamente, sino que requiere que se emprendan acciones simultáneas en tres frentes: la adopción de políticas industriales encaminadas a lograr el cambio estructural, el establecimiento de políticas macroeconómicas cuyo objetivo sea el crecimiento y el empleo, y la creación o el reforzamiento de los sistemas de protección social basados en derechos. Esos tres frentes se analizan en el próximo capítulo.

Gráfico V.14
VARIACIÓN DE LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS LABORALES Y DE LOS INGRESOS TOTALES,
ÍNDICE DE GINI, 2002-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



Capítulo VI

Políticas para una visión integrada del desarrollo

El cambio estructural para la igualdad es una visión de largo plazo, en que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar, y en que el desarrollo de instituciones democráticas y eficientes es el puente entre la visión y su efectiva instrumentación. A esta visión, la anima una genuina vocación de futuro orientada a las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. No existe un modelo único que concrete esta visión; se realizará de diferentes maneras de acuerdo con las especificidades nacionales.

La crisis de 2008-2009 marcó un punto de inflexión pues abrió espacios de reflexión y discusión que eran considerados anatema en el modelo predominante de desarrollo, en particular en materia de la aceptación de políticas industriales, políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento más que a la estabilidad nominal y políticas pro igualdad con base en derechos.

La revolución tecnológica en curso se está acelerando y generando nuevas trayectorias que permiten armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, como sucede en la medida que aumenta la virtualización que ahorra materiales, energía y movimientos de personas y bienes. El cambio tecnológico puede ser orientado de manera de compatibilizar aumentos de productividad con criterios ambientales.

En el campo demográfico, las sociedades de la región envejecerán y dependerán cada vez más de la productividad de la generación activa. La actual fase de bono demográfico, con una disminución relativa de la población infantil y un aumento relativo de la población en edad de trabajar, hace propicio invertir en las capacidades de las nuevas generaciones. Esto vuelve imperativo aprovechar las oportunidades y anticiparse a los riesgos de los cambios en la pirámide de edades.

Estas fuerzas colocan a esta propuesta en estrecha interlocución con las nuevas generaciones. Porque son estas las que hoy se movilizan, con vocación incluyente y con la versatilidad propia de las redes sociales, en aras de la mayor igualdad de derechos, el acceso más oportuno al desarrollo de sus capacidades y una defensa más consciente de la sostenibilidad ambiental.

En este capítulo se priorizan tres ejes: la política industrial en el espacio del cambio estructural; la política macroeconómica en la creación de un ambiente favorable al crecimiento, la inversión y la estabilidad real y nominal; y las políticas sociales y de empleo en el campo de la distribución del ingreso y la igualdad.

En este documento se mostró que el cambio estructural es el eje de un proceso de crecimiento con empleo e igualdad en el largo plazo. Este cambio no es resultado de fuerzas espontáneas; todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana).

En la primera sección de este capítulo, se analiza la evolución de las políticas industriales en la región y se enfatiza la necesidad de una política que defina explícitamente una dirección para el esfuerzo sostenido de cambio estructural, respetando las especificidades productivas, de escala e institucionales de los países de la región. Tener políticas industriales implica elegir sectores que impulsen este proceso. Este esfuerzo sería estéril si no se acompañara con el desarrollo institucional que asegure la implementación efectiva de esas políticas, incluyendo el consenso social en torno a ese objetivo, aspectos en que la región no ha sido eficaz.

También se mostró que el proceso de cambio estructural no ocurre con independencia del ciclo económico y que su duración, la intensidad del auge y de la contracción, el monto de las inversiones y su composición afectan la estructura productiva y contribuyen a definir su trayectoria en el tiempo. Por ese motivo, la política macroeconómica se aborda en la segunda sección de este capítulo desde una perspectiva diferente, enfatizando sus efectos sobre la estructura y el largo plazo. Dos aspectos reciben especial atención. Primero, la necesidad de que estas políticas sostengan la demanda agregada, la utilización de la capacidad instalada y el empleo, es decir, la eficiencia keynesiana. Segundo, estas políticas deben impedir que la volatilidad y estructura de los macroprecios comprometan los esfuerzos de diversificación productiva. Las políticas macroeconómicas que apoyan el cambio estructural se basan en una noción más amplia de estabilización que, sin descuidar la evolución de las variables nominales, incorpore objetivos de crecimiento y empleo. En particular, deben sostener los períodos de auge, evitando que se interrumpan tempranamente debido a desequilibrios y crisis que deterioran la inversión y comprometen la producción de bienes transables no tradicionales. Una tarea importante de una macroeconomía que se preocupa por el largo plazo es ampliar los espacios de las políticas fiscales y monetarias. Un ejemplo de este tipo de políticas son las macroprudenciales y de control de capitales de corto plazo que permitan superar las restricciones impuestas por el trilema discutido en el capítulo IV¹.

Finalmente, se mostró que el crecimiento sostenido del empleo y una mejor distribución funcional y personal del ingreso en el largo plazo están relacionados con la diversificación productiva. Las tareas urgentes de corregir la desigualdad exigen acciones de corto plazo en el

¹ En ese capítulo, se señaló que es imposible tener simultáneamente una política monetaria independiente, una meta de tipo de cambio y una apertura total de la cuenta financiera.

plano social, incluyendo políticas de transferencia de ingresos, como se plantea en la tercera sección de este capítulo. Estas políticas son consistentes con los esfuerzos por sostener la eficiencia keynesiana y la demanda agregada. Ellas deben ser complementadas con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral y aumentar la incorporación de los trabajadores a empleos formales y con protección social. La capacitación de los trabajadores y la educación son así variables estratégicas que contribuyen, al mismo tiempo, a mejorar la distribución del ingreso y generar las capacidades requeridas por un proceso intenso de cambio estructural con igualdad.

A. Política industrial

En América Latina y el Caribe, hay experiencias de diversos tipos de políticas industriales, que han sido resultado de los objetivos, la experiencia y las capacidades económicas e institucionales de cada país. En particular, se han concebido medidas que han ido desde la puesta en marcha de políticas sectoriales hasta la formulación de políticas horizontales, pasando por el fomento de los conglomerados productivos o cadenas productivas. Más aun, hay una creciente aceptación de la necesidad de desarrollar políticas de alcance sectorial, que hasta hace poco tiempo eran fuertemente resistidas en muchos países. Así, paulatinamente se ha reconocido que las políticas industriales son el núcleo de las estrategias de diversificación de la estructura productiva y de cambio estructural.

1. Evolución de la política industrial

Las políticas dirigidas a crear nuevos sectores fueron el centro de la política industrial hasta 1980². Su objetivo, que sigue siendo válido hoy, era densificar el tejido productivo de los países. En ese momento, el objetivo se buscaba aprovechando los efectos del crecimiento de la demanda interna, particularmente de inversión, que de otro modo se traducirían en aumento de importaciones, con el consiguiente impacto negativo sobre la restricción externa. En las décadas de 1950 y 1960, las economías más grandes de la región avanzaron en la creación de industrias de consumo masivo y de bienes de consumo duradero de alto valor, como los automóviles. Durante la década de 1970, se fortaleció la percepción de que los efectos de la inversión se dividían en dos: por un lado, la instalación de capacidad productiva, con impactos positivos sobre la oferta agregada; por otro, la demanda derivada de bienes de capital que, por insuficiencia de una oferta interna adecuada, se traducía en demanda de importaciones, perdiéndose así los efectos de arrastre sobre el resto de la estructura productiva. En ese momento, los conceptos de política industrial, política manufacturera y política de fomento a la producción de bienes de capital estaban estrechamente vinculados.

Las políticas industriales ordenaban la expansión de la oferta interna y concentraban los esfuerzos de planificación o programación a nivel de la estructura productiva³. Tres factores vinculados entre sí fortalecían ese papel ordenador: los mecanismos de fomento del sector público

² En general, las economías de la región eran cerradas en lo financiero y lo comercial, incluso con algunos mercados reservados para la oferta de productores locales.

³ Los ejemplos más notorios en la década de 1970, antes del quiebre que significó la crisis de la deuda externa, fueron el Segundo Plan Nacional de Desarrollo en el Brasil y el Programa Nacional de Fomento Industrial 1979-1982 en México, que estuvo en vigencia durante el auge que acompañó la expansión de la plataforma de producción de petróleo.

se organizaban a nivel sectorial e incluso subsectorial⁴; los intereses privados se organizaban también en cámaras o asociaciones sectoriales, que eran las principales defensoras de la estructura de protección comercial, y las negociaciones comerciales internacionales se concretaban en listas negativas o positivas de preferencias sectoriales. Las políticas sectoriales se concentraron en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que se tendió a confundir los conceptos de política industrial y de política para la industria manufacturera.

Tras haber ocupado esa posición central, las políticas orientadas al sector manufacturero fueron perdiendo legitimidad a lo largo de la década de 1980, llegando a quedar prácticamente excluidas de la visión del nuevo modelo económico implantado con las reformas, al menos en su formulación más estricta. La pérdida de aceptación de las políticas industriales tuvo diversas causas. Las principales fueron: la privatización o cierre de empresas públicas que invertían directamente en nuevos sectores, puesto que, según la nueva visión, el Estado solo debía desempeñar un papel subsidiario en la dinámica económica; la necesidad de equilibrar las finanzas públicas mediante la eliminación de subsidios, en particular los fiscales y los componentes de subsidio de las operaciones de crédito; y la percepción de que numerosas inversiones habían implicado mala planeación, gestión deficiente de proyectos, corrupción e incluso proyectos inútiles, los llamados “elefantes blancos”. Esta pérdida de legitimidad no se dio en todas partes del mundo. Así, en varios países del este y sudeste de Asia, las políticas activas con alcances sectoriales e incluso focalizadas a nivel de empresa se mantuvieron vigentes hasta bien entrado el decenio de 1990, aunque perdieron fuerza a medida que esos países se fueron incorporando paulatinamente, aunque con diferentes ritmos, al nuevo régimen internacional de comercio⁵.

Más allá de los argumentos económicos contra la política industrial, el debate de políticas se polarizó en el estereotipo “desarrollistas versus neoliberales”. Las reformas pro mercado fueron lideradas por actores que atribuyeron la distorsión de la asignación de recursos y los desequilibrios fiscales, detrás de los procesos inflacionarios, a las políticas industriales. Esta posición fue compartida por un número creciente de gobiernos en la región⁶. Sin embargo, esa visión extrema no siempre se condijo con los hechos; incluso gobiernos fuertemente pro mercado mantuvieron ciertas políticas sectoriales, en particular para la industria automotriz.

a) La política industrial después de las reformas económicas

La apertura comercial y financiera, y las privatizaciones, tuvieron fuertes repercusiones en la estructura industrial, que se mostraron en el capítulo II, y llevaron a un cambio estructural que modificó la estructura de propiedad, el empleo y la dinámica empresarial, así como la organización de los principales mercados de bienes y servicios. Gran parte de la experiencia de la región en política industrial después de la reformas se abarca en el concepto de “políticas de competitividad”⁷. Luego de un primer momento, que alcanza hasta mediados de la década de

⁴ Por ejemplo, en ministerios de industria, agricultura, minería y otros y, dentro de ellos, en direcciones generales de alimentos, metalmecánica, química, bienes de capital y similares.

⁵ La bibliografía sobre las políticas industriales en el este de Asia es muy amplia. Una revisión de esas políticas puede verse, por ejemplo, en Devlin y Mogueillansky (2010, anexo al capítulo II) y Peres y Primi (2009).

⁶ A comienzos del decenio de 1990, era frecuente escuchar de altos funcionarios a cargo de la política macroeconómica el apotegma de Gary Becker (1985) “la mejor política industrial es no hacer política industrial” (“the best industrial policy is none at all”). Pese a su simplicidad, esa frase reflejaba adecuadamente su postura frente al tema.

⁷ Es útil mantener la distinción entre políticas industriales y de competitividad para resaltar la necesidad de políticas de creación de nuevos sectores en sentido estricto. Las políticas de competitividad no son suficientes para cambiar la estructura productiva ya que no todos los sectores tienen el mismo potencial para beneficiarse de igual manera de

1990, cuando el auge de las reformas económicas condujo a una casi total exclusión de las políticas industriales de la agenda pública, se dio un resurgimiento del interés por la competitividad, entendida como la capacidad de alcanzar una mayor presencia en los mercados internacionales.

En ese nuevo contexto, tomaron forma tres maneras de enfocar las políticas de competitividad. En algunos países, fundamentalmente el Brasil, México y algunos del Caribe de habla inglesa, por ejemplo Jamaica, con su *National Industrial Policy* de 1996, y Trinidad y Tabago, con su *Industrial Policy 1996-2000*, se elaboraron documentos de política orientados específicamente al sector manufacturero y a su vinculación con el desarrollo tecnológico y la inserción internacional. Más que planes o programas industriales en un sentido estricto, estos documentos fueron agendas de trabajo entre el gobierno y el sector privado, lo que llevó a que sus críticos los acusaran de ser “programas sin metas” e incluso “sin recursos”.

En segundo lugar, en los países andinos y centroamericanos, predominaron enfoques tendientes a aumentar la competitividad del conjunto de la economía, sin dar un papel privilegiado al sector manufacturero, y se formularon estrategias nacionales de competitividad basadas en la metodología del análisis de agrupaciones (*clusters*), que recibieron distintos nombres, entre otros, los de aglomeraciones industriales, arreglos productivos y conglomerados productivos⁸. En su aplicación, esos enfoques se traducían en la negociación y puesta en marcha de acuerdos sectoriales, generalmente a lo largo de cadenas de valor, entre actores privados y el gobierno, donde este cumplía la función de catalizador o facilitador.

Las políticas de apoyo a *clusters* se extendieron rápidamente. En algunos países, se volvieron el centro de las estrategias nacionales de competitividad, como en Colombia, donde políticas basadas en *clusters* han tenido una larga continuidad desde comienzos de los años noventa⁹; o en El Salvador, país con una fuerte política de apoyo a los conglomerados productivos y a las pequeñas empresas y microempresas. En otros, generalmente de mayor tamaño, estas medidas han sido el centro de las estrategias de fomento al desarrollo a nivel subnacional. Así lo ilustran en su momento, en México, el apoyo al sector del calzado en Guanajuato o de la electrónica en Jalisco (Unger, 2003; Dussel Peters, 1999) y en el Brasil las acciones del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) a lo largo de todo el país, en el marco del proyecto de desarrollo de “aglomeraciones productivas locales” (APL). Este tipo de política todavía disfruta de gran aceptación, incluso entre los organismos financieros internacionales, lo que ha facilitado su adopción por los gobiernos e incluso ha llevado a que algunas políticas sectoriales se presenten como políticas de apoyo a conglomerados productivos.

aumentos en la eficiencia. Naturalmente, la creación de sectores implica el desarrollo de los correspondientes agentes económicos e instituciones.

⁸ Ese enfoque fue desarrollado a partir de Porter (1990) y se concretó en los trabajos de Monitor Company en los países andinos a comienzos del decenio de 1990 y en el proyecto “Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, coordinado por INCAE/Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS) a mediados de ese decenio.

⁹ En 2006, el gobierno colombiano estableció el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC) como la institución a cargo de las actividades de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas para el fortalecimiento de las empresas en los mercados interno y externo. La Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) incluía una visión a 2032 y se centraba en cinco estrategias: desarrollo de sectores o clusters de clase mundial, salto en la productividad y el empleo, formalización empresarial y laboral, fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión. Esta estrategia fue concretada en junio de 2008 en 15 planes de acción (Gómez Restrepo, 2009). Esta visión, que combina políticas de alcance transversal y sectorial, se reformuló en la Política de Desarrollo Productivo presentada en 2011 (Díaz Granados y Pinto, 2011).

Finalmente, en la Argentina, Chile y el Uruguay no se trabajó sobre la base de políticas industriales ni de estrategias nacionales de competitividad. Se prefirieron las políticas transversales u horizontales, que buscaban no discriminar entre sectores y que se debían poner en práctica mediante incentivos a la demanda de las empresas, en contraste con los subsidios a la oferta que caracterizaban al modelo de política industrial de la sustitución de importaciones¹⁰. Cuando se presentaran problemas de alcance sectorial, las políticas horizontales concentrarían sus instrumentos en la solución de tales problemas, sin que se considerara que por ello perdían su carácter básicamente neutral. En Chile fue donde se conceptualizó y puso en marcha con más fuerza este tipo de intervención, aunque en el país se mantuvieron por un largo período subsidios directos a los sectores forestal y minero, así como a las actividades exportadoras (Moguillansky, 2000)¹¹.

b) Las políticas de competitividad

Como se ha reiterado en los análisis sobre el tema (BID, 2001; Melo, 2001; Peres, 1997), las políticas de competitividad en la región, incluso las de alcance fundamentalmente sectorial, se han preocupado mucho más de incrementar la eficiencia de sectores existentes que de crear nuevos sectores, lo que es consistente con la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales, principalmente sobre la base de ventajas comparativas estáticas (recursos naturales y mano de obra no calificada). Esto se ha dado tanto en países con una estructura productiva diversificada (Brasil y México, entre otros), como en países con estructuras más especializadas. De los primeros, se podría decir que son pocos los sectores inexistentes y que las políticas sectoriales se detectan a nivel de productos específicos. Si bien eso es cierto, la evidencia apunta a que, en el Brasil, sobre todo hasta la Política de Desarrollo Productivo de 2008, y en México, en general, las medidas de tipo sectorial se concentraron en fortalecer y expandir sectores ya instalados, siendo el caso más notorio el de la industria automotriz, que se mencionó anteriormente.

La creación de actividades nuevas aparece esporádicamente como objetivo de política. Cuando esto ha ocurrido, se han seguido dos principales líneas de acción: las negociaciones comerciales internacionales para asegurar el acceso a los mercados, sobre todo mediante tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, y la atracción de inversión extranjera directa (IED) para desarrollar plataformas de exportación, incluyendo las actividades de zona franca y las maquiladoras.

La atracción de inversión extranjera directa ha sido el principal mecanismo por el cual se han creado nuevos sectores en la mayoría de los países de la región. Las medidas en ese sentido van desde la profundización de la plataforma exportadora de México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (automóviles y sus partes, electrónica y vestimenta), pasan por las actividades más elementales de ensamblaje en zonas de exportación en algunos países de Centroamérica y el Caribe¹², y llegan hasta las inversiones en privatización de servicios y sectores primarios en países de América del Sur (Mortimore, 2000; Peres y Reinhardt, 2000). Las diferentes

¹⁰ La expresión “políticas neutrales u horizontales”, de uso generalizado en la región, oculta el hecho de que toda política termina favoreciendo más a unos sectores que a otros. Esto sucede porque esas políticas intentan hacer más eficiente el funcionamiento de los mercados de factores productivos que son utilizados en diferente proporción por los distintos sectores o productos. En algunos casos, políticas que se presentan como neutrales para que tengan más aceptación, están desde un comienzo orientadas a sectores específicos. Esto suele suceder con las políticas de desarrollo tecnológico.

¹¹ Como se verá más adelante, entre 2007 y 2010 la experiencia chilena comenzó a asumir características diferentes; por su parte, la Argentina y el Uruguay pusieron en marcha políticas orientadas a cadenas productivas en 2011.

¹² Estas actividades fueron impulsadas en sus comienzos por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en la década de 1980 y más recientemente por el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD).

combinaciones de estrategias de las empresas transnacionales inversoras (estudiadas en el capítulo III) y políticas públicas de alcance sectorial han determinado en gran medida las actividades que han conducido a cierta diversificación de las estructuras productivas, aunque con las limitaciones derivadas del bajo valor agregado que resulta de la concentración en actividades de ensamblaje y de la poca articulación con el resto de la economía nacional respectiva (CEPAL, 2011a).

Los instrumentos que se han utilizado para atraer inversión extranjera se pueden clasificar en tres grupos: i) incentivos, principalmente del tipo zona franca y fiscales; ii) normas que generen un entorno eficiente —estado de derecho, transparencia, acceso asegurado a mercados internacionales, buena infraestructura, entre otros—, y iii) creación de factores de producción especializados, en particular mano de obra calificada. Los países de la región han aplicado con diferente intensidad estos tres tipos de instrumentos; sin embargo, los que suelen predominar, con pocas excepciones, son los primeros dos (Mortimore y Peres, 1998).

Además de los instrumentos específicos para atraer inversión extranjera, se han utilizado otros que se dirigen a cualquier tipo de inversión (nacional o extranjera). Ellos son los incentivos financieros y fiscales y un amplio grupo de medidas con las cuales los gobiernos buscan establecer entornos competitivos para el funcionamiento de las empresas (defensa de la competencia y regulación de sectores monopólicos), disminuir los costos de transacción (reducción de controles administrativos, entre otros) o permitir el aprovechamiento de economías de escala mediante la acción colectiva de las empresas (acuerdos sectoriales a lo largo de cadenas productivas¹³, apoyo a la asociación entre empresas, entre otros).

Según el grado de aceptación que han logrado, las políticas de competitividad formuladas en la región se pueden agrupar en políticas con gran aceptación, políticas con baja aceptación y políticas emergentes, sin que ello implique consideraciones sobre su eficiencia. Las políticas con gran aceptación son las que han sido generalmente mejor consideradas por los gobiernos. Además de las políticas para fomentar las exportaciones (promoción comercial) y para atraer inversión extranjera directa, ya mencionadas, este grupo incluye las políticas para impulsar el desarrollo científico-tecnológico y la innovación (véase el recuadro VI.1); la formación de recursos humanos, incluyendo la capacitación empresarial; el apoyo a las empresas pequeñas y a las microempresas (véase el recuadro VI.2)¹⁴, y el desarrollo productivo a nivel local o subnacional, estando las dos últimas estrechamente vinculadas. La aceptación de estas políticas se debe a su presunta neutralidad sectorial por el hecho de incidir sobre mercados de factores productivos (tecnología y formación) y también a su impacto positivo sobre la generación de empleo, especialmente a nivel subnacional o local¹⁵.

¹³ En economías pequeñas, como muchas de la región, las políticas para el apoyo a cadenas productivas necesariamente se concretan en políticas para el fomento a la inserción de las empresas locales en cadenas globales de valor. Estas políticas requieren líneas de acción para reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas, que pueden ser especialmente gravosos para las de menor tamaño.

¹⁴ Un caso posiblemente único es el de Bolivia (Estado Plurinacional de), donde en el artículo 318, II de la Constitución Política de 2008 se establece que “El Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales”. Más aun, en el artículo 334, se indica que “El Estado protegerá y fomentará: [...] 4. Las micro y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, quienes gozarán de preferencias en las compras del Estado”. Véase también Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2009).

¹⁵ Estas políticas de competitividad no abarcan la totalidad del universo de acciones públicas que inciden en la competitividad de una economía, entre las que se encuentran también las políticas macroeconómicas, que se tratan en la próxima sección, y las políticas para el desarrollo de infraestructura, entre otras.

Recuadro VI.1

LAS POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Hasta comienzos de la década de 1980, si bien no existía una política explícita de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la región, los sectores públicos cumplieron un papel fundamental en la creación de las bases para el desarrollo científico y tecnológico, y pusieron en marcha la infraestructura institucional para la gestión futura de esas políticas. Los gobiernos adoptaron políticas lineales de oferta selectiva, es decir, políticas que se basaban en una causalidad unidireccional desde la creación de conocimiento a su aplicación tecnológica. Estas políticas, que buscaban expandir la capacidad tecnológica endógena, llevaron a que el 80% del gasto en investigación y desarrollo (I+D) fuera de origen público y que la mayoría de esas actividades fuesen realizadas por empresas públicas en sectores estratégicos, por ejemplo los de energía y telecomunicaciones. Se crearon, además, institutos de investigación y consejos científicos para apoyar la generación de capacidades y sustentar las estrategias nacionales de desarrollo.

Luego de las reformas económicas, ese modelo fue sustituido por un modelo orientado a la *demand*a, con base en la misma visión lineal del conocimiento. Las políticas públicas tuvieron un papel marginal; los principales instrumentos fueron los incentivos orientados a la implementación de políticas horizontales; se privilegiaban los incentivos a la demanda del sistema productivo y la intervención estatal solo se aceptaba para corregir fallas de mercado y dinamizar el sector privado. Como consecuencia, las políticas de CTI quedaron supeditadas al comportamiento del mercado y se fortaleció la tendencia a importar conocimiento y tecnología, favoreciendo las inversiones extranjeras directas como fuentes de tecnología, al tiempo que se cambiaron las normas sobre propiedad intelectual (CEPAL, 2004). Simultáneamente, se racionalizaron y modernizaron la infraestructura institucional y las rutinas organizacionales de las instituciones de fomento, se cerraron algunos institutos de investigación y se introdujeron criterios de gestión más cercanos a los modelos privados, privilegiando una lógica de prestación de servicios.

En los últimos años, los países de la región dan creciente importancia a las políticas de CTI y, con diferentes ritmos y logros, han avanzado en el aprendizaje de su diseño e implementación. El principal avance ha sido la incorporación del concepto de “sistema nacional de innovación”. Este enfoque concibe la innovación como un fenómeno complejo, no lineal, de carácter sistémico y que no depende solo del esfuerzo de empresas o centros de investigación aislados, sino de la interacción de actores que responden a incentivos de mercado (empresas) o de otro tipo (algunas universidades y centros de investigación), así como de las instituciones públicas que establecen los sistemas de incentivos y regulatorios (CEPAL/OCDE, 2011). Se consolidó así la idea de que la creación de conocimiento e innovación requiere de la interacción de políticas de oferta —recursos públicos y apoyo a sectores y tecnologías específicas— y políticas para incentivar y subsidiar la demanda del sector productivo (CEPAL, 2010a; Cimoli, Ferraz y Primi, 2005).

Solo recientemente algunos de los gobiernos de la región han adoptado este concepto “sistémico” de innovación en su lógica de intervención y en el diseño de la estructura y gestión institucionales, y han priorizado reformas para la modernización de las agencias de gestión de la política de CTI (Calza, Cimoli y Laplane, 2009). Cinco países cuentan con un ministerio relacionado con la innovación (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Venezuela (República Bolivariana de)). En los otros, prevalecen modelos diferentes: consejos nacionales de innovación dependientes de la presidencia (Chile y Nicaragua) o de ministerios de industria o de educación (México, por ejemplo). El sistema más desarrollado en la región es el del Brasil, donde operan gran cantidad de organismos de decisión, ejecución y financiamiento de los programas, y la relación de gasto en I+D a PIB es la más alta de la región (1,2%). En materia de nuevos instrumentos, este país ha introducido los fondos sectoriales de apoyo a la innovación, que combinan mecanismos de oferta e incentivos de demanda (Pacheco, 2003).

El aprendizaje en el diseño e implementación de las políticas de CTI ha sido en general lento en la región y ha estado acompañado de instrumentos débiles, como resultado de diversas razones. Primero, aunque las actividades de CTI requieren de un fuerte apoyo financiero para su ejecución, el gasto en CTI en la región sigue siendo bajo y la participación del sector privado muy pequeña. Segundo, esta política sigue siendo dependiente de otras políticas económicas, dependencia basada en la idea errónea de que cuando las señales macroeconómicas son correctas, la producción y la tecnología se adaptan virtuosamente al sendero de crecimiento. Sin embargo, la implementación de políticas de CTI requiere una arquitectura institucional que las saque de esa posición subsidiaria. Finalmente, no hay coordinación entre la política de CTI y una estrategia de cambio estructural. Esto ha llevado a que estas políticas sigan limitadas por una estructura productiva con poca complejidad y diversificación, escasa capacidad tecnológica endógena y débil demanda del sector privado, que no tiene incentivos para priorizar la creación de conocimiento y la innovación en la actividad productiva.

Una política pública para impulsar la inversión en investigación, desarrollo e innovación debe diseñar modelos para involucrar al sector privado, considerando los cuellos de botella que enfrenta al decidir sus inversiones (gran incertidumbre asociada a las inversiones en I+D, altas tasas de interés, elevados costos operativos, escaso acceso al mercado de crédito, sobre todo para las empresas de menor tamaño, reducidas posibilidades de vinculación con otras empresas, universidades o centros de investigación, entre otros).

El papel del Estado, y en particular de su banca de fomento, en el financiamiento de la innovación es fundamental para reducir la incertidumbre y aumentar la rentabilidad privada de la inversión, internalizando las externalidades típicas de la actividad tecnológica (CEPAL, 2010a). En el modelo de política debe incluir incentivos para la colaboración entre el sector público y el sector privado, tanto a nivel de estrategia como de financiamiento, sobre la base de espacios de discusión donde puedan concertarse intereses distintos, como los del mundo empresarial, las instituciones de CTI y la sociedad civil.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Recuadro VI.2

LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS PYMES: AVANCE EN LA FORMULACIÓN Y FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN

Las políticas de apoyo a las medianas y pequeñas empresas (pymes)^a y a las microempresas son parte de la agenda de los gobiernos de la región en contextos institucionales que muestran distintos niveles de efectividad, cobertura y continuidad de los esfuerzos. En la última década, se ha avanzado en la reorganización de la institucionalidad de apoyo y se han puesto en operación instrumentos innovadores y de difusión relativamente amplia, como los vinculados con la articulación productiva, los programas asociativos, y el desarrollo de redes y conglomerados productivos, junto con la facilitación del acceso a servicios no financieros de apoyo. También se registran avances, en algunos países, en el acceso de esas empresas al financiamiento mediante la introducción de mejoras en la gestión institucional y la creación de nuevos instrumentos financieros (CEPAL/BID/OEA, 2011).

La introducción de instrumentos como el arrendamiento con opción de compra, el factoraje, los sistemas de garantías o el capital de riesgo apuntan en la dirección correcta aunque no han sido suficientes para eliminar el sesgo del crédito en contra de las empresas de menor tamaño. Para avanzar en la construcción de un sistema financiero inclusivo y que dé un fuerte impulso a las pymes, es necesario fortalecer la banca pública de desarrollo para contrarrestar los sesgos de la banca privada (Ferraro y Goldstein, 2011). La provisión de recursos de capital para medianas empresas y para aquellas de carácter innovador requiere enfrentar los problemas clave de riesgo moral y asimetrías de información entre los inversionistas (o capitalistas de riesgo) y la administración de la empresa. En este segmento de mercado, los bancos de desarrollo pueden jugar un papel esencial, ya sea como proveedores de fondos mediante sociedades intermediarias, en el caso del capital de riesgo, o mediante su participación directa en la propiedad en calidad de accionistas minoritarios.

La incorporación de las microempresas en la política para pymes ha multiplicado el número de beneficiarios y aumentado la complejidad en un universo de agentes que ya era amplio y heterogéneo (CEPAL, 2010a). Esto ha obligado a la formulación e implementación de políticas focalizadas que se integren a visiones sistémicas, en particular a políticas orientadas a los sectores con fuerte presencia de esas empresas.

