

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.745
5 de septiembre de 2006

ORIGINAL: ESPAÑOL

**EL PAPEL DEL MERCADO INTERNO EN LA DINAMIZACIÓN
DEL CRECIMIENTO EN LA SUBREGIÓN NORTE
DE AMÉRICA LATINA**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
PRESENTACIÓN.....	3
I. CRECIMIENTO ECONÓMICO LIDERADO POR LAS EXPORTACIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN LA SRNAL....	5
1. Introducción	5
2. Hechos estilizados de la inserción internacional.....	6
3. ¿Qué grado de <i>export-led</i> registra el crecimiento en la SRNAL?.....	25
II. DEMANDA EXTERNA, DEMANDA INTERNA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	31
1. Antecedentes	31
2. La débil interrelación de las demandas externa e interna	31
3. La evolución de la producción no exportable en la SRNAL	36
4. Elementos estilizados de la estrategia económica de los países de la SRNAL.....	42
5. Elementos destacados de la estrategia de los países del Este Asiático.....	46
III. HACIA LA INTEGRACIÓN EXTERNA CON INTEGRACIÓN INTERNA.....	50
1. Introducción	50
2. ¿Por qué es necesario acelerar el crecimiento?	50
3. Hacia la integración externa con integración interna.....	55
4. Lineamientos generales de la política de integración interna	56
5. Discusión de temas relevantes relativos a la integración interna.....	69
6. El espacio de las políticas del desarrollo y los márgenes de maniobra.....	73
7. La agenda complementaria del DR-CAFTA. Retos y oportunidades para la integración interna.....	81
IV. CONCLUSIONES GENERALES.....	85
BIBLIOGRAFÍA	89

RESUMEN

EL PAPEL DEL MERCADO INTERNO

En este trabajo se busca explicar la siguiente paradoja. Aun cuando en las dos últimas décadas los países de la SRNAL registraron una acelerada expansión de las exportaciones de magnitud comparable a la obtenida por las economías exitosas del Este Asiático y la chilena, el crecimiento del PIB por habitante resultó inferior al de estos últimos y además padeció una elevada volatilidad. La débil generación de empleos determinó oleadas de emigraciones, elevados coeficientes de pobreza y la explosión de la informalidad productiva.

Uno de los hallazgos del estudio es la marcada divergencia existente entre la evolución de la demanda interna (lenta y escasa) y la de las exportaciones (intensa y veloz). La SRNAL evidenció una limitada capacidad para extraer crecimiento económico del éxito exportador, a consecuencia de la reducida vinculación entre las exportaciones y el resto de la economía. De hecho, el PIB no exportable en términos por habitante avanzó en forma mediocre y en algunos casos retrocedió.

Es indudable que los países de la SRNAL requieren acelerar la tasa de crecimiento del PIB para generar empleos y abatir elevados índices de pobreza. Las mencionadas experiencias internacionales exitosas sugieren adoptar opciones de política que combinen la integración externa con la integración interna, a causa de que no existen mecanismos automáticos que potencien las derramas de las empresas líderes exportadoras hacia el resto de los sectores productivos. Tal enfoque demanda operar políticas gubernamentales activas para afianzar la dinámica exportadora en forma concomitante con el fortalecimiento del tejido productivo orientado a la demanda interna. El desarrollo de la infraestructura es factor ineludible. En este enfoque juegan un papel importante temas como la coordinación de las actividades productivas y la recreación de las instituciones apropiadas.

Finalmente, los enfoques alternativos conducen a reflexionar sobre el “espacio del desarrollo económico” y los “márgenes de maniobra” de las políticas públicas en los tiempos de la globalización. El punto de partida obligado es reconocer los principios universalmente aceptados en materia de estabilidad macroeconómica, los requisitos de la política fiscal para realizar inversión pública y la importancia de las capacidades técnicas del sector público.

PRESENTACIÓN

En el curso de casi dos décadas, los países de la Subregión Norte de América Latina (SRNAL) (México, Centroamérica y República Dominicana) modificaron drásticamente su estrategia de crecimiento económico, adoptando medidas de apertura y liberalización para crear un entorno favorable de libre mercado y un clima adecuado a las inversiones extranjeras. En este marco de política se fincó la expansión dinámica de las exportaciones, flujos ampliados de inversiones extranjeras y rápido cambio tecnológico, que supuestamente darían como resultado un rápido crecimiento económico. La estrategia de orientación hacia afuera de los países de la SRNAL tuvo como factor detonante las preferencias comerciales otorgadas por el gobierno estadounidense desde mediados del decenio de 1980.

En términos generales, como se muestra en el capítulo I, los países de la región fueron exitosos en lograr una rápida expansión de las exportaciones, lo cual contribuyó a recuperar la senda del crecimiento, las inversiones y la creación de empleos, frente a la experiencia de estancamiento, crisis de la deuda externa, caída de los ingresos y aumento de los índices de pobreza que caracterizó a los años ochenta. Sin embargo, a la luz de los considerables rezagos existentes, los resultados han sido calificados como insatisfactorios. El producto interno bruto (PIB) por habitante creció lentamente, la inversión se comportó en forma volátil y con débil dinamismo, y persistió un agudo déficit de generación de empleos, elevados coeficientes de pobreza, migración internacional y explosión de los sectores productivos informales.

En el capítulo II se señala que el auge exportador de los países de la SRNAL fue comparable al de varios países del Este Asiático y de la economía chilena, pero se argumenta que la SRNAL mostró una débil capacidad para extraer un mayor incremento económico de ese desempeño, debido a la escasa vinculación entre las exportaciones y el resto de la economía. Esta divergencia se reflejó en un crecimiento volátil y lento de la demanda interna, en contraste con la acelerada expansión de estos componentes en los países asiáticos y en la economía chilena. Se produjo una trayectoria divergente entre el aumento del producto orientado a las exportaciones y el PIB no exportable. En particular, el producto agropecuario, manufacturero y de servicios básicos, en el largo plazo, evolucionó en forma mediocre y en algunos casos mostró retrocesos. Este desempeño se debió en gran medida a la modalidad de la estrategia económica adoptada. En los países asiáticos, a través de diversos medios, se vinculó la expansión exportadora con el fortalecimiento del mercado interno; se mezclaron elementos ortodoxos de política económica con elementos heterodoxos para fomentar las exportaciones y crear capacidades industriales y tecnológicas autónomas, lo que redundó en una expansión vigorosa y sostenida de la demanda interna, trayectoria que estuvo ausente en las economías de la SRNAL, que experimentaron bajo crecimiento económico por habitante y elevada volatilidad, en el marco de una estrategia que buscó recrear condiciones de mercados libres con reducida participación estatal.

Ante el panorama general descrito, en este trabajo se argumenta (capítulo III) que la SRNAL padece un problema de lento incremento económico y escasa generación de empleos, por lo que se requiere acelerar la tasa de crecimiento del PIB por habitante. Para ello se sugiere combinar la integración externa con la integración interna, lo cual necesita políticas activas que

contengan de forma apropiada elementos de políticas ortodoxas con políticas heterodoxas. De acuerdo con evidencias empíricas recientes, ello se requiere debido a que no existen mecanismos automáticos que potencien las derramas de crecimiento de los sectores y empresas líderes exportadoras con el resto de los sectores productivos. Una nueva corriente de propuestas alternativas de política económica parte de criticar el paradigma económico vigente y señala que mayor integración externa, como recomienda la visión predominante, no es sinónimo de mayor integración interna, y que el desarrollo económico sigue siendo un problema que se resuelve en el ámbito interno. Si se pretende vincular regiones, sectores productivos y población marginada al proceso económico, en el nuevo contexto de la apertura y globalización, es necesario implantar políticas activas y planificadas.

La naturaleza de las políticas alternativas recomendadas se ilustra a la luz de dos grandes lineamientos de política para la diversificación productiva: 1) el fortalecimiento de la dinámica exportadora y su vinculación con el resto de la economía, y 2) el reforzamiento del tejido productivo destinado a la demanda interna. Finalmente, se mencionan dos grandes problemas que aquejan al afianzamiento del crecimiento económico: la coordinación de actividades productivas, especialmente en el caso de inversiones complementarias por fallas de información, y el papel de las instituciones apropiadas.

La reflexión sobre el “espacio del desarrollo económico” y “los márgenes de maniobra de las políticas” parte del reconocimiento de que en la actualidad los países en desarrollo están más limitados para implementar políticas de desarrollo, en comparación con los países hoy desarrollados, o apenas unas décadas atrás los países de crecimiento económico exitoso. Se reconoce el papel de los “principios universalmente aceptados” de estabilidad macroeconómica y salud financieras para examinar las opciones de política de tipo de cambio real, los requisitos de la política fiscal para la inversión pública, así como el papel de las capacidades técnicas del sector público. La diversidad de temas considerados en este trabajo, se argumenta, converge en la llamada agenda complementaria que suscitó la negociación del Tratado de Libre Comercio e inversiones entre Centroamérica, los Estados Unidos y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

Este trabajo se elaboró en la Sección de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y en él se recogen diversos estudios previos que examinaron, desde distintos ángulos, la evolución de los países del SRNAL durante más de una década. El señor José Octavio Martínez, Jefe de la Sección, redactó el documento; Igor Paunovic, Juan Carlos Rivas y Adrián Bratescu realizaron importantes aportes, y se contó con el apoyo para la elaboración de estadísticas de Juan Pérez, Randolph Gilbert y Eugenio Sánchez. Juan Carlos Moreno-Brid revisó el documento e hizo valiosos comentarios y sugerencias.

I. CRECIMIENTO ECONÓMICO LIDERADO POR LAS EXPORTACIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN LA SRNAL

1. Introducción

A partir del decenio de 1980, los países de la SRNAL (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y la República Dominicana)¹ emprendieron una drástica reforma económica, destinada a modificar la forma de inserción en el ámbito internacional y a reorientar las actividades productivas a las exportaciones.² Sin excepción, los países supusieron que mediante estas reformas se lograría acelerar el crecimiento económico, elevar la generación de empleos y mejorar la equidad. Transcurridas casi dos décadas desde que los primeros países variaron la estrategia económica, se advierte que los cambios ocurridos en los ámbitos económico y social han sido destacados. La fisonomía de las economías de la SRNAL es hoy radicalmente distinta a la que prevalecía al inicio de la reforma. En particular, en materia de exportaciones, el desempeño fue sobresaliente y superó ampliamente las expectativas. De hecho, la SRNAL ya aporta cerca de la mitad de las exportaciones de América Latina y capta más de un tercio de la inversión extranjera directa (IED) en la región. Ello contribuyó a recuperar el crecimiento económico y la inversión productiva, tras una década de crisis de deuda externa, agudizada en Centroamérica por el impacto negativo de los conflictos bélicos.

Pese al exitoso desempeño exportador, existe un consenso de opinión con respecto a que en otros aspectos los resultados quedaron por debajo de lo esperado. El crecimiento económico resultó inferior a las expectativas que se formaron al emprenderse las reformas y con relación a las exitosas experiencias de otras regiones del mundo en desarrollo, en particular del Este Asiático. Más relevante aún, las mejoras en el bienestar de la población se han calificado como francamente insuficientes (CEPAL, 2003b; BID, 2002).

En el presente capítulo se reseñan los hechos más sobresalientes de la inserción internacional de los países de la SRNAL, de su patrón exportador y de los resultados obtenidos en materia de crecimiento económico en las últimas dos décadas. El propósito de este examen es identificar los principales factores del crecimiento económico. Posteriormente, con base en algunos indicadores comparativos, se destaca que el modelo exportador de la SRNAL produjo menor crecimiento económico que en otros países en desarrollo con una similar dinámica exportadora.

¹ Los países que integran la SRNAL son muy heterogéneos; presentan fuertes diferencias en dotación de recursos productivos, geografía y población, además de marcadas disparidades estructurales. Sin embargo, también comparten un conjunto de características económicas comunes y reciben importantes influencias externas similares, por lo que se les agrupa como una subregión específica. Un examen detallado de las características de los países de la SRNAL se incluye en CEPAL (2002).

² Las reformas económicas adoptadas por la SRNAL son de sobra conocidas. Las más destacadas fueron la apertura al comercio y a las inversiones internacionales, la liberalización de las actividades productivas, la reducción de la intervención gubernamental en la economía y la privatización de las empresas estatales.

2. Hechos estilizados de la inserción internacional

a) La importancia del entorno internacional y la cercanía geográfica

De acuerdo con ciertos análisis especializados, la cercanía geográfica, los acuerdos comerciales y las políticas regionales ejercen una poderosa influencia en los patrones de comercio e inversión, localización de las empresas, demanda de trabajo y los diferenciales de salarios entre países (Henderson, y otros, 2001; Clark y Tavares 2000; Melchior, 2000). Desde esa perspectiva, el cambio de estrategia hacia las exportaciones de los países de la SRNAL no ocurrió en el vacío. Se produjo en un entorno internacional específico que tuvo una determinante influencia en la forma en que se llevaron a cabo las reformas económicas, la inserción internacional y las políticas económicas. La relación de estos países con su entorno inmediato se puede caracterizar de la manera siguiente.

i) Los países de la SRNAL tienen una localización geográfica privilegiada, ya que se ubican en cercanía con Estados Unidos, el mercado internacional más grande, el tecnológicamente más sofisticado y el de mayor dinamismo. Esta proximidad espacial ha significado para la subregión la exposición a una relación históricamente intensa e influyente en los ámbitos económico y político.

ii) En los años ochenta Estados Unidos dio un importante giro a su política exterior dirigida a la SRNAL. En 1984 se otorgó trato comercial preferencial a los países centroamericanos y caribeños mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Luego, en 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por medio del cual México amplió su acceso al mercado estadounidense y a la vez estableció compromisos de apertura de sus mercados. Las políticas de comercio e inversiones estadounidenses tuvieron una considerable influencia en las reformas estructurales y el diseño de la política económica de los países de la SRNAL, amén de que el nuevo entorno alteró los incentivos económicos, las expectativas y las conductas de los agentes económicos.

iii) En el marco de la ICC y del TLCAN se aceleró el despliegue de plantas maquiladoras en Centroamérica, la República Dominicana y México, cuya producción se destinó mayoritariamente al mercado estadounidense. La incorporación de los países de la SRNAL a los sistemas de producción manufacturera integrada estadounidense aceleró el desarrollo exportador y acentuó la concentración del comercio y las inversiones con este país. Sin duda, el crecimiento liderado por las exportaciones en estos países es sinónimo de crecimiento del sector maquilador.

iv) En este ambiente internacional se produjo el retorno de los flujos de capitales externos, incluyendo la IED, y surgieron nuevos factores externos de enorme importancia, entre los que sobresalen la intensa corriente de remesas familiares y el flujo de turismo, que dejaron grandes derramas de divisas en la subregión.

b) El auge exportador

La reforma de las economías y su reorientación hacia el crecimiento liderado por las exportaciones en los países de la SRNAL han dado por resultado experiencias ricas en mutaciones de la estructura productiva, cambios de liderazgo entre los agentes económicos y de surgimiento y obsolescencia de instituciones económicas y sociales. Sin duda, uno de los cambios más radicales es el sesgo que imprimió la política económica a los incentivos económicos, los cuales se inclinaron hacia la producción de exportables en detrimento de la industrialización basada en la expansión del mercado interno.

Uno de los resultados más destacados de este cambio de estrategia económica fue la espectacular expansión de las exportaciones. El rápido crecimiento de las exportaciones de la subregión en los años noventa superó toda experiencia previa al desempeño de América Latina en conjunto y fue comparable al que registraron algunos países del Este Asiático. En promedio anual, las exportaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa de 15%, y en 2000 alcanzaron un valor de 233.000 millones de dólares, cifra cuatro veces superior a la observada por la subregión en 1990 y ocho veces mayor que la de 1980. El rápido ascenso de las exportaciones sólo se vio interrumpido en el período 2001-2002 como consecuencia de la recesión de la economía estadounidense, socio comercial mayoritario. Según se advierte en el gráfico 1, México acusó el mayor dinamismo de la subregión, al multiplicar por cuatro el valor exportado de bienes y servicios con respecto a 1990, seguido por la República Dominicana —donde se multiplicó por tres— y Centroamérica, por dos veces y media. Compárese con el aumento de 1,7 veces que mostraron los demás países de América Latina en el mismo período.

Una consecuencia de la política comercial adoptada por los países de la SRNAL fue la enorme absorción de importaciones. La apertura comercial extensiva generó una intensa penetración de importaciones en la oferta global de mercancías y servicios, a lo que contribuyó un patrón de exportaciones manufactureras con alto contenido de insumos producidos en los Estados Unidos. En consecuencia, las importaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa promedio anual de 14% en los años noventa, y ello elevó el coeficiente de apertura comercial ($X+M/PIB$) de la región de 46,2% a 77,8% en términos reales, entre los más altos de América Latina.

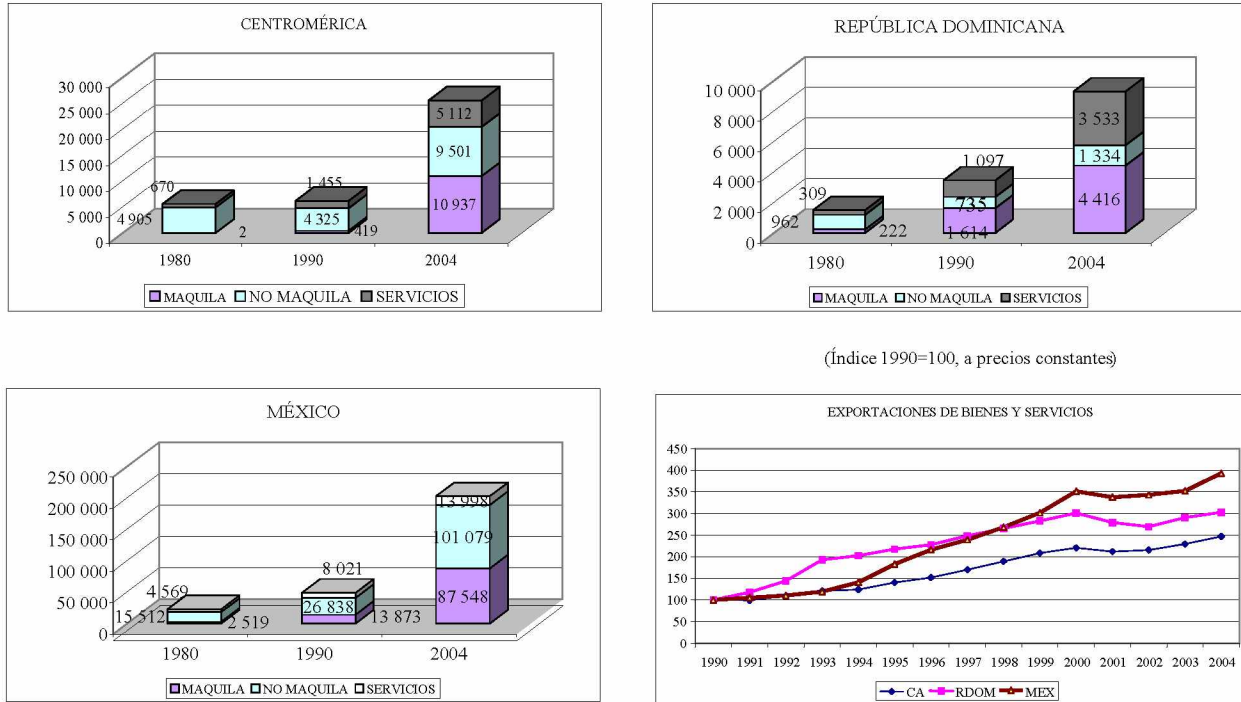
Las exportaciones no sólo crecieron con rapidez; también experimentaron una considerable diversificación. Baste señalar que a inicios de los años ochenta un número reducido de productos primarios aportaban aproximadamente dos tercios del valor total de las exportaciones prácticamente en todos los países de la subregión. En Centroamérica y la República Dominicana predominaban bienes como el café, el banano, el azúcar, la carne bovina y los mariscos; en México destacaban el petróleo y los productos agropecuarios y mineros. La importancia económica de estos productos era elevada en los países pequeños, al grado de que estas exportaciones determinaban en gran medida el dinamismo de la esfera comercial, financiera y ocupacional. El surgimiento de nuevos productos exportables agrícolas, agroindustriales y manufactureros redujo considerablemente el peso de los productos tradicionales de tal manera que hacia el año 2000 llegaron a representar menos del 16% de las exportaciones regionales. La diversificación de la estructura de las exportaciones estuvo liderada por la rápida expansión de las manufacturas, principalmente por las generadas en las zonas francas. En el año 2000 estas