Pese a sus avances, los logros de la política de apoyo a pymes han sido insuficientes pues persiste una amplia brecha entre esfuerzos y resultados, así como entre la formulación de políticas y su implementación. Muchos países han anunciado, formulado y aprobado políticas que no han puesto en operación debido a la falta de coherencia entre objetivos, instrumentos y presupuestos asignados. El único país de la región con un presupuesto de apoyo a estas empresas cercano al 0,1% del PIB es el Brasil. Otros problemas son la debilidad de las instituciones involucradas en la ejecución de las políticas y un marco conceptual limitado que justifica sus acciones de política solo para solucionar fallas de mercado (Goldstein y Kulfas, 2011). Más aun, además de las fallas de implementación, los procesos de evaluación de las políticas son débiles y se conoce poco sobre la efectividad de los programas e instrumentos, los resultados obtenidos, el nivel de cobertura y asistencia a las empresas, así como el efecto de los instrumentos sobre el desempeño de las firmas.

La vertiente dominante a partir de las reformas solo justifica la intervención económica de los gobiernos cuando los mercados no operan de forma eficiente y esas acciones deben ser de alcance horizontal, excluyendo políticas de apoyo a pymes selectivas y con una dimensión sectorial. En contraposición, para una mirada estructuralista, la política de apoyo a estas empresas debe enmarcarse en una política industrial orientada a estimular cambios en la estructura productiva. La tensión entre ambos enfoques se manifiesta en la práctica mediante la contradicción entre políticas de asistencia individual e intervenciones de carácter sistémico. En el primer caso, las acciones tienden a ser puntuales y su finalidad es atenuar o eliminar distorsiones en el funcionamiento de los mercados; el segundo enfoque busca aplicar estrategias integrales de apoyo.

En la medida que la orientación que solo acepta políticas para corregir fallas de mercado conduce a intervenciones únicamente para resolver problemas puntuales, una política de apoyo a pymes diseñada desde esta óptica resulta en una sumatoria de medidas desarticuladas e incompletas que no reconoce a los sectores productivos como piezas claves del desarrollo económico ni contempla la alternativa de potenciar especialmente el crecimiento de las pymes más dinámicas. En algunos países de la región, existe la intención de poner en marcha políticas más selectivas distinguiendo grupos de pymes según su grado de desarrollo y ubicación sectorial e implementar instrumentos de acuerdo con las necesidades de cada grupo. Si bien este proceso es aún incipiente, refleja avances hacia una mayor focalización de las políticas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a La CEPAL analizó el rol de las políticas de apoyo a las pymes para fomentar la innovación, enfrentar la crisis y mejorar el acceso al financiamiento en el marco del programa de cooperación "Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe", implementado durante el período 2009-2010 con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las políticas con baja aceptación, por su parte, son las que están en contradicción más clara con el modelo de desarrollo vigente, en particular el modelo de economía abierta y el equilibrio de las finanzas públicas. En ellas se incluyen los subsidios fiscales directos, las exenciones tributarias no focalizadas, el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, los aranceles sobre comercio exterior y el uso del poder de compra del Estado. Sobre este último, la situación varía de un país a otro; mientras en algunos se utiliza ese instrumento a nivel nacional o subnacional¹⁶, en otros está

¹⁶ Un ejemplo notorio, que se presenta más adelante en este capítulo, es el *Plano Brasil Maior* de agosto de 2011.

fuera de la gama de políticas aplicables, pues se considera que iría en contra de los objetivos de eficiencia y transparencia del gasto.

Por último, las políticas emergentes —entre las que destacan la defensa de la competencia, la regulación de sectores de infraestructura cuyos mercados no operan con eficiencia y las ambientales— están adquiriendo creciente aceptación, pero aún se encuentran en proceso de maduración y, dentro de la región, su grado de desarrollo varía mucho entre países (véase el recuadro VI.3)¹⁷. En algunos de ellos hay legislación moderna e instituciones relativamente sólidas que implementan tales políticas, mientras que en otros aún se hallan en instancias de debate y decisión o no son parte significativa de la agenda pública.

Recuadro VI.3

DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y CREACIÓN DE SECTORES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

Defensa de la competencia

Las prácticas anticompetitivas son frecuentes en la región debido al pequeño tamaño y la fuerte concentración prevaleciente en gran parte de los mercados nacionales. En muchos de ellos, existen empresas que, pese a ser poco eficientes, gozan de gran poder de mercado. Por ello, implementar políticas de regulación y defensa de la competencia puede no solo reducir los precios al consumidor, sino también fomentar la innovación y aumentar la eficiencia y la productividad.

La normativa en la materia debe: i) distinguir la concentración que responde a la necesidad de alcanzar mayor escala de planta para reducir costos de la concentración que solo busca aumentar el poder de mercado; ii) diferenciar las concentraciones derivadas de prácticas anticompetitivas de las que son normales en pequeñas economías, donde es frecuente que pocas empresas dominen un sector, y iii) decidir si es oportuno disciplinar a las empresas locales —generalmente lejos de la frontera tecnológica y de productividad— mediante mayor competencia externa o permitir que concreten acuerdos para aprovechar economías de escala y de aprendizaje.

Las particularidades de las economías pequeñas subrayan la importancia de que las normas sobre competencia sean específicas para cada país. En algunos casos, la prohibición de carteles es la mejor defensa de la competencia, mientras que en otros puede serlo la prohibición del abuso de posición dominante, la regulación de las fusiones o la vigilancia de los contratos de exclusividad (Stewart, 2006). Dada la asimetría de poder entre las empresas transnacionales y los gobiernos de países pequeños, se deben desarrollar o fortalecer acuerdos regionales de competencia, posibilitando que el método para recabar pruebas o las formas para medir el poder de mercado sea también de alcance regional, no solo nacional.

Políticas ambientales

Lograr un patrón sostenible de desarrollo implica poner en marcha estrategias que atiendan simultáneamente a los ámbitos económico, social y ambiental. Estas deben determinar un nuevo conjunto de incentivos económicos, así como nuevos marcos regulatorios e institucional. Para ello, es necesario:

Modificar el vector de precios relativos en una dirección consistente con el uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Esto demanda internalizar externalidades negativas —muchas de ellas ambientales— asociadas a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, y reconocer la necesidad de aplicar instrumentos económicos, tales como impuestos, incentivos fiscales o programas de permisos negociables, que permitan reducir sus impactos más negativos.

Instrumentar regulaciones consistentes con los incentivos económicos. La evidencia de la región muestra la persistencia de fallas de mercado que coexisten con una baja sensibilidad de respuesta de los agentes a los incentivos económicos debido a la debilidad de las señales de precios y rentabilidad de largo plazo y la inexistencia de bienes y servicios que sustituyan, por ejemplo, el transporte privado o el uso de combustibles fósiles. Las políticas de precios relativos deben acompañarse de regulaciones en áreas en las que esas señales sean insuficientes y exista riesgo de pérdidas irreversibles, por ejemplo, en materia de biodiversidad o deforestación.

Avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. Para ello es necesario acumular conocimientos, desarrollar infraestructuras, establecer incentivos económicos y reforzar el gasto en investigación y desarrollo tecnológicos. Todo esto debe darse en el marco de políticas industriales orientadas a la creación de nuevos sectores intensivos en conocimiento y ambientalmente sostenibles. En última instancia, esto implica seleccionar y desarrollar trayectorias tecnológicas de largo plazo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

¹⁷ Otras políticas importantes son la mejora de los regímenes de gobierno corporativo y la responsabilidad social de las empresas.

En la región, existe una fuerte convergencia del contenido de los documentos de política más recientes, excepto en lo referente a la aceptación de políticas sectoriales. Más allá de las diferencias nacionales, esa convergencia se da alrededor de seis elementos básicos:

- i) énfasis en el aumento de la competitividad en el mercado mundial;
- ii) legitimidad de instrumentos de tipo horizontal o neutral, que, como ya se señaló, distan de serlo *ex post*;
- iii) apoyo a las empresas pequeñas y microempresas, fundamentalmente por razones vinculadas a su capacidad de generar empleo;
- iv) auge de programas de apoyo a *clusters* o conglomerados productivos;
- v) fortalecimiento de las políticas científicas, tecnológicas y de innovación y, más recientemente, las de masificación del uso de internet en banda ancha, y
- vi) focalización en áreas económicas subnacionales o locales.

Estos seis elementos se han mantenido en la formulación de las políticas de competitividad con bastante continuidad, lo que indica cierta acumulación de capacidades y experiencias en la formulación de políticas, que puede servir de base para el diseño y puesta en marcha de renovadas políticas industriales.

2. El urgente retorno de las políticas sectoriales

El patrón de especialización productiva de los países de América Latina y el Caribe ha llevado a un cierre o candado (*lock-in*) en una estructura productiva centrada en actividades poco intensivas en conocimiento e ineficientes desde la perspectiva ambiental. Las actividades que caracterizan la revolución tecnológica en curso tienen un bajo peso en esa estructura, con los consiguientes impactos negativos sobre la brecha de productividad respecto a la frontera tecnológica (véase el capítulo I). Superar ese candado implica cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimiento, resultado que solo se puede obtener mediante políticas orientadas a lograr un cambio estructural progresivo, es decir, políticas industriales tendientes a crear nuevos sectores, sean ellos manufactureros, primarios o de servicios. Estas políticas son un componente necesario del desarrollo que incorpora y va más allá de políticas de competitividad que buscan mejorar la eficiencia de los sectores existentes. Ir más allá de los sectores existentes es imprescindible para impulsar sectores más eficientes en materiales y energía, y promover actividades con mayor contenido de conocimiento.

A comienzos de la década de 2010, a diferencia de lo que sucede en otras áreas de la política de desarrollo, aún no hay convergencia en la posición de los países de América Latina y el Caribe en materia de políticas sectoriales. Mientras en algunos, cada vez menos, el discurso público rechaza con vigor esas políticas, aunque hay prácticas *ad hoc* de apoyo sectorial, en otros se las reconoce como válidas para aumentar la competitividad de actividades con potencial para penetrar en mercados externos o que enfrentan una fuerte competencia de las importaciones. Por lo demás, hay un doble estándar frente a esas políticas: países que niegan su utilidad, en especial cuando apoyan al sector manufacturero, las utilizan abiertamente, y sin la necesidad de legitimarlas, en numerosos rubros agrícolas y de servicios (como el turismo, por ejemplo).

Hay un paulatino retorno de las políticas sectoriales a América Latina y el Caribe. Así, después de la crisis de comienzos de la década de 2000, la Argentina seleccionó nueve cadenas productivas que serían apoyadas mediante el programa de los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas. Poco después, en México, a partir de la Política Económica para la Competitividad de 2002, se definieron 12 ramas productivas prioritarias que serían objeto de programas sectoriales. Más recientemente, el gobierno mexicano definió “Diez lineamientos para incrementar la competitividad, 2008-2012”, que incluyen acciones con contenido sectorial: la promoción del escalamiento hacia actividades con alto valor agregado, la aceleración de la reconversión de industrias tradicionales y el uso de tecnologías precursoras. En 2005, el Perú elaboró un “Plan Nacional de Competitividad” que se concentró en seis áreas, entre las que destacan las que determinan acciones para cadena competitivas, innovación y competitividad¹⁸.

Por su parte, entre 2007 y 2010 Chile pasó desde una posición en que solo había políticas horizontales a desarrollar una política de innovación y competitividad basada en la selección de un conjunto de “clusters prioritarios”¹⁹. La Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, lanzada en 2007, mostró un cambio de énfasis, con cierto avance hacia acciones enfocadas en esos clusters prioritarios (Agosin, Larraín y Grau, 2009). A comienzos de 2010, esa estrategia fue explicitada en la Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020, que definió prioridades a nivel de clusters y plataformas horizontales para la competitividad (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2010). La continuidad de esa estrategia ha estado sujeta a debate a partir del cambio de gobierno de marzo de 2010.

En otros países, las medidas de fomento se han aplicado de manera más focalizada y se ha llegado incluso a apoyar proyectos individuales de ciertas empresas. Algunos ejemplos son los incentivos a la inversión en megaproyectos de la minería peruana, las acciones del gobierno de Costa Rica para que Intel se instalara en el país (Alonso, 2003), o las exoneraciones fiscales destinadas a respaldar proyectos declarados de interés nacional en el Uruguay. El retorno de las políticas sectoriales tiene su expresión más clara en el Brasil. Las tres experiencias de ese país reseñadas en el recuadro VI.4 tienen características comunes: la continuidad en las prioridades, en particular innovación y competitividad; flexibilidad para tener en cuenta problemas inesperados; una creciente preocupación en explicitar metas, movilizar instrumentos y establecer una interacción eficaz con el sector privado, e integración con otras políticas de desarrollo, como las de educación y de ciencia y tecnología (Ferraz, 2012).

¹⁸ Esfuerzos similares para situar el conocimiento y la innovación como motores del crecimiento también estuvieron presentes en el “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” de Costa Rica y en el “Plan Estratégico Nacional de Barbados, 2005-2025” (véase Devlin y Moguillansky, 2010).

¹⁹ Los clusters considerados son: acuicultura, fruticultura, porcicultura y avicultura, alimentos funcionales, minería, turismo de intereses especiales, logística y transporte, servicios financieros, outsourcing y construcción, es decir, sectores primarios o de servicios en los que el país ha mostrado ventajas comparativas, casi sin presencia de actividades manufactureras (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007 y 2008). Posteriormente, se agregó a la lista el acceso a internet mediante banda ancha (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2010). Este último documento fue elaborado poco antes del cambio de gobierno que tuvo lugar en marzo de 2010.

Recuadro VI.4

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN LOS AÑOS 2000

En noviembre de 2003, el Gobierno del Brasil dio a conocer las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), en las que expuso sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades productivas que hacen uso intensivo de conocimiento —semiconductores, *software*, fármacos y medicamentos, y bienes de capital— y creó una entidad destinada a coordinar la puesta en marcha de la política: la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI)^a. En Suzigan y Furtado (2006), al evaluar esa política, se señala que, pese a aspectos positivos como el acento en la innovación, metas claras y una nueva organización institucional, tenía puntos débiles, como su incompatibilidad con la política macroeconómica, incoherencias entre instrumentos, deficiencias en la infraestructura y en el sistema de ciencia, tecnología e innovación, y falta de coordinación.

En mayo de 2008, el Brasil puso en marcha una nueva política industrial, denominada Política de Desarrollo Productivo (PDP), con un mayor énfasis sectorial. Además de medidas de tipo horizontal, fundamentalmente de carácter fiscal y crediticio, y de seis programas tecnológicos estratégicos coordinados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), esta política incluía siete programas coordinados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a sectores líderes: aeronáutica, petróleo, gas natural y petroquímica, bioetanol, minería, papel y celulosa, y carne vacuna; así como 12 programas de competitividad, coordinados por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC): industria automotriz, bienes de capital, textiles y confecciones, madera y muebles, cosméticos, construcción civil, servicios, construcción naval, cuero y calzado, agroindustria, biodiésel, plásticos y otros (Gobierno del Brasil, 2008; Ferraz, Nassif y Oliva, 2009).

Para la implementación de la PDP, se diseñó una estructura en que la coordinación general correspondía al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), bajo las directrices estratégicas del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI)^b y con el apoyo de una institución *sui generis*: una secretaría ejecutiva compuesta por representantes del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Ministerio de Hacienda, la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). La creación de esta secretaría responde a la necesidad de superar cuellos de botella institucionales que podrían trabar la operación de la política, particularmente cuando es manejada por ministerios con menos poder *de facto* que las instituciones a cargo de la ejecución de los recursos financieros, problema ya indicado en Suzigan y Furtado (2006).

Aunque, hasta el presente, la PDP es el esfuerzo más avanzado y ambicioso de política industrial en la región, su implementación tuvo que enfrentar un fuerte problema a pocos meses de su puesta en marcha. La crisis financiera internacional que estalló en el segundo semestre de 2008 cambió gran parte de los parámetros sobre los que se basaba la política. A partir de entonces, su objetivo fue mucho más impedir una fuerte caída de la economía, mediante acciones crediticias y fiscales para reducir el costo de capital, que impulsar el cambio estructural y el crecimiento.

La rápida recuperación del Brasil en 2009 y el fuerte crecimiento de 2010 reabrieron el espacio para la política industrial. En agosto de 2011, el gobierno que había asumido en enero de ese año puso en marcha el *Plano Brasil Maior*, que implica un mayor peso de los regímenes sectoriales de fomento, en particular para sectores intensivos en trabajo o tecnología. El nuevo plan, que abarca el período 2011-2014, tiene un alcance más amplio que la PDP e incluye, además de políticas para impulsar la innovación, la inversión y el comercio exterior, acciones para proteger el mercado interno y la producción manufacturera local, entre las que destaca el uso del poder de compra del Estado. Este enfoque defensivo es particularmente importante en un contexto en que la fuerte apreciación de la moneda local aumentó la presión de las importaciones sobre la producción nacional, con la consiguiente caída del contenido nacional de esta última^c. En abril de 2012, el gobierno brasileño anunció una serie de medidas complementarias del plan, entre las que destacan el uso de la prevención de delitos aduaneros y el reforzamiento del cumplimiento de normas técnicas como medidas defensivas, bajo los sugestivos títulos de “Frontera blindada”, “Paños calientes” —textiles y vestuario— y “Pasos largos” —calzados^d.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a El documento respectivo indica que se seleccionaron esos sectores porque i) presentan dinamismo creciente y sostenido; ii) responden por cuotas importantes de las inversiones internacionales en investigación y desarrollo; iii) abren nuevas oportunidades de negocios; iv) se relacionan directamente con innovación de procesos, productos y formas de uso; v) aumentan la densidad del tejido productivo, y vi) son importantes para el futuro del país y tienen potencial para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior, 2003, pág. 16).

^b El CNDI, creado en 2004, es un órgano consultivo responsable de la identificación de las principales prioridades de la política. Es presidido por el MDIC y está integrado por 13 ministerios sectoriales, el presidente del BNDES y 14 representantes de asociaciones empresariales, sectores industriales clave y sindicatos.

^c Véase www.brasilmaior.mdic.gov.br/oplano/brasilmaior.

^d Véase Gobierno Federal, *Novas medidas do Plano Brasil Maior*, Brasília, 3 de abril de 2012.

El renovado énfasis en las políticas sectoriales a partir de las estrategias impulsadas en el Brasil ha aumentado el interés regional en esas políticas, en particular en el MERCOSUR, donde en 2011 la Argentina puso en marcha el Plan Estratégico Industrial 2020, que incluye acciones para

impulsar 11 cadenas industriales, al tiempo que el Uruguay encaró un esfuerzo similar para 15 cadenas de valor a partir de 2010 (Torres, 2010).

Sin embargo, el lento proceso de retorno de las políticas sectoriales en la región no se condice con la necesidad y urgencia de que los países avancen en el cambio estructural para superar el bloqueo de su estructura productiva. La recuperación de las políticas industriales en su función de creación de nuevos sectores más allá de los aumentos de competitividad debe ganar mayor legitimidad y entrar en el centro de la agenda de políticas, contribuyendo a avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. Estas políticas son imprescindibles para que la región se incorpore plenamente en la revolución tecnológica en curso, impulsando trayectorias ambientalmente sustentables en las nanotecnologías, las biotecnologías y las tecnologías de la información y las comunicaciones, con sus concreciones en materia de generación de nuevas fuentes de energía y mejoría sustancial de los servicios urbanos. Pero para ello, se deben superar las fallas de implementación que se analizan a continuación.

3. La centralidad de la implementación y la evaluación

a) Fallas de implementación y falta de evaluaciones de impacto

Con algunas excepciones, el grado de aplicación de las políticas en América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente bajo, como ya se había indicado en Peres (1997 y 2009); es en particular claro en este sentido el análisis de Alonso (2003) sobre la situación de los cinco países centroamericanos y el de Fairbanks y Lindsay (1997) sobre los países andinos que concibieron estrategias de competitividad en torno al concepto de conglomerados productivos. Según esos estudios, las causas de las fallas generalizadas en la implementación de las políticas —es decir, de las “fallas del gobierno”— y la consiguiente brecha entre lo que se decide y lo que se ejecuta son de diversas clases, como se muestra a continuación.

i) Objetivos no operacionales o inalcanzables

La inclusión de objetivos no operacionales o inalcanzables en la formulación de las políticas transfiere la decisión real de ponerlas en marcha a la etapa de asignación de recursos presupuestarios. En estos casos, el problema reside en que, por fallas en su formulación, las políticas suelen tener más de declaración que de instrumento para asignar recursos²⁰. En este sentido, la evaluación de los factores de éxito de 41 acuerdos sectoriales en Colombia es valiosa y muestra que: i) los convenios con compromisos bien estructurados, cuantificables y por plazos definidos son más fáciles de seguir y cumplir; ii) los convenios con compromisos poco numerosos y sencillos obtienen mayores logros; iii) el liderazgo y el poder de decisión de las personas detrás de los convenios son fundamentales, y iv) las cadenas productivas que habían sido apoyadas desde antes de los convenios lograron mejores resultados (Velasco, 2003). La práctica en la región suele no tener en cuenta estos factores de éxito. Así, los documentos de política tienden a desembocar en largas listas de necesidades y objetivos. Si bien la multiplicidad de objetivos puede deberse a la acción de muchos agentes en sociedades complejas, también refleja incapacidad de establecer prioridades y de construir consensos alrededor de unas pocas, pero que puedan llevarse a la práctica.

²⁰ Si bien hay datos sobre los recursos financieros que se destinaron a algunas políticas, la información es insuficiente para evaluar si las políticas se han efectivamente implementado.

ii) Escasez de recursos humanos y financieros

La implementación de estas políticas demanda importantes recursos humanos y financieros. La escasez de estos recursos para poner en marcha las políticas, que es especialmente grave en los países más pequeños y más pobres, hace que muchas veces se dependa de recursos externos (préstamos o ayuda) para formularlas y más aún para aplicarlas. Cuando cambian las prioridades de los donantes y retiran el apoyo a una política, esta generalmente desaparece. Además, el anuncio de las políticas no se suele acompañar de un programa de ejecución, así como tampoco de su costo y el financiamiento para su total ejecución y evaluación; se aplica una vez más aquello de “primero decidimos y después vemos qué hacemos y con qué recursos”. La situación se vuelve aun más compleja por el hecho de que los subsidios fiscales directos, y el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, son políticas de baja aceptación. Se requiere entonces una política macroeconómica cuyas reglas reconozcan la necesidad de usar estos instrumentos.

iii) Poca capacidad institucional

Casi todos los países de la región tienen poca capacidad institucional para implementar políticas, incluidas algunas bastante sencillas. La dificultad es mayor cuando se trata de poner en marcha políticas que reflejan más la “mejor práctica internacional” que las necesidades y las especificidades de los países interesados en aplicarla. Esto se traduce en formulaciones de política desapegadas de la realidad que, peor aún, muchas veces son impulsadas por instancias estatales con poca gravitación en la estructura de poder de los gobiernos o por asociaciones empresariales con baja representatividad y escaso peso económico y político. El problema se agudiza porque en la región normalmente están separadas las instancias de formulación y las de implementación de las políticas. Si bien los países pueden acrecentar su capacidad institucional a lo largo del tiempo —y en la región algunos lo han hecho—, la creación e innovación institucionales exigen estabilidad de objetivos y continuidad institucional por períodos más extensos que los cuatro a seis años habituales de los gobiernos en América Latina y el Caribe, así como recursos financieros que confieran capacidad de acción. En este sentido, la gran disparidad de cargas fiscales entre los diversos países de la región —desde menos del 10% a más del 30% del PIB— introduce diferencias estructurales en sus posibles logros en este terreno (véase el capítulo IV).

Pese a estos problemas, en la década de 2000 hubo avances importantes en el desarrollo de la institucionalidad para el diseño y puesta en marcha de las políticas, desde la constitución de agencias como la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) de Colombia o el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) de Chile, hasta desarrollos más complejos como la institucionalidad de la política de desarrollo productivo del Brasil de 2008.

iv) Debilidad de los acuerdos público-privados

Los acuerdos entre el gobierno y el sector privado para poner en marcha las políticas son precarios, lo que se comprueba en el momento de concretar gastos del sector público o compromisos de inversión y gastos de contrapartida del sector privado. Más aun, proliferan los planes y programas que solo se elaboran para responder a presiones políticas de actores económicos, para solicitar financiamiento internacional o para cumplir con disposiciones legales o constitucionales. El sector empresarial, que defendió con mucha fuerza las políticas de protección hasta fines del decenio de 1970, no muestra igual fortaleza para llevar adelante políticas de

diversificación y de mejoramiento de la especialización productiva en los países de la región (CEPAL, 2008a)²¹.

v) Debilidad de las señales económicas

Los problemas de implementación de las políticas sectoriales actuales se amplifican por la debilidad y ambigüedad de las señales económicas de los programas. En el mejor de los casos, se ofrece al empresario un conjunto de señales difíciles de interpretar y de traducir en medidas concretas y cuyo efecto sobre la rentabilidad es incierto. Por bien formulada que esté una política, si no se acompaña de señales claras de rentabilidad, difícilmente logrará sus objetivos.

Las fallas de implementación y la percepción de que “las políticas no funcionan” afectan la legitimidad de las políticas industriales y el interés que puedan tener en ellas sus principales destinatarios, los empresarios. Esto lleva a una situación paradójica: los empresarios consideran que los recursos disponibles para poner en vigor las políticas son escasos y el riesgo es alto, y al mismo tiempo no utilizan la totalidad de esos recursos.

Superar estas cinco causas de fallas de implementación y hacer que las políticas funcionen es uno de los principales desafíos que encaran las estrategias de desarrollo.

Las evaluaciones de la implementación y los efectos de las políticas industriales están limitados no solo por la información disponible, sino por el hecho de que, hasta hace muy poco, estas políticas rara vez señalaban expresamente criterios y mecanismos para su evaluación. A esto se agrega la complejidad técnica de evaluar políticas que tienen múltiples objetivos y líneas de acción, frecuentemente sin establecer metas cuantitativas verificables.

Lo que se ha hecho para evaluar los efectos de las políticas industriales es incluso más limitado e insatisfactorio que lo realizado para evaluar la implementación de esas políticas. En la región solo hay evaluaciones de algunos programas específicos, como los de apoyo a las pequeñas empresas o a la innovación tecnológica, o evaluaciones generales sobre lo que pasó *después* de aplicar las políticas, sin aducir argumentos que indiquen claramente si hay *causalidad* entre las acciones de la política y los resultados observados.

b) Cómo superar las carencias

¿Qué se puede hacer para superar estos problemas de discrepancia entre lo que se decide y anuncia, y lo que se hace y evalúa? Conviene profundizar en tres líneas de acción, que no se excluyen entre sí y parecen promisorias.

En primer lugar, la formulación de políticas debe ir acompañada por consideraciones explícitas sobre las instituciones que las han de ejecutar. Esto implica que los interesados en la política industrial deberán incursionar en los temas de la reforma de la estructura del Estado. Se trata de transformar esa estructura, fortaleciendo agencias ejecutoras con poder político, instrumentos presupuestales efectivos y capacidad técnica, para que sea funcional a las políticas diseñadas. Esto es importante sobre todo al aplicar políticas de alcance sistémico o transversal que, por definición, abarcarán más de un sector o más de una entidad ejecutora.

²¹ Por otra parte, las discrepancias entre el gobierno y el sector privado, si bien han menguado, distan de haber desaparecido.

Dada la escasez de recursos humanos calificados en las áreas del Estado vinculadas a la implementación de las políticas, una segunda línea de acción es trasladar a esas áreas a personal altamente calificado y con perfil ejecutivo que esté trabajando en la formulación de las políticas. En el corto plazo será indispensable la reasignación de recursos humanos, que debe acompañarse de estímulos apropiados.

Una tercera línea de acción es la de desarrollar y fortalecer a los operadores de política, es decir, a instituciones y personas que garanticen su ejecución combinando capacidades de formulación, de acción y de financiamiento. Con tal fin, se pueden identificar y reforzar instituciones públicas o privadas para que lideren y den eficacia a la implementación.

La experiencia de la región muestra que el desarrollo institucional de largo plazo dentro del Estado es posible, como se ha dado en los ministerios a cargo de la política macroeconómica y en los bancos centrales. También en los sectores agrícolas y extractivos muchos países de la región han creado y mantenido instituciones vigorosas, como la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y los institutos del petróleo en México y Venezuela (República Bolivariana de). Esa experiencia puede emularse en las áreas ligadas al desarrollo de otros sectores productivos. Esto requiere liderazgo, recursos y continuidad.

El liderazgo privado en materia de políticas ha sido eficiente en algunos casos (por ejemplo, en la formación de algunos conglomerados productivos a nivel local) y debe ser utilizado siempre que sea posible, pero en la región se ha visto que ese liderazgo es difícil de sistematizar y que se concentra en sectores relativamente fuertes. Así, sectores económicamente débiles, que necesitan grandes esfuerzos de los operadores de política, tienden a tener liderazgos también débiles.

El fortalecimiento de entidades intermedias de implementación ha sido una estrategia exitosa en países como Chile, donde se la ha utilizado para llevar a cabo los programas de fomento de la articulación productiva de pymes (PROFO), aunque no dejan de estar presentes los previsibles problemas de selección adversa y riesgo moral.

Ninguna de estas acciones es una panacea ni resulta fácil de poner en práctica. Pero abren alternativas y merecen ser exploradas desde perspectivas que combinen las dimensiones económica, institucional y de gestión.

4. Cómo avanzar

Al plantear estrategias de política industrial hay que considerar cinco aspectos importantes: los criterios para seleccionar los sectores que se promoverán; los instrumentos de política disponibles; las restricciones impuestas por el tamaño de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países de la región; los espacios de acción que permiten los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio, y la voluntad política de llevar a cabo este tipo de acciones.

La selección de sectores debe partir por reconocer que no hay criterios universales para decidir qué actividades han de ser promovidas. Sin embargo, la larga experiencia internacional muestra que los países han elegido y siguen eligiendo sectores y que lo hacen siguiendo unos pocos criterios más o menos precisos. Entre esos criterios destacan el contenido de conocimiento de las actividades, su dinamismo en el mercado internacional debido a una elevada elasticidad con respecto al crecimiento del ingreso mundial y en especial de los países desarrollados, y el potencial de crecimiento de su productividad. A estos criterios se agregan otros relacionados con

el carácter estratégico de ciertas actividades, fundamentalmente por su peso en el producto, las exportaciones o el empleo, generalmente a nivel nacional, pero también a nivel local o subnacional. El examen de las políticas ilustra en forma amplia el uso de esos criterios, no siempre explícito, en los países de la región.

De manera creciente se ha utilizado la dimensión tecnológica para definir el alcance de las políticas industriales. Aunque tradicionalmente un grupo de actividades ha sido considerado un “sector” cuando todas ellas producen bienes o servicios con alta elasticidad precio cruzada, es posible también definir como “sector” a actividades que comparten una trayectoria tecnológica (Robinson, 1953): así, se habla de sector aeroespacial, sector de biotecnología o sector de tecnologías de la información y las comunicaciones. Para el fomento de las actividades que comparten una tecnología determinada, hay tanto experiencias centradas en políticas horizontales como otras en las que se interviene directamente a nivel de empresas, segmentos de mercado o redes de conocimiento.

En última instancia, los criterios para seleccionar sectores se basan en diferentes visiones sobre el papel del mercado y la importancia de la eficiencia ricardiana basada en las ventajas comparativas para la asignación de los recursos productivos. Así, las perspectivas que resaltan las limitaciones del mercado para asignar eficientemente los recursos productivos consideran que el desarrollo de capacidades se da sobre trayectorias muy distantes de las ventajas estáticas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Chang, 1994 y 2002) y en general concentradas en el sector industrial por razones de rendimientos crecientes, derrames tecnológicos e innovación (Greenwald y Stiglitz, 2006). Por el contrario, otras visiones más favorables a la eficiencia del mercado, aunque reconocen la necesidad de diversificar la economía, insisten en que esta debe moverse cerca de las ventajas comparativas estáticas (Lin, 2011; Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann y Rodrik, 2003).

Por otra parte, en la medida en que las políticas adquieren alcance sistémico, su impacto sobre las condiciones de competitividad del conjunto de la economía demanda especial atención. Los mayores costos asociados a las etapas iniciales de las curvas de aprendizaje no deben tener una magnitud que ponga en riesgo la competitividad de las empresas usuarias de los nuevos bienes o servicios, en particular si esas empresas están fuertemente orientadas al comercio exterior. No es fácil alcanzar el equilibrio entre apoyar la diversificación del aparato productivo interno y aprovechar las oportunidades de importar bienes de capital e insumos más baratos o de mejor tecnología; ese equilibrio solo puede buscarse a partir de la experimentación y la “prueba y error”, es decir, mediante políticas de base pragmática más que doctrinaria. Como las políticas pragmáticas suelen ser reactivas, un importante desafío que enfrenta la región es el de combinar el pragmatismo con políticas mucho más proactivas.

Muchos de los instrumentos disponibles para poner en práctica las políticas industriales están presentes en los programas de los países de la región ya mencionados. Consisten fundamentalmente en la combinación de los instrumentos de las políticas de competitividad con instrumentos directos de acción pública en materia de financiamiento —en particular de la banca de fomento—, estímulos fiscales e inversión pública, así como la gestión del poder de compra del Estado y sus empresas. La visión que sostiene la formulación de esas políticas se basa en otorgar transitoriamente condiciones favorables de rentabilidad a actividades y trayectorias tecnológicas nuevas, como, por ejemplo, la masificación de la banda ancha como plataforma de acceso a internet que habilita la computación en nube.

La concentración de instrumentos en el apoyo a nuevos sectores tiene características de fomento a “industrias infantiles” (*infant industry*), concepto extendido por Greenwald y Stiglitz (2006) para abarcar “economías infantiles” (*infant economies*). Pero ahora, a diferencia de lo que ocurría antes en la región y fuera de ella, se opera en el marco de economías abiertas y no es posible usar instrumentos de protección comercial generalizada y permanente. Esta restricción debilita la señal económica (rentabilidad esperada) que se envía a los potenciales inversores en las nuevas actividades y hace que parte significativa del costo y el riesgo de las actividades de fomento deba recaer en el Estado. Esto conlleva problemas, tanto en lo que se refiere a la determinación de las prioridades para asignar recursos presupuestarios, como a la estabilidad de esos recursos en períodos de restricción fiscal. El sostenimiento de los mecanismos de fomento en el largo plazo, incluso más allá de un período de gobierno, sigue siendo un reto que muchos países de la región aún no han podido encarar con éxito.

Otro poderoso instrumento de política sectorial podría ser la inversión directa del Estado que es posible ejecutar por la vía de sus empresas —que son muy importantes en sectores clave en varios países de la región. Aunque los grados de libertad en esta materia son grandes, como lo muestran diversos casos, particularmente a nivel local o subnacional, su uso en la región es limitado. La experiencia parece indicar que los conjuntos de instrumentos que se han aplicados hasta ahora, cuyos efectos acumulativos aún no han sido evaluados, no han tenido la fuerza inductora necesaria.

Se ha argumentado además que los países pequeños y con menores capacidades institucionales no deben ni pueden establecer políticas de alcance sectorial. Sin dejar de lado la importancia de utilizar el mercado interno para lograr economías de escala y aprendizaje, no se debe desconocer que en economías abiertas o con posibilidades de integración regional o subregional el tema pierde fuerza, como lo muestra la experiencia de numerosos países pequeños que funcionan como plataformas de exportación muy competitivas. Aunque la capacidad institucional sí es un requisito significativo, particularmente en el corto plazo, el hecho de que ella sea limitada no obliga a desechar las actividades de alcance sectorial, sino a concentrarlas en subsectores, segmentos o incluso productos que estén al alcance de las capacidades existentes. En este sentido, la experiencia en la región con las políticas de fomento de los conglomerados productivos revela que incluso los países pequeños han podido formular políticas para mejorar su patrón de especialización.

Respecto a los espacios de acción que permiten los acuerdos comerciales internacionales, en la actualidad el alcance de la política industrial está acotado por la creciente injerencia de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en campos anteriormente considerados como propios de las políticas internas de cada país (Rodrik, 2001; Ul-Haque, 2007). Además de la reducción general de las barreras al comercio, las reglas de la OMC prohíben los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas al comercio, excepto para los países menos desarrollados. Las reglas también incluyen medidas vinculadas al comercio respecto a la inversión extranjera (no se pueden aplicar requisitos de contenido nacional o de desempeño) y de propiedad intelectual (las normas sobre el tema deben cumplir al menos ciertos estándares mínimos). Sin embargo, no se debe exagerar el peso de esas limitaciones pues, como indica Rodrik (2004), lo que traba el desarrollo de las políticas industriales es más la voluntad de los gobiernos de ponerlas en marcha que su capacidad de hacerlo, como lo muestran los casos de la República de Corea y Singapur, entre otros.

En lo que se refiere a la voluntad política de llevarlas a cabo, las acciones sectoriales enfrentan una situación ambigua en la región. Incluso en países que no consideran aceptables las políticas sectoriales, se las practica de manera ad hoc y a menudo se aplican medidas específicas de apoyo a sectores en crisis. Dado que estas políticas son necesarias para avanzar en el desarrollo de la región, cabe preguntarse cuáles son las tareas que se requieren para acrecentar su legitimidad.

Dos líneas de acción son prioritarias. Por un lado, es preciso mejorar la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre la formulación de las políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo; la persistencia de esa brecha daña la credibilidad de quienes establecen las políticas y, por ende, de las políticas mismas. Por otro lado, hay que avanzar considerablemente en la tarea de evaluar el impacto de las políticas en función de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad. Puesto que los recursos públicos son escasos, solo efectuando evaluaciones robustas será posible generar espacio para reasignar recursos desde otras áreas de política hacia estas y de ese modo contar con los argumentos necesarios para demostrar que destinar recursos fiscales a estas políticas es tan importante como invertir en educación, salud pública o seguridad ciudadana.

Pese al gran avance desde los años cuando se afirmaba que “la mejor política industrial es no hacer política industrial”, desde una perspectiva más general una cuestión crucial continúa abierta. Más allá de mejorar la implementación y la evaluación de las políticas para diversificar la estructura productiva, es necesario fortalecer a los actores sociales interesados en que esas políticas se generalicen en los países de la región, es decir, los que respaldarían con sus recursos económicos y políticos iniciativas de esta índole. Las políticas industriales han tenido un lento retorno a América Latina y han podido operar, aunque en pequeña escala en la mayoría de los países, en economías abiertas y con políticas macroeconómicas que privilegian la estabilidad nominal por sobre la de las variables reales, pese a que *ex ante* se esperaba que tales políticas macroeconómicas serían incompatibles con la aplicación de políticas industriales. Para que estas políticas dejen de tener un peso solo marginal, los actores sociales, incluido el Estado, tendrán que hacerlas suyas, comprometer el respaldo de su poder y recursos, y articularlas con políticas macroeconómicas, sociales y ambientales que impulsen el desarrollo productivo.

B. Políticas macroeconómicas

Una política macroeconómica para el desarrollo tiene diversos desafíos: la estabilización real y nominal de la economía, la transformación de la estructura productiva y la redistribución progresiva del ingreso para la igualdad. Sin descuidar los buenos resultados obtenidos en la región en materia de estabilización nominal —previniendo presiones inflacionarias o tensiones insuperables en la balanza de pagos y las finanzas públicas—, el objetivo es lograr y sostener una elevada tasa de expansión de la actividad productiva. Esta expansión debería ser capaz de generar el empleo necesario para absorber la creciente fuerza de trabajo y mantener un uso pleno de la capacidad instalada, estimulando la inversión y el cambio estructural.

En la propuesta de este documento, es de especial importancia el impacto de la política macroeconómica sobre la distribución del ingreso. A los conocidos efectos de la inflación sobre la población más pobre, se suman, entre otros, los efectos del tipo de cambio real sobre el salario real y la composición del empleo entre sectores transables y no transables, así como los impactos del gasto público y de la estructura de impuestos sobre el ingreso de los distintos estratos económicos.

La política macroeconómica comprende la política fiscal, la monetaria, la cambiaria, la financiera —incluyendo las medidas de regulación macroprudencial— y las políticas de ingreso. No existe una “receta” única que combine políticas e instrumentos de manera ideal, replicable en los distintos países de la región con independencia de sus características estructurales. Más aun, dado que, en esta propuesta, se amplía el número de objetivos de política respecto a la visión que solo prioriza la estabilidad nominal, es necesario revisar y ampliar el repertorio de instrumentos.

Esta sección se ocupa, en primer lugar, del papel de la política fiscal; en segundo lugar, del papel y articulación entre las políticas monetaria y cambiaria; en tercer lugar, de la regulación macroprudencial, y en cuarto lugar, de la regulación de los flujos de capital transfronterizos²².

1. Política fiscal

a) Política fiscal contracíclica

Como fuera mencionado en el capítulo IV, la política fiscal es uno de los instrumentos más efectivos en una política macroeconómica contracíclica. Para ello es necesario que juegue un rol complementario al que tradicionalmente cumple la política monetaria en el manejo de la demanda agregada y el control de la inflación. Implementar una política contracíclica implica: la identificación oportuna del inicio, finalización e intensidad de cada fase del ciclo; contar con las instituciones apropiadas para dar seguimiento a las variables macroeconómicas y estimar los impactos de los choques, y tener el espacio fiscal suficiente para realizar el gasto público necesario para compensar el debilitamiento de la demanda agregada durante la fase contractiva, sin poner en riesgo las finanzas públicas y la balanza de pagos.

i) Ampliación del espacio fiscal

La importancia de construir el espacio fiscal durante el auge es manifiesta si se consideran los costos de hacer ajustes drásticos durante la fase contractiva. Ello reduciría aun más el ingreso disponible y la recaudación de impuestos, aumentaría el endeudamiento en términos del PIB y agudizaría la desigualdad²³. El hecho de que la mayor parte de los países de la región —con excepciones como el Brasil y la Argentina— tienen una carga tributaria reducida —con una menor proporción correspondiente a la tributación directa en comparación con otros países— justifica privilegiar el alza de esta carga como medio para ampliar el espacio fiscal en la fase ascendente, sobre todo los tributos a la renta personal. Se podrían aprovechar las circunstancias favorables asociadas a las fases alcistas del ciclo para eliminar, o al menos limitar, los regímenes de excepción al impuesto a la renta personal (denominados “gastos tributarios”). La misma lógica podría aplicarse también a los gravámenes sobre la renta originada en la explotación de recursos naturales en momentos de alza de sus precios internacionales. Para los países donde los recursos naturales no son una fuente importante de ingresos presupuestales, con mayor nivel de endeudamiento público y resultados fiscales más modestos —como varios del Caribe y Centroamérica—, los desafíos para ampliar su espacio fiscal serán mayores y sus alternativas, más limitadas.

²² La política de ingresos se aborda en la sección VI.C.

²³ Aparte de contribuir a gestionar la demanda con criterio contracíclico, el fortalecimiento del espacio fiscal también se justifica para mantener excedentes fiscales que permitan responder a las tensiones en el sistema financiero, que pueden ampliarse durante la etapa de contracción del ciclo (Hannoun, 2010).

ii) Estabilizadores fiscales automáticos

Los estabilizadores fiscales automáticos pueden aplicarse tanto a los ingresos como al gasto. Se puede promover un comportamiento contracíclico de los ingresos fiscales, mediante impuestos que combinen la progresividad (es decir, tasas impositivas crecientes con el nivel de ingreso real) y bases tributarias amplias. Con ello se generaría una reducción relativa de la recaudación durante la etapa de contracción del ciclo y su aumento relativo durante el auge, induciendo una dinámica contracíclica del ingreso disponible y del gasto.

El impuesto que mejor cumple con estas condiciones es el impuesto sobre la renta. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo IV, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe este tipo de impuesto es precisamente el que enfrenta mayores problemas, debido a las estrechas bases imponibles, altos niveles de evasión y elusión, y tratos preferenciales o exenciones muy significativas (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010). Ampliar su base, reducir exenciones, fortalecer su fiscalización, asegurar su progresividad y simplificarlo (en línea, por ejemplo, con los sistemas duales de los países escandinavos, España o el Uruguay) lo reforzaría como instrumento contracíclico y permitiría avanzar en términos de la relación entre fiscalidad e igualdad. Los impuestos sobre las ventas o al valor agregado (IVA) también poseen un carácter estabilizador en virtud de su comportamiento contracíclico, pero sus efectos redistributivos son potencialmente regresivos.

Por el lado del gasto público, si bien en los países de América Latina y el Caribe existen ciertos mecanismos contracíclicos, su magnitud es demasiado reducida para descansar en ellos en forma exclusiva. Así, solo siete países de la región cuentan con subsidios o seguros de desempleo (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), e incluso en ellos su cobertura es insuficiente dado el grado de informalidad y la falta de registro de un importante porcentaje de los ocupados. Ante ello se ha sugerido que los poderes legislativos de la región aprueben, bajo ciertas condiciones asociadas al período de contracción del ciclo, que los poderes ejecutivos puedan poner en marcha de manera automática programas de inversión de emergencia, intensivos —directa e indirectamente— en el uso de mano de obra (CEPAL 2010a). En forma complementaria, se podrían contemplar programas de transferencias condicionadas temporales dirigidos a poblaciones vulnerables y programas de capacitación para desempleados, como existen en varios países. En situaciones especiales de contracción económica, el poder ejecutivo contaría con la aprobación previa del poder legislativo para ampliarlos automáticamente. Las autorizaciones tendrían que abarcar un plazo acotado para asegurar que sean intervenciones transitorias, congruentes con la intención de tener un impacto contracíclico.

iii) Reglas fiscales

El objetivo de las reglas fiscales es conferir credibilidad a la conducción de la política macroeconómica limitando las posibilidades de intervención discrecional por parte de las autoridades²⁴. Las primeras reglas fiscales en la región estuvieron asociadas a programas de estabilización financiados por los organismos multilaterales de crédito. Esta primera generación de reglas se basó en metas cuantitativas para el resultado financiero del sector público —por

²⁴ Existen distintos tipos de reglas fiscales. Mientras que Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido priorizan la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de las finanzas públicas, en Europa continental y algunas economías emergentes, incluyendo varios países de América Latina, las reglas fiscales descansan más en valores de referencia numéricos (metas o límites) sobre el desempeño de ciertos indicadores fiscales que en cuestiones de procedimiento (Kopits, 2001).

ejemplo, equilibrio fiscal o un máximo nivel de déficit— que, a la postre, contenían un sesgo tanto o más procíclico que el que se quería evitar²⁵. Tres factores impulsaron las propuestas de reducción del poder discrecional de los gobiernos en la región: i) la debilidad de los estabilizadores automáticos, ii) el sesgo procíclico de las finanzas públicas y iii) la oposición a la intervención económica del Estado prevaleciente desde mediados de los años ochenta²⁶.

Desarrollar políticas contracíclicas requiere mantener un resultado fiscal ajustado cíclicamente que obligue al gobierno a ahorrar recursos durante los períodos de auge (generando un superávit fiscal) y le permita gastarlos durante la contracción (con un déficit transitorio)²⁷. Trabajar con un resultado fiscal ajustado cíclicamente permitiría estabilizar el gasto, al mitigar o eliminar el sesgo procíclico de una política orientada a lograr el equilibrio anual del balance fiscal o una determinada meta de saldo global. El cuadro VI.1 detalla los principales rasgos de las reglas fiscales adoptadas en la región entre 2000 y 2010, algunos con una orientación procíclica y otros con una orientación contracíclica o acíclica, como los casos de Chile y Colombia.

La adopción de una regla de balance estructural plantea problemas metodológicos ligados al cálculo de parámetros, en particular la tendencia de largo plazo de crecimiento del PIB potencial. La regla podría generar una situación en que la subestimación del ritmo de crecimiento sostenible del PIB potencial redunde en una tasa de crecimiento efectiva más baja que la que hubiera sido factible. En efecto, la definición de los ingresos tributarios ajustados cíclicamente depende de ese parámetro fundamental. Con menor crecimiento esperado de los tributos, el balance fiscal requiere una menor expansión del gasto público, lo que reduce el crecimiento efectivo. Así, la subestimación de la tasa de crecimiento potencial reduce el crecimiento, dando lugar a una “profecía autocumplida” de bajo crecimiento. En el diseño y análisis de las reglas de balance estructural debe tenerse en cuenta el impacto de las políticas de ingreso, gasto y financiamiento fiscal sobre la trayectoria del producto en el largo plazo, así como la calidad o composición del gasto público, reconociendo que, para un mismo nivel de gasto, el mayor o menor peso de la inversión tenderá a afectar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

Por sus implicancias institucionales, el establecimiento de una regla fiscal —de optarse por ese mecanismo— debiera ser parte de un proceso gradual de aprendizaje en cada país. Una regla en este campo podría ser parte de un pacto fiscal, que al dar una forma concreta a un consenso político, provea mayor solidez institucional. Alcanzado este consenso, se podrían definir otros componentes de la regla, como la eliminación simultánea de rigideces presupuestarias y la metodología para medir el déficit ajustado cíclicamente, así como las cláusulas de escape y arreglos institucionales para asegurar la fiscalización y rendición de cuentas adecuadas. En tanto se logran los acuerdos necesarios, es posible acudir a medidas discrecionales transitorias para enfrentar las etapas del ciclo, aunque cuidando las inconsistencias temporales que pueden generar.

²⁵ Los problemas que atraviesa la Eurozona refuerzan esta visión.

²⁶ En general, la argumentación en favor de la utilidad de las reglas fiscales se ha nutrido de los aportes de la llamada nueva economía política, que señala que, en sociedades democráticas, las reglas fiscales son necesarias para acotar el poder de los gobernantes, propensos a adoptar medidas discrecionales con un sesgo deficitario (*deficit bias*) o procíclico cuando enfrentan un electorado que puede resultar incapaz de comprender las consecuencias negativas de dicha discrecionalidad, o que sea indiferente a la restricción presupuestaria intertemporal del sector público (Buchanan y Wagner, 1977).

²⁷ Es decir, excluyendo de la estimación las variaciones que se deben al auge o a la desaceleración, e incluso la contracción, de la actividad económica en cada momento.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES RASGOS DE LAS REGLAS FISCALES

País	Regla(s)	Tipo	Cobertura	Plazo de ajuste	Estatuto	Año de introducción
Argentina	El crecimiento nominal del gasto primario no debe ser mayor que el crecimiento del PIB nominal.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2004
	Las jurisdicciones deben ejecutar sus presupuestos manteniendo el equilibrio financiero.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2004
	En cada ejercicio fiscal, los servicios de la deuda no deben ser mayores al 15% de las transferencias netas por coparticipación a municipios.	Regla de deuda	Gobiernos subnacionales	Anual	Ley	2004
Brasil	Meta de gasto establecida por el gobierno.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2000
	Meta de saldo presupuestario establecida por el gobierno.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2000
	Meta y límites de deuda establecidos por el gobierno.	Regla de deuda	Gobierno general	Anual	Ley	2001
Chile	Se presupuesta el gasto público considerando los "ingresos estructurales" que se obtendrían bajo diversos escenarios de mediano plazo, removiendo los componentes cíclicos (balance estructural).	Regla de saldo	Gobierno central	Cíclico	Compromiso político	2000
Colombia	Meta de superávit primario del sector público no financiero (SPNF) ajustada por el ciclo económico establecida por el gobierno.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2003
	Los gastos operativos de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes.	Regla de saldo	Gobiernos subnacionales	Anual	Ley	2001
Ecuador	El gasto corriente del gobierno central no debe aumentar más del 3,5% en términos reales.	Regla de gasto	Gobierno central	Anual	Ley	2003
	Los gastos operativos corrientes del sector público no financiero (SPNF) no deberán aumentar más del 2,5% en términos reales.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2003
	El déficit no petrolero debe reducirse anualmente un 0,2% del PIB (hasta llegar a cero).	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2003

Cuadro VI.1 (conclusión)

País	Regla(s)	Tipo	Cobertura	Plazo de ajuste	Estatuto	Año de introducción
México	Toda propuesta de aumento o creación de gasto debe corresponderse con una iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto (presupuesto equilibrado).	Regla de ingreso	Gobierno general	Multianual con techo presupuestario	Ley	2006
	Los excedentes de ingresos (por encima de lo presupuestado) deberán destinarse a compensar el incremento en el gasto no programado. Si existiera un remanente, este se destinará a cuatro diferentes fondos en los porcentajes especificados por la ley.	Regla de ingreso	Gobierno general	Multianual con techo presupuestario	Ley	2006
Panamá	Déficit del sector público no financiero (SPNF) del 2 al 2,5% del PIB.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2002
	Reducción de la deuda pública hasta alcanzar un cociente menor al 40% del PIB en 2017.	Regla de deuda	Gobierno general	Anual	Ley	2002
Perú	Crecimiento del gasto corriente no mayor al 3% en términos reales.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2000
	Déficit del sector público no financiero (SPNF) del 1% del PIB.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2000
Venezuela (República Bolivariana de)	Equilibrio corriente.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2000

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.3.

iv) Políticas discrecionales

Un punto importante en la discusión acerca de la conveniencia de instaurar reglas fiscales remite a su credibilidad. Dado que, en la práctica, esta se alcanza con el transcurso del tiempo y no con el mero anuncio de la regla, en principio nada impide que los gobiernos adopten conductas fiscales consistentes, apoyados en un comportamiento discrecional restringido. Esta alternativa podría deparar los mismos beneficios asociados a la credibilidad que los derivados del cumplimiento de una regla fiscal, pero sin perder el margen de maniobra ni la posibilidad de actuar discrecionalmente, sobre todo en circunstancias extremas (véase, por ejemplo, Leith y Wren-Lewis, 2005). Medidas discrecionales acotadas, de carácter contracíclico, fueron adoptadas por numerosos países de la región durante la crisis de 2008-2009 que incluyeron el aumento transitorio de la inversión pública y del gasto corriente, en especial transferencias a sectores vulnerables, y la disminución de los impuestos (CEPAL, 2009).

Existen varios problemas prácticos asociados a las intervenciones discrecionales, especialmente durante la etapa contractiva del ciclo. Primero, decisiones político-administrativas pueden retrasar los cambios en el gasto o en los impuestos, e impedir una intervención oportuna²⁸. Para evitar este tipo de problema, un programa de inversiones que abarque un período largo de tiempo, asociado a las prioridades de la política industrial, debería ser parte de un manejo discrecional restringido. Segundo, no siempre resulta claro cuándo finaliza la etapa del ciclo que corresponde a una contracción (o expansión), ni cuán rápido se puede poner en marcha el gasto público. Con ello, el momento para pasar de una política fiscal expansiva a una de reversión de los paquetes de estímulo puede ser debatible. En tal sentido, existen dos riesgos: detener los estímulos antes de tiempo, como ha ocurrido en algunos países desarrollados como consecuencia de criterios políticos centrados en la austeridad fiscal, no necesariamente coincidentes con criterios técnicos (Romer, 2011), o mantenerlos cuando ya no se justifican, como habría ocurrido en algunos países de la región luego de la crisis de 2008-2009²⁹. Una forma de evitar este tipo de inconvenientes es avanzar en la creación o el fortalecimiento de los estabilizadores automáticos.

Es importante que la política fiscal contracíclica tenga una relación estrecha con la política industrial, tanto en lo que se refiere al destino del gasto como a la recaudación. El uso de los recursos del espacio fiscal debe definirse a la luz de los objetivos no solo de la estabilidad y la suavización del ciclo económico, sino también del cambio estructural y la igualdad. Las políticas fiscales contracíclicas definen montos de recursos y el mejor momento para realizar los gastos e inversiones en función de la dinámica cíclica; pero los sectores a los que se destinan —la dimensión cualitativa del gasto— deben definirse teniendo en cuenta los objetivos del desarrollo. Solo si se mantiene la inversión, especialmente en los sectores dinámicos, será posible sostener los aumentos del producto y la productividad, evitando una recesión aguda y el consecuente aumento de la brecha tecnológica.

En qué sectores se recaudan los tributos, importa. La elección de los sectores y actores que financian el aumento del espacio fiscal tiene implicaciones no solo distributivas, sino también de política industrial. Un ejemplo de combinación de la dimensión cualitativa de la recaudación con la política de cambio estructural es el de los impuestos ambientales, como se verá más adelante.

v) Otros instrumentos

La constitución de fondos de estabilización de los ingresos fiscales, tanto tributarios como provenientes de la explotación de recursos naturales, puede contribuir a estabilizar el gasto corriente y agregar financiamiento contracíclico. Puede también ayudar a estabilizar el mercado cambiario, regulando la oferta de divisas, para lo cual resulta esencial mantener una estrecha coordinación entre la autoridad fiscal y la cambiaria, habitualmente radicadas en instituciones diferentes³⁰. Hay ejemplos en algunos países de la región que pueden servir de base para el diseño de tales fondos (véase el recuadro VI.5).

²⁸ Este problema puede también afectar a esquemas regidos por reglas fiscales cuando no está especificado ex ante qué tipo de gasto puede realizarse en la fase contractiva del ciclo.

²⁹ Este tipo de problema puede también presentarse bajo una regla fiscal, dadas las dificultades que presenta su calibración, o ante coyunturas de choques externos extraordinariamente favorables o adversos.

³⁰ Una descripción de esos fondos de estabilización en la región puede verse en CEPAL (2011b), Ffrench-Davis (2010b) y Martner y Tromben (2004).

Recuadro VI.5

EL HERITAGE AND STABILIZATION FUND DE TRINIDAD Y TABAGO

En marzo de 2007 se creó el *Heritage and Stabilization Fund* (HSF) (Fondo de estabilización patrimonial) de Trinidad y Tabago mediante la aprobación de la Ley núm. 6 del HSF. Este fondo se conocía anteriormente con el nombre de *Interim Revenue Stabilization Fund* (IRSF), que fue creado en 2000. Todos los fondos del IRSF fueron transferidos al HSF y se expresaron en dólares de los Estados Unidos. La Ley del HSF incorpora varias de las “mejores prácticas” identificadas en la literatura relacionada con esos fondos de inversión en materias primas. En ella se incluye información sobre la creación y la gestión del fondo, como las directrices operacionales, los recursos del fondo y los acuerdos de gobernanza. Su finalidad es ahorrar e invertir el excedente de ingresos obtenidos de la producción de petróleo con miras a:

- amortiguar el impacto en la capacidad de gasto público, o mantener esa capacidad, durante períodos de disminución de los ingresos como consecuencia de una caída de los precios del petróleo crudo o del gas natural;
- generar una corriente alternativa de ingreso para mantener la capacidad de gasto público como consecuencia de una disminución de los ingresos provocada por el agotamiento de los recursos petroleros no renovables;
- ofrecer un patrimonio a las futuras generaciones de Trinidad y Tabago, a partir del ahorro y las rentas de la inversión obtenidas gracias al excedente de ingresos.

Fuente: Ministerio de Finanzas de Trinidad y Tabago [en línea] <http://www.finance.gov.tt/legislation.php?mid=20>.

En la crisis de 2008-2009, los organismos multilaterales de financiamiento desempeñaron un papel contracíclico importante mediante el otorgamiento de préstamos que se ampliaron considerablemente en ese momento³¹. Si bien no es un estabilizador automático, esta modalidad de acceso rápido al crédito podría sistematizarse y, en particular, estos organismos podrían facilitar la formulación e implementación ágil de programas bilaterales o subregionales de inversión —en áreas como infraestructura— durante la etapa de contracción del ciclo. El refuerzo de la arquitectura financiera regional podría apoyar los objetivos de la integración económica y contribuir a la política contracíclica, particularmente en economías pequeñas abiertas.

La consolidación de mercados subregionales o regionales ampliados podría aumentar el ámbito geográfico del efecto de medidas contracíclicas adoptadas por cada país. Ello podría lograrse, como se está intentando en Centroamérica y como se ha hecho en la Unión Europea, mediante la constitución de un mercado único que permita la libre circulación de mercancías. Son necesarios acuerdos que eviten el cobro de impuestos a las ventas (IVA e impuestos selectivos) en frontera³², así como mejoras de transporte e infraestructura y arreglos logísticos en las aduanas que reduzcan los costos de transacción entre países (Funes, 2011). En este sentido, hay experiencias valiosas que fortalecer como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA-COSIPLAN-UNASUR) y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica).

³¹ Varios países de América Latina y el Caribe tuvieron acceso a nuevas facilidades implementadas por el FMI, tales como la Flexible Credit Line (FCL), los acuerdos stand-by “precautorios” y la modalidad de “acceso rápido” del Servicio de Shocks Exógenos (Exogenous Shocks Facility, ESF). Los once acuerdos firmados en 2009 tuvieron lugar bajo estas nuevas modalidades. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana acordaron stand-by precautorios; México (47.000 millones de dólares) y Colombia (10.500 millones de dólares) accedieron a la FCL. Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas obtuvieron créditos del Servicio de Shocks Exógenos, y Belice y Saint Kitts y Nevis accedieron a la asistencia de emergencia por desastres naturales (ENDA, por su sigla en inglés). En la primera mitad de 2010, El Salvador y Jamaica firmaron acuerdos stand by no precautorios, Granada amplió su acuerdo de servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (PRGF) y México extendió la línea flexible de crédito que obtuvo en 2009. Véase Jiménez y Lorenzo (2010) y CEPAL (2010a).

³² Para que los gobiernos no tengan pérdidas fiscales, esos ingresos se pueden compensar mediante otros mecanismos recaudatorios.

b) Fiscalidad y cambio estructural

La política fiscal debe ir más allá de los aspectos cuantitativos y de reglas numéricas sobre la deuda pública, el déficit o el gasto. Es necesario que tome en cuenta el impacto de las finanzas públicas sobre los objetivos del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución del ingreso. En tal sentido, importan no solo el gasto público sino también su calidad, dado que afecta de manera decisiva la trayectoria de largo plazo de la economía (Stiglitz, 2002). Entre los componentes más importantes del gasto público, se encuentran el gasto social y la inversión pública en infraestructura, salud y educación, como se verá en la sección siguiente. El gasto en inversión pública puede compensar la disminución del gasto privado en épocas de contracción; además, permite sentar las bases para un mayor crecimiento de largo plazo ya que aumenta el acervo de capital y puede cambiar la estructura productiva. Por ello, se debe evitar el uso del gasto social y la inversión pública como variables de ajuste en la etapa recesiva del ciclo, como suele ocurrir en la región, aunque no fue el caso en la crisis de 2008-2009 (véase el capítulo III).