manufacturas constituían el principal rubro de exportación en todos los países, y aportaban entre el 40,9% (Guatemala) y el 90% del total (la República Dominicana).

Gráfico 1

EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DE CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

(Millones de dólares)



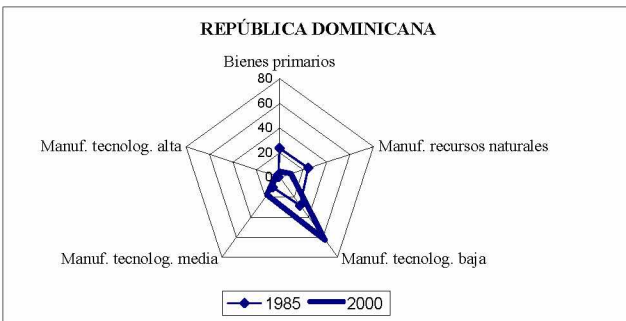
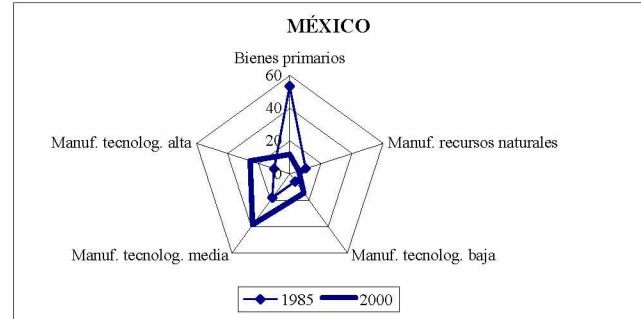
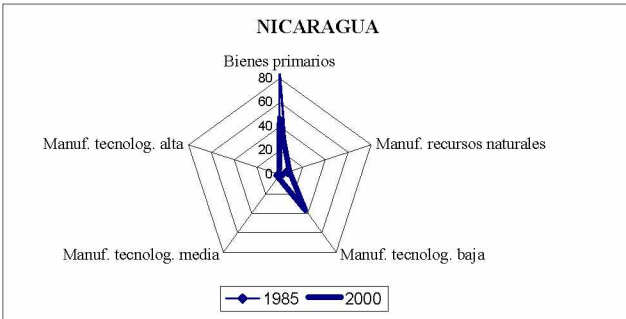
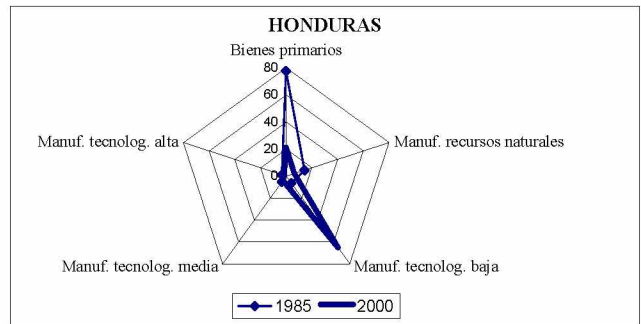
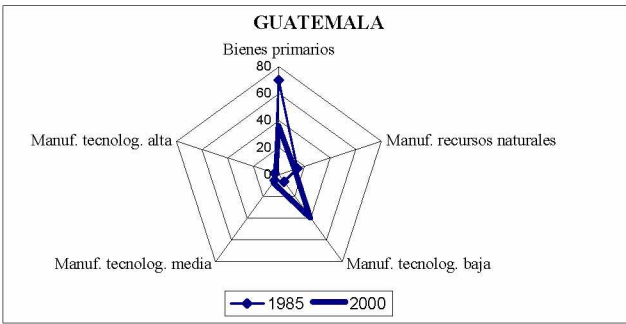
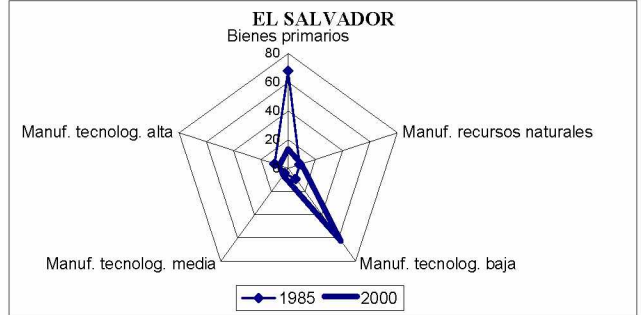
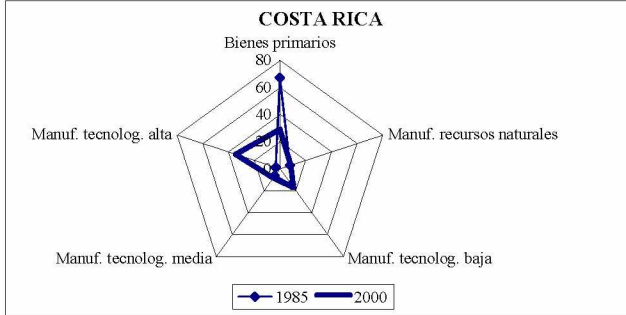
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En el gráfico 2 se presenta la importancia relativa de las exportaciones manufactureras de la SRNAL de acuerdo con el grado de complejidad tecnológica. Según este indicador, se han clasificado los países en dos grupos. El primero está integrado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, donde las manufacturas de contenido tecnológico bajo constituyen una elevada proporción (más del 64%) de las exportaciones totales manufactureras. Se trata fundamentalmente de productos ensamblados de vestuario y calzado, la gran mayoría producidos en las zonas de procesamiento industrial, basados principalmente en mano de obra de baja calificación. Estos bienes representan en Honduras 84,7% del total de manufacturas exportadas, en Nicaragua 76%, en El Salvador 74%, en la República Dominicana 67,2% y en Guatemala 64%. En el curso de dos décadas, estos países han realizado una transición gradual hacia rubros de mayor complejidad tecnológica. La República Dominicana registra la más amplia diversificación, ya que en el año 2000 los productos de tecnología media y alta aportaron 18,8% y 3,8% del total de exportaciones manufactureras, respectivamente.

Gráfico 2

SRNAL: EXPORTACIONES DE BIENES SEGÚN GRANDES CATEGORÍAS, 1985 Y 2000

(Porcentajes del total)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la CEPAL.

El segundo grupo está constituido por México y Costa Rica, con una elevada proporción de exportaciones manufactureras de alto contenido tecnológico. En México las exportaciones de manufacturas complejas representan 63% del total, en su gran mayoría generadas dentro de los sistemas integrados de producción industrial y de “producción compartida” estadounidenses, creados al amparo del TLCAN. Destacan las plantas automotrices y los productos electrónicos, principalmente televisores, equipos de telecomunicaciones y de cómputo. En contraste, las exportaciones de manufacturas de nivel tecnológico bajo alcanzan 17,4% del total. Costa Rica logró un rápido desarrollo de las exportaciones manufactureras de alta tecnología en la segunda mitad de los años noventa, tras la localización en el país de la empresa Intel —productora de circuitos integrados— y otros productores de rubros diversos. Actualmente, estas mercancías aportan cerca de la tercera parte de las exportaciones totales.

Las exportaciones no maquiladoras de la SRNAL también crecieron a buena velocidad en los años noventa, aunque su ritmo fue inferior al de las manufacturas de las zonas francas. Tras un considerable impulso inicial en Centroamérica, se elevaron 11,8% en promedio anual entre 1990 y 1995, pero en la segunda mitad de la década sólo aumentaron 3,6%, debilidad que se mantuvo en 2000-2004. Entre las exportaciones no maquiladoras, los bienes primarios siguen siendo muy importantes en Nicaragua, donde representan el 46,9% del total de las exportaciones; en Guatemala (36,1%), en Costa Rica (29%) y Honduras (21,4%). Por su parte, las manufacturas basadas en recursos naturales prácticamente no han modificado su participación relativa en el período bajo examen, ya que actualmente representan entre 6,4% en Honduras y 12,4% en Guatemala. En el cuadro 1 se detallan los 10 principales productos exportados hacia Estados Unidos, de lo que se desprenden dos aspectos relevantes: por una parte, se nota la elevada participación de las exportaciones de las zonas francas en el total, y por otra, entre los productos no maquilados aún se detecta una concentración muy alta de las exportaciones en unos pocos rubros. Estos últimos están representados en la mayoría de los casos por frutas y sus jugos, café, tabaco, mariscos y algunas manufacturas de recursos naturales como la madera y los muebles.

c) Otros factores relevantes de la inserción internacional

La inserción internacional de los países de la SRNAL resultó más compleja de lo que se pudo anticipar en los años ochenta. No sólo se intensificó el intercambio de manufacturas, el flujo de inversiones y las operaciones financieras internacionales, sino que además surgieron nuevos vínculos con la economía estadounidense, que adquirieron una enorme importancia económica y social para los países de la región.