A continuación, se destacan dos áreas con potencial para combinar el aumento en los recursos fiscales con estrategias y líneas de acción para avanzar en el cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Sus efectos pueden ser poderosos en la medida en que cambien los incentivos de rentabilidad entre sectores, internalizando externalidades negativas y reduciendo la tasa de agotamiento de recursos no renovables. Las externalidades a corregir se dan tanto en la producción como en el consumo, en lo que se llamó la “modernización de escaparate” en el capítulo II.

Un primer ejemplo es la reforma fiscal ambiental³³. La eliminación de subsidios al consumo de combustibles fósiles y un buen diseño de impuestos ambientales son fundamentales para corregir precios relativos e internalizar externalidades negativas (Ekins y Speck, 2011; Kreiser y otros, 2011; Cnossen, 2005). Ello contribuiría a generar los recursos necesarios para un cambio estructural hacia sectores intensivos en conocimiento y bajas cargas contaminantes. La reforma fiscal ambiental debe estar acompañada de un conjunto de regulaciones que apoyen estas transformaciones con incentivos económicos y señales de precios adecuados y un marco institucional apropiado. En la región, una reforma con esta orientación permitiría incrementar el espacio fiscal y reducir las brechas en la distribución del ingreso, pues los costos ambientales recaen sobre todo en la población más pobre.

Hay espacio para reducir subsidios al consumo de combustibles fósiles, especialmente la gasolina, implementando mecanismos compensatorios para los sectores de menores ingresos y reconociendo que algunos países en tempranas etapas de desarrollo consideran que tales subsidios pueden ser un instrumento eficaz para impulsar su industrialización. La disyuntiva (*trade-off*) no es fácil; superarla implica fortalecer los esfuerzos para desarrollar nuevas tecnologías, por ejemplo para la producción de bienes y servicios sustitutivos, como nuevas formas de transporte público. Por su parte, el aumento de los impuestos ambientales tiene un gran potencial recaudatorio, entre otras razones por la fuerte expansión del parque de automóviles en la región. Datos para los países de la OCDE indican que los impuestos a los energéticos y los vehículos automotores alcanzan entre el 1,5% y el 2% del PIB (véase OCDE, 2010).

Reformas fiscales ambientales, regulación adecuada, compras públicas verdes, incorporación de criterios ambientales en los proyectos de inversión, apoyo al crédito, políticas sectoriales alineadas, entre otros, generan un marco adecuado para el cambio estructural con sostenibilidad ambiental.

³³ La CEPAL ha estado insistiendo en la necesidad de aplicar reformas fiscales ambientales en el marco del programa de cooperación “Promoción del desarrollo sostenible y la cohesión social en América Latina y el Caribe: Invirtiendo en bienes públicos regionales”, implementado durante el período 2010-2012 con el apoyo financiero y técnico del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

Un segundo ejemplo es una buena “gobernanza” de los recursos naturales. En el contexto del auge de precios de los productos básicos, en la región entre 2004 y 2010 la renta del sector minero como porcentaje del PIB casi se cuadruplicó, y la del sector de hidrocarburos se duplicó, en relación con el promedio de 1990-2003³⁴. Sobre la base de esta renta, el Estado recauda impuestos, regalías y otros tributos.

Una buena “gobernanza” de los recursos naturales comprende las políticas soberanas de los países sobre la propiedad de esos recursos y la apropiación y distribución de sus rentas para maximizar su contribución al desarrollo. En este contexto, es clave combinar los siguientes objetivos:

- Lograr una mayor captación, con progresividad, de las rentas de los sectores extractivos en los ciclos de auge de precios, sin perjudicar el dinamismo de la inversión.
- Canalizar los recursos captados hacia inversiones en capacidades, innovación y desarrollo tecnológico, infraestructura y otras de largo plazo. La inversión eficiente de las rentas de recursos no renovables es un criterio básico de la sustentabilidad a largo plazo, conocido como la Regla de Hartwick³⁵.
- Institucionalizar un adecuado manejo macroeconómico de esas rentas, evitando sus efectos negativos sobre el tipo de cambio y el aparato productivo.

Lograr una mayor captación de las rentas frente a auges de precio implica ajustes al marco regulatorio y al tratamiento fiscal. En contraste con el sector de hidrocarburos —donde son práctica común los contratos de producción compartida e impuestos a ganancias extraordinarias (*windfall taxes*), entre otros instrumentos—, los regímenes fiscales del sector minero han sido más lentos en incorporar instrumentos progresivos frente a utilidades extraordinarias, una vez que los proyectos recuperan sus costos hundidos de exploración e inversión de capital, y alcanzan o superan umbrales crecientes en sus tasas de retorno³⁶.

Los países de América Latina y el Caribe han tenido dificultades para traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo. Persisten desafíos en la organización eficiente y la creación de la institucionalidad que tienen especial importancia en el actual ciclo de precios. Esto demanda construir consensos políticos para mejorar las instituciones, marcos regulatorios e instrumentos de política que rigen la explotación de los recursos no renovables.

³⁴ Véase CEPAL (2012a). Este documento examina la participación de los Estados en la renta económica de los sectores minería e hidrocarburos, durante la última década. Por ejemplo, la renta estimada del sector minero regional pasó de un promedio de 0,54% del PIB durante el período 1990-2003, a un promedio de 2,08% del PIB durante el período 2004-2010 (World Development Indicators, Database 2011).

³⁵ La regla de Hartwick define el monto de inversión en capital producido (edificios, carreteras, acervo de conocimientos, entre otros) que se necesita para compensar una caída del acervo de recursos naturales. Ese monto permite mantener el nivel de vida de una sociedad en un futuro indefinido (Hartwick, 1977).

³⁶ La principal excepción en el sector minero en la región es el contrato del proyecto Pueblo Viejo, firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y Barrick Gold Corporation. Este contrato incorpora la condición de que, una vez que el proyecto haya alcanzado la tasa interna de retorno de 10%, el Estado entra a participar con un 28,75% en la utilidad neta. En combinación con regalías del 3,2% e impuestos sobre la renta del 25%, este instrumento aproximaría la participación del Estado dominicano en los flujos netos del proyecto a casi un 50%. Ejemplos de instrumentos progresivos en el sector de hidrocarburos pueden verse en FMI (2010).

2. Políticas monetaria y cambiaria

a) Grados de libertad de la política monetaria

Los objetivos de la política monetaria comprenden una inflación baja y estable, moderar las fluctuaciones cíclicas de las variables reales y contribuir a la determinación de los principales macroprecios para promover el desarrollo. Además está estrechamente vinculada con la estabilidad y solvencia del sector financiero, por lo cual es necesaria su coordinación con la política macroprudencial y de control de los flujos de capital transfronterizos. También es necesaria su coordinación con otras políticas, como la fiscal, la industrial y las políticas de ingresos. La estrategia que adopte la autoridad monetaria de cada país dependerá en buena medida de las características estructurales de su economía y la coyuntura externa (evolución de los términos de intercambio, exposición a choques en la liquidez internacional, cambios en las expectativas de la demanda externa, entre otros).

El papel de la política monetaria está condicionado por la respuesta de los flujos de capital a cambios en las tasas de interés en economías que han liberalizado la cuenta financiera, el llamado “trilema” descrito en el capítulo IV³⁷. A lo largo del documento, se ha mostrado la importancia estratégica del nivel, la varianza y la dinámica del tipo de cambio real en una perspectiva de mediano y largo plazo. La profundización de la globalización financiera, luego de la caída del régimen de paridades fijas de Bretton Woods, y en particular durante las últimas dos décadas, ha puesto en evidencia las limitaciones que enfrentan las autoridades monetarias para practicar una política monetaria autónoma, manteniendo, al mismo tiempo, cierto control sobre la trayectoria del tipo de cambio, en especial en los países más integrados a los mercados financieros internacionales (Eatwell y Taylor, 2000). Estas limitaciones, como se vio en el capítulo IV, manifiestan la importancia del canal cambiario en la región.

Una política monetaria contracíclica que eleve la tasa de interés durante la etapa de auge puede entrar en conflicto con el efecto procíclico resultante del ingreso de capitales que estimula, lo cual favorece la apreciación del tipo de cambio. Si bien esta apreciación durante la etapa de expansión puede contribuir a mantener la inflación bajo control, al estimular las importaciones y castigar las exportaciones aumenta el déficit externo y desalienta la inversión y el empleo en la producción de bienes y servicios transables. Con frecuencia, los precios de los bienes transables caen en relación a los no transables, tendencia no sostenible en un contexto de creciente desequilibrio de la cuenta corriente. La percepción de vulnerabilidad puede entonces conducir a una interrupción de los ingresos de capital. Viceversa, durante la etapa de contracción puede invertirse el proceso; la reducción de la tasa de interés provoca una salida de capitales que contribuye a una depreciación del tipo de cambio. Esto estimula la inflación y da lugar, como respuesta, a un aumento de la tasa de interés para combatirla, con lo que se agudiza la etapa de contracción.

El uso de la política monetaria con el objetivo de sostener un tipo de cambio competitivo también tiene problemas, que se manifiestan en una mayor presión inflacionaria. En este caso, puede ser necesario reducir el ritmo de expansión de la demanda agregada mediante mecanismos diferentes de la tasa de interés, por ejemplo, la política fiscal, lo que entra en conflicto con su uso para objetivos del desarrollo. La respuesta a este tipo de desafío puede darse en varios niveles complementarios.

³⁷ El trilema postula la imposibilidad de que una economía cuente, al mismo tiempo, con i) libre ingreso y egreso de capitales del exterior, ii) una política monetaria autónoma y iii) un objetivo para el tipo de cambio.

Una primera línea de respuesta consiste en modificar las condiciones de partida del trilema, limitando el libre ingreso y egreso de capitales de corto plazo. Al restringir estos movimientos, las modificaciones en la tasa de interés no generarán las oportunidades de arbitraje que atraen capitales del exterior, limitando su impacto sobre el mercado de cambios. La regulación de los flujos de capitales de corto plazo otorga más grados de libertad en el ejercicio de la política monetaria, permitiendo contener la expansión de la demanda agregada cuando se acelera excesivamente, pero sin los riesgos de generar una situación insostenible en el sector externo. A su vez, al reducir las necesidades de intervención en el mercado de cambios en momentos de elevada afluencia de capitales, este tipo de regulación reduce el costo cuasi-fiscal asociado a estas intervenciones. Con el fin de dotar a la política cambiaria de mayores grados de libertad, en varios países de la región se han introducido medidas para reducir las posibilidades de obtener ganancias elevadas de corto plazo mediante el arbitraje de tasas (*carry trade*)³⁸.

En el apartado siguiente se discuten más detalladamente los distintos tipos de controles a los flujos internacionales de capital y sus principales efectos. Una política complementaria de regulación de la cuenta financiera es la regulación macroprudencial de los sistemas financieros internos, cuyo análisis también se desarrolla en el apartado siguiente. Al restringir el ritmo en que se expande el crédito interno en la fase alcista del ciclo, la regulación macroprudencial puede cumplir —además de su objetivo original de mitigar el riesgo sistémico de los sistemas financieros internos— un papel contracíclico complementario al de la política monetaria desde el punto de vista antiinflacionario.

Una segunda línea de respuesta consiste en otorgar a la política fiscal un papel más gravitante en el manejo de la demanda agregada. Este papel será mayor cuanto menor sea el grado de autonomía de la política monetaria (mayor apertura de la cuenta financiera). Esto exige evaluar las disyuntivas (*trade offs*) entre el uso de la política fiscal como herramienta antiinflacionaria y su uso como motor del crecimiento de largo plazo.

Cuando el factor desencadenante de la inflación es exógeno (típicamente, el aumento de precio de algún insumo básico o de alimentos), la experiencia internacional muestra que existen instrumentos de intervención (por ejemplo, impuestos o aranceles variables aplicados al consumo interno o al comercio exterior) que pueden contribuir a la contención de la inflación, disminuyendo la necesidad de una política monetaria o fiscal contractiva (Jones y Kwiecinski, 2010).

Por ese motivo, en el análisis de corto plazo de la interrelación entre política monetaria y cambiaria, e inflación y crecimiento, es necesario distinguir entre presiones de oferta y presiones de demanda. Si el origen de la aceleración inflacionaria proviene de choques de los precios internacionales, habría que recurrir a instrumentos de estabilización que reduzcan su volatilidad, evitando efectos al alza sobre las expectativas inflacionarias.

Estos dilemas de política económica no resultan sencillos de resolver en la práctica. Si la política monetaria relega, aunque sea parcialmente, su tradicional papel antiinflacionario en pos de un objetivo cambiario (o, más genéricamente, de la preservación del equilibrio externo) y transfiere a la política fiscal el papel de contener eventuales aumentos de la inflación, puede restringirse en demasía el radio de acción de las políticas de inversión pública. En este sentido, se debería tener mayor tolerancia a la inflación de corto plazo derivada de grandes paquetes de inversión que generan demanda antes de concretar el aumento de la capacidad productiva; esta

³⁸ Tal fue el caso de Chile a comienzos de los años noventa, Colombia desde esos mismos años hasta el presente, la Argentina luego de la reestructuración de su deuda a comienzos de 2005, y el Brasil y el Perú más recientemente.

conducta evitaría que se interrumpiera tempranamente el proceso de inversión. Por esta razón, entre otras, la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal es esencial para moderar los ciclos y resolver conflictos entre objetivos de crecimiento y de estabilidad de precios³⁹.

Una tercera línea de respuesta remite a las políticas de ingreso que se basan en la coordinación de los aumentos de precios y salarios entre sindicatos y empresarios. Este tipo de política busca reducir el ritmo de aumento de precios y salarios mediante acuerdos con el propósito de evitar medidas recesivas. Esto solo resulta viable donde las organizaciones de trabajadores y empleadores son fuertes y representativas, con capacidad de llegar a compromisos creíbles y verificables⁴⁰.

b) Política cambiaria: efectos sobre la diversificación productiva y la distribución

La experiencia de la región en las últimas décadas indica que es necesario evitar que el tipo de cambio sea la única variable de ajuste ante desequilibrios externos. Una política macroeconómica estabilizadora debiera contemplar, especialmente ante la perspectiva o la presencia de un período de auge de ingresos de capital, políticas que eviten fluctuaciones excesivas del tipo de cambio en el corto plazo que causen efectos negativos permanentes en la asignación de recursos. Esto implica tener un tipo de cambio flexible administrado, que presenta ventajas frente a la rigidez de los regímenes de tipo de cambio fijo.

Un instrumento para lograr una mayor estabilidad de un tipo de cambio competitivo es una política de gestión de las reservas internacionales. En la implementación de esta política se deben considerar los beneficios y costos de acumular reservas. Entre los primeros, estaría disuadir movimientos especulativos de capitales de corto plazo y la protección frente a salidas súbitas de capital. Un acervo de reservas internacionales lo suficientemente holgado permitiría evitar ajustes repentinos de la balanza de pagos, especialmente durante la etapa de contracción del ciclo, cuando aumentan los peligros de devaluaciones repentinas o bruscas. Entre los costos, se encuentra el menor rendimiento de las inversiones de corto plazo que se pueden realizar con las reservas internacionales, en contraste con el uso alternativo que se les puede dar a estos recursos. Cuando no hay esterilización de la acumulación de reservas, existe un costo adicional asociado a presiones inflacionarias. Por el contrario, cuando va acompañada de medidas de esterilización debe tomarse en cuenta el costo cuasi-fiscal⁴¹.

A su vez, impulsar políticas para aumentar la productividad, elevando la competitividad para un mismo valor del tipo de cambio nominal, también contribuye a reducir la presión sobre el tipo de cambio. Una mayor diversificación de la economía en la dirección del aumento de la calidad de la canasta de bienes genera condiciones de competitividad que van más allá de la variable precio (*non-price competition*) y permite cierta independencia de la rentabilidad de la inversión respecto al tipo de cambio real⁴².

³⁹ Un mecanismo institucional para facilitar esta coordinación sería un comité o gabinete de política económica que busque compatibilizar los objetivos de las áreas macroeconómica y financiera, con los de las áreas productivas y sociales.

⁴⁰ Para una discusión sobre el papel de las políticas de ingreso en la administración del ciclo económico, véase Abeles, Gerstenfeld y Vega, 2011, secciones 2 y 3).

⁴¹ Un análisis del impacto cuasi-fiscal y la sostenibilidad de la política de esterilización asociada a una política tendiente a evitar la apreciación cambiaria puede verse en Frenkel (2007).

⁴² Existe una importante literatura que destaca la relevancia del tipo de cambio como instrumento de desarrollo productivo y de estabilidad macroeconómica real (Ffrench-Davis, 2010a; Rodrik, 2011).

Además, para apoyar los esfuerzos de los gobiernos que buscan evitar sobreajustes innecesarios en el tipo de cambio, la arquitectura financiera internacional (tanto la global como la regional) debería implementar financiamientos compensatorios oportunos, suficientes y bajo condiciones que impulsen el desarrollo.

En la relación entre la política cambiaria y la distribución del ingreso, es necesario considerar el impacto negativo de las depreciaciones cambiarias sobre el salario real (Díaz-Alejandro, 1963; Krugman y Taylor, 1978). A igualdad de otras condiciones, el salario real aumentará o disminuirá en la medida en que se aprecie o deprecie el tipo de cambio. La relación positiva entre salario real y apreciación cambiaria ha llevado a algunos analistas a calificar episodios de apreciación cambiaria prolongada, que a la postre son insostenibles, como situaciones de “populismo cambiario” (Dornbusch y Edwards, 1991; Bresser-Pereira, 2010, cap. 4). Se trata, como se ha visto, de situaciones en que el salario real se eleva artificialmente, al tiempo que se deteriora el saldo en cuenta corriente y se contrae la generación de empleo, debido al efecto negativo de la apreciación sobre la producción de los sectores transables. Sin embargo, mantener tipos de cambio real competitivos puede generar trayectorias de aumento del salario real sostenibles en el tiempo, en la medida en que permitan mayor acceso al mercado mundial, ganar economías de escala y un rápido crecimiento del producto, la productividad y el empleo⁴³.

La política de defensa de la competencia, al igual que las políticas de ingreso, tiene un papel importante: la primera, para evitar traslaciones desproporcionadas de costos a precios por parte de empresas con elevado poder de mercado; las segundas, para morigerar la intensidad de la puja distributiva en el proceso de formación de precios y salarios.

En suma, es necesario garantizar que el crecimiento de la masa salarial no se rezague frente al aumento del PIB nominal. Para ello, el “efecto precio” (caída de los salarios reales ante la depreciación del tipo de cambio nominal en el corto plazo) debe ser más que compensado por el “efecto empleo” (expansión de puestos de trabajo ligada a la mejora de la rentabilidad del sector transable y al aumento de la inversión y la mayor demanda de trabajo en el largo plazo) sumado al “efecto productividad” (asociado al crecimiento más rápido y al acceso a las economías de escala en el mercado internacional (Kaldor-Verdoorn)).

3. Política macroprudencial

El objetivo de la regulación macroprudencial es preservar la estabilidad del sistema financiero mediante la minimización del riesgo sistémico (Correia, Jiménez y Manuelito, 2009)⁴⁴. Esto permite evitar la contracción (expansión) excesiva de las hojas de balance de instituciones financieras que suele primar en la fase recesiva (expansiva) del ciclo económico, así como controlar sus costos económicos y sociales (Hanson, Kashyap y Stein, 2011).

⁴³ Debe tenerse en cuenta el grado y la velocidad con que se transfieren a precios las variaciones del tipo de cambio nominal (*pass-through*), afectando la tasa de inflación. Si este efecto es fuerte, una devaluación redundará en un aumento importante de los precios internos, sin que el tipo de cambio real se vea afectado de forma sustancial.

⁴⁴ Este ha sido definido como “el riesgo de interrupción de los servicios financieros causado por un trastorno de la totalidad o de parte del sistema financiero que puede tener importantes repercusiones negativas sobre la economía real”. Los riesgos sistémicos tienen dos dimensiones relevantes: una temporal, que se refiere a cómo evoluciona en el tiempo el riesgo del sistema financiero, cómo se acumula y cómo se vincula con el ciclo económico real; y otra intersectorial, que trata sobre cómo se distribuye el riesgo a través del sistema financiero y qué interconexiones y exposiciones comunes pueden existir entre sus agentes (FMI, 2010). Véase Kaufman y Scott (2003).

Hasta la fecha las medidas macroprudenciales contracíclicas en la región se han limitado al aprovisionamiento dinámico aplicable a las pérdidas crediticias, como en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú⁴⁵. Respecto de regulaciones contracíclicas relativas al capital de las instituciones financieras, las propuestas son más diversas.

Para aminorar la prociclicidad de la actual norma para el capital (la razón entre el capital y los activos ponderados por riesgo), se ha propuesto emplear, en forma complementaria, un límite al apalancamiento sobre la base de la razón entre el *Core capital* o *Tier 1 capital* (Financial Services Authority, 2009) y los activos brutos (es decir, sus créditos, pero esta vez sin ponderarlos por riesgo)⁴⁶. Se argumenta que es una medida más robusta de la solvencia de una institución financiera y es a la vez menos procíclica que el criterio aplicado actualmente. Una segunda propuesta consiste en requisitos dinámicos de capital, crecientes en las fases de expansión del crédito y menores durante fases declinantes, con lo que el comportamiento procíclico del crédito se aminoraría, por cuanto el costo (la necesidad de captar nuevo capital) subiría en las fases ascendentes del ciclo.

En materia de liquidez, el debate recién se inicia y se anticipa que la regulación de ese aspecto cobrará inclusive mayor importancia que la referida al capital, adoptando medidas que tenderán a restringir la transformación de plazos, reduciendo la distancia entre la estructura de plazos de activos y pasivos. Ello, si bien conlleva un costo en términos de la capacidad para apoyar emprendimientos de largo plazo, tiene el beneficio de promover un sistema financiero más estable, con positivas consecuencias para el crecimiento de largo plazo.

Los instrumentos de regulación macroprudencial interna están diseñados con el objetivo primario de prevenir la inestabilidad y fragilidad financiera; en la práctica, pueden generar efectos semejantes a los de una política monetaria contracíclica, induciendo cambios en la demanda agregada, pero sin que resulte estrictamente necesario modificar la tasa de interés de política y, por ende, con menores efectos secundarios en el mercado de cambios. En efecto, en la fase de auge (declive) del ciclo, la política macroprudencial tiende a mitigar (estimular) el crecimiento del crédito interno que se destina por lo general a aumentar el consumo del sector privado evitando que el peso del ajuste (estímulo) en la demanda agregada recaiga enteramente sobre las políticas monetaria y fiscal. Así, la regulación macroprudencial puede contribuir a distribuir la carga de las medidas contracíclicas entre una gama más amplia de instrumentos, mejorando las posibilidades de éxito y disminuyendo los efectos colaterales no deseados asociados a la aplicación de cada instrumento aisladamente.

Desde el punto de vista macroprudencial, las regulaciones de la cuenta financiera son claves para mitigar el impacto local de los flujos financieros internacionales más volátiles. Además, puede incidir de manera efectiva en el comportamiento de las entidades financieras locales y en las decisiones de cartera de los agentes externos, influyendo sobre el saldo de la cuenta financiera. Dadas las dificultades para controlar esta cuenta, existen posiciones que sugieren concentrar los esfuerzos en la regulación macroprudencial (Calvo, 2010).

⁴⁵ En Colombia, por ejemplo, los bancos llegaron a un acuerdo con la superintendencia para que una parte de sus ganancias se depositara en un fondo para reservas para atender emergencias. En el Brasil, se aplican (*de facto*, no *de jure*) reservas de capital ajustadas cíclicamente.

⁴⁶ El *Core capital* o *Tier 1 capital* se refiere a la parte del capital regulatorio que es directamente aportada por los accionistas. Una aproximación a él (las definiciones varían caso a caso) es el patrimonio efectivo, excluyendo los bonos subordinados.

Más aun, la regulación de la cuenta financiera es un complemento necesario de las políticas cambiarias de “flotación administrada”, pues aumenta la autonomía de las decisiones de política monetaria respecto a la dinámica de los mercados de divisas. Sin regulación de la cuenta financiera, la opción por un régimen de flotación administrada implicaría relegar casi por completo la posibilidad de ejercer una política monetaria autónoma.

4. Regulación de la cuenta financiera

La liberalización de la cuenta financiera luego de las reformas partía del supuesto de que el libre movimiento internacional de capitales estimularía el crecimiento. Desde esa perspectiva, una apertura no total a los flujos de capital transfronterizos atentaría contra la diversificación de riesgos a escala global y reduciría la inversión en los países en desarrollo, disminuyendo su crecimiento en el largo plazo⁴⁷.

Sin embargo, la volatilidad y abrupta reversibilidad de los flujos de capitales ha operado como factor de propagación de crisis financieras, acentuando la volatilidad macroeconómica, con consecuencias adversas sobre el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso (Akyuz, 2012; Easterly, 2001). La mayor inestabilidad macroeconómica asociada a la volatilidad de los flujos transfronterizos acrecienta las tendencias procíclicas de las restantes políticas públicas, reduciendo el margen de maniobra para que los gobiernos utilicen medidas contracíclicas (Kaminsky, Reinhart y Végh, 2005). En tal sentido, la administración de los flujos financieros transfronterizos emerge como una condición necesaria para avanzar hacia una política macroeconómica más integrada con los objetivos de la política industrial (Ffrench-Davis, 2005; Ocampo, 2009 y 2011).

Existen dos tipos de instrumentos para regular la cuenta financiera (Epstein, Grabel y Jomo, 2003). Los instrumentos directos se asocian a medidas administrativas como prohibiciones o límites cuantitativos a los flujos de capital. Los indirectos —o basados en precios— normalmente se asocian a medidas que encarecen los flujos, como los impuestos explícitos o encajes no remunerados sobre los mismos. Los impuestos explícitos se basan en un cobro porcentual, en general establecido sobre el monto bruto de capital proveniente del exterior. Los encajes no remunerados constituyen una obligación para los potenciales inversores externos de depositar en el banco central —y sin recibir pagos de interés— una fracción de los capitales que ingresan al país; en la práctica su efecto es equivalente al de un impuesto⁴⁸.

La región ha tenido variadas experiencias de regulación de la cuenta financiera. La experiencia de Chile en el primer quinquenio de los años noventa fue exitosa⁴⁹. Más recientemente hay intentos de regulación para evitar apreciaciones excesivas del tipo de cambio, entre los cuales son de destacar

⁴⁷ En tal sentido, resulta notorio que durante la década de 1990 se discutiera en el seno del Fondo Monetario Internacional la posibilidad de reformar el Artículo VI de su Convenio Constitutivo, que habilita a los países miembros para el uso de controles al ingreso y egreso de capitales del exterior. El proyecto fue frustrado por la crisis financiera asiática de 1997.

⁴⁸ Véase el cálculo de la tasa de impuesto implícita en los encajes en de Gregorio, Edwards y Valdés (2000), y Ocampo y Tovar (2003).

⁴⁹ En ese momento, Chile enfrentó una significativa oferta de financiamiento externo, que llevó a las autoridades a regular el monto de ingreso de capitales y su composición, encareciendo los flujos de corto plazo mediante la aplicación de un encaje no remunerado depositado en el Banco Central, que proporcionó espacio efectivo para aplicar, simultáneamente, políticas contracíclicas tanto a nivel monetario como cambiario (Magud y Reinhart, 2006; Edwards y Rigobon, 2009). En el segundo quinquenio de los años noventa Chile cambió de política y redujo el poder regulador del encaje hasta liberar la cuenta de capitales en 2001 (Ffrench-Davis, 2010b, cap. IX; Le Fort y Lehmann, 2003).

los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú (CEPAL, 2009; CEPAL, 2010a, cap. II)⁵⁰. Asimismo, varios países han ampliado el número de instrumentos para regular los flujos de capital transfronterizos. Costa Rica (2012), El Salvador y el Perú (2010-2011) han implementado encajes no remunerados a los pasivos bancarios con el exterior a plazos cortos para sesgar el fondeo externo bancario hacia plazos mayores. Chile y El Salvador cuentan con encajes sobre préstamos del exterior a la banca menores a ciertos plazos y en Costa Rica se espera que estén operativos en 2012. El Perú destaca por el uso de estos instrumentos en años recientes con el objetivo de sesgar el fondeo bancario externo hacia el largo plazo. En 2007, en el marco de un escenario de entradas de capitales, se exceptuó en este país a los préstamos externos de largo plazo del encaje existente en aquel momento para las obligaciones externas (que era del 30%). Esto abarató esta forma de fondeo y mejoró el perfil de los pasivos bancarios, haciendo a la banca menos vulnerable a un cambio en las condiciones financieras externas. En 2008, los encajes se eliminaron para hacer frente a las restricciones de liquidez imperantes; pero a principios de 2010, los renovados influjos de capital llevaron a imponerlos nuevamente sobre préstamos externos a la banca a plazos menores a dos años (Terrier y otros, 2011).

En la región existe un debate acerca de la efectividad de este tipo de regulaciones debido a la capacidad de los agentes económicos de sortear o eludir los esquemas regulatorios mediante la creación de nuevos instrumentos financieros, no contemplados en la reglamentación original. Autores como Stiglitz y otros (2006) consideran que no es necesario que las intervenciones sean completamente efectivas para justificar su aplicación. El propósito de las regulaciones al ingreso de capitales es reducir el monto de los ingresos de corto plazo, alterando su composición hacia los proyectos de inversión de largo plazo, penalizando su salida “prematura” e incrementando la autonomía de las políticas monetaria y cambiaria. También ayudan a administrar la política cambiaria en momentos de salida de los fondos especulativos (*flight to quality*), reduciendo la vulnerabilidad financiera y externa asociada a reversiones abruptas de capitales (*sudden stops*) (Magud y Reinhart, 2006).

Sin una regulación efectiva de los flujos de capital de corto plazo, la inestabilidad de los mercados financieros internacionales tiene implicaciones negativas para la distribución del ingreso. Los sectores más pobres tienden a sufrir los mayores costos de las crisis cambiarias y financieras, en la forma de aumentos del desempleo y caídas de los salarios reales. En el caso de los países en desarrollo, la debilidad de las redes de protección social amplifica los efectos negativos de la crisis. Más aun, la asimetría en la movilidad internacional de los factores productivos (inmovilidad del trabajo versus movilidad del capital) conlleva un mayor poder de negociación del capital respecto de los trabajadores (especialmente no calificados), lo que también genera impactos distributivos.

5. Comentarios finales

El análisis realizado en esta sección muestra la necesidad de ampliar los objetivos e instrumentos de la política macroeconómica, así como de aumentar la coordinación entre las autoridades a cargo de sus distintas áreas, y entre estas y las entidades responsables de las políticas industriales y sociales. Se ha resaltado asimismo la importancia de contar con un espacio fiscal que posibilite la

⁵⁰ El Brasil, por ejemplo, cuenta con un impuesto explícito sobre las entradas de capitales (el impuesto a las operaciones financieras, IOF). Este impuesto fue eliminado en octubre de 2008 después de la caída de Lehman Brothers, en un escenario de fuerte iliquidez externa; pero fue reinstaurado —dejando fuera de él a la inversión extranjera directa (IED) y a los créditos externos a bancos y empresas de plazo mayor a 3 años— a finales de 2009, en un escenario de fuertes ingresos de capitales al país y presiones a la apreciación de su moneda.

aplicación de políticas contracíclicas y asociar la estructura de la tributación y la calidad del gasto a los objetivos del desarrollo.

Los instrumentos existen y ya hay experiencias exitosas de su uso. El desafío radica menos en la elección sobre qué instrumentos usar, o discutir su utilidad, y mucho más en contar con (o construir) la base institucional y los apoyos políticos necesarios para su efectiva implementación y funcionamiento.

Los instrumentos propuestos sobre los movimientos de capital transfronterizos y regulación del sistema financiero requieren de una negociación compleja con un sector económico muy concentrado y organizado, con fuertes conexiones internacionales, siendo este un problema clásico de acción colectiva (*collective action*). Otros instrumentos inciden sobre el tipo de cambio real, con efectos fuertes sobre el poder de compra de los trabajadores y las clases medias. No es raro que el “populismo cambiario” sea tan frecuente en la experiencia de la región, ya que ofrece beneficios políticos inmediatos y costos que se postergan, al generar una percepción de poder de compra que no condice con los niveles reales de productividad y capacidad competitiva.

A partir de la crisis de 2008-2009, la sociedad civil ha aumentado sus demandas de una mayor regulación del sistema financiero, ante los enormes costos económicos, sociales y políticos causados por las alzas insostenibles en los mercados financieros e inmobiliarios. Este problema aumenta al darse la “socialización” de los desequilibrios del sector financiero cuando los gobiernos terminan asumiendo esos pasivos y transfieren el riesgo y los costos a las deudas soberanas y a la sociedad en su conjunto. Las dificultades que enfrenta Europa —así como las que atravesaron los Estados Unidos no mucho tiempo atrás (y que no han superado por completo) y las que sufrió el Japón en los años noventa (con efectos que perduran hasta hoy)— son ejemplos de estos costos y de lo difícil que es la recuperación posterior.

De la misma forma, también la experiencia de las décadas pasadas ha dejado muy claros los costos de una apreciación excesiva del tipo de cambio real. Estas apreciaciones han estado detrás de las fuertes crisis externas que vivió la región desde los años setenta, y que muchas veces se superponen y refuerzan con las crisis financieras internas. Evitar la apreciación excesiva es central para la estabilidad y el crecimiento económicos; el consenso internacional se ha movido en favor de una regulación más firme de los movimientos de capital de corto plazo.

Sin embargo, no debe olvidarse que un tipo de cambio real más alto implica, en el corto plazo, un efecto negativo sobre los salarios reales. Esto solo resultaría aceptable si la contrapartida fuera un aumento del empleo (de tal forma que no se reduzca la participación de la masa salarial en el producto) acompañado de tasas más rápidas de aumento de la productividad, con el salario real creciendo a la misma tasa. De esta manera, a lo largo del tiempo, se puede compensar la pérdida inicial.

Lograr acuerdos entre los principales actores (gobierno, empresarios y trabajadores) sobre la distribución de costos y beneficios, y compromisos de compensación viables son tareas que exigen un alto grado de construcción institucional.

C. Políticas sociales

En las secciones precedentes, se ha visto que la política macroeconómica y la política industrial deben articularse y no pueden ir por caminos separados. Ello, en aras de establecer sinergias entre corto y largo plazo, en que las políticas cambiarias, fiscales y financieras inciden no solo en la

amplitud y duración, costos y beneficios de los ciclos, sino que pueden generar incentivos o desincentivos para la inversión, la diversificación de la estructura productiva y, especialmente, la mayor convergencia o divergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Inversamente, una mayor diversificación productiva con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad es un acervo fundamental para amortiguar el efecto de los ciclos y crear capacidades endógenas para sostener la competitividad y avanzar en el cambio estructural.

La relación entre la política macroeconómica y la política industrial constituye la antesala para una serie de dinámicas que se dan en el ámbito del empleo y la distribución de las ganancias de productividad.

Las brechas de productividad conllevan brechas en la calidad del empleo, lo que, a su vez, segmenta el acceso a la protección social. En este sentido, el desafío último continúa siendo avanzar hacia la universalidad de la protección social. Ello implica: i) cubrir los vacíos históricos en el ámbito de la protección social, que se deben, en buena medida, a los déficits de cobertura del sistema contributivo y la falta de cobertura plena desde rentas generales del Estado, lo que priva a muchas personas del acceso oportuno a redes de protección; ii) mitigar los efectos de vulnerabilidad provocados por las fluctuaciones del crecimiento y el impacto de las crisis económicas, y iii) proteger, como ya se mencionó en el capítulo V, a la población temporalmente afectada por los cambios en el mundo del empleo ante los cambios estructurales que se procura impulsar.

En el ámbito de la seguridad social en el mundo del trabajo, el escenario de largo plazo, con un mayor peso de las actividades de alta productividad, traería aparejadas importantes mejoras. Pero en el tránsito hacia ese escenario es necesario establecer y fortalecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección. Estos instrumentos deben atender a las particularidades y requerimientos específicos que enfrenta cada sociedad y, dentro de esta, los diversos grupos de la población.

Bajo el paraguas amplio de la protección social, resultan relevantes en el contexto regional las políticas redistributivas más tradicionales, tanto de transferencias como impositivas, así como las políticas laborales. Dentro de las políticas laborales se incluyen las de protección de riesgos (fundamentalmente seguros de desempleo) y las movilizadoras (capacitación, intermediación laboral, generación de empleo), ambas imprescindibles para acompañar y potenciar el proceso de cambio estructural. Finalmente, el proceso de transformación hacia una estructura productiva más homogénea y con prevalencia de sectores de alta productividad implica cambios profundos en el mercado de trabajo que deben tener lugar en el marco de instituciones laborales fortalecidas, donde el salario mínimo y las negociaciones salariales jueguen un papel fundamental.

Se ha planteado, en este documento, que el proceso virtuoso de cambio estructural crearía las condiciones necesarias para la generación de empleo con derechos y de calidad. Es condición necesaria, pero no suficiente. Por lo mismo, la institucionalidad laboral debe diseñarse de manera tal que se creen y potencien círculos virtuosos entre aumentos de la productividad, aumentos salariales y generación de empleos de calidad (Weller y Roethlisberger, 2011). Esto implica, por un lado, reforzar la transmisión de una parte de las ganancias de productividad hacia las condiciones laborales (en forma de mejores salarios, otros beneficios monetarios y aspectos no monetarios de la calidad del empleo) y, por otro lado, fortalecer aspectos objetivos y subjetivos de la calidad del empleo que redundan en una productividad creciente. La normativa legal y la regulación por medio de la negociación colectiva son mecanismos que favorecen estas metas.

Por otra parte, las estrategias de crecimiento y de desarrollo que se centran en el aumento de la productividad, y en la creciente incorporación de conocimiento y tecnologías, requieren de saltos en capacidades humanas y mayor igualdad de oportunidades para desarrollarlas. Resulta difícil aprovechar eficientemente las nuevas inversiones y realizar las ganancias potenciales de productividad sin una fuerza de trabajo con capacidades y conocimientos crecientes. En forma complementaria, reducir brechas en capacidades permite capitalizar las nuevas inversiones en la estructura productiva, de manera tal que el empleo surta, a la vez, un efecto de mayor productividad y menores disparidades en ingresos laborales.

A continuación, se plantean propuestas en distintas esferas de las políticas laborales y sociales relevantes en el marco de los cambios por los que aboga el presente documento.

1. Políticas contracíclicas de empleo e ingreso

Los salarios inciden —conjuntamente con la productividad— en la competitividad de las empresas y las economías y en el consumo de los hogares y, de esta manera, en la demanda interna. Sesgar políticas en favor de solo una de estas dimensiones entraña consecuencias distributivas negativas. Así, políticas que sobreenfatizan el aspecto de los salarios como costos de producción tienden a incidir en una mayor desigualdad. Su continuidad como tendencia de largo plazo en regiones donde existe mucha desigualdad, como América Latina y el Caribe, es cuestionable por razones éticas y pone en peligro la sostenibilidad social de las pautas preponderantes del crecimiento económico⁵¹. A su vez, políticas que buscan estimular la demanda interna por medio de elevados aumentos salariales desvinculados de la evolución de la productividad pueden dar lugar a la aceleración de la inflación⁵², generando desequilibrios externos y poniendo en peligro la competitividad de muchas empresas, además de crear el riesgo de la eliminación de empleos de menor productividad. En consecuencia, las políticas de ingreso deben procurar equilibrios sostenibles entre ambos aspectos, tanto en sus objetivos de largo plazo como en su manejo a lo largo del ciclo.

La generación de empleo de calidad es un elemento clave de la lucha contra la pobreza, pero también un mecanismo para aumentar las capacidades de crecimiento de largo plazo. En las crisis que han afectado a las economías de la región, el empleo formal típicamente ha sido una variable de ajuste. Con diferencias entre los países, ello se expresó, en mayor o menor grado, en aumentos de la tasa de desempleo y de la informalidad, con distintas ponderaciones entre ambos mecanismos⁵³.

⁵¹ Se ha argumentado que una alta desigualdad tiene efectos negativos para el crecimiento económico, tanto respecto a su ritmo como respecto a su sostenibilidad de períodos de crecimiento (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2005; Bourguignon y Walton, 2007; Berg y Ostry, 2011). Uno de los factores que estuvo en las raíces de la crisis financiera que se desencadenó en los Estados Unidos en 2007 fue la compensación, mediante un creciente endeudamiento (tarjetas de crédito, crédito hipotecario) de la mayor desigualdad de los ingresos y su impacto en el poder de compra de los hogares de menores ingresos (OIT-IIEL, 2011).

⁵² En casos en que los aumentos de productividad sean mayores que el incremento de los salarios reales, como ha sucedido en la región en ciertos períodos, es viable y deseable que los salarios reales aumenten por encima de la productividad por un determinado período de tiempo.

⁵³ Como lo destaca Ros (2006), el salario no fue una variable alternativa de ajuste. Si bien históricamente los salarios reales en la región han sido más flexibles que, por ejemplo, en los Estados Unidos (González Anaya, 1999), caídas de los salarios reales tuvieron poco impacto en la mantención del empleo formal durante las crisis. Más bien, la pérdida de empleo formal y del poder de compra de los salarios fue simultánea, pues con frecuencia las contracciones del producto fueron acompañadas por una elevada inflación.

Las caídas de los salarios reales a causa de contracciones de la demanda laboral combinadas con fases de elevada inflación tienen, en general, un efecto de largo plazo. Por ejemplo, recién en 2005 los salarios reales del sector formal de México alcanzaron el nivel previo a la crisis de 1994-1995. Del mismo modo, en el Uruguay los salarios reales demoraron hasta 2010 para volver al nivel de 1999⁵⁴.

A su vez, la variabilidad del crecimiento afecta también en forma negativa al empleo en el largo plazo, por cuanto las pérdidas sufridas durante las recesiones no son suficientemente compensadas con ganancias durante las recuperaciones. Así, entre mediados de los años noventa y 2002, período en que se verificó una secuencia de fases de recesión seguidas por breves períodos de reactivación, la tasa de desempleo de muchos países de la región se caracterizó por un “serrucho ascendente”⁵⁵.

Durante la reciente crisis de 2008-2009, destacan dos aspectos que diferencian el desempeño del mercado laboral en relación con la situación en crisis anteriores. Ambos están relacionados con políticas públicas implementadas durante la crisis, que proveen lecciones para la implementación de políticas de empleo e ingreso contracíclicas (véase CEPAL/OIT, 2011).

En primer lugar, contrariamente a lo ocurrido en crisis anteriores, los salarios reales no cayeron durante 2009. En reacción al estancamiento o a la pérdida del poder de compra salarial en 2008, causados por el repunte inflacionario (sobre todo de alimentos), los salarios nominales aumentaron en forma marcada. Con posterioridad, la caída de la inflación de un 8,2% en 2008 a un 4,7% en 2009 en el promedio ponderado de la región, principalmente a partir de la caída de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, permitió que un porcentaje relevante de los incrementos nominales se tradujera en ganancias reales. Además, los países aplicaron políticas de salario mínimo, con lo que los salarios mínimos reales crecieron, en la mediana de 16 países, un 3,6%. De esta manera, la evolución de los salarios reales, tanto en el promedio como en sus niveles más bajos, contribuyó a estabilizar el poder de compra de los hogares de los asalariados.

En segundo lugar, en varios países se hicieron esfuerzos para proteger el empleo con protección social. A pesar de la contracción del PIB regional en 2009, el empleo formal creció levemente. A ello contribuyeron las expectativas favorables de muchas empresas de que la crisis sería pasajera, así como el hecho de que la actividad económica de la región repuntó con rapidez y fortaleza. Al respecto también jugaron un papel algunas políticas del mercado de trabajo vigentes o aplicadas durante la crisis (CEPAL, 2009)⁵⁶.

Además de las políticas orientadas a proteger el empleo con protección social, la región ha utilizado otros instrumentos laborales que se pueden aplicar eficientemente en la fase baja del ciclo y que pueden desarrollarse más. En este contexto, cabe resaltar los seguros de desempleo, que son estabilizadores automáticos por excelencia y han jugado un papel importante, en algunos países, durante las crisis. El mayor desarrollo de los seguros de desempleo existentes y la creación

⁵⁴ Los trabajadores que enfrentan períodos de desempleo tienden a sufrir pérdidas de calidad de empleo, así como de ingresos laborales, en sus trayectorias futuras (Bucheli y Furtado, 2002; Herrera y Hidalgo, 2003).

⁵⁵ Navarro (2009) encontró en un estudio de panel que el empleo tiene una elasticidad mucho mayor respecto al crecimiento económico durante las fases recesivas que en períodos de auge.

⁵⁶ Varios países han continuado aplicando políticas de formalización de empresas y relaciones laborales, que han incidido en aumentos significativos de los empleos cubiertos por la protección social, más allá de las tasas de generación de empleos nuevos. A ello contribuye el fortalecimiento de la inspección del trabajo, después de su debilitamiento, característico de los años noventa (Bensusán, 2009). A su vez, varios países facilitaron la inserción de trabajadores, amenazados por el despido debido al difícil contexto económico, a esquemas de capacitación.

de este instrumento en otros países son tareas clave para las políticas laborales que permitan combinar el manejo del ciclo económico con la protección de los ingresos de los trabajadores en el caso de pérdida de empleo.

Los países de la región tienen mucha experiencia en materia de programas de empleo público de emergencia, cuya función es la estabilización de los ingresos de los hogares en la fase baja del ciclo. Estos programas se centran prioritariamente en personas que no tienen un empleo formal y que, por lo tanto, tampoco están vinculadas a seguros de desempleo de carácter contributivo. Presentan la ventaja de que pueden ser aplicados y ampliados con rapidez en un contexto de choque, cuando existe un diseño previo adecuado. Por otra parte, plantean el desafío de su manejo a lo largo del ciclo, ya que típicamente hay resistencia a su eliminación en la fase expansiva. Por último, los programas sociales focalizados que estaban en operación pudieron ser extendidos rápidamente para estabilizar los ingresos de los hogares más necesitados, complementando las políticas laborales.

Un instrumento poco utilizado en América Latina y el Caribe, pero que ha sido efectivo en otras regiones, es la reducción negociada y parcialmente subsidiada de la jornada laboral (FMI, 2010). Este mecanismo combina la reducción de los costos de las empresas durante la crisis y una pérdida de ingresos laborales proporcionalmente menor que la reducción de la jornada (con cierta ganancia en términos de tiempo libre). Esto permitiría evitar pérdidas totales de empleo.

Durante la década pasada muchos países fortalecieron su institucionalidad laboral, lo que contribuyó a la mejor implementación de las políticas mencionadas (Weller, 2009). Pero es preciso reconocer que los recursos disponibles para estas políticas suelen ser escasos, lo que impide acelerar los procesos de descentralización y modernización requeridos para ampliar su cobertura y eficiencia.

En síntesis, las políticas de salario mínimo, seguros de desempleo o programas de empleo de emergencia, transferencias o programas sociales para los sectores más pobres y vulnerables pueden contribuir a mantener o aumentar la demanda agregada y reducir la duración de la etapa contractiva, actuando contracíclicamente en términos de empleo e ingresos.

2. Políticas laborales y redes de cuidado

Las políticas laborales tienen un papel fundamental como sostén e impulsoras del proceso de cambio estructural. Dentro de las políticas que se orientan a brindar ingresos a los trabajadores que pierden su empleo, resalta el efecto estabilizador de los seguros de desempleo. Más allá de su carácter de instrumento contracíclico, estos seguros, junto con programas de capacitación, pueden ser mecanismos compensatorios en procesos de cambio estructural que modificarán la composición sectorial de la demanda de trabajo calificado.

Como se vio en el punto anterior, en la región pocos países cuentan con seguro de desempleo, los que, por otra parte, tienen escaso alcance debido al gran peso del trabajo sin protección social. El cambio estructural conllevaría una expansión del trabajo protegido y, con ello, un mayor porcentaje de afiliados a la seguridad social, con efectos positivos en la recaudación del sistema. La ampliación de la cobertura de los seguros de desempleo sería, por lo tanto, resultado del aumento de la convergencia productiva, la formalización de empresas y la expansión de las empresas de mediana y alta productividad. Pero se hace necesario también avanzar en la implementación de estos programas en los países donde aún no existen. Los

aspectos específicos del diseño de nuevos programas (condiciones de elegibilidad, duración, tasa de reemplazo, financiamiento) requieren de detallados estudios preparatorios, así como de la consideración de las lecciones aprendidas de las experiencias de los países de la región que ya cuentan con estos sistemas.

En tanto la ampliación de la cobertura de los seguros no ocurra y parte de los trabajadores continúen desprotegidos, será necesario garantizar su cobertura mediante otros esquemas financiados por vías no contributivas.

Una deficiencia importante de los seguros de desempleo en la región es su escasa vinculación con políticas que buscan contribuir al mejor funcionamiento de los mercados laborales y la mejora de la calidad de la oferta de trabajo. Se suele incluir en este grupo de políticas a los servicios de intermediación laboral, las políticas de capacitación y las políticas de generación de empleo (programas de empleo directo o subsidios a la demanda de trabajo). Se requiere, según los casos, crear o fortalecer los sistemas públicos de empleo, que integran el apoyo a la búsqueda de empleo con la capacitación y el seguro de desempleo. Las TIC constituyen una herramienta clave para el proceso de intermediación laboral —pues pueden contribuir al logro de un *matching* más eficiente entre trabajadores y empresas— que aún no ha sido explotada a cabalidad en la región.

Por otro lado, esos sistemas tienen un papel adicional que cumplir en relación con la inclusión de los grupos menos integrados al mercado de trabajo. En particular, pueden facilitar el acceso al primer empleo mediante la introducción de incentivos orientados, por ejemplo, a aumentar el empleo juvenil. El aumento de la inversión pública en infraestructura que demanda el cambio estructural impulsará la generación de empleo. Otro instrumento son los programas de empleo público diseñados para compensar la recomposición de la demanda laboral frente al cambio estructural, los que deben articularse con la capacitación y el apoyo en la búsqueda de empleo.

En un contexto de promoción de las actividades de alta productividad, la adecuación de la fuerza laboral a los requerimientos de la demanda resulta de vital importancia. Es fundamental la adecuación de los aprendizajes a las necesidades que tendrá cada país de acuerdo con su desarrollo productivo. El fortalecimiento del vínculo entre el sistema de capacitación técnica y el mundo del trabajo es una agenda pendiente en los países de la región. Pueden contribuir a este objetivo, una mayor transparencia sobre el mercado de trabajo, en términos de información sobre las condiciones de inserción laboral para diferentes carreras y oficios, en términos de empleo/desempleo, salarios, entre otros, información que debería proporcionarse por medio de los observatorios laborales establecidos en varios países de la región. Los sistemas de intermediación laboral deben tener acceso a esta información, así como a las necesidades específicas de las empresas y los conocimientos y habilidades de los desempleados, para alcanzar buenos resultados de intermediación, no solo en términos de cantidad (alta proporción de contrataciones), sino también en términos de calidad (alto nivel de *matching*). Se requiere desarrollar y dar continuidad a los sistemas públicos de empleo, para que sean capaces de coordinar las distintas intervenciones involucradas.

Pueden identificarse algunos desafíos en relación con la formación profesional y la capacitación. Por un lado, es necesario que una creciente proporción de jóvenes que no sigue una carrera universitaria ingrese al mundo laboral con una calificación como técnico no universitario u obrero calificado, ampliando continuamente la proporción de trabajadores con calificación intermedia. En muchos países de la región todavía es débil la formación técnica no

universitaria (Jacinto, 2010). Por otro lado, los cambios tecnológicos y organizativos frecuentes que caracterizan al mundo laboral actual requieren la adquisición igualmente frecuente de nuevas habilidades y conocimientos de parte de los trabajadores, lo que se resume en el concepto del aprendizaje de por vida.

Una consideración especial merecen las redes de cuidado, donde las políticas laborales se entroncan con los sistemas de protección social. Hasta ahora la organización social del cuidado ha tendido a recargar el peso en las mujeres, sea como cuidadoras de hijos, familiares enfermos o ancianos. Las soluciones de mercado, vale decir, la compra de cuidado con gastos de bolsillo, beneficia sobre todo a familias y mujeres de mayores ingresos, lo que también es una forma de desigualdad dentro del propio género femenino. Se requiere, por tanto, avanzar de manera decidida en redes de cuidado donde el Estado juegue un rol más protagónico en la provisión de servicios, desde guarderías y jardines infantiles en los lugares de trabajo, las escuelas o los centros comunitarios, hasta centros de atención y personal de apoyo domiciliario para adultos que por discapacidad o edad no pueden cuidarse a sí mismos. Muy pocos países en la región tienen hoy, en su política de protección social, una agenda clara con vistas a integrar estos servicios de modo más equilibrado entre los cuatro actores en juego en el mundo del cuidado, a saber: la familia, la comunidad, el Estado y el mercado.

Las sinergias que puedan obtenerse de las redes integrales de cuidado (donde confluyen políticas laborales y de protección social) son evidentes. Al liberar parte del tiempo de las mujeres de esta actividad no remunerada y mal reconocida, se aporta en la ruta del cambio estructural con vocación igualitaria. La inclusión de las mujeres en el empleo de calidad tiene sinergias con los aumentos de productividad. El mayor nivel de educación formal promedio de las mujeres respecto de los hombres en la región es un acervo que debe aprovecharse tanto para potenciar esta oferta laboral femenina como para facilitar su empleo en sectores más intensivos en conocimiento mediante políticas que eviten la discriminación en el mercado laboral.

Por otra parte las redes sociales de cuidado, al llegar precisamente a las familias más vulnerables, apoyan a quienes cuentan con menores recursos para pagar cuidados, con mayor número de hijos pequeños y con mayor frecuencia de hogares uniparentales de jefatura femenina. La menor participación laboral femenina en hogares de bajos ingresos constituye un círculo vicioso de reproducción de desigualdad y pobreza, en la medida que son esos hogares, precisamente, los que enfrentan mayor peso relativo de dependientes frente a los aportantes de ingresos. Por lo mismo, facilitar el aumento de la participación laboral femenina en estos grupos implica aumentar los ingresos familiares en los hogares que más lo requieren.

Finalmente, incorporar la organización del cuidado a los sistemas integrales de protección social amplía las opciones vitales de muchas mujeres que, en los arreglos familiares, concentran la labor de cuidadoras. Por lo mismo, se podría con ello avanzar en mayor igualdad de género en cuanto a oportunidades de desarrollo personal y de participación en la sociedad.

3. Instituciones del mercado de trabajo

Durante la década pasada, concomitantemente con la mejora en los indicadores laborales, muchos países de la región fortalecieron su institucionalidad laboral, lo que significó una reversión de las tendencias previas (Weller, 2009). Sin embargo, persisten serios déficits en la institucionalidad laboral y varias deudas pendientes en materia de regulación de los mercados laborales. Hay importantes sesgos de género y etarios, y sectores significativos de trabajadores no cubiertos por

normas laborales fundamentales. El modelo “dual” que existe en la región es un obstáculo central para facilitar la apropiación de ganancias de productividad por parte de los trabajadores de menores ingresos y para romper la barrera entre *insiders* (formales) y *outsiders* (informales) que luego se traslada a la protección social.

Frente al escenario de cambio estructural, la institucionalidad laboral debe diseñarse de manera tal que se creen y potencien círculos virtuosos entre aumentos de productividad y calidad del empleo.

Las ganancias de productividad deben destinarse a mejorar las condiciones de trabajo, tanto en relación con los aspectos monetarios como no monetarios, especialmente la capacitación laboral. Ello contribuirá a la creación de un círculo virtuoso con mayor satisfacción con el empleo y compromiso con el trabajo. Estos cambios deben producirse en el marco de una institucionalidad laboral fortalecida.

La región debe avanzar en la normativa legal que establece un piso de derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las prestaciones sociales y derechos como vacaciones y aguinaldo (decimotercer salario), entre otros. El salario mínimo, que forma parte de la normativa legal, está instalado en los países de la región pero tiene cobertura real limitada debido al alto peso del empleo no protegido⁵⁷. Nuevamente, la expansión del empleo protegido como parte del proceso de incremento de la productividad ayudaría a un mayor alcance de este instrumento, potenciando sus efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad. Los países de la región han revalorizado en los últimos años el instrumento del salario mínimo, fortaleciendo la situación de los trabajadores de menores ingresos. Se debe continuar con esta orientación de política, sin desconocer que los aumentos deben ser consistentes con el desarrollo de la economía, para evitar caer en incumplimientos (Marinakís, 2008).

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas debiera ser considerada como parte de la negociación colectiva, tomando como base la premisa de que los mayores logros solo podrían provenir de una participación activa de los trabajadores en esa instancia (Durán, 2011). La regulación legal debe garantizar otro derecho que es fundamental para la superación de la exclusión del empleo de calidad y el traspaso de ganancias de productividad a los trabajadores: la sindicalización y la negociación colectiva. Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada se verificó un incremento de la organización sindical en varios países. En algunos casos, cambios legales facilitaron la negociación colectiva, por ejemplo para trabajadores subcontratados y empleadas domésticas. Surge entonces la necesidad de avanzar hacia la institucionalización del diálogo social mediante la radicación de este proceso en organismos gubernamentales, adoptando la figura de los consejos de diálogo social que ya operan en algunos países de la región. La incorporación de nuevas dimensiones en los espacios de negociación, e incluso de cláusulas de revisión frente a crisis económicas, permitiría enfrentar las distintas fases de los ciclos, moderando los costos de los ajustes durante las caídas y dinamizando las fases de crecimiento, dando un rol central a la relación entre mayor productividad e incrementos salariales (Marinakís, 2008).

⁵⁷ En la región existen salarios mínimos de cobertura nacional (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay) y otros que fijan niveles por categoría profesional (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay) o por regiones (México). En el caso del Uruguay, el salario mínimo nacional, de aplicación general en todo el país, se combina con la determinación de salarios mínimos específicos por actividad y ocupaciones a través de los Consejos de Salarios (Marinakís, 2008).

4. Políticas redistributivas

Desde la CEPAL se ha planteado que el empleo es la principal vía para la inclusión social, pero también se ha reconocido que la propia segmentación en el acceso a empleos de calidad impide, en el corto y mediano plazo, que por esta vía se logren los niveles de bienestar a los que la región aspira (CEPAL, 2006). La ecuación contributiva clásica entre empleo y protección social no cierra, porque el gran peso que tiene el empleo en el sector informal impone un “techo” a las posibilidades de aumentar la productividad y la protección contributiva de gran parte de la población ocupada. También condiciona el tipo de empleo al que podrían acceder quienes están fuera del mercado de trabajo o desempleados.

La superación de este condicionamiento estructural demanda acciones inmediatas para tener logros en el largo plazo. En la mayor parte de los países solo una porción de la población está ocupada en sectores de media y alta productividad y está afiliada a la seguridad social. El empleo en sectores de baja productividad y también el desempleo están asociados a hogares más numerosos y con menores ingresos, población femenina y joven con hijos pequeños, sectores menos educados, pobres o más vulnerables a la pobreza (CEPAL, 2012b).

En este contexto, el pilar no contributivo de la protección social que, en los países desarrollados, fue pensado para cubrir a un sector residual de la población, pasa a ocupar un rol central. Las exigencias sobre este pilar son muy altas, básicamente porque la porción de población excluida de la ecuación contributiva continúa siendo demasiado grande. Aunque en el conjunto de los hogares el peso de las transferencias públicas es relativamente bajo, tienen un peso significativo en los hogares más pobres, duplicando su importancia entre los hogares del primer decil. Pese a las limitantes aún existentes en materia de cobertura, estas transferencias tienen una distribución altamente progresiva y un rol redistributivo importante en la región (CEPAL, 2010b).

Las transferencias monetarias tienen la ventaja de ir efectivamente al encuentro de los riesgos de la población, ya que concentran su cobertura en los hogares con población infantil, adolescente y joven, priorizan la cobertura de hogares pobres con jefatura femenina y se focalizan adecuadamente en la población inactiva y desempleada (CEPAL, 2011b). En algunos países, contribuyen a facilitar el acceso a servicios sociales a la población con mayores carencias. Sin embargo, no debe perderse de vista que estos programas no reemplazan las funciones que corresponden a otros instrumentos y que su efectividad depende en buena medida de la presencia de sólidos sistemas universales de salud y educación (Cecchini y Madriaga, 2011). El fortalecimiento de la oferta de estos servicios continúa siendo una necesidad prioritaria en la región.

Aun en los países con sistemas de protección social más desarrollados, los programas de naturaleza no contributiva, incluyendo las pensiones no contributivas, continúan siendo imprescindibles para la protección social de la población, especialmente en el contexto de altos niveles de informalidad. Tanto en términos de cobertura como de gasto, este pilar no contributivo está aún lejos de hacerse cargo de la totalidad de la población que enfrenta mayores vulnerabilidades. Su expansión y consolidación siguen siendo objetivos prioritarios, y en ese marco el logro de una mayor estabilidad institucional y financiera son objetivos importantes con el fin de transformar el pilar no contributivo en políticas de Estado.

En este contexto, el cambio estructural debe considerar otro mecanismo pro igualdad, además de la reducción de brechas salariales y una distribución más justa en la apropiación, entre los distintos factores, de los aumentos de la productividad. Se trata, en este caso, de la apropiación de

una parte de los incrementos productivos por parte del Estado, a través de la tributación, con el objeto de reforzar el financiamiento de políticas sociales orientadas a aquellos sectores que tienen más dificultades, o requieren más tiempo, para insertarse en empleos de calidad y mejor remunerados. Como se verá en el apartado siguiente, las transferencias no contributivas tienen el mayor sesgo redistributivo, pero a su vez representan, en términos monetarios, montos muy exigüos y, de manera agregada, un porcentaje muy reducido del gasto social y del PIB. Capitalizar, pues, los saltos de productividad, a fin de ir conformando sistemas más robustos e inclusivos de protección social, es parte de la agenda que combina el cambio estructural con la igualdad.

Como se ha mencionado, durante períodos de adaptación en el cambio de los patrones productivos se puede ver afectada parte de la población económicamente activa y sus familias con salidas del empleo y dificultad de reincorporación en buenas condiciones. Por lo mismo, invertir en seguros de desempleo y en capacitación laboral constituye parte fundamental de una agenda de desarrollo que promueva una protección social inclusiva vinculada al desarrollo de capacidades y a la reincorporación más productiva al mundo del trabajo. La mayor holgura de recursos para estos fines, que pueda obtenerse del propio dinamismo productivo, redundará en el largo plazo en sociedades más cohesionadas en torno a una estrategia compartida de desarrollo, y en una población económicamente activa menos segmentada a la hora en que el cambio estructural alcanza su plena concreción.