Cuadro 1

SRNAL: DIEZ PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACIÓN A ESTADOS UNIDOS

	Miles de dólares			Estructura		Tasas de crecimiento anual	
	1990	2000	2004	1990	2004	1990-2000	2000-2004
Costa Rica	1 104 930	3 763 840	2 358 990	100,0	100,0	13,0	-11,0
Subtotal diez rubros	848 859	3 314 967	1 960 255	76,8	83,1	14,6	-12,3
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	46 666	423 230	398 670	4,2	16,9	24,7	-1,5
Jugos de frutas	276 373	615 041	378 505	25,0	16,0	8,3	-11,4
Aparatos de óptica, fotografía y de medición	7 580	191 678	332 802	0,7	14,1	38,1	14,8
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	288 677	451 405	162 442	26,1	6,9	4,6	-22,5
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	101 198	392 355	157 845	9,2	6,7	14,5	-20,4
Café, té, mate y especias	48 900	127 629	142 675	4,4	6,0	10,1	2,8
Maquinaria y aparatos mecánicos	1 990	844 311	119 572	0,2	5,1	83,1	-38,7
Hule y sus productos	3 025	49 337	75 899	0,3	3,2	32,2	11,4
Artículos de clasificación especial	7 229	72 445	83 939	0,7	3,6	25,9	3,8
Vegetales comestibles, raíces y tubérculos	19 408	59 286	56 444	1,8	2,4	11,8	-1,2
Pescados, mariscos y crustáceos	47 813	88 250	51 462	4,3	2,2	6,3	-12,6
El Salvador	254 979	1 989 064	2 111 983	100,0	100,0	22,8	1,5
Subtotal diez rubros	201 222	1 909 322	2 027 342	78,9	96,0	25,2	1,5
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	15 594	1 192 763	1 392 815	6,1	65,9	54,3	4,0
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	40 601	447 950	367 202	15,9	17,4	27,1	-4,8
Artículos de clasificación especial	2 748	15 609	92 868	1,1	4,4	19,0	56,2
Café, té, mate y especias	92 192	140 248	51 777	36,2	2,5	4,3	-22,1
Azúcar y sus productos	10 804	21 160	31 937	4,2	1,5	7,0	10,8
Artículos textiles y manufacturas textiles	6 648	24 125	28 018	2,6	1,3	13,8	3,8
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	24 757	33 979	17 892	9,7	0,8	3,2	-14,8
Bebidas alcohólicas	398	12 654	13 415	0,2	0,6	41,3	1,5
Papel y sus productos	4 278	8 062	13 097	1,7	0,6	6,5	12,9
Aluminio y sus productos	202	8 994	9 239	0,1	0,4	46,2	0,7
Vegetales comestibles, raíces y tubérculos	3 000	3 778	9 082	1,2	0,4	2,3	24,5
Guatemala	873 315	2 765 690	3 360 096	100,0	100,0	12,2	5,0
Subtotal diez rubros	740 275	2 498 365	3 112 569	84,8	92,6	12,9	5,6
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	40 831	748 793	1 300 434	4,7	38,7	33,8	14,8
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	159 389	781 720	706 747	18,3	21,0	17,2	-2,5
Jugos de frutas	145 342	318 649	440 824	16,6	13,1	8,2	8,5
Café, té, mate y especias	200 831	315 542	225 027	23,0	6,7	4,6	-8,1
Combustibles minerales y sus productos	24 111	164 196	192 169	2,8	5,7	21,1	4,0
Azúcar y sus productos	87 287	44 293	84 063	10,0	2,5	-6,6	17,4
Vegetales comestibles, raíces y tubérculos	37 069	49 032	71 368	4,2	2,1	2,8	9,8
Madera y sus productos	6 266	11 292	23 907	0,7	0,7	6,1	20,6
Árboles, plantas y arbustos	8 511	19 675	22 829	1,0	0,7	8,7	3,8
Pescados, mariscos y crustáceos	19 337	19 151	22 726	2,2	0,7	-0,1	4,4
Artículos de clasificación especial	11 301	26 022	22 475	1,3	0,7	8,7	-3,6
Honduras	561 411	3 202 926	3 804 370	100,0	100,0	19,0	4,4
Subtotal diez productos	478 165	3 093 500	3 666 042	85,2	96,4	20,5	4,3
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	32 214	1 722 615	2 057 344	5,7	54,1	48,9	4,5
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	83 625	739 414	743 023	14,9	19,5	24,4	0,1
Jugos de frutas	207 148	149 655	238 251	36,9	6,3	-3,2	12,3
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	3	71 725	176 397	0,0	4,6	174,1	25,2
Pescados, mariscos y crustáceos	63 509	132 105	139 436	11,3	3,7	7,6	1,4
Perlas cultivadas o naturales y piedras preciosas	32	9 388	76 055	0,0	2,0	76,5	68,7
Tabaco y sus manufacturas	14 884	60 895	69 422	2,7	1,8	15,1	3,3
Artículos de clasificación especial	4 936	37 848	54 054	0,9	1,4	22,6	9,3
Café, té, mate y especias	50 220	101 021	46 693	8,9	1,2	7,2	-17,5
Muebles, camas y cojines	6 496	43 574	36 254	1,2	1,0	21,0	-4,5
Madera y sus productos	15 098	25 260	29 113	2,7	0,8	5,3	3,6

/Continúa

Cuadro 1 (Conclusión)

	Miles de dólares			Estructura		Tasas de crecimiento anual	
	1990	2000	2004	1990	2004	1990-2000	2000-2004
Nicaragua	16 856	612 663	1 030 293	100,0	100,0	43,2	13,9
Subtotal diez rubros	14 612	583 661	982 880	86,7	95,4	44,6	13,9
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	0	266 234	390 184	0,0	37,9	...	10,0
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	0	79 613	223 953	0,0	21,7	...	29,5
Pescados, mariscos y crustáceos	5 823	109 699	75 939	34,5	7,4	34,1	-8,8
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	0	53	74 744	0,0	7,3	...	512,8
Carnes	0	24 081	60 482	0,0	5,9	...	25,9
Café, té, mate y especias	15	61 366	55 176	0,1	5,4	129,7	-2,6
Perlas cultivadas o naturales y piedras preciosas	0	8 591	30 413	0,0	3,0	...	37,2
Tabaco y sus manufacturas	372	11 331	28 140	2,2	2,7	40,7	25,5
Jugos de frutas	5	5 058	18 307	0,0	1,8	99,8	37,9
Azúcar y sus productos	8 397	16 468	15 966	49,8	1,5	7,0	-0,8
Productos de cerámica	0	1 167	9 576	0,0	0,9	...	69,2
República Dominicana	1 826 402	4 486 444	4 638 018	100,0	100,0	9,4	0,8
Subtotal diez rubros	1 474 510	4 074 055	4 105 082	80,7	88,5	10,7	0,2
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	519 896	1 561 411	1 165 808	28,5	25,1	11,6	-7,0
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	184 419	875 788	910 508	10,1	19,6	16,9	1,0
Aparatos de óptica, fotografía y de medición	80 521	366 355	421 715	4,4	9,1	16,4	3,6
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	97 921	378 619	398 706	5,4	8,6	14,5	1,3
Perlas cultivadas o naturales y piedras preciosas	153 814	180 405	341 522	8,4	7,4	1,6	17,3
Tabaco y sus manufacturas	32 759	221 951	233 233	1,8	5,0	21,1	1,2
Hierro y aceros	68 670	77 593	167 160	3,8	3,6	1,2	21,2
Calzado y sus variedades	128 009	184 218	141 067	7,0	3,0	3,7	-6,5
Plástico y sus productos	7 902	41 247	124 160	0,4	2,7	18,0	31,7
Artículos de clasificación especial	47 944	93 106	110 568	2,6	2,4	6,9	4,4
Azúcar y sus productos	152 655	93 362	90 635	8,4	2,0	-4,8	-0,7
México	30 796 684	137 451 495	157 823 704	100,0	100,0	16,1	3,5
Subtotal diez rubros	23 603 724	116 533 941	131 974 322	76,6	83,6	17,3	3,2
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	7 766 330	35 901 834	37 557 692	25,2	23,8	16,5	1,1
Vehículos y sus partes	3 688 316	26 214 069	26 273 525	12,0	16,6	21,7	0,1
Combustibles minerales y sus productos	5 472 689	13 150 695	20 359 151	17,8	12,9	9,2	11,5
Maquinaria eléctrica y equipos electrónicos	2 402 168	17 144 643	20 141 480	7,8	12,8	21,7	4,1
Aparatos de óptica, fotografía y de medición	670 496	4 459 715	6 061 976	2,2	3,8	20,9	8,0
Muebles, camas y cojines	663 472	3 857 242	5 188 336	2,2	3,3	19,2	7,7
Artículos de clasificación especial	1 014 654	4 315 028	4 714 204	3,3	3,0	15,6	2,2
Artículos de vestuario y accesorios, no tejidos	559 593	5 164 936	4 165 025	1,8	2,6	24,9	-5,2
Artículos de vestuario y accesorios, tejidos	88 411	3 530 154	2 738 017	0,3	1,7	44,6	-6,2
Vegetales comestibles, raíces y tubérculos	988 376	1 674 907	2 533 071	3,2	1,6	5,4	10,9
Hierro y aceros	289 219	1 120 718	2 241 845	0,9	1,4	14,5	18,9

Fuente: CEPAL sobre la base de datos del Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

En los años noventa la SRNAL renovó su capacidad de atraer capitales internacionales, y aunque en valores absolutos los flujos de capitales fueron crecientes, en términos relativos —es decir, con relación al PIB— la captación fue perdiendo importancia a lo largo del tiempo. En México, la captación de capitales brutos en términos nominales fue de 22.342 millones de dólares en promedio anual en el primer quinquenio de los años noventa; en la segunda mitad de la década descendió ostensiblemente y repuntó en el período 2000-2004, hasta alcanzar 20.000 millones de dólares por año (véase el cuadro 2). En particular, el ingreso de inversión extranjera directa, tras promediar 7.000 millones en 1990-1995, se elevó a 17.000 millones por año entre 1995 y 2004, período en que se llevó a cabo la privatización de los activos bancarios. La transferencia neta de recursos —es decir, el ingreso de capitales una vez descontados los pagos de intereses y utilidades— tuvo un comportamiento muy inestable, ya que de 11.900 millones de dólares en la primera mitad de los años noventa pasó a sólo 1.698 millones en la segunda mitad y luego

ascendió a 6.500 millones por año en el cuatrienio 2000-2004, cifra cercana al 3% del PIB nominal y bastante menor que lo registrado en 1990-1995.

Las economías pequeñas (Centroamérica y la República Dominicana) prácticamente cuadruplicaron la captación de capitales del exterior, al pasar de 1.200 millones de dólares en 1990-1995, a 4.600 millones en 1995-2000 y 4.900 millones en 2000-2004. En particular, los flujos de inversión extranjera directa fueron crecientes y se elevaron de un promedio anual de 880 millones en 1990-1995 a casi 3.100 millones en 1995-2004. En términos netos, atraieron recursos externos por 1.100 millones anuales en 1990-1995 y casi 1.700 millones en 2000-2004, cifras que equivalieron a casi 2% del PIB.

Cuadro 2

CAPTACIÓN DE CAPITALS DEL EXTERIOR

(Millones de dólares por año)

	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Cuenta de capitales	23 539	17 461	24 942
Centroamérica	1 133	3 864	4 534
República Dominicana	63	769	340
México	22 342	12 828	20 067
Inversión extranjera directa	8 222	20 644	20 421
Centroamérica	634	2 318	2 137
República Dominicana	254	702	814
México	7 335	17 624	17 470
Transferencia neta de recursos	13 130	3 894	8 181
Centroamérica	1 313	2 224	2 492
República Dominicana	-172	-27	-804
México	11 990	1 698	6 493

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: La transferencia neta de recursos corresponde al resultado de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, incluidos los errores y omisiones y financiamiento especial, menos los pagos de rentas y utilidades al capital.

Por otra parte, el extraordinario flujo de remesas familiares llegó a constituir un factor de crucial importancia para el crecimiento económico y la estabilidad financiera de la mayoría de los países de la SRNAL. Asociadas a la masiva emigración de mano de obra de esta subregión hacia Estados Unidos que impulsó la crisis de los años ochenta, y en el caso de Centroamérica las guerras civiles, las remesas crecieron a una tasa de 16% por año entre 1990 y 2004, ritmo levemente superior al de las exportaciones de bienes y servicios. En apariencia, estos flujos han sido inmunes a la influencia del ciclo económico de Estados Unidos, puesto que en el período 2001-2002 en que se debilitó el crecimiento económico de ese país, las remesas no sólo no aminoraron sino que aceleraron su crecimiento. En 2004 alcanzaron la suma de 25.900 millones de dólares, en comparación bastante favorable con los 11.426 millones de dólares captados en 2000 (véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LAS REMESAS EN LA SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

(Millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	2000	2004	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Total	3 321	6 256	11 426	25 888	13,5	12,8	22,7
Centroamérica	514	1 789	3 164	7 082	28,3	12,1	22,3
Costa Rica		116	120	330		0,8	28,7
El Salvador	357	1 061	1 751	2 548	24,3	10,5	9,8
Guatemala	107	416	563	2 551	31,3	6,2	45,9
Honduras	50	120	410	1 135	19,1	27,8	29,0
Nicaragua		75	320	519		33,7	12,9
México	2 492	3 673	6 573	16 613	8,1	12,3	26,1
República Dominicana	315	795	1 689	2 193	20,3	16,3	6,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La vital importancia económica de las remesas en las pequeñas economías se ilustra con claridad mediante unos cuantos indicadores. En Centroamérica, excluida Costa Rica, los ingresos de remesas equivalen al 50% de las exportaciones de bienes, mientras que en la República Dominicana significan el 38,2%. Más relevante aún es el hecho de que en estos países las corrientes de remesas son tres veces superiores a los flujos captados de inversión extranjera directa y superan ampliamente al ingreso de capitales financieros del exterior. De manera conservadora se estima que el margen de intermediación bancaria derivado de las transferencias internacionales se situó en alrededor de 1.300 millones de dólares en 2004 para la región en conjunto, de los cuales unos 450 millones corresponden a las economías pequeñas (Centroamérica y República Dominicana). La principal influencia de las remesas en la economía real se traduce en el aporte que realizan al gasto de consumo de numerosas familias de bajos ingresos; la importancia de este efecto es clara si se considera que en El Salvador y Honduras las remesas equivalen a 16% del PIB, en la República Dominicana a 12%, en Nicaragua a 11% y en Guatemala a 9,5%. México es sin duda el principal receptor de remesas de la región, con un ingreso de más de 16.600 millones de dólares en 2004; en cambio, estos recursos apenas representan 2,5% del PIB.

Otro de los factores económicos de rápido desarrollo en los años noventa fueron las exportaciones de servicios de turismo. En 2004 visitaron a la SRNAL cerca de 20 millones de residentes extranjeros que generaron una derrama de ingresos superior a los 17.000 millones de dólares, cifra 2,5 veces mayor que la percibida en 1990 (véase el cuadro 4). La industria del turismo está concentrada en cuatro países de la SRNAL, a saber, la República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y México, que captan más del 90% de los visitantes extranjeros, de los ingresos externos y de la generación de empleos. Debido a su mayor extensión geográfica y dotación de infraestructura, por sí solo México percibe 63% de los ingresos regionales. Sin embargo, en los países pequeños los ingresos del turismo ganan una importancia creciente. En la República Dominicana equivalen al 55% de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios,

22,8% en Costa Rica, y más del 15% en Guatemala y Nicaragua. En los demás países centroamericanos esta actividad tiene una menor importancia relativa, aunque recientemente ha crecido a gran velocidad y los ingresos alcanzan ya magnitudes de cierta consideración.

Cuadro 4

INGRESOS Y NÚMERO DE TURISTAS EN LA SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

	Millones de dólares			Tasas de crecimiento		Ingresos/exportaciones bienes y servicios 2004
	1990	2000	2004	1990-2000	2000-2004	
Total	4 798	13 544	17 073	10,9	6,0	7,3
Centroamérica	520	2 390	3 139	16,5	7,1	14,5
Costa Rica	285	1 302	1 442	16,4	2,6	16,9
El Salvador	76	217	337	11,1	11,7	7,8
Guatemala	118	482	776	15,1	12,6	16,9
Honduras	29	260	396	24,5	11,1	12,9
Nicaragua	12	129	187	26,6	9,9	15,6
República Dominicana	726	2 860	3 180	14,7	2,7	34,3
México	3 552	8 294	10 753	8,9	6,7	5,3

	Miles de personas			Tasas de crecimiento	
	1991	2000	2004	1991-2000	2000-2004
Total	8 917	17 229	19 939	7,6	3,7
Centroamérica	1 365	3 666	4 935	11,6	7,7
Costa Rica	505	1 088	1 500	8,9	8,4
El Salvador	199	795	966	16,6	5,0
Guatemala	513	826	1 182	5,4	9,4
Honduras	...	471	672	...	9,3
Nicaragua	148	486	615	14,1	6,1
República Dominicana	1 181	2 972	3 450		
México a/	6 372	10 591	11 554	5,8	2,2

Fuente: Organización Mundial de Turismo y oficinas nacionales de turismo.

a/ Turismo receptivo: número total de turistas residentes en el exterior que visitaron México.

A la luz de los indicadores examinados, y desde una perspectiva generalizadora, se puede sostener que la industria maquiladora, los servicios de turismo y la emigración-remesas familiares, constituyen hoy día los hechos estilizados de la inserción internacional de los países de la SRNAL. Por su elevado dinamismo y notoria importancia económica y social se consideran como los motores del crecimiento de estas economías.³ Según se advierte en el cuadro 5, estos tres factores aportan más de la mitad de los flujos de ingresos registrados en la cuenta corriente de la balanza de pagos de la SRNAL. Sólo el turismo y las remesas superan con amplitud a los flujos de inversión extranjera directa y la captación mediante la cuenta de capitales, factores considerados como claves de la nueva inserción internacional de los países en desarrollo. El carácter distintivo de la SRNAL es, sin embargo, su perfil exportador vinculado verticalmente a la producción manufacturera de Estados Unidos. Esta modalidad de inserción difiere

³ Un examen de los nuevos motores del crecimiento de los países de la SRNAL se desarrolla en detalle en CEPAL (2002).

sustancialmente de la que muestran otros países de América Latina. En los países del sur del continente, por ejemplo, predominan las redes de producción y comercio estructurados en forma horizontal, principalmente de productos homogéneos con fuerte contenido de procesamiento de recursos naturales. En éstos, el comercio presenta además una considerable diversificación, tanto en el destino de las exportaciones como en el origen de las importaciones, situación que se combina con un intenso intercambio intrarregional.