Las políticas impositivas constituyen, como ya se mencionó, un eje del cambio estructural con igualdad. No solo influyen mediante la generación de ingresos que financien el gasto público (incluyendo las transferencias). También lo hacen mediante la imposición de impuestos progresivos, cuya carga sea creciente con el nivel de ingresos o riqueza del contribuyente. Como las estructuras impositivas de la región descansan de manera fundamental en la tributación indirecta sobre bienes y servicios (principalmente impuestos al valor agregado), mientras que la imposición a la renta presenta diversas deficiencias (estrecha base de imposición, alto grado de evasión y focalización fundamentalmente en la renta societaria y no personal), los potenciales efectos redistributivos de la tributación se ven muy debilitados (véase el capítulo IV).

En términos generales, la imposición al capital es baja (persisten tratamientos diferenciales y exenciones) y los impuestos a la riqueza tienen un peso muy escaso en la recaudación impositiva. La carga fiscal total —aun cuando se ha incrementado en las últimas décadas— es inferior a la que presentan países de similares niveles de desarrollo. La importancia de la imposición indirecta reduce los impactos redistributivos del sistema fiscal, tornándolo incluso regresivo en algunos países.

Los niveles de desigualdad del ingreso anteriores a la intervención del Estado no son tan divergentes cuando se compara América Latina con los países desarrollados. Sin embargo, la capacidad redistributiva de los sistemas impositivos de los países de la región es, en el mejor de los casos, escasa o nula cuando se la compara con la de esos países. Por esa razón, las medidas de desigualdad del ingreso luego de considerar la intervención estatal son considerablemente superiores en los países de la región. Hay, pues, espacio para dotar al sistema tributario de una mayor progresividad, lo que se debe lograr mediante mejoras en el diseño y la recaudación de la imposición a la renta o al patrimonio. No se trata de un camino sencillo, ya que existen fuertes limitaciones estructurales, entre otras, el tamaño del sector informal, los bajos niveles de ingreso promedio y las debilidades de las administraciones tributarias, además de las resistencias que suele generar la imposición directa. Aumentar la progresividad de los sistemas tributarios es así uno de los caminos fundamentales para alcanzar mayores niveles de igualdad de ingresos.

5. El gasto social en la transición hacia el cambio estructural con igualdad

En las últimas dos décadas los países de la región han hecho un significativo esfuerzo por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social. Al respecto resulta auspicioso que el gasto público social haya registrado un crecimiento constante a nivel regional. Mientras en 1990-1991 correspondía al 45% del gasto público total, ya a comienzos del tercer milenio representaba el 58% y en 2006-2007 llegaba al 63%. Para un total de 21 países de América Latina y el Caribe, el peso del gasto social como porcentaje del PIB se elevó desde el 11,3% en 1990-1991 hasta el 17,9% en 2008-2009.

Respecto de la evolución sectorial del gasto social, todas las grandes partidas han aumentado, pero de manera dispar. Destaca la seguridad y asistencia social como la partida de mayor crecimiento, que superó los tres puntos porcentuales del PIB entre 1990-1991 y 2008-2009, más de la mitad de todo el incremento del gasto público social; seguida de educación, con un incremento del 1,85% del PIB en el mismo período (CEPAL, 2012b).

¿Cómo opera este gasto en asistencia y seguridad social a lo ancho de la sociedad?, vale decir ¿cómo se distribuye este doble componente de la protección social? Ambos gastos tienen sesgos distributivos muy distintos: mientras las transferencias asistenciales, tanto públicas como privadas, benefician principalmente a la población de los primeros deciles, las jubilaciones (dado su carácter contributivo o de capitalización individual) benefician a los deciles más ricos. Las pensiones se distribuyen de manera más homogénea, debido a su fuerte componente no contributivo (CEPAL, 2010b).

La alta segmentación de los mercados laborales influye en que el peso del pilar contributivo en la seguridad social se traduzca en jubilaciones orientadas principalmente a la población de los deciles de más altos ingresos. La expansión del empleo protegido en un contexto de aumento de la productividad como parte de un proceso de cambio estructural conduciría a un cambio desconcentrador en esta fuente de ingresos en el largo plazo.

Pero, como se señaló, las transferencias no contributivas son un recurso decisivo para proteger a la población más expuesta a riesgos en las primeras fases del cambio estructural y, combinadas con adecuado desarrollo de capacidades, generan las necesarias sinergias para que ese cambio sea socialmente incluyente y a la vez se nutra de un rango más amplio de trabajadores capacitados para las nuevas exigencias productivas. Por otra parte, el gasto social es susceptible de reformas en su composición y de incrementos en su financiamiento (por cambios en la apropiación de excedentes de los propios aumentos en productividad). Esto promovería un sesgo distributivo pro igualdad, en la medida que los pilares solidarios de la protección social vayan configurando una puerta de entrada a un sistema universal de pisos de bienestar incrementales en el tiempo. Pero para ello es fundamental incrementar de manera decisiva las partidas correspondientes a transferencias no contributivas a fin de ir avanzando desde un sesgo asistencialista hacia uno de sistemas integrados e inclusivos de protección social.

Es importante considerar los cambios en los enfoques de protección social, que han puesto progresivamente el acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingresos, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Estos enfoques rompen con la racionalidad de la focalización y cuestionan las bondades de modelos centrados en capitalización individual en los sistemas de protección social. Buscan, también, combinar el eje del combate a la pobreza con el del combate a la desigualdad, a través de la articulación y ejecución de diversos

programas sociales, que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de transferencias no contributivas.

Finalmente, la inversión en educación resulta decisiva tanto para promover el cambio estructural como para avanzar hacia sociedades más igualitarias. Sobre ello la literatura es profusa y concluyente. Si bien no es parte de este documento el plantear reformas en el sector educacional, sí lo es el insistir en la clave del desarrollo de capacidades para el cambio estructural. En ello los sistemas educacionales juegan un rol central para coordinar demanda y oferta de trabajo. Reconociendo la importancia de la educación como un fin en sí mismo, no se puede soslayar la relevancia de esta adecuación, especialmente cuando van cambiando los modelos de producción y los modelos organizacionales del mundo del trabajo en un contexto de fuerte incorporación de progreso técnico.

La mayoría de los países de la región han ensayado una amplia gama de reformas de sus sistemas educacionales y han inyectado recursos crecientes a este sector dentro del total del gasto social. Por cierto las nuevas generaciones cuentan con más años de educación formal que las precedentes. Sin embargo, ni el aumento de recursos ni la orientación de las reformas han logrado reducir brechas en logros educativos entre distintos grupos sociales, ni tampoco han propiciado mejoras claras en la calidad de la educación, medida en aprendizajes pertinentes a lo largo de todo el ciclo de educación formal.

La experiencia muestra que existen políticas que sí ayudan a reducir brechas en trayectorias y mejorar aprendizajes, tales como la cobertura pública universal del nivel preprimario, la difusión de las TIC en las escuelas públicas y su uso con fines de aprendizaje, el mayor esfuerzo de inversiones en apoyo al aprendizaje y en progresión escolar oportuna a lo largo de la educación secundaria, la formación docente orientada a las nuevas formas de producir y transmitir conocimientos, la consolidación de sistemas de educación técnico-profesional que brinden alternativas a muchos jóvenes para incorporarse al empleo e insertarse en las dinámicas de cambio productivo, entre otros.

Todo lo anterior requiere de recursos adicionales en el sector. El gasto corriente consume prácticamente el 90% del gasto total, por lo que es indispensable contar con márgenes mayores de financiamiento para emprender reformas sistémicas en el campo del desarrollo de capacidades. Como se ha dicho tantas veces, el gasto social en educación, más que gasto, es inversión social en capacidades humanas.

6. Centralidad del Estado en la inflexión social hacia el cambio estructural con igualdad

Asumir políticas sociales y laborales con claro efecto redistributivo, como se ha planteado en esta sección, implica reconocer el rol central del Estado para armonizar el cambio estructural con la igualdad: de una parte, debe velar por una institucionalidad laboral que propicie una apropiación más justa de ganancias de productividad entre los distintos actores del mundo productivo; de otra parte, debe promover un sistema de protección social integrado, con base en un gasto social progresivo, que permita cubrir los riesgos y vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores, por efecto de las dinámicas de transformación propias del mismo cambio estructural. Finalmente, dados los rezagos y brechas en capacidades humanas y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir a cabalidad los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en

este ámbito: una sociedad más educada, donde el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos; y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural.

Esta es la base de la agenda social para un cambio estructural con igualdad. Tal como lo dijimos hace un bienio en *La hora de la igualdad*, este rol central del Estado implica también un pacto fiscal. Se requiere, por una parte, un pacto fiscal en que el impacto redistributivo de la política pública se nutra de una reforma tributaria que incremente el peso relativo de los impuestos directos, especialmente del impuesto a la renta personal, en la carga tributaria total, y reduzca evasión y exenciones. Por otra parte, el pacto fiscal debe colocar en la deliberación pública y política una agenda de una recomposición del gasto social con mayor equilibrio entre componentes contributivo y no contributivo, y en que no dependa del gasto de bolsillo contar con acceso a buena educación y salud, y a servicios de cuidado.

Se trata de otorgar un papel más activo al Estado en la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, con un incremento sostenido del gasto social, avances en institucionalidad social y laboral para mejorar la gestión pública y revertir las asimetrías en el mundo del trabajo, sistemas de transferencias de ingresos que surtan un claro impacto redistributivo, y sistemas integrados de protección social con fuertes pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos.



Capítulo VII

Reflexiones finales: El Estado y la política en la visión integrada del desarrollo

A. Política y Estado ante una visión integrada del desarrollo

Las propuestas presentadas en este documento intentan dar continuidad a las ideas de *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*¹ a partir de una visión integrada del desarrollo que articule las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Se propone avanzar de manera integrada y sistémica en el horizonte estratégico del cambio estructural con igualdad, en los ámbitos de la política industrial, la política macroeconómica, la política laboral, la política social y la política ambiental. Pero también y, sobre todo, privilegian las imbricaciones y sinergias entre estas distintas esferas de intervención.

Por otra parte, una visión integrada que se constituye a partir de estas propuestas de largo aliento requiere de actores que se involucren, comprometan y coordinen. Requiere, también, de una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo.

De allí la importancia capital de la política y del Estado. De la política, porque la concurrencia de agentes para transformar el patrón productivo y seleccionar sectores a potenciar necesita de pactos políticos que garanticen voluntad y sostenibilidad para esta opción del desarrollo; porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política, es “de ida y vuelta”, y porque a lo largo del tiempo, dado el horizonte de largo plazo de una estrategia de

¹ LC/G.2432(SES.33/3), 2010.

desarrollo como la que se propone, es clave la articulación entre institucionalidad política, organismos públicos, agentes empresariales, trabajadores y otros actores de la sociedad civil.

Existe un vínculo bicausal entre calidad de la democracia y continuidad de las políticas de desarrollo en la óptica del cambio estructural con igualdad. Cuanto más idóneas y transparentes las instituciones de la democracia política, más proclives son los agentes a cohesionarse en torno a una estrategia compartida. Cuanto más fluidos los engranajes entre espacios deliberativos, canales de participación, mecanismos de representación política y de toma de decisiones desde la esfera de la política, más fluidos son también los engranajes de “adaptación sistémica” que aquí se plantean.

Así, tanto la voluntad política como la calidad de la política son condiciones, o bien conquistas, que deben estar en la base de un cambio profundo que requiere de acuerdos y de una ética compartida para generar compromisos entre actores del cambio estructural.

Pero para esto también se requiere de un Estado distinto. En primer lugar, un Estado políticamente legitimado por su capacidad para proponer horizontes de sentido en el camino del desarrollo futuro, tales como los que la CEPAL ha querido plasmar tanto en *La hora de la igualdad* como en el presente documento. No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos, si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública. Es necesario que el Estado sea capaz, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulan el presente con el futuro, trazando itinerarios intergeneracionales que despierten adhesión y compromiso (lo que no implica, en ningún caso, uniformidad de opiniones y visiones).

En segundo lugar, un Estado con clara capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance. No hay, en América Latina y el Caribe, otro actor que pueda asumir el rol de coordinación ante una complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral y la social. La experiencia muestra que la autorregulación de los mercados no optimiza la asignación de factores, no promueve sinergias, no integra socialmente, no selecciona de la manera más adecuada ni asegura orientación sostenible en el desarrollo. Estamos, en la segunda década del siglo XXI, ante la evidencia tanto en los ámbitos nacionales como a nivel regional y global, de que la coordinación y regulación son fundamentales en las más diversas esferas (financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras). Quien puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar en el ámbito nacional, tanto hacia dentro como hacia fuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, es el Estado. Este papel activo del Estado articulando las decisiones de los agentes ha estado ausente en gran parte de las estrategias económicas de la región.

Por último, se requiere de un Estado con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se han planteado bajo la égida del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental. Es necesario proporcionar incentivos adecuados e invertir de manera fuerte, y a la vez selectiva, en sectores industriales con intensiva incorporación de conocimiento y en actividades que absorban empleo de calidad, sean competitivas internacionalmente y cuenten con un paradigma tecnológico que garantice menor intensidad de carbono y alta eficiencia energética y ambiental. Es igualmente indispensable invertir en capacidades humanas para el cambio estructural y la mayor igualdad en el recambio intergeneracional. Es imperativo forjar y financiar políticas que protejan frente a riesgos de pérdida de ingresos y garanticen pisos mínimos de bienestar en el tránsito hacia un nuevo paradigma productivo e informacional. Todo esto requiere,

además, de nuevos pactos y arreglos fiscales que permitan al Estado captar más recursos para promover el dinamismo económico y, a la vez, traducir ese dinamismo en una estrategia tributaria mayor y más progresiva.

A continuación se puntualiza la centralidad del Estado en las áreas de política propuestas a lo largo del presente documento.

B. Centralidad del Estado en las políticas hacia el cambio estructural con igualdad

1. Políticas industriales: Una institucionalidad por construir

En el presente documento se destaca la centralidad de las políticas industriales para el cambio estructural con igualdad. Se reconoce asimismo que el camino hacia un nuevo paradigma, consistente con mayor sostenibilidad ambiental y eficiencia energética, solo será posible si se transita hacia un cambio profundo en las estructuras productivas que aborde la urgencia de dar un salto tecnológico. Sin embargo, la región adolece de una aguda falta de políticas industriales y, sobre todo, de una institucionalidad pública coherente para poder llevar adelante estas políticas de manera sostenida, selectiva, financiada y en sintonía con los actuales desafíos tecnológicos, productivos, ambientales y de inserción global.

Así pues, la prioridad es la institucionalidad por construir. Tal como en los años ochenta y noventa del siglo pasado se consolidaron bancos centrales y ministerios de hacienda o finanzas altamente profesionalizados, con capacidad de decisión y con la necesaria autonomía para mantener la coherencia a lo largo del tiempo y más allá de los vaivenes electorales, del mismo modo hoy se necesitan bancas de desarrollo y ministerios de industria o de la producción. Estas instituciones permitirán promover y conjugar intereses de los distintos agentes en torno al cambio estructural, y proveer un marco de legitimidad institucional y probidad técnica para tomar decisiones que no son fáciles: qué sectores privilegiar en el cambio, cómo difundir capacidades tecnológicas, cómo articular políticas industriales con el manejo macroeconómico dónde invertir recursos fiscales para potenciar los alcances y la velocidad del cambio estructural, y cómo incorporar al proceso de transformación a aquellos sectores cuyas inversiones y puestos de trabajo se pueden ver amenazados por la aceleración del progreso técnico. Sin una institucionalidad apropiada, no existe viabilidad ni en capacidad de gestión ni en voluntad política para avanzar de modo consecuente, y con una mirada selectiva y de largo plazo, en las líneas que aquí se han planteado en materia de política industrial. Estamos ante una posible tercera revolución industrial con alcances similares a las anteriores, pero que requiere una acción más urgente y activa del Estado de cara a las vulnerabilidades e incertidumbres de carácter global.

En la perspectiva de política industrial de este documento, el Estado debe actuar en direcciones complementarias, con miras a dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación o consolidación de nuevos sectores de alta productividad y mayor eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en difusores del conocimiento y de la apropiación de la tecnología. Este cambio de modos de producción exige conocimientos y sinergias

científico-técnicas para combinar los avances en la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías digitales que permitan dar un salto al futuro en materia de reducción de uso de materiales, reciclaje de residuos y nuevos conocimientos derivados de la biodiversidad.

Entre los distintos agentes, solo el Estado, mediante una institucionalidad y una capacidad tecnopolítica adecuadas, puede coordinar los componentes del cambio estructural para promover sinergias en el conjunto de la economía, con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, incluido el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. Por otro lado, desde una institucionalidad estatal con la capacidad técnica pertinente se puede evaluar el impacto de las políticas en función de sus objetivos finales: crecimiento económico, innovación y progreso tecnológico, y aumento de la productividad y de las capacidades. La sustentabilidad de esta propuesta de desarrollo depende de la posibilidad de mantener la integridad de la base material de la economía —agua, energía, aire y biodiversidad— en un contexto de creciente urbanización. Estos temas, aunque no se abordan con detalle en los capítulos precedentes, son centrales en una propuesta de cambio estructural para la igualdad. Puesto que los recursos públicos son escasos, solo efectuando evaluaciones oportunas, el Estado podrá reasignar recursos y conciliar espacios fiscales en áreas tan diversas como el fomento y la inversión productiva, la educación, la salud pública, la protección ambiental o la seguridad ciudadana.

La centralidad del Estado se relaciona también con el financiamiento de la política industrial. En el marco de economías abiertas en que no deberían usarse instrumentos de protección comercial generalizada y permanente, se debilita la señal económica (rentabilidad esperada) que se envía a los potenciales inversores en las nuevas actividades. Por lo mismo, una parte importante del costo y el riesgo de las actividades de fomento debe recaer en el Estado. En este punto una institucionalidad sólida y con autonomía relativa es importante porque la política industrial debe sostenerse en sus prioridades y presupuestos, incluso en períodos de restricción fiscal. Dicho de otro modo, el sostenimiento de los mecanismos de fomento en el largo plazo, más allá de un período de gobierno, es tarea pendiente en América Latina y el Caribe.

El financiamiento estatal no solo importa en políticas de fomento sino también como inversión directa del Estado, para lo cual existen importantes márgenes de acción, aunque con fuertes variaciones entre países o subregiones. Estas variaciones no implican que países con menor tamaño o desarrollo institucional deban renunciar a hacer políticas de alcance sectorial. Siempre se pueden concertar actividades sectoriales en subsectores, segmentos o incluso productos que estén al alcance de las capacidades existentes. En este sentido, la experiencia en la región con las políticas de fomento de los conglomerados productivos revela que incluso los países pequeños han podido formular políticas para mejorar su patrón de especialización. En esto, nuevamente, el Estado debe velar por fomentar e invertir en el desarrollo de los sectores o subsectores de mayor potencial y sinergia. No debe olvidarse, además, que el papel del Estado no es solo ofrecer incentivos favorables a aquellos dispuestos a invertir en el cambio estructural, sino también penalizar a los que se beneficiaron de estos incentivos sin realizar inversiones. Una de las principales diferencias entre las exitosas políticas industriales de Asia, y las menos exitosas adoptadas en América Latina en el pasado, radica, en el caso de nuestra región, en la falta de fiscalización y en otorgar beneficios permanentes a empresas que no tienen un comportamiento dinámico, ni en lo tecnológico ni en las exportaciones.

El financiamiento nacional para apoyar políticas industriales hoy puede encontrar contrapartes internacionales concretas como, por ejemplo, para dinamizar la transición hacia economías más bajas en carbono. Entre 2006 y 2011 la región logró captar 90.000 millones de dólares en inversiones en energía limpia, de los cuales un 80% se dirigió al Brasil². Sin embargo, tendría la oportunidad de acceder a inversiones adicionales y mejor distribuidas geográficamente, pero para ello se requieren políticas industriales activas que garanticen prácticas productivas menos intensivas en emisiones de carbono³.

2. El Estado y las políticas macroeconómicas: Objetivos múltiples y acuerdos necesarios

El rol del Estado en la política macroeconómica es indiscutible y se ha fortalecido tanto en lo institucional como en lo técnico en las últimas dos décadas en la región. Lo ilustran con elocuencia la importancia adquirida por los bancos centrales y los ministerios de hacienda y de finanzas. Uno de los campos en que sin duda se avanzó claramente en política de Estado y de gobierno es en la esfera de la macroeconomía. En tal sentido, es importante tomar esta institucionalidad estatal como referencia a la hora de consolidar políticas industriales y sociales más robustas y coherentes a lo largo del tiempo.

Sin embargo, tal como lo muestra enfáticamente el presente documento, es necesario ampliar los objetivos de la política macroeconómica. Los instrumentos existen y ya hay experiencias exitosas de su uso. El desafío radica menos en elegir qué instrumentos usar, o discutir su utilidad, y mucho más en contar con (o construir) la base institucional y las apoyaturas políticas necesarias para su efectiva implementación y funcionamiento. Muchos de los instrumentos propuestos tienen que ver con movimientos de capital transfronterizos y control de crédito, lo que requiere por parte del Estado de una negociación compleja con un sector que está, a la vez, muy concentrado y organizado y cuenta con fuertes conexiones externas.

Las percepciones tanto del Estado como de la sociedad civil se han vuelto más favorables a una mayor regulación del sistema financiero ante los enormes costos (económicos, sociales y políticos) provocados por las crisis generadas bajo la influencia de burbujas, ciclos de liquidez, “manías” y alzas insostenibles en los mercados financiero e inmobiliario. De la misma forma, también la experiencia de las décadas pasadas ha dejado muy claros los costos y beneficios de una apreciación del tipo de cambio real. Evitar la apreciación excesiva es un tema central para la estabilidad y el crecimiento, y el consenso internacional se ha movido a favor de una regulación más firme de los movimientos de capital de corto plazo. Sin embargo, no debe olvidarse que un tipo de cambio real más alto implica, en el corto plazo, un efecto negativo sobre los salarios reales. Esto solo resultaría aceptable si la contrapartida fuera un aumento del empleo (de tal forma que no se reduzca la participación de la masa salarial en el producto) acompañada de tasas más rápidas de aumento de la productividad, con el salario real creciendo a la misma tasa que la productividad. De esta manera, a lo largo del tiempo, se puede compensar la pérdida inicial.

Asimismo, el Estado debe promover pactos para que los distintos actores acepten la distribución de costos y beneficios a lo largo del tiempo. Lograr un acuerdo en torno al tipo de cambio y los salarios, y compromisos de compensación creíbles entre los principales actores (el

² Bloomberg y Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Climascopio 2012 [en línea] <http://www5.iadb.org/mif/climatescope/2012/overview.html>.

³ En 2011 las nuevas inversiones en energía limpia ascendieron a 280.000 millones de dólares pero fueron principalmente dirigidas a Europa, los Estados Unidos y China. La región solo atrajo menos del 5% del total.

gobierno, los empresarios y los trabajadores) son tareas que exigen un alto grado de construcción institucional y coordinación política por parte del Estado.

3. Centralidad del Estado en la política social y laboral de cara al cambio estructural con igualdad

Asumir políticas sociales y laborales con claro efecto redistributivo, como se ha planteado en este documento, implica reconocer un rol central del Estado para armonizar el cambio estructural con la igualdad. Por una parte el Estado debe velar por una institucionalidad laboral que favorezca una apropiación más justa de ganancias de productividad entre los distintos actores del mundo productivo. Por otra, debe promover un sistema de protección social integrado, sobre la base de un gasto social progresivo, que permita cubrir los riesgos y vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores, por efecto de las dinámicas de transformación propias del cambio estructural.

Finalmente, dados los rezagos y brechas en capacidades humanas, y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir a cabalidad los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en este ámbito: una sociedad más educada, donde el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos; y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural planteado.

Esta es la base de la agenda social para un cambio estructural con igualdad. Tal como se señaló en 2010 en *La hora de la igualdad*, este rol central del Estado implica también un pacto fiscal. Se requiere, por una parte, un pacto fiscal donde el impacto redistributivo de la política pública se nutra de una reforma tributaria que incremente el peso relativo de los impuestos directos (especialmente del impuesto a la renta personal) y la carga tributaria total, y reduzca la evasión y las exenciones. Por otra parte, el pacto fiscal debe colocar en la deliberación pública y política una agenda de una recomposición del gasto social con mayor equilibrio entre los componentes contributivos y no contributivos, y donde el acceso a buena educación, salud y servicios de cuidado no dependa exclusivamente del gasto de las personas.

Como ya se señaló en *La hora de la igualdad*, se trata de avanzar en la “inflexión de lo social”, lo que incluye un papel más activo del Estado en la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, con un incremento sostenido del gasto social, avances en institucionalidad social y laboral para mejorar la gestión pública y revertir las asimetrías en el mundo del trabajo, sistemas de transferencias de ingresos que surtan un claro impacto redistributivo y sistemas integrados de protección social con fuertes pilares solidarios no contributivos.

4. Gobernanza mundial, Estados nacionales e integración regional

Finalmente, desde una perspectiva internacional, el inicio del siglo XXI ha puesto de manifiesto la urgencia de una mayor coordinación entre países y Estados nacionales para abordar cambios que ocurren a nivel global y afectan las sendas de desarrollo económico, social y ambiental. Incluyen, entre otros, el creciente peso de las economías emergentes y de las relaciones Sur-Sur en la economía mundial; la urgencia de mitigar los efectos del cambio climático e impulsar criterios de sostenibilidad ambiental y menor contenido en carbono, y la necesidad de fortalecer las regulaciones del sistema financiero global e identificar mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo. En este

sentido, la redefinición y mayor institucionalización de la gobernanza mundial sigue siendo una tarea pendiente tanto para reflejar los nuevos equilibrios mundiales como para reforzar el multilateralismo a la hora de abordar los desafíos mencionados. Tal gobernanza requiere de la participación activa de los Estados nacionales, así como de la integración regional, donde dichos Estados juegan un rol central.

Los países de América Latina y el Caribe intentan desempeñar un papel más protagónico en estos debates globales a través de una presencia más coordinada en foros interregionales y mundiales. La reciente creación de esquemas de integración más allá del comercio muestra un camino hacia la búsqueda de una mayor cooperación regional y subregional. Ejemplos de ello son la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR), que complementan a los mecanismos de integración ya existentes y amplían los espacios de diálogo político. Una creciente coordinación de políticas a nivel regional y subregional, por ejemplo, en áreas como infraestructura, telecomunicaciones, transporte o energía, es conveniente y necesaria para crear condiciones favorables al cambio estructural con igualdad planteados en este documento.

C. Sinergias y políticas integradas

Como ya se señaló, las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura productiva, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, desafían a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales basadas en un nuevo paradigma tecnológico más intensivo en conocimiento y más eficiente ambientalmente y, a su vez, generar las mejores condiciones para la inclusión e igualdad sociales. Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el manejo del ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe darse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por otro lado, como se ha mencionado, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural que todavía no han logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Igualar, invertir y proteger el medio ambiente —la base material del desarrollo— no necesariamente se contraponen entre sí. Se trata de que por la vía de una renovada industrialización se logren articulaciones virtuosas entre lo económico, lo social y lo ambiental.

En el capítulo anterior se discutieron direcciones de política en distintos ámbitos —el industrial, el macroeconómico y el social— orientadas a promover las tres dimensiones centrales del desarrollo que aquí se abordan: el cambio estructural, la convergencia tecnológica y de ingresos con el mundo desarrollado y la corrección de los elevados niveles de desigualdad que han caracterizado a América Latina y el Caribe. Cabe preguntarse, ante estos desafíos, por las sinergias y contradicciones que pueden existir entre esas políticas. En rigor, las sinergias tienden a ser mayores que las contradicciones, lo que abre la posibilidad de explotar las complementariedades entre las políticas de desarrollo. No debe olvidarse, sin embargo, que las sinergias funcionan en los dos sentidos, creando círculos virtuosos y círculos viciosos: cuando las políticas son las correctas y se apoyan mutuamente, sus efectos pueden ser superiores a los de una política aplicada aisladamente; pero cuando las políticas apuntan en direcciones contradictorias, o se aplican sin atender a los objetivos integrales del desarrollo, sus efectos negativos tenderán a reforzarse y pueden dar lugar a círculos viciosos de rezago creciente.

Existen diversos espacios para la sinergia entre políticas. Los aspectos que se mencionan a continuación permiten ilustrar este punto sin agotarlo.

Una complementariedad fuerte es la que existe entre la implementación de la política industrial y la necesidad de políticas contracíclicas y de distribución del ingreso. La política industrial requiere sostener la inversión pública en la fase descendente del ciclo y evitar que la inversión privada se desplome en un conjunto de sectores y actividades estratégicas (por ser eficientes desde el punto de vista keynesiano y schumpeteriano). Un programa de inversiones sostenidas, asociado a la política industrial, tiene incorporado un fuerte elemento contracíclico, al aminorar la elasticidad de la inversión al ciclo. Más aún, el cronograma de inversiones puede ajustarse, en la medida de lo posible, para ampliarlas en las fases recesivas y desacelerarlas en las de auge.

Tras un programa de esta naturaleza está la percepción de que hay políticas de Estado que van más allá de los ciclos políticos y económicos, y que reflejan un consenso estable de la sociedad en torno al objetivo del desarrollo. La política industrial debe definir la dimensión cualitativa o de largo plazo (de composición del gasto) de la política anticíclica o de corto plazo (ampliar el espacio fiscal en el auge y reducirlo en la fase recesiva). En la medida que se preserve el programa de inversiones (público y privado) en el tiempo, se evitará que aumente el rezago tecnológico en las fases de más bajo crecimiento, lo que a su vez facilita la recuperación posterior a la crisis —otro factor que coadyuva a suavizar el ciclo. La eficiencia ambiental y la protección de la integridad del patrimonio natural son esenciales para definir la dimensión cualitativa de la inversión y de las políticas industriales.

Otra sinergia fuerte se da entre la política industrial y los controles de capitales de corto plazo para evitar la apreciación insostenible de la moneda, que podría alejar la inversión de los sectores prioritarios de la política industrial. Como ya se ha mencionado, la política industrial se ocupa de modificar los incentivos para canalizar la inversión hacia donde los beneficios de largo plazo son más fuertes (debiendo incluirse en el cálculo de esos beneficios los costos de las externalidades medioambientales). Si la estructura de precios relativos castiga duramente a los bienes transables, será muy difícil revertir las señales del mercado. Inversamente, con políticas que eviten la apreciación cambiaria, el mismo efecto de estímulo a la producción de bienes transables se obtendrá con mucho menos esfuerzo fiscal.