Cuadro 5

INGRESOS DE MAQUILA, TURISMO Y REMESAS EN LA SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA, 2004

(Millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones de maquila		Turismo		Remesas		Exportaciones de bienes	IED
	Ingresos	% por bienes	Ingresos	% por bienes	Ingresos	% por bienes		
Costa Rica	3 597	57,0	1 442	22,8	395	6,3	6 311	597
El Salvador	1 794	53,9	337	10,1	2 000	60,1	3 330	466
Guatemala	1 996	40,5	776	15,7	2 000	40,5	4 934	155
Honduras	2 884	65,0	396	8,9	2 200	49,6	4 437	293
Nicaragua	548	44,0	187	15,0	618	49,6	1 246	250
República Dominicana	4 662	80,9	3 180	55,2	2 200	38,2	5 766	700
México	82 115	47,0	10 753	6,2	16 600	9,5	174 752	16 000

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

d) El desempeño económico en retrospectiva

En términos generales, el hecho más relevante ocurrido en la SRNAL durante los años noventa fue la reanimación del crecimiento económico. La conjunción de diversos factores positivos contribuyó a esa evolución. En parte se debió a las reformas económicas y las políticas de estabilización que lograron abatir los abultados desajustes fiscales y externos, así como alta inflación y volatilidad cambiaria. En Centroamérica también fue sobresaliente el efecto positivo de la pacificación, en tanto que el favorable entorno internacional fue clave para la reactivación del crecimiento. En la década de 1990 la economía estadounidense entró en una prolongada fase expansiva, dando un considerable impulso a las exportaciones de la región por medio del acceso preferencial a ese mercado que auspiciaron la ICC y el TLCAN. Asimismo, la renegociación de la deuda externa permitió a la región beneficiarse del retorno de los flujos de capitales mundiales, en especial de inversión extranjera directa, a la vez que se experimentó una acelerada captación de remesas familiares y de turismo internacional.

La reactivación del crecimiento económico marcó un claro contraste respecto de la situación depresiva prevaleciente en los años ochenta. El PIB de la región en conjunto creció a una tasa media anual de 4,6%, lo cual significó un aumento del PIB por habitante de 1,8% en promedio anual, ritmo que superó al que registró América Latina en conjunto (véase el cuadro 6). Actualmente la economía de la SRNAL es en términos reales 53% mayor que la de 1990 y 83% superior a la de 1980. Las economías pequeñas (Centroamérica y la República Dominicana) avanzaron con mayor impulso, ya que elevaron el valor del PIB 76% por arriba del de 1990 y casi dos veces con respecto a 1980.

Cuadro 6

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB Y PIB POR HABITANTE

(Tasas de crecimiento promedio anual)

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1980-1990	1990-2000	1990-2004
Producto interno bruto								
Costa Rica	0,1	5,1	5,6	5,0	3,6	2,6	5,3	4,8
El Salvador	-2,7	2,1	6,2	3,1	1,8	-0,3	4,6	3,8
Guatemala	-1,1	2,9	4,3	4,0	2,3	0,9	4,1	3,6
Honduras	1,8	3,2	3,6	3,1	3,4	2,5	3,3	3,3
Nicaragua	0,7	-3,2	1,8	5,1	2,9	-1,2	3,4	3,3
República Dominicana	1,9	2,9	4,2	7,7	2,5	2,4	6,0	5,0
México	2,0	1,8	1,6	5,4	1,6	1,9	3,5	3,0
PIB por habitante								
Costa Rica	-2,8	2,4	3,3	2,4	1,9	-0,2	2,9	2,6
El Salvador	-3,4	0,7	4,0	1,0	-0,1	-1,4	2,5	1,8
Guatemala	-3,6	0,0	1,6	1,2	-0,2	-1,8	1,4	0,9
Honduras	-1,4	0,0	0,6	0,3	0,2	-0,7	0,4	0,4
Nicaragua	-2,3	-5,4	-1,1	2,2	0,3	-3,9	0,6	0,5
República Dominicana	-0,5	0,9	2,2	5,9	0,8	0,2	4,0	3,1
México	0,0	-0,2	-0,2	3,9	0,3	-0,1	1,8	1,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Las trayectorias del crecimiento económico de los países reflejaron, sin embargo, importantes diferencias. La República Dominicana observó las tasas de expansión más elevada de la región (6% en promedio anual entre 1990 y 2000), seguido por Costa Rica (5,3%), El Salvador (4,6%) y Guatemala (4,1%). Los demás países, incluyendo a México, presentaron un ritmo de crecimiento muy similar, entre 3,3% y 3,5% promedio anual en igual lapso. También la dinámica del crecimiento difirió entre periodos, puesto que Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras elevaron su ritmo de avance en la primera mitad de la década y desaceleraron después. En cambio, fue en la segunda mitad que Nicaragua, la República Dominicana y México alcanzaron la mayor tasa promedio de crecimiento. Luego, en el período 2000-2004 se produjo una desaceleración generalizada en la región.

No obstante, si el desempeño económico de la SRNAL se evalúa en términos del crecimiento del PIB por habitante, los resultados no fueron particularmente destacados. Salvo la República Dominicana, que logró las tasas más elevadas de aumento en ese indicador (4% por año), los demás países mostraron desempeños modestos, en varios de ellos por efecto de un rápido ascenso demográfico. En Costa Rica el PIB por habitante se elevó 2,9% en promedio, en México 1,8%, y en el resto de Centroamérica se situó en un rango que va de 1,4% (Nicaragua) al

0,2% (Honduras). Con la excepción del escasísimo dinamismo del África Subsahariana, el crecimiento por habitante de la SRNAL en conjunto en los años noventa se ubicó entre los más bajos del mundo, y fue inferior al nivel que alcanzó en los decenios de 1960 y 1970.

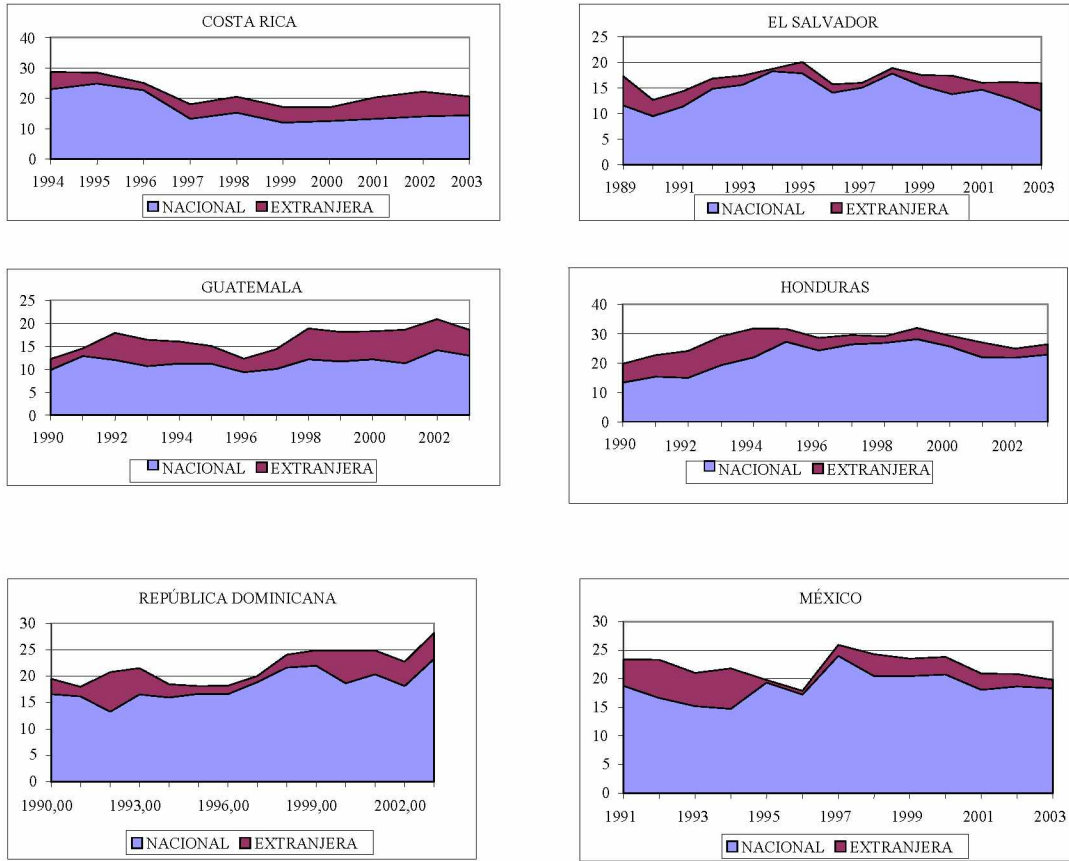
La formación de capital se reanimó de forma generalizada en los años noventa. Las reformas económicas, los avances en el proceso de estabilización macroeconómica, el restablecimiento de la paz en Centroamérica, y el sesgo de los incentivos económicos hacia las exportaciones contribuyeron a impulsar las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras. La inversión extranjera directa se incrementó en respuesta a la eliminación de las restricciones que limitaban la participación del capital extranjero en diversos sectores de actividad. En las economías pequeñas las inversiones externas se dirigieron principalmente a las zonas de procesamiento industrial —atraídas por la facilidad del acceso al mercado estadounidense y los incentivos fiscales—, a las actividades agroexportadoras y al sector de turismo. En el mercado interno fueron importantes las inversiones realizadas en los sectores de comercio e industria, aunque por su elevado monto sobresalieron las adquisiciones de empresas públicas de servicios básicos privatizadas (BID, 2002). La evolución de las inversiones en México no fue del todo diferente, en el sentido de que en parte su dinamismo obedeció a las expectativas generadas por la apertura de la economía en el marco de TLCAN, que se reflejó en la expansión del sector maquilador, la modernización de empresas grandes y algunas medianas con posibilidades de competir internacionalmente, ciertas obras de infraestructura, y no en menor medida la modernización de los centros comerciales de los principales centros urbanos, tiendas departamentales, establecimientos de comida rápida y otra infraestructura destinada al consumo de las clases medias (Shiau y otros, 2002).

En el comportamiento agregado de la inversión de los países de la SRNAL destacan algunos rasgos comunes. La inversión repuntó con fuerza en los primeros años del decenio de 1990, pero posteriormente perdió impulso, tanto en su componente nacional como externo, mostrando además una acentuada volatilidad a lo largo de la década. Hacia fines de los años noventa, el dinamismo de la inversión se debilitó prácticamente en todos los países, en condiciones en que la inversión extranjera presentaba preocupantes síntomas de estancamiento (véanse los gráficos 3 y 4). En consecuencia, los coeficientes de inversión respecto del PIB se estabilizaron en valores relativamente bajos desde fines de los años noventa: en Nicaragua el coeficiente alcanzó en promedio 22%, en Costa Rica 21%, en México 20%, en El Salvador 19% y en Guatemala 12%. Honduras elevó el coeficiente a 25% a fines de los años noventa, pero éste descendió a 21% en el lapso 2000-2004. De este patrón se separa la República Dominicana, en donde el coeficiente de inversión subió a una proporción equivalente al 30% del PIB en el período señalado.

Gráfico 3

SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA

(Porcentajes del PIB)

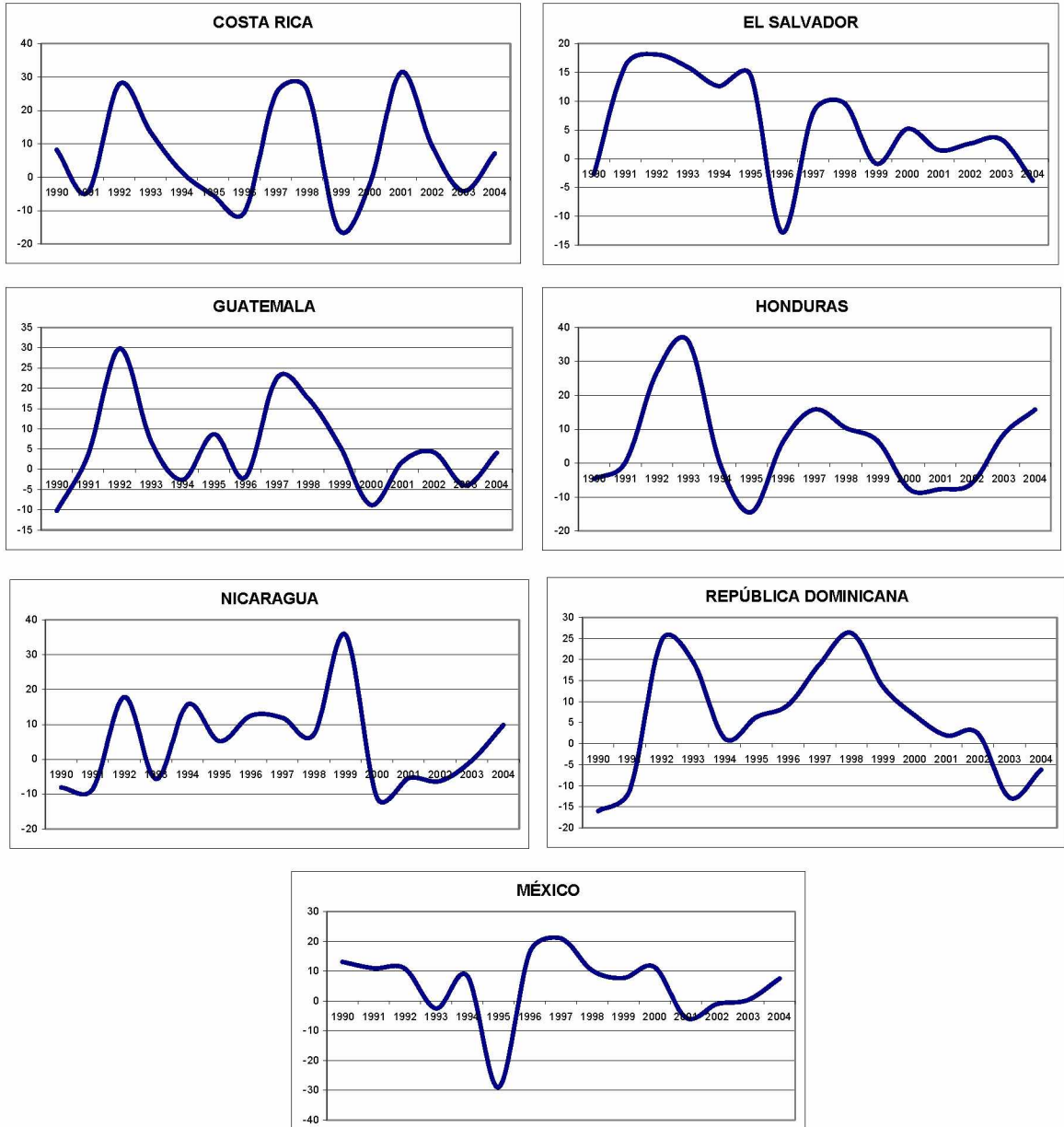


Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 4

SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN DE CAPITAL

(Tasas anuales de crecimiento)



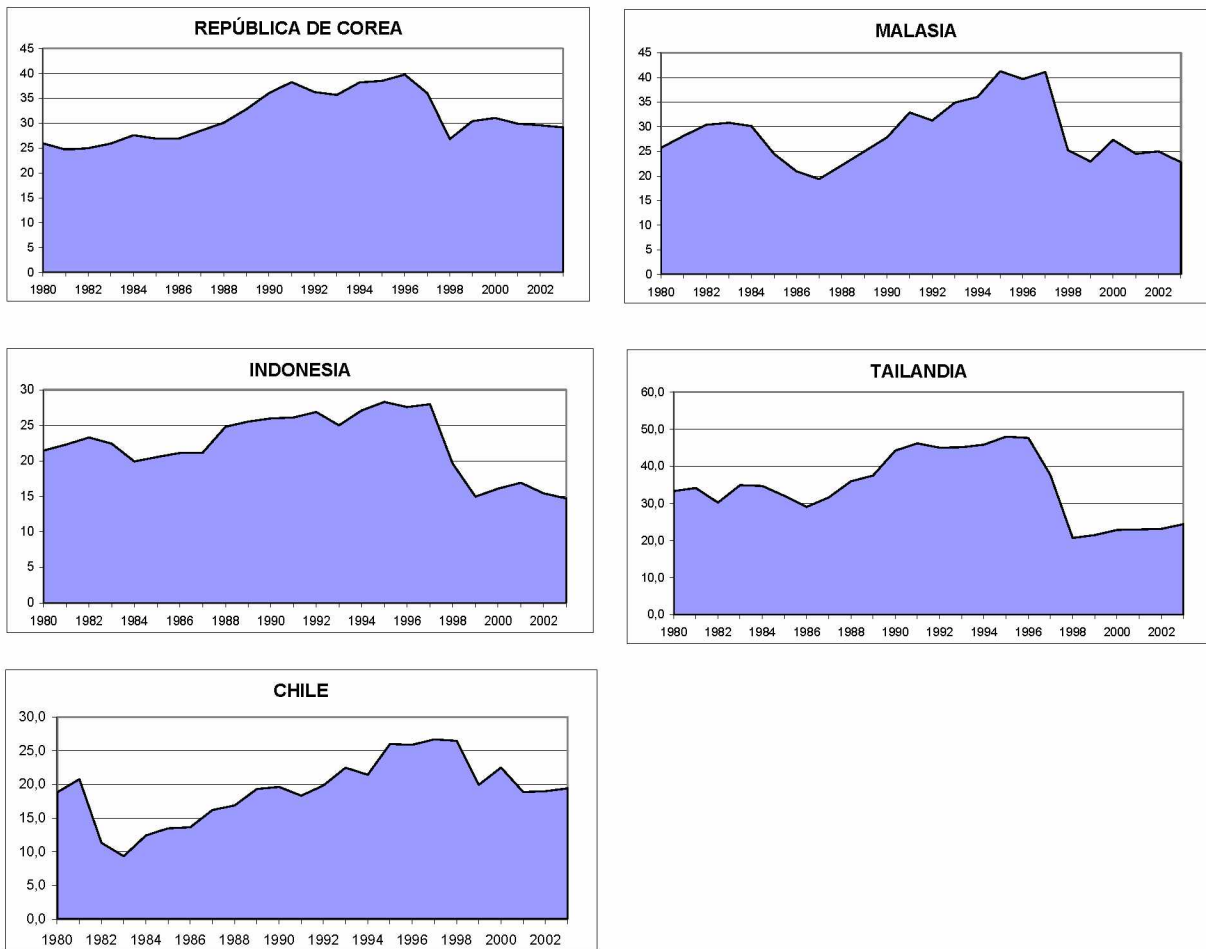
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Si se comparan los coeficientes de ahorro e inversión de largo plazo de la SRNAL con los de otros países en desarrollo de rápido crecimiento, los primeros resultan francamente modestos. Por ejemplo, en los países del Este Asiático alcanzaron un promedio de 30% en los años 1980-2000, cifras que según algunos estudios explican en gran medida las altas tasas de crecimiento económico registrado durante un extenso período (Young, 1993). Las tasas de inversión de la SRNAL también fueron menores que las observadas por Chile, donde en promedio se acercaron al 25% en los años noventa (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO COMO PROPORCIÓN DEL PIB

(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, la evolución del mercado laboral es quizá uno de los aspectos más débiles del desempeño económico de la SRNAL de los años noventa. Ello fue resultado de la combinación de diversas tendencias. Por una parte, la expansión de las exportaciones y la consiguiente reactivación de la actividad productiva impulsaron el empleo, con especial intensidad en el área rural de Centroamérica, tras el retorno a condiciones de paz. Por otra parte, las reformas estructurales, los ajustes de las finanzas públicas, las privatizaciones, el repliegue de la actuación del sector público en la economía y el efecto de la penetración de las importaciones en el aparato productivo local, generaron diversos efectos sobre el empleo, que en balance implicaron la reducción de numerosos puestos de trabajo. La crítica situación del mercado de trabajo se agudizó además por la acelerada dinámica demográfica, principalmente por el veloz aumento de la población en edad de trabajar (PEA) y el ingreso masivo de la mujer al mercado de trabajo. Exceptuando a México, que redujo considerablemente el ritmo de crecimiento poblacional, y a El Salvador, que registró fuertes emigraciones de población, en general el incremento de la población económicamente activa superó al crecimiento de la oferta de empleos durante la década de 1990.