Al analizar los incentivos se percibe también el papel fundamental de las políticas macroprudenciales. Cuando se forman burbujas especulativas, sobre todo en el sector inmobiliario, se vuelve menos atractiva la inversión en la producción de bienes transables, cuya rentabilidad esperada no podrá competir con la que prometen mercados en ebullición. Al estallar la burbuja hay una retracción general del crédito, que también afecta intensamente la formación de capital fijo. Tanto el sector público como el privado han sufrido procesos Ponzi de fragilidad financiera en el pasado reciente, cuya superación es muy costosa. La literatura muchas veces señala los problemas del desplazamiento de la inversión privada por la inversión pública (*crowding out*), pero más graves son los de *crowding out* entre distintos tipos de inversión, sobre todo entre las que buscan valorizar los activos existentes frente a las que crean nuevos activos. Una inversión insostenible en el primer tipo de activos puede comprometer la inversión en nuevos activos por muy largos períodos. Esto es válido tanto para el sector público como para el privado. Inversiones en títulos públicos que ofrecen tasas de interés muy altas compiten con éxito con inversiones en el sector real cuyos niveles de rentabilidad (corregidos por el riesgo financiero y por no internalizar la vulnerabilidad ambiental)⁴ son más bajos.

⁴ La vulnerabilidad ambiental incluye los crecientes costos económicos y sociales derivados de los eventos climáticos extremos. En 2010 la región sufrió más de 98 eventos extremos con un costo aproximado de 50.000 millones de dólares, casi siete veces más que en la década anterior.

Otra sinergia muy importante es la que existe entre las políticas dirigidas al mercado laboral, la política de estabilización y la política industrial. La política industrial debe procurar que en el largo plazo la competitividad descansa en mayor medida en el conocimiento que en la abundancia de recursos naturales o en salarios bajos. Las políticas sociales y de capacitación deben apoyar esa transición de dos formas: ayudando a aminorar las demandas salariales en la fase inicial, mediante compensaciones al trabajador, por ejemplo, la ampliación de la cobertura de los servicios educacionales y de salud —que además tienen efectos positivos sobre su productividad—; y garantizando la oferta de mano de obra calificada de acuerdo a las propias prioridades definidas en la política industrial. A su vez, la política industrial, al promover los aumentos de productividad, permite reducir los costos y elevar los salarios reales, sin incurrir en presiones inflacionarias. Debe mencionarse que al propiciar tasas más constantes de inversión, se reducen las presiones del desempleo sobre los gastos sociales y se “libera” espacio fiscal para otros usos. Es importante recuperar la idea de que el salario real no puede rezagarse frente a la productividad. Ya fue observado que la distribución funcional del ingreso empeoró en la región en la última década. Esto ayudó a controlar la inflación, pero la experiencia histórica sugiere que, cuando por mucho tiempo los aumentos de productividad no se trasladan a los salarios reales, se acumulan tensiones que después alimentan las espirales de precios y salarios.

Las sinergias anteriores, para ser plenamente aprovechadas, requieren un entorno institucional renovado, que permita la interacción entre los responsables de las distintas políticas. No es exagerado decir que hoy día cada cartera ministerial actúa con un alto grado de aislamiento respecto de las otras. En ocasiones, la autonomía de cada una de las autoridades respecto a sus pares y al gobierno —según la cual cada uno se ocupa de sus propios temas y es responsable solamente de sus propios indicadores— se ofrece como un camino más eficiente que el de la coordinación. Sin embargo, la gestión de políticas está expuesta a los mismos problemas que otras áreas en las que hay externalidades: para lograr captar plenamente sus beneficios, y para no imponer costos no perceptibles para un agente sobre otros agentes, es necesario establecer mecanismos de diálogo, coordinación y evaluación. Ello remite nuevamente al tema de los consensos sociales y de la generación de políticas de Estado con visión integral y de largo plazo, que vayan más allá de un ministerio, de un gabinete ministerial o incluso de una única gestión gubernamental.

D. Un futuro con mayor bienestar

La propuesta contenida en este documento intenta alimentar la política y las políticas con visión de futuro. Se trata de pensar el cambio estructural con el prisma de la igualdad progresiva y de plantearse también una dinámica productiva en renovación permanente, a la altura de los retos de la globalización en la sociedad del conocimiento, que incorpore las aspiraciones del desarrollo sostenible, y con creciente impacto en la inclusión social a través del mundo del trabajo. En el marco de este horizonte de futuro los capítulos precedentes han planteado los principales desafíos y obstáculos en materias tan diversas como política industrial, macroeconomía, empleo y política social. Se ha presentado aquí un diagnóstico crítico y una mirada esperanzada, un aprendizaje de los fracasos y éxitos y, sobre esa base, un itinerario que vincula el corto y el largo plazo hacia delante.

Hemos señalado que el cambio estructural para la igualdad, que además considere plenamente la sostenibilidad ambiental, es una visión de largo plazo que implica transformaciones profundas, donde la política vuelve al centro con su irremplazable rol de priorizar, orientar y concertar. Queremos pensar que es el momento de reencantar la política, no solo por el avance de

la democracia en la región, sino porque al no haber ya modelos únicos hay mayor libertad para reinventar el futuro. A esa libertad adherimos y en ella queremos dialogar.

Dijimos al comienzo que la propuesta tiene en la mira el protagonismo de las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. Son las nuevas generaciones quienes tendrán que desarrollar a plenitud las capacidades requeridas para un cambio intensivo en productividad, en conocimiento y progreso técnico, en participación ciudadana, en cultura deliberativa y en cuidado del medio ambiente. Son estas las generaciones que tendrán que promover las nuevas maneras de producir, organizar y comunicarse. Son ellas también quienes tendrán que velar por preservar y promover el bienestar de todos en sociedades más presionadas por el envejecimiento de su población y por una urbanización creciente y una mayor escasez de bienes públicos globales. Son estas generaciones, además, las que tendrán que convivir con los efectos de varios siglos de uso predatorio de los recursos naturales y con la menor capacidad de estos recursos de sostener tasas elevadas de crecimiento.

Precisamente por ello no hay tiempo que perder. Ahora más que nunca debe impulsarse el cambio en aras de una mayor productividad y una mayor igualdad. Hay margen en el imaginario político, rotos hoy los fantasmas de modelos únicos y con renovado espacio para que cada país dibuje su futuro de acuerdo con sus propias realidades y visiones. Hay ritmos que se imponen por la velocidad de la revolución tecnológica, los cambios en el paradigma productivo, la transición demográfica, la crisis financiera y las catástrofes ambientales. Hay experiencia acumulada para saber qué funciona y qué no funciona. Hay amenazas crecientes a la estabilidad política y la seguridad ciudadana que deben enfrentarse acercando el futuro al presente, extremando la acción pública y política para el desarrollo y la inclusión social.

Sin duda, los saltos al futuro no son homogéneos entre los distintos países de América Latina y el Caribe. Somos diversos en estadios de desarrollo, fortalezas y debilidades productivas, tamaños de las sociedades y mercados nacionales, consolidación institucional y fiscal, capacidades y cultura. Pero la diversidad no es obstáculo para considerar lo que debiera ser marca común en la región, adecuando contenidos a realidades propias: la conjugación y coordinación dinámica entre macroeconomía, cambio estructural, sostenibilidad ambiental, empleo con derechos y pisos de protección social frente a los riesgos. No es por casualidad que a lo largo del documento, una y otra vez, hemos vuelto sobre la heterogeneidad intrarregional para pensar políticas y estrategias que sean de orientación común, pero de ritmos diferenciados.

Quisiéramos concluir, una vez más, enfatizando la importancia de los pactos entre agentes que hacen posible esta orientación común. Ya en *La hora de la igualdad* se destacó el carácter fundamental que tienen los pactos fiscales y sociales para instituir el cambio con viabilidad política, respaldo ciudadano y sostenibilidad en el tiempo. Toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos.

Para sacar adelante estos pactos debe extremarse, sobre todo, la capacidad de la política y del Estado. Estos pactos son procesos de aprendizaje en la democracia tanto formal como sustancial, sustentos de legitimación para estrategias que van más allá de ciclos electorales, logros jurídicos y políticos que incorporan la orientación del cambio —y su profundidad— al cuerpo de la ley y al imaginario de la ciudadanía, pactos que, en definitiva, no solo acuerdan sino que vinculan e involucran a los actores de la sociedad en torno a una orientación compartida del desarrollo.



Bibliografía

Capítulo I

- Abeles, Martín, Pascual Gerstenfeld y Daniel Vega (2010), “Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado”, Documentos de proyecto, N° 441 (LC/W.441), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994), “Distributive politics and economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2, mayo.
- Alleyne, Dillon y Alfred Francis (2008), “Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective”, *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dilllon, M. Hendrickson y Tom Amonde (2011), *Macroeconomics for Development: The Caribbean Experience*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Armbrust, Michael y otros (2009), “Above the clouds: a Berkeley view of cloud computing”, *Technical Report*, N° UCB/EECS-2009-28, Electrical Engineering and Computer Sciences, Universidad de California en Berkeley, febrero [en línea] <http://www.eecs.berkeley.edu/Pubs/TechRpts/2009/EECS-2009-28.pdf>.
- Astorga, R., M. Cimoli y J.G. Porcile (2012), “Technological upgrading and employment: patterns from developing economies”, documento de trabajo presentado en la conferencia “After the money's gone: why industrial policy matters for inclusive growth and job creation”, Ginebra, 16 y 17 de febrero.

- Baldwin, R. (1988), "Hysteresis in import prices: The beachhead effect", *American Economic Review*, N° 78.
- Baldwin, R. y P. Krugman (1989), "Persistent trade effects of large exchange rate shocks", *Quarterly Journal of Economics*, N° 104.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Barletta, F., M. Pereira y G. Yoguel (2011), "Schumpeterian, Keynesian, and endowment efficiency: some evidence on the export behaviour of Argentinian manufacturing firms", *Working Paper*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bell, M. (2006), "Time and technological learning in industrialising countries: how long does it take? How fast is it moving (if at all)?", *International Journal of Technology Management*, vol. 36, N° 1-3.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Blecker, R.A. (2011), "Long-run growth in open economies: export-led cumulative causation or a balance-of-payments constraint?", *Handbook of Post-Keynesian Economics*, G. Harcourt y P. Kriesler (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1999), "Kaleckian macro models for open economies", *Foundations of International Economics: Post Keynesian Perspectives*, Johan Deprez y John T. Harvey (eds.), Londres, Routledge.
- Bresser-Pereira, L.C. (2008), "Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, N° 1.
- Calvo, Guillermo A. (1998), "Capital flows and capital-market crises: the simple economics of sudden stops", *Journal of Applied Economics*, vol. 1, N° 1, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Junio de 2012* (LC/G.2541-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.14.
- _____ (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.3.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2009), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009* (LC/L.3025), Santiago de Chile.
- _____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", Documentos de proyecto, N° 136 (LG/W. 136), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2003), *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2208-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.2.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (1998), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.

- Chang, H.J. (2003), *Kicking Away the Ladder: How the Economic and Intellectual History of Capitalism Have been Rewritten to Justify neo-Liberal Capitalism*, Cambridge University Press.
- _____. (2001), "Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?", documento presentado en la conferencia Teoría del desarrollo en el umbral del siglo XXI, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, Mario (1992), "Exchange rate and productive structure in a technological gap model", *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paschi di Siena.
- _____. (1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M. y J. Katz (2003), "Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective", *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 12, N° 2, abril.
- Cimoli, Mario y Gabriel Porcile (2011), "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- _____. (2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Cimoli, M. y G. Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3, Springer.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), "Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, marzo.
- Díaz Alejandro, C.F. (1983), "Stories of the 1930s for the 1980s", *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, P. Aspe Armella, R. Dornbusch y M. Obstfeld (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Dosi, G. (1988), "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economic of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- Dosi, G., S. Lechevalier y A. Secchi (2010), "Introduction: Interfirm heterogeneity? Nature, sources and consequences for industrial dynamics", *Industrial and Corporate Change*, vol. 19, N° 6.
- Eichengreen, B. (2008), "The real exchange rate and growth", *Working Paper*, N° 4, Commission on Growth and Development.
- Ffrench-Davis, R. (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- _____. (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- _____. (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas: Para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw Hill.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), "Recent Experiences in Managing Capital Inflow-Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework", IMF Strategy, Policy, and Review Department, Washington, D.C., febrero.
- Frenkel, R. (2004), "From the boom in capital inflows to financial traps", *IPD Working Paper*, Initiative for Policy Dialogue (IPD), mayo.

- Frenkel, R. y J. Ros (2006), "Unemployment and the real exchange rate in Latin America", *World Development*, vol. 34, N° 4.
- Frenkel, R. y L. Taylor (2006), "Real exchange rate, monetary policy and employment", *DESA Working Paper*, N° 19 (ST/ESA/2006/DWP/19), febrero.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2011), "A concise history of exchange rate regimes in Latin America", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- Freund, C. y M.D. Pierola (2008), "Export surges: the power of a competitive currency", *Policy Research Working Paper*, N° 4750, Washington, D.C., octubre.
- Friedrich, Roman y otros (2011), *Measuring Industry Digitization Leaders and Laggards in the Digital Economy*, Booz & Company Inc [en línea] <http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-Measuring-Industry-Digitization-Leaders-Laggards-Digital-Economy.pdf>.
- Fuentes, Juan Alberto y Kelvin Sergeant (2011), "Dynamics of sustained growth and development among small developing States in Central America and the Caribbean", presentación en la primera reunión de la Mesa redonda para el desarrollo del Caribe, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- Gallagher, K. y J.C. Moreno-Brid (2008), "The dynamism of Mexican exports: Lost in (Chinese) translation?", *World Development*, vol. 8, N° 36.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press.
- Gouvea, R.R. y G.T. Lima (2010), "Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall's Law", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, octubre.
- Guerrero de Lizardi, Carlos (2009), *Nuevas mediciones de la inflación y el crecimiento económico en México*, Tecnológico de Monterrey.
- Hamilton, James (2008), "Internet-scale service efficiency", Large Scale Distributed Systems & Middleware (LADIS 2008) Keynote, Yorktown Heights.
- Harms, Rolf y Michael Yamartino (2010), "The economics of the cloud", Microsoft, noviembre [en línea] <http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/cloud/docs/The-Economics-of-the-Cloud.pdf>.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, marzo.
- IFR (International Federation of Robotics) (2011), "Robots to create more than a million jobs by 2016", noviembre [en línea] <http://www.ifr.org/news/ifr-press-release/robots-to-create-more-than-a-million-jobs-by-2016-295/>.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2009) "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas", *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.
- Jordán, Valeria, Hernán Galperin y Wilson Peres (coords.) (2010), *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe* (LC/R.2167), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katz, J. (1997), "Structural reforms, the sources and nature of technical change and the functioning of the national systems of innovation: the case of Latin America", documento presentado en el simposio STEPI sobre innovación y competitividad de las economías de reciente industrialización, Seúl, mayo.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1986), *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, abril.

- Krugman, P.R. (1979), "A Model of innovation, technology transfer, and the world distribution of income", *Journal of Political Economy*, vol. 87, N° 2.
- Krugman, P. (1999), "Balance sheets, the transfer problem, and financial crises", *International Tax and Public Finance*, vol. 6, N° 4.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, N° 3, agosto.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Lau, Lawrence J. y Jungsoo Park (2003), *The Sources of East Asian Economic Growth Revisited*, Stanford University y the State University of New York at Buffalo.
- Lima, G.T. y G. Porcile (2012), "Economic growth and income distribution with heterogeneous preferences on the real exchange rate", *Journal of Post-Keynesian Economics*, en prensa.
- Lipson, Hod y Melba Kurman (2010), "Factory @ home: the emerging economy of personal fabrication", diciembre [en línea] <http://web.mae.cornell.edu/lipson/FactoryAtHome.pdf>.
- Lucas, Robert (2004), "The Industrial Revolution: past and future", *Annual Report of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*, mayo.
- McCombie, J.S.L. y A.P. Thirlwall (1999), "Growth in an international context: A Post-Keynesian view", *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez y J. Harvey (eds.), Londres, Routledge.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Organización Mundial del Comercio (OMC), febrero.
- Moreno-Brid, J. (2003), "Capital flows, interest payments and the balance of payments constrained growth model: a theoretical and empirical analysis", *Metroeconomica*, vol. 54, N° 3.
- Moreno-Brid, J. y E. Pérez (1999), "Balance-of-payments-constrained growth in Central America: 1950-1996", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 1.
- Ocampo, J.A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____. (2005), "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press.
- Ocampo, J.A., C. Rada y L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.
- Pacheco-López, P. y A.P. Thirlwall (2006), "Trade liberalization, the income elasticity of demand for imports and economic growth in Latin America", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 29, N° 1.
- Peres, Wilson (2010), "The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean", *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, M. Cimoli, G. Dosi y J.E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y su principales problemas*, Nueva York.
- Pritchett, L. (1997), "Divergence: big time", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 3.

- Rapetti, M. (2011), "Macroeconomic policy coordination in a competitive real exchange rate strategy for development", *Working Paper*, N° 2011-9, Amherst, Departamento de Economía, Universidad de Massachusetts.
- Razmi, A., M. Rapetti y P. Skott (2009), "The real exchange rate as an instrument of developing policy", *Working Paper*, N° 2009-7, Amherst, Departamento de Economía, Universidad de Massachusetts.
- Reinert, Erik S. (2000), "Full circle: economics from scholasticism through innovation and back into mathematical scholasticism. Reflections on a 1769 Price essay: "Why is it that economics so far has gained so few advantages from physics and mathematics", *Journal of Economic Studies*, vol. 27, N° 4/5, septiembre, Emerald Group Publishing.
- _____. (1995), "Competitiveness and its predecessors: a 500 year cross-national perspective", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 6.
- Rodríguez, O. (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F, Siglo XXI.
- Rodrik, D. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Saviotti, P y K. Frenken (2008), "Export variety and the economic performance of countries", *Journal of Evolutionary Economics*, N° 18.
- Setterfield, M. (2009), "Neoclassical growth theory and heterodox growth theory: opportunities for and obstacles to greater engagement", *Working Paper*, N° 09-1, Trinity College Department of Economics, diciembre.
- Shaikh, Anwar y Amr Ragab (2008), "The vast majority income (VMI): a new measure of global inequality", *Working Paper*, Nueva York, Schwartz Centre for Economic Analysis (SCEPA).
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Thirlwall, A. (2011), "Balance of payments constrained growth models: history and overview", *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, Universidad de Kent, mayo.
- Van Lieshout, M. y otros (2008), "Converging Applications Enabling the Information Society. Technical Report" [en línea] <http://fiste.jrc.ec.europa.eu/pages/documents/ConvTechReportforWEBv9.pdf>.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press.

Capítulo II

- Abraham, Katharine G. y Susan N. Houseman (1993), "Earnings inequality in Germany", *NBER Working Paper*, N° 4541, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los Estados Unidos (NBER).
- Aghion, P. y P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT University Press.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2, mayo.
- Alleyne, Dillon y Alfred Francis (2008), "Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective", *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dillon y Beverly Lugay (2011), "Inflation and the variability of prices in the Caribbean: evidence from panel threshold models", *Documentos de proyecto*, sede subregional de la CEPAL para el Caribe [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/45465/LCARL.347.pdf>.

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Araujo, R.A. y G.T. Lima (2007), "A structural economic dynamics approach to balance-of-payments-constrained growth", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, N° 5, Oxford, Oxford University Press.
- Arellano, M. y S. Bond (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies*, N° 58.
- Arrow, K.J. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *American Economic Review*, vol. 53, N° 5.
- Arthur, W. Brian (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*, University of Michigan Press.
- (1989), "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, vol. 99, N° 1.
- Astorga, R., M. Cimoli y J.G. Porcile (2012), "Technological Upgrading and Employment: Patterns from Developing Economies", documento de trabajo presentado en la conferencia "After the money's gone: why industrial policy matters for inclusive growth and job creation", Ginebra, 16 y 17 de febrero.
- Barbier, Edward (2011), "A global green recovery and the lessons of history", *The European Financial Review* [en línea] <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=2497>.
- Barbosa, Nelson (2010), "Industrial policy and macroeconomic policy", presentación en la conferencia internacional Políticas industriales en el siglo XXI, Río de Janeiro, 10 a 11 de mayo.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPAL Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Bello, Omar, Rodrigo Heresi y Ramón E. Pineda (2010), "El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 82 (LC/L.3031-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berg, A. e Y. Miao (2010), "The real exchange rate and growth revisited: the Washington Consensus strikes back?", *IMF Working Paper*, N° 10/58, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo.
- Bértola, Giuseppe y Richard Rogerson (1996), "Institutions and labour reallocation", *CEPR Discussion Papers*, N° 1519.
- Blecker, R.A. (2011), "Long-run growth in open economies: export-led cumulative causation or a balance-of-payments constraint?", *Handbook of Post-Keynesian Economics*, G. Harcourt y P. Kriesler (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- BNDES/CGEE (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social/Centro de Gestión y Estudios Estratégicos) (coords.) (2008), *Bioetanol de caña de azúcar: Energía para el desarrollo sostenible*, Río de Janeiro, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Bresser-Pereira, L.C. y P. Gala (2008), "Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30, N° 3.
- Buchanan, James M. y Yong J. Yoon (eds.) (1994), *The Return to Increasing Returns*, University of Michigan Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2010b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2467-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.5.

- _____. (2008), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2401-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____. (2007), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, enero.
- Chang, H.J. (2001), "Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?", documento presentado en el seminario sobre la teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, M. (1992), "Exchange rate and productive structure in a technological gap model", *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paaschi, Siena.
- _____. (1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, Mario y Giovanni Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3.
- Cimoli, M. y J. Katz (2003), "Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective", *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, N° 2, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2011), "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- _____. (2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), "Structural change and the BOP constraint: why did Latin America fail to converge?", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2.
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), "Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development", *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, junio.
- De Miguel, Carlos y Osvaldo Sunkel (2011), "Environmental sustainability", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), Oxford University Press.
- Dosi, Giovanni (1988), "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.
- Eichengreen, Barry (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Working Paper*, N° 4, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.
- Eichengreen, Barry y David Leblang (2003), "Capital account liberalization and growth: was Mr. Mahathir right?", *International Journal of Finance & Economics*, vol. 8, N° 3, John Wiley & Sons.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Frenkel, Roberto (2008), "Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria", *Revista de economía política de Buenos Aires*, año 2, vols. 3 y 4.
- Frenkel, Roberto y Martín Rapetti (2011), "A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America", Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research.
- Frenkel, Roberto y Jaime Ros (2006), "Unemployed and the real exchange rate in Latin America", *World Development*, vol. 34, N° 4.

- Frenkel, Roberto y Lance Taylor (2006), "Real exchange rate, monetary policy and employment", *DESA Working Paper*, N° 19 (ST/ESA/2006/DWP/19), febrero.
- Freund, C. y M.D. Pierola (2008), "Export surges: the power of a competitive currency", *Policy Research Working Paper*, N° 4750, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Friedrich, Roman y otros (2011), *Measuring Industry Digitization Leaders and Laggards in the Digital Economy*, Booz & Company Inc [en línea] <http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-Measuring-Industry-Digitization-Leaders-Laggards-Digital-Economy.pdf>.
- Gallagher, K. y R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin America Industrialization*, Stanford University Press.
- Gouvea, R.R. y G.T. Lima (2010), "Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall's law", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, octubre.
- Gylfason, Thorvaldur (2004), "Natural resources and economic growth: from dependence to diversification", *CEPR Discussion Papers*, N° 4804.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1.
- Holland, M., F.V. Vieira y O. Canuto (2004), "Economic growth and the balance of payments constraint in Latin America", *Investigación económica*, vol. LXIII, N° 249.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2007), *Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Bruselas.
- Jayme, F.G. (2003), "Balance of payments constrained economic growth in Brazil", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 23, N° 1.
- Jayme, F.G., Adriana Moreira y Marco Flávio da Cunha (2007), "Growth cycles in Latin America and developed countries", *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*, ANPEC.
- Katz, Jorge (2008), "Cambios estructurales y ciclos de destrucción y creación de capacidades productivas y tecnológicas en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- ____ (1997), "Structural reforms, the sources and nature of technical change and the functioning of the National Systems of Innovation: the case of Latin America", documento presentado en el simposio internacional sobre innovación y competitividad, Seúl, Science and Technology Policy Institute (STEPI), mayo.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- León-Ledesma, M.A. (2002) "Accumulation, innovation and catching-up: an extended cumulative growth model", *Cambridge Journal of Economics*, N° 26.
- López, J. y A. Cruz (2000), "Thirlwall's Law and beyond: the Latin American experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 3.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143.
- McCombie, J.S.L. y A.P. Thirlwall (1997), "The dynamic Harrod foreign trade multiplier and the demand-orientated approach to economic growth: an evaluation", *International Review of Applied Economics*, vol. 11, N° 1.
- Metcalfe, J.S. (2001), "Institutions and Progress", *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, N° 3, Oxford University Press.
- Moreno-Brid, J. (2003), "Capital flows, interest payments and the balance of payments constrained growth model: a theoretical and empirical analysis", *Metroeconomica*, vol. 54, N° 3.

- _____ (2002), "Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México", *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junio.
- _____ (1998), "On capital flows and the balance of payments constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, N° 2.
- Murphy, K., A. Shleifer y R.W. Vishny (1989), "Industrialization and the Big Push", *The Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 5.
- Naciones Unidas (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Narula, R. (2004), "Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth", *DRUID Working Paper*, N° 04-02, diciembre.
- Nugent, J.B. y J.A. Robinson (2010), "Are factor endowments fate?", *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 28, N° 1.
- Pacheco-Lopez, Penélope y A.P. Thirlwall (2007), "Trade liberalisation and the trade-off between growth and the balance of payments in Latin America", *International Review of Applied Economics*, vol. 21, N° 4.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13.
- Peneder, M. (2002), "Tracing empirical trails of Schumpeterian development", *Papers on Economics and Evolution*, Viena, Max Planck Institute for Research in Economic Systems.
- Pérez, Carlota (2008), "Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales" [en línea] http://www.carlotaperez.org/Articulos/Perez_Vision_AL_castellano_v1.pdf
- Pérez Caldentey, E. (2009), "Can balance-of-payments constrained economies pursue inflation targeting? A look at the case of Chile", *Investigación económica*, vol. LXVIII.
- Prebisch, Raúl (1986), "Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico", *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G.1392), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____ (1980), "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N° 10 (E/CEPAL/G.1110), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (1961), *Economic Development, Planning and International Cooperation*, Nueva York.
- Rodrigues, Monica y Adrián Rodríguez (orgs.) (2012), "Information and communication technologies (ICT) for agricultural development in Latin America: trends, barriers and policies", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rodríguez, O. (1977), "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rodrik, D. (2008) "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Ros, Jaime (2012), "Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America: the role of industrial and macroeconomic policy", documento presentado en la conferencia internacional Políticas industriales en el siglo XXI, Río de Janeiro, 10 a 11 de mayo.
- _____ (2005), "El desempleo en América Latina desde 1990", *serie Estudios y perspectivas*, N° 29 (LC/L.2265-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, febrero.
- _____ (2002), *Economic Growth and Development Theory*, Michigan University Press.
- Rosenberg, N. (1982), *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge University Press.

- Rosenstein-Rodan, P. (1961), "Notes on the theory of the 'big push'", *Economic Development for Latin America*, H.S. Ellis y H.C. Wallich (eds.), Nueva York, St. Martin's.
- Sachs, J.D. y A.M. Warner (2001), "Natural resources and economic development: the curse of natural resources", *European Economic Review*, vol. 45.
- Samaniego, Joseluis (2010), "Presentación", seminario La vulnerabilidad del comercio internacional frente a la huella de carbono, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2 y 3 de septiembre [en línea] http://www.eclac.org/ddsah/noticias/paginas/1/40741/01_Joseluis_Samaniego.Introduccion.pdf.
- Sarukhán, José y otros (2010), *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*, México, D.F., Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).
- Schnabl, Günther (2007), "Exchange rate volatility and growth in small open economies at the EMU periphery", *Working Paper Series*, N° 773, Banco Central Europeo, julio.
- Schumpeter, J.A. (1911), *Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sekkat, K. y A. Varoudakis (2000), "Exchange rate management and manufactured exports in Sub-Saharan Africa", *Journal of Development Economics*, vol. 61, N° 1.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre (2010), *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, enero.
- Thirlwall, A.P. (2011), "Balance of payments constrained growth models: history and overview", *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, University of Kent, mayo.
- _____(1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Banca del Lavoro Quarterly Review*, N° 128.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2010), "Background Note Prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications" (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Ginebra, 7 y 8 de octubre [en línea] www.unctad.org/en/docs/ditcted20102_en.pdf.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

Capítulo III

- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (2010), "Papel contracíclico de la banca de desarrollo y áreas estratégicas de actuación", Lima, noviembre.
- Arrow, K. (2000), "Increasing returns: histographic issues and path dependence", *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 7, N° 2.
- Banco Mundial (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C., mayo.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Basu, Parantap y William T. Gavin (2011), "What explains the growth in commodity derivatives", *Excessive Speculation in Agricultural Commodities*, Ben Lilliston y Andrew Ranallo (eds.), Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Beck, Thorsten y Ross Levine (2004), "Legal institutions and financial development", *NBER Working Papers*, N° 10417, National Bureau of Economic Research.

- Bry, Gerhard y Charlotte Boschan (1971), "Cyclical analysis of time series: selected procedures and computer programs", *NBER Books*, N° 71-1, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los Estados Unidos (NBER), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile.
- _____ (2011a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010* (LC/G.2494-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.4.
- _____ (2011b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.3.
- _____ (2011c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes* (LC/G.2502-P), Santiago de Chile.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2467-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.5.
- _____ (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- Chinn, Menzie D. e Hiro Ito (2008), "A New Measure of Financial Openness", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 10, N° 3.
- _____ (2006), "What matters for financial development? Capital controls, institutions, and interactions", *Journal of Development Economics*, vol. 81, N° 1.
- Cipoletta Tomassian, Georgina y Ricardo Sánchez (2011), *UNASUR: Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Damill, Mario y Roberto Frenkel (2011), "Macroeconomic policies and performances in Latin America 1990-2010", Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), diciembre.
- David, P. (2000), "Path dependence, its critics and the quest for historical economics", *Working Papers*, N° 00011, Stanford University.
- _____ (1985), "Clio and the economics of QWERTY", *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, mayo.
- De Schutter, Olivier (2010), *Food Commodity Speculations and Food Prices*, Briefing Note, N° 2 [en línea] http://www.makefinancework.org/IMG/pdf/un_deschutter_2010_commodity_speculationpdf.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1-2.
- Dunning, J. (2002), "La inversión extranjera directa europea en América Latina", *Inversión extranjera directa en América Latina. El papel de los inversores europeos*, Z. Vodusek, (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011a), "Recent Experiences in Managing Capital Inflows—Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework", IMF Strategy, Policy, and Review Department, Washington, D.C., febrero.
- _____ (2011b), *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- Franco, Rolando, Martín Hopenhayn y Arturo León (2010), *Clases medias en América Latina. Retrospectiva y cambios recientes*, México, D.F., CEPAL-SEGIB/Siglo XXI editores.

- Galindo, J.M. y J. Samaniego (2010), "La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Harding, Don y Adrian Pagan (2005), "A suggested framework for classifying the modes of cycle research", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20, N° 2.
- Hodrick, Robert y Edward Prescott (1997), "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 29, N° 1.
- Jiménez, Luis Felipe y Sandra Manuelito (2011), "América Latina: sistemas financieros y financiamiento de la inversión. Diagnósticos y propuestas", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kacef, Osvaldo y Sandra Manuelito (2008), "El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: una perspectiva de largo plazo", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 69 (LC/L.2982-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaiser, Regina y Agustín Maravall (2001), *Measuring Business Cycles in Economic Time Series*, Nueva York, Springer.
- Male, Rachel (2011), "Developing country business cycles: Characterizing the cycle", *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, N° 2.
- (2010), "Developing country business cycles: Characterising the cycle", *Working Paper*, N° 663, Universidad de Londres.
- Martner, Ricardo, Ivonne González y María Espada (2012), "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Masters, M.W. y A.K White (2008), "The Accidental Hunt Brothers: How Institutional Investors are Driving up Food and Energy Prices" [en línea] <http://www.loe.org/images/content/080919/Act1.pdf>.
- McCombie, J.S.L. y A.P. Thirlwall (1999), "Growth in an international context: A Post-Keynesian view", J. Deprez y J. Harvey (eds.), *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, Routledge.
- Mihaljek, D. y F. Packer (2010), "Derivatives in emerging markets", *BIS Quarterly Review*, diciembre.
- Morales, M. (2009), "Bolsa, banca, productividad y crecimiento", *El reto de modernizar el mercado bursátil: Cinco principios*, Santiago de Chile, Superintendencia de Valores y Seguros de Chile.
- Moreno-Brid, Juan Carlos (1998), "On capital flows and the balance of payments constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, N° 2.
- (2002), "Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México", *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junio.
- Naciones Unidas (2012), La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *OECD Annual Report, 2009*, París.
- Pérez Caldentey, Esteban y Ramón Pineda (2010), "Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?", *MPRA Paper*, N° 25036, University Library of Munich.
- Perrotti, Daniel y Ricardo Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Rigobon, R. (2002), *International Financial Contagion: Theory and Evidence in Evolution*, The Research Foundation of AIMR.
- Stiglitz, Joseph y otros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Titelman, Daniel, Ramón Pineda y Esteban Pérez Caldentey (2008), “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago de Chile.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2011), *World Investment Report 2011. Non-equity modes of international production and development*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.11.II.D.2.
- _____ (2009), *World Investment Report 2009. Transnational corporations, agricultural production and development* (UNCTAD/WIR/2009), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.D.15.
- _____ (2008), *World Investment Report 2008. Transnational corporations and the infrastructure challenge*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.08.II.D.23.
- _____ (2005), *World Investment Report 2005. Transnational corporations and the internationalization of R&D*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.D.10.

Capítulo IV

- Abeles, Martín y Mariano Borzel (2010), “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas”, *Documento de trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Aizenman, Joshua y Yothin Jinjarak (2011), “The fiscal stimulus of 2009-2010: trade openness, fiscal space, and exchange rate adjustment”, *NBER Chapters*, International Seminar on Macroeconomics.
- _____ (2009), “Current account patterns and national real estate markets”, *Journal of Urban Economics*, vol. 66, N° 2.
- Alleyne, D., M. Hendrickson y T. Amonde (2011), “Macroeconomics for development: the Caribbean experience”, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- Arestis, P. (2009), “Fiscal policy within the new consensus macroeconomics framework”, *Working Paper*, N° WP06-09, Cambridge Centre for Economic and Public Policy (CCEPP), Universidad de Cambridge.
- Arestis, P., L. de Paula y F. Ferrari-Filho (2008), “Inflation targeting in Brazil”, *Working Paper*, N° 544, Levy Economics Institute of Bard College.
- Barbosa-Filho, N. (2008), “Inflation targeting in Brazil: 1999-2006”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein y E. Yeldan (eds.), Edward Elgar.
- Barreix, Alberto, Martín Bes y Jerónimo Roca (2009), “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bernanke, Ben y F. Mishkin (1997), “Inflation targeting: a new framework for monetary policy?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 2.
- Bernanke, Ben y Michael Woodford (2004), “The inflation-targeting debate”, *NBER Books*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, mayo.

- Bianchi, Carluccio, Federica Calidoni y Mario Menegatti (2009), "Pitfalls in estimating β -convergence by means of panel data: an empirical test", *International Review of Economics*, vol. 56, N° 4, diciembre.
- Bibow, Jörg (2010), "A post Keynesian perspective on the rise of central bank independence: a dubious success story in monetary economics", *Working Paper*, N° 625, Levy Economics Institute.
- Bikker, J.A. y P.A.J. Metzmakers (2002), "Bank provisioning behaviour and procyclicality", *Research Series Supervision* (discontinued), N° 50, Netherlands Central Bank.
- Birchwood, Anthony (2011), "Should SIDS follow monetary and fiscal rules?", documento presentado en la reunión de expertos sobre crecimiento y desarrollo en los pequeños Estados, Malta, 17 y 18 de noviembre.
- Blanchard, Olivier (2008), "The state of macro", *NBER Working Paper*, N° 14259, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Borio, Claudio y Haibin Zhu (2008), "Capital regulation, risk taking and monetary policy: a missing link in the transmission mechanism?", *BIS Working Papers*, N° 268, Basilea, Banco de Pagos Internacionales.
- BPI/FMI (Banco de Pagos Internacionales/Fondo Monetario Internacional) (2011), "Macroprudential Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20", 27 de octubre [en línea] <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf>.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y José Luis Oreiro (2012), "A Theoretical Framework for Structuralist Development Macroeconomics", documento presentado a la conferencia sobre estabilidad financiera y crecimiento, Fundación Getulio Vargas y Fundación Ford, São Paulo, 22 a 23 de marzo.
- Calderón, César y otros (2011), "Macro-Prudential Policy Issues: A Latin American Perspective" [en línea] https://www.flar.net/documentos/4279_De_La_Torre.pdf.
- Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart (2000), "Fear of floating", *NBER Working Paper*, N° 7993, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Carlin, W. y D. Soskice (2006), *Macroeconomics, Imperfections, Institutions & Policies*, Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.11.G.6.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago de Chile, 31 de enero.
- _____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (1998), "El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.2024/E), Santiago de Chile.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- Crotty, James (2009), "Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the 'new financial architecture'", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, N° 4, Oxford University Press.

- De Beaufort, J.O y A. Kapetyn (2001), "Reserve adequacy in emerging market economies", *IMF Working Paper*, N° WP/01/143, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Díaz Alejandro, Carlos (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19.
- Drazen, Allan (2000), "Political contagion in currency crises", *NBER Chapters*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Duttagupta, Rupa y Guillermo Tolosa (2006), "Fiscal policy: is the Eastern Caribbean Currency Union a free riding paradise", *The Caribbean: from Vulnerability to Sustained Growth*, R. Sahay, D.O. Robinson y P. Cashin (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann (1999), "Exchange rates and financial fragility", *NBER Working Paper*, N° 7418, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Epstein, G. y E. Yeldan (eds.) (2009), *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Edward Elgar.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2008), "Del 'financierismo' a la macroeconomía real", *Ensayos económicos*, N° 52, serie Investigaciones económicas del Banco Central de la República Argentina, octubre-diciembre.
- _____(2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- _____(2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Washington, D.C.
- Frenkel, R. (2008), "Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria", *Revista de economía política de Buenos Aires*, año 2, vols. 3 y 4.
- Frenkel, Roberto y Martín Rapetti (2011), *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America*, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- FSB/BPI/FMI (Financial Stability Board/Banco de Pagos Internacionales/Fondo Monetario Internacional) (2011), "Macprudential policy tools and frameworks. Progress Report to G20", octubre.
- Galindo, L.M. y J. Ros (2008), "Alternatives to inflation targeting in Mexico", *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein y E. Yeldan (comps.), Edward Elgar.
- Gasparini, Leonardo, Guillero Cruces y Leopoldo Tornarolli (2011), "Recent trends in income inequality in Latin America", *Journal of LACEA Economía*, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA).
- Goñi, Edwin, Humberto López y Luis Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gordy, Michael B. y Bradley Howells (2006), "Procyclicality in Basel II: can we treat the disease without killing the patient?", *Journal of Financial Intermediation*, vol. 15, N° 3.
- Griffith Jones, Stephanie (2009), "How To Create Better Financial Regulation and Institutions", *Briefing*, N° 2, Fundación Friedrich Ebert (FES), marzo.
- Hannoun, Hervé (2010), "Towards a Global Financial Stability Framework", discurso pronunciado en la 45th SEACEN Governors' Conference, Camboya, 26 y 27 de febrero.
- Heller, Peter S. (2005), "Understanding fiscal space", *IMF Policy Discussion Paper*, N° PDP/05/4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (comps.) (2010), "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de proyecto*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart y Carlos A. Végh (2005), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Chapters*, vol. 19.
- Keen, S. (2011), "A monetary Minsky model of the Great Moderation and the Great Recession", *Journal of Economic Behavior & Organization*.
- Kindleberger, Charles P. (1978), *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nueva York, Basic Books.
- Kregel, J. (2009), "Managing the impact of volatility in international capital markets in an uncertain world", *Working Paper*, N° 558, The Levy Economics Institute.
- Levy-Yeyati, E. y F. Sturzenegger (2007), "Fear of appreciation", *KSG Working Paper*, N° 07-047, Universidad de Harvard.
- Lora, Eduardo, Andrew Powell y Pilar Tavella (2011), *¿Qué efecto inflacionario tendrá el shock de precios de los alimentos en América Latina?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- Machado, Roberto (2009), "Economic growth in the Caribbean", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- Magud, N., C. Reinhart y E. Vesperoni (2011), "Capital inflows, exchange rate flexibility, and credit booms", *NBER Working Paper*, N° 17670, National Bureau of Economic Research, diciembre.
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2004), "La sostenibilidad de la deuda pública", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Minsky, Hyman P. (1975), *John Maynard Keynes*, Columbia University Press.
- Moreno Brid, Juan Carlos, Juan Carlos Rivas Valdivia y Francisco G. Villarreal (2012), "El trade off entre inflación y crecimiento económico: ¿Qué nos dice la econometría de panel de la evidencia internacional 1950-2010?", México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, inédito.
- Novick, M. y otros (2007), "Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", *serie de Investigación*, N° 114, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Instituto de Estudios Laborales.
- Ocampo, José Antonio (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, N°104 (LC/G.2498-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Ocampo, J.A., C. Rada y L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries. A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.
- Ocampo, J.A. y C.E. Tovar (2003), "La experiencia colombiana con los encajes a los flujos de capital", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh y Marcos Chamon (2012), "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", *IMF Discussion Note*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Ostry, Jonathan D. y otros (2011), "Managing Capital Inflows: What Tools to Use", *IMF Discussion Note*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- Pérez Caldentey, E. (2009), "Can balance-of-payments constrained economies pursue inflation targeting? A look at the case of Chile", *Investigación económica*, vol. LXVIII.

- _____. (2007), "Debt accumulation in the Caribbean: origins, consequences and strategies" (LC/CAR/L.106), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Achieving Debt Sustainability and the MDGs in Small Island Developing States*, Discussion Paper, Nueva York.
- Pritchett, L. (1997), "Divergence: big time", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 3.
- Rochet, Jean-Charles (2008), "Le futur de la réglementation bancaire", *TSE Notes*, N° 2, diciembre.
- Rodrik, D. (2011), "IMF macro presentation", IMF Conference on macro and growth policies in the wake of the crisis, Washington, D.C., marzo.
- Rogoff, Kenneth (2006), "Global imbalances and exchange rate adjustment", *Journal of Policy Modeling*, vol. 28, N° 6, Elsevier, septiembre.
- Ros, Jaime (2012), "Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el período 1994-2011", *serie Estudios y perspectivas*, N° 136 (LC/MEXL.1059), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, mayo.
- Rossignolo, Darío y Juan Carlos Gómez Sabaini (2011), "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina", *La desigualdad y los impuestos (II)*, José Nun (ed.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Roy, R. y A. Heuty (2009), *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Sahay, Ratna (2004), "Stabilization, debt and fiscal policy in the Caribbean", *IMF Working Paper*, N° WP/05/26, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Sáinz, P. y S. Manuelito (2006), "Precios relativos en América Latina en períodos de baja inflación y cambios estructurales", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Schick, Allen (2009), *Budgeting for Fiscal Space*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Stiglitz, Joseph y otros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Taylor, Ashley y Charles Goodhart (2006), "Procyclicality and volatility in the financial system: the implementation of Basel II and IAS 39", *Procyclicality of Financial Systems in Asia*, Stefan Gerlach y Paul Gruenwald (eds.), Houndsmill, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Torres, R. (2011), "From the "Great Moderation" to growth with equity", documento presentado en las Jornadas Monetarias y Bancarias 2011, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2011), *World Investment Report 2011. Non-equity Modes of International Production and Development*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.11.II.D.2.
- Wittwer, Glyn (2009), "The economic impacts of a new dam in South-East Queensland", *Australian Economic Review*, vol. 42, N° 1, Universidad de Melbourne.

Capítulo V

- Aidt, T. y Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Amarante, V. y A. Vigorito (2011), "Los futuros posibles de la desigualdad de ingresos", *La aventura uruguaya. ¿Naidas más que naidas?*, R. Arocena y G. Caetano (coord.), Montevideo, Editorial Debate.

- Atkinson, A. (1997), "Bringing income distribution in from the cold", *Economic Journal*, vol. 107, N° 441, Royal Economic Society.
- _____. (1989), *The Economics of Inequality*, Oxford, Clarendon Press, segunda edición.
- Card, D. (1992), "The effect of unions on the distribution of wages: redistribution or relabeling?", *NBER Working Paper*, N° 4195, octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____. (2011), *Panorama social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: Número de venta: S.11.II.G.6.
- _____. (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____. (2010b), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- _____. (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago de Chile.
- _____. (2009), "Crisis y mercado laboral", *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT, N° 1, Santiago de Chile.
- Cornia, G. (2012), "Inequality Trends and their Determinants: Latin America over 1990-2011", *Working Papers*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Correa, R. (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: Un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Daudey, E. y C. García Peñalosa (2007), "The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries", *Journal of Development Studies*, vol. 43, N° 5.
- DiNardo, J., N. Fortin y T. Lemieux (1996), "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: a semiparametric approach", *Econometrica*, N° 65.
- Freeman, R. (1984), "Longitudinal analyses of the effects of trade unionism", *Journal of Labor Economics*, enero.
- _____. (1996), "The minimum wage as a redistributive tool", *Economic Journal*, N° 108.
- Infante, Ricardo (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El trimestre económico*, vol. 48(2), N° 190, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- _____. (2011), "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gasparini, L. y otros (2011), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America. Evidence from a supply demand framework. 1990-2010", *Documento de trabajo*, N° 127, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad de la Plata.
- López Calva, L. y N. Lustig (2011), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Washington D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Brookings Institution.
- Lora, E. (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", *serie Documentos de trabajo*, N° 348, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Lora, E. y U. Panizza (2003), "The future of structural reform", *Journal of Democracy*, vol. 14, N° 2.
- Manacorda, M., C. Sánchez-Páramo y N. Schady (2010), "Changes in returns to education in Latin America: the role of demand and supply of skills", *Industrial and Labor Relations Review*, N° 63.
- Montaño, S. (2010), "El cuidado en acción", *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (LC/G.2454-P), S. Montaño y C. Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT-IIEL (Organización Internacional del Trabajo-Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2011), *World of Work Report 2011. Making Markets Work for Jobs*, Ginebra.
- Peirano, F., A. Tavosnanska y E. Goldstein (2010), "El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes", *Consenso progresista. Política económica de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Red de Fundaciones Progresistas.
- Perry, G. y otros (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pinto, A. (1973), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en la América Latina", *El trimestre económico*, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. y A. Di Filippo (1973), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Soares, S. (2012), "A Queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar", proyecto IPEA/CEPAL sobre heterogeneidad estructural en el Brasil y desarrollo inclusivo, Brasilia, abril.
- Tokman, V. (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-1980", *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2012), "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- _____. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1998), "Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *serie Reformas económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo VI

- Abeles, Martín, Pascual Gerstenfeld y Daniel Vega (2011), "Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado", Documentos de proyecto (LC/W.441), Santiago de Chile, junio.
- Agosin, Manuel, C. Larraín y N. Grau (2009), "Industrial policy in Chile", *Documento de trabajo*, N° 294, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, marzo.
- Akyüz, Yilmaz (2012), "The staggering rise of the South?", *South Centre Research Paper*, N° 44.
- Alonso, E. (2003), *Centroamérica: Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Auerbach, A.J., W.G. Gale y B.H. Harris (2010), "Activist fiscal policy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, N° 4.
- Becker, G. (1985), "The best industrial policy is none at all", *Business Week*, 25 de agosto.

- Bensusán, G. (2009), "Estándares laborales y calidad del empleo en América Latina", *Perfiles latinoamericanos*, Año 17, N° 34.
- Berg, A. y J. Ostry (2011), "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?", *IMF Staff Discussion Note*, N° 11/08, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2001*, Washington, D.C.
- Bonelli, R. y P. Motta Veiga (2003), "A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: continuidade e mudança", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bourguignon, Francois, Francisco Ferreira y Michael Walton (2005), "Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America?", documento presentado en el seminario Crecimiento económico con equidad: Desafíos para América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1 y 2 de septiembre.
- Bourguignon, F. y M. Walton (2007), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", *Economic Growth with Equity: The Challenges for Latin America*, R. French-Davis y J.L. Machinea (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bresser-Pereira, L.C. (2010), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*, Río de Janeiro, Elsevier-Campus.
- (2009), "The tendency to the overvaluation of the exchange rate", *Mondialisation et compétition*, París, La Découverte.
- Buchanan, James M. y Richard E. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press.
- Bucheli, M. y M. Furtado (2002), "Impacto del desempleo sobre el salario: Una estimación de la pérdida salarial para Uruguay", *Desarrollo económico*, vol. 42, N° 165, Buenos Aires, abril-junio.
- Calvo, Guillermo (2010), "Controls on cyclical capital inflows. Some skeptical notes", IDB Discussion Paper, N° IDB-DP-102, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Calza, E., M. Cimoli y A. Laplane (2009), "El proceso de aprendizaje en el diseño e implementación de las políticas de CTI", *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, diciembre.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 95, (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), "Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010 y participación estatal", documento presentado en el seminario internacional sobre gobernanza de recursos naturales en América Latina y el Caribe, 24 y 25 de abril.
- (2012b), *Panorama social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- (2011a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2494-P-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.4.
- (2011b), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 95, (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- (2010a), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago de Chile.

- _____ (2010b), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- _____ (2009), “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009” (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile.
- _____ (2008a), *La transformación productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), “La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo”, *Libro de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2363-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas: S.08.II.G.72.
- _____ (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, Documentos de proyecto, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003* (LC/G.2226-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.54.
- CEPAL/BID/OEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos) (2011), *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: Una mirada desde las pymes* (LC/L.3371), Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*, París, OECD Publishing.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT, N° 5, Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Joon (2002), “Breaking the mould: an insitutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, N° 5, Oxford University Press, septiembre.
- _____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press.
- Cimoli, M., G. Dosi y J.E. Stiglitz (ed.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M., J.C. Ferraz y A. Primi (2005), “Science and technology policies in open economies: the case of Latin America and the Caribbean”, *serie Desarrollo productivo*, N° 165 (LC/L.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.151.
- Cnossen, Sijbren (2005), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, Oxford University Press, abril.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2010), *Agenda de innovación y competitividad 2010-2020*, Santiago de Chile, marzo.
- _____ (2008), *Estrategia nacional de innovación*, vol. 2, Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Estrategia nacional de innovación*, vol. 1, Santiago de Chile.
- Correia, Filipa, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (2009), “Regulación y supervisión financiera: Lecciones de la crisis para América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 99 (LC/2418-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Crotty, James (2009), “Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the ‘new financial architecture’”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, N° 4, Oxford University Press.

- De Gregorio, J., S. Edwards y R. Valdés (2000), "Controls on capital inflows: do they work?", *Journal of Development Economics*, vol. 63, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, octubre.
- Devlin, Robert y Graciela Mogueillansky (2010), "Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.152.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1963), "A note on the impact of devaluation and the redistributive effect", *Journal of Political Economy*, vol. 71, N° 6.
- Díaz-Granados, S. y H. Pinto (2011), "Política de desarrollo empresarial: La política industrial de Colombia", Bogotá, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1991), *The Macroeconomics Populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press.
- Durán, G. (2011), "Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (coord.), Libros de la CEPAL, N°112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Dussel Peters, E. (1999), "La subcontratación como proceso de aprendizaje: El caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa", *serie Desarrollo productivo*, N° 55 (LC/L.1183-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.16.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, New Press.
- Edwards, Sebastian y Roberto Rigobon (2009), "Capital controls on inflows, exchange rate volatility", *Journal of International Economics*, vol. 78, N° 2, Elsevier, julio.
- Ekins, Paul y Stefan Speck (2011), *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy for Green Growth*, Oxford University Press, mayo.
- Epstein, Gerald, Ilene Grabel y K.S. Jomo (2003), "Capital management techniques in developing countries: an assessment of experiences from the 1990's and lessons for the future", *G-24 Technical Paper* [en línea] <http://www.umass.edu/peri/pdfs/WP56.pdf>.
- Fairbanks, M. y S. Lindsay (1997): *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World*, Boston, Harvard Business School Publishing.
- Fairlie, A. (2003), "Políticas sectoriales y cadenas productivas en el Perú reciente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, C. y E. Goldstein (2011), "Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Documento de proyecto* (LC/W.425), Santiago de Chile.
- Ferraz, J.C. (2012), "Política industrial para a transformação econômica", *O Estado de Sao Paulo*, 1 de mayo [en línea] <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1765>.
- Ferraz, J.C., A. Nassif y R. Oliva (2009), "Avanços, desafios e oportunidades para políticas de desenvolvimento produtivo na América Latina", Río de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social.
- Ffrench-Davis, R. (2010a), "Macroeconomía para el desarrollo: Desde el 'financierismo' al 'productivismo'", *Revista de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2468-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- _____. (2010b), "Latin America: the structural fiscal balance policy in Chile: a move toward counter-cyclical macroeconomics", *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, N° 1, Berkeley Electronic Press.
- _____. (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neo-liberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Financial Services Authority (2009) [en línea] http://www.fsa.gov.uk/pubs/plan/financial_risk_outlook_2009.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010), "The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion", documento presentado en la Conferencia de la OIT/FMI "The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion", Oslo.
- Frenkel, Roberto (2007), "Argentina: the Central Bank in the foreign exchange market", *Issue Brief*, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- Funes, O. (2011), "Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica", *serie estudios y perspectivas*, N° 131 (LC/MEX/L.1036), México, D.F., serie subregional de la CEPAL en México, octubre.
- Gobierno del Brasil (2008), "Innovar e investir para sustener el crecimiento", Río de Janeiro, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)/Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social (BNDES)/Ministerio de Hacienda/Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior.
- Gobierno Federal (2012), *Novas medidas do Plano Brasil Maior*, Brasília, 3 de abril.
- Goldstein, E. y M. Kulfas (2011), "Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual", *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Restrepo, Hernando José (2009), "Prioridades de la agenda competitiva y políticas a desarrollar", presentación en el INALDE, Bogotá, Consejo Privado de Competitividad, 21 de abril.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González Anaya, J.A. (1999), *Labor Market Flexibility in Thirteen Latin American Countries and the United States: Revisiting and Expanding Okun Coefficients*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Greenwald, Bruce y Joseph E. Stiglitz (2006), "Helping infant economies grow: foundations of trade developing countries", *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, mayo.
- Hannoun, Hervé (2010), "Towards a Global Financial Stability Framework", discurso pronunciado en la 45th SEACEN Governors' Conference, Camboya, 26 y 27 de febrero.
- Hanson, Samuel G., Anil K. Kashyap y Jeremy C. Stein (2011), "A macroprudential approach to financial regulation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, N° 1, American Economic Association.
- Hartwick, John M. (1977), "Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustive resources", *American Economic Review*, N° 67, diciembre.
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2006), "Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space", *Working Paper series*, N° rwp06-041, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2.
- Hendrickson, M. (2003), "Caribbean Tourism: Trends, Policies and Impact, 1985-2002" (LC/CAR/G.765), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Herrera J. y N. Hidalgo (2003), "Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de la encuesta de hogares", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 130 (LC/L.1880-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.49.
- Jacinto, C. (2010), *Recent Trends in Technical Education in Latin America*, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Jiménez, J.P. y F. Lorenzo (2010), "Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los países de América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, N° 6.
- Jones, D. y A. Kwiecinski (2010), "Policy responses in emerging economies to international agricultural commodity price surges", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, N° 34, OECD Publishing.
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart y Carlos A. Végh (2005), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Macroeconomics Annual 2004*, M. Gertler y K. Rogoff (eds.), vol. 19, The MIT Press.
- Kaufman, George G. y Kenneth E. Scott (2003), "What is systemic risk, and do bank regulators retard or contribute to it?", *Independent Review*, N° 7.
- Kopits, George (2001), "Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?", *IMF Working Paper*, N° WP 01/145, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Kreiser, Larry y otros (2011), *Environmental Taxation and Climate Change: Achieving Environmental Sustainability through Fiscal Policy*, Edward Elgar Publishing, noviembre.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, N° 3.
- Le Fort, Guillermo y Sergio Lehmann (2003), El encaje y la entrada *neta de capitales*: Chile en el decenio de 1990, *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Leith, Campbell y Simon Wren-Lewis (2005), "Fiscal stabilization policy and fiscal institutions", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, N° 4.
- Lin, Justin Yifu (2011), "New structural economics: a framework for rethinking development", *World Bank Research Observer*, vol. 26, N° 2, Oxford University Press, julio.
- Magud, Nicolás y Carmen Reinhart (2006), "Capital controls: an evaluation", *NBER Working Paper*, N° 11973, National Bureau of Economic Research.
- Marinakís, A. (2008), *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2004), "La sostenibilidad de la deuda pública", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Melo, A. (2001), "Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century", *IDB Working Paper*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2009), *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*, La Paz.
- Ministerio de Economía (2005), *Propuesta de la política industrial 2005-2009*, San Salvador, septiembre.
- Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (2003), *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, Brasília, 20 de noviembre.
- Moguillansky, G. (2000), *La inversión en Chile. ¿El final de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- Mortimore, M. (2000), "Corporate strategies for FDI in the context of Latin America's new economic model", *World Development*, vol. 28, N° 9, Elsevier, Amsterdam, septiembre.
- Mortimore, M. y W. Peres (1998), "Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic", *serie Desarrollo productivo*, N° 49 (LC/G.1991), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Navarro, L. (2009), "Dinámica del empleo y crisis en América Latina: Resultados de estimaciones de panel", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 94 (LC/L.3106-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.87.
- Ocampo, J.A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J.A. y C.E. Tovar (2003), "La experiencia colombiana con los encajes a los flujos de capital", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), *Taxation, Innovation and the Environment*, París.
- OIT-IIEL (Organización Internacional del Trabajo-Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2011), *World of Work Report 2011. Making Markets Work for Jobs*, Ginebra.
- Pacheco, C.A. (2003), "As reformas da Política Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação no Brasil, 1999- 2002", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Peres, W. (2009), "The (slow) return of industrial policies in Latin America", *Industrial Policy and Development*, M. Cimoli, G. Dosi y J.E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- _____. (2006), "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____. (1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Peres, W. y A. Primi (2009), "Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience", *serie Desarrollo productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.G.34.
- Peres, W. y N. Reinhardt (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development*, vol. 28, N° 9, Elsevier, Amsterdam, septiembre.
- Peres, W. y G. Stumpo (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Pérez Caltendey, E. (2003), "Policies for productive development in Caribbean economies", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Porter, M. (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.

- Robinson, J. (1953), "Imperfect competition revisited", *Economic Journal*, vol. 63, N° 251, Oxford.
- Rodrik, D. (2011), "IMF macro presentation", IMF Conference on macro and growth policies in the wake of the crisis, Washington, D.C., marzo.
- _____. (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", UNIDO Background paper, Viena.
- _____. (2001), *The Global Governance of Trade: as if development really mattered*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Romer, D. (2011), "What have we learn about fiscal policy from the crisis?", IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis, Washington, D.C., marzo.
- Ros, J. (2006), "Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 49 (LC/L.2566-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.94.
- Scarone, C. (2003), "Las políticas sectoriales de Uruguay 1998-2002", proyecto regional CEPAL/GTZ "Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Secretaría de Economía (2003), *Política económica para la competitividad*, México, D.F.
- _____. (2001), *Programa de desarrollo empresarial de México, 2001-2006*, México, D.F.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Stewart, Taimoon (2006), "Enhancing development through protection of competition: empirical findings in CARICOM", Senior Research Fellow, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), The University of the West Indies.
- Stiglitz, Joseph (2002), "New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges", *Journal of Public Economics*, vol. 86.
- Stiglitz, Joseph y otros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Subsecretaría de Industria y Comercio (2007), *Diez lineamientos para incrementar la competitividad, 2008-2012*, México, D.F., Secretaría de Economía.
- Suzigan, W. y J. Furtado (2006), "Política industrial y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Terrier, Gilbert y otros (2011), "Policy Instruments to lean against the wind in Latin America", *IMF Working Paper*, N° 11/159, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, julio [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11159.pdf>.
- Torres, S. (2010), "Políticas industriales y agendas regionales sur-sur: Próximos pasos", Encuentro de especialistas en política industrial e integración productiva, Brasilia, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Ul-Haque, Irfan (2007), "Rethinking industrial policy", *Discussion Papers*, N° 183, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Unger, K. (2003), "Clusters industriales en México: Especializaciones regionales y la política industrial", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velasco, M.P. (2003), "Una evaluación de las políticas de competitividad en Colombia", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Velásquez Pinto, M. (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (L/L.3144-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.117.
- Villagómez, A. (2003), “Una revisión de la política sectorial en México: 1995-2003”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2009), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, CEPAL/Siglo Veintiuno Editores.
- Weller, J. y C. Roethlisberger (2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.39.



En un contexto mundial particularmente complejo, América Latina y el Caribe requiere, con más fuerza que nunca, perseverar en tres direcciones para alcanzar el necesario desarrollo: el cambio estructural que permita avanzar hacia sectores más intensivos en conocimiento, la convergencia para reducir las brechas internas y externas de ingresos y productividad, y la igualdad de derechos.

Esto supone tres grandes desafíos: lograr un crecimiento sostenido a tasas elevadas, suficientes para cerrar brechas estructurales y generar empleos de calidad; cambiar los patrones de consumo y producción en el contexto de una verdadera revolución tecnológica con sostenibilidad ambiental, y garantizar la igualdad sobre la base de una estructura productiva más convergente, con protección social universal y construcción de capacidades.

Para ello se requiere el regreso de la política y del Estado, que recupera su rol en la promoción de la inversión y el crecimiento, la redistribución y la regulación, con vistas al cambio estructural para la igualdad, mediante políticas industriales, macroeconómicas, sociales y laborales.

Estas son algunas de las propuestas centrales de *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, documento presentado por la CEPAL a los Estados miembros, en ocasión del trigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión (San Salvador, agosto de 2012). En ellas se profundizan y amplían los planteamientos formulados en *La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, en aras de un desarrollo sostenible con igualdad, teniendo presente la diversidad de realidades nacionales.