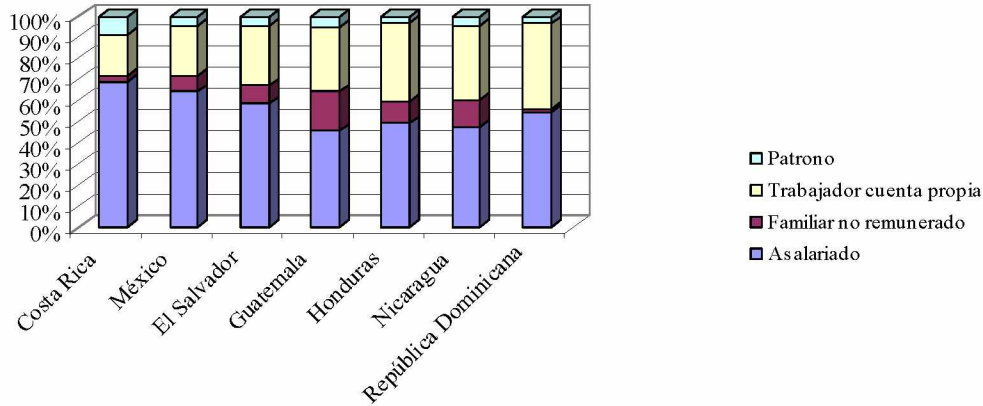
De acuerdo con algunas estimaciones, la elasticidad del empleo con respecto al crecimiento del PIB se situó en magnitudes cercanas a la unidad en los países de la SRNAL en los años noventa (CEPAL, 2002; Weller, 2000). Por esta razón, se considera que la evolución del empleo en la región ha estado básicamente determinada por un insuficiente ritmo de crecimiento económico. La inversión física por unidad de población económicamente activa fue de reducida magnitud y perdió impulso en varios países a fines de los años noventa, en circunstancias en que en varios de ellos esa relación no había logrado recuperar los niveles observados en los años previos a la crisis de los años ochenta (Weller, 2004). Un factor que se presume redujo el ritmo de creación de empleos formales fue el proceso de modernización productiva que incorporó el progreso técnico intensivo en capital. En estas condiciones generales, los factores de equilibrio del mercado laboral han sido la emigración internacional de la fuerza de trabajo y la expansión acelerada de los sectores informales, actividades que, como se sabe, se caracterizan por su baja productividad, bajos niveles salariales y carencia de prestaciones sociales, amén de su innata inestabilidad y precariedad. De ello dan cuenta los análisis recientes del empleo en la SRNAL, que examinan el deterioro de la calidad del trabajo y la creciente informalidad (CEPAL, 2002 y 2003a; OIT, 2005).

A inicios de la década del 2000 los mercados laborales presentaban los siguientes hechos característicos. Las formas de trabajo asalariado apenas superaban en promedio a la mitad de la ocupación. Según se advierte en el gráfico 6, en Costa Rica, país con el perfil de las mejores condiciones laborales de la subregión, el trabajo asalariado alcanzaba el 69,5%, en El Salvador 58,7%, en México 64,3% y en la República Dominicana 54%. En los demás países, la ocupación formal asalariada representaba menos del 50% del total. En contraste, las categorías de trabajo independiente y no remunerado se situó en un rango que va de 21% en Costa Rica y 49,2% en Guatemala. En particular, la población ocupada en el sector agrícola mantenía una elevada proporción del empleo total en Guatemala (35%), Honduras (33%) y Nicaragua (30%), en condiciones en que el valor agregado en este sector alcanzaba 23% del PIB total en los dos primeros y 20% en Nicaragua. En las restantes economías, la población ocupada en la agricultura era inferior al 20% del total.

Gráfico 6

SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN

(Porcentaje del total)



Fuente: Elaboración con base en datos de Juan Diego Trejos (2005), *Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana*, OIT, Foro Tripartito para el Empleo, Tegucigalpa, Honduras, junio de 2005. Los datos de México corresponden a 2005 y su fuente es INEGI.

Pese a la recuperación del crecimiento económico en los años noventa, en un contexto de progresiva estabilidad macroeconómica y financiera, la pobreza mantuvo índices elevados en la mayoría de los países de la SRNAL (véase el gráfico 7). En Centroamérica más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y la distribución del ingreso es persistentemente desigual. Los coeficientes más altos de pobreza se observan en Honduras, donde alcanza a 74% de los hogares, seguido de cerca por Nicaragua (64%), Guatemala (64%) y la República Dominicana (54%). Algo más moderado es el panorama de la pobreza en México y El Salvador, donde 32% y 43%, respectivamente de los hogares, vive en esa condición. De este panorama regional se diferencia Costa Rica, donde la pobreza sólo afecta a 18% de los hogares. Se debe tomar en cuenta que estos indicadores de pobreza ya incluyen el hecho de que un número elevado de hogares de la región perciben remesas familiares del exterior. Hacia 2002 el panorama de la pobreza en la región se distribuía de la manera siguiente: de las 63,5 millones de personas pobres en la SRNAL, dos tercios habitaban en México, 30,8% en Centroamérica y el 6% restante en la República Dominicana.

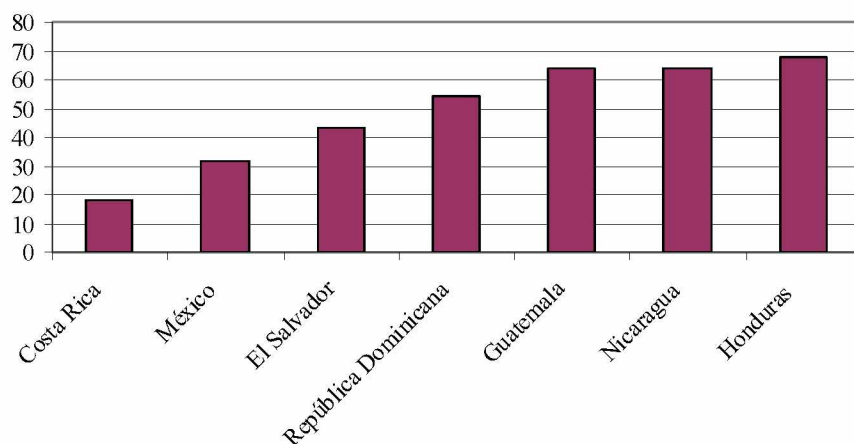
Ahora bien, a partir del panorama económico y social que se acaba de reseñar, se ha formado un consenso de opinión en diversos medios con respecto a que el crecimiento económico registrado a lo largo de casi dos décadas ha sido insatisfactorio (CEPAL, 2002; BID, 2004; Banco Mundial, 2005a). No sólo resultó inferior a las expectativas existentes en la propia región en los años ochenta cuando se adoptó la estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones, sino también con relación a la necesidad de superar diversos y profundos rezagos económicos y sociales. Al respecto, la CEPAL ha establecido como marco de referencia general que América Latina en conjunto requiere crecer en forma sostenida a una tasa del 6% para revertir los diversos rezagos económicos y sociales acumulados durante largos años de crisis.

Algunas evaluaciones del desempeño económico de la región coinciden en que persisten considerables rezagos en la creación de infraestructura productiva, social e institucional (BID, 2005). De ahí que la competitividad internacional de los países de la SRNAL sea evaluada en niveles bajos y con tendencias a la reducción (véase World Economic Forum, 2005).

Gráfico 7

SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA EN 2003

(Proporción del total de hogares)



Fuente: Elaboración con base en datos de Juan Diego Trejos (2005), *Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana*, OIT, Foro Tripartito para el Empleo, Tegucigalpa, Honduras, junio de 2005. Los datos de México corresponden a 2005 y su fuente es INEGI.

Cuadro 7

**SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA:
POBLACIÓN POBRE, CIRCA 2002**

(Miles de personas y porcentajes)

Total	63 552	100,0
Centroamérica	19 580	30,8
Costa Rica	830	1,3
El Salvador	2 666	4,2
Guatemala	7 098	11,2
Honduras	5 278	8,3
Nicaragua	3 707	5,8
México	40 128	63,1
República Dominicana	3 845	6,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del *Panorama Social de América Latina, 2004* y cifras oficiales de población.

En particular, el lento ritmo de crecimiento del PIB por habitante que registran varios países de la SRNAL resulta insuficiente para alcanzar las Metas del Milenio, especialmente en lo que concierne a la reducción de la pobreza. Se estima que, dados el ritmo de crecimiento del PIB por habitante y las estructuras vigentes de distribución del ingreso, sólo Costa Rica y El Salvador estarían en condiciones de alcanzar ese objetivo aproximadamente entre una y dos décadas. A México le tomaría cerca de tres décadas y los demás países tardarían más de cuatro décadas en lograrlo (Ros, 2004). De acuerdo con nuestra estimación del PIB potencial de los países de la región, esta situación no presenta signos de mejora en el futuro inmediato.⁴ En el gráfico 8 se reseñan las proyecciones para el período 2005-2010, que anticipan una tasa de crecimiento del PIB en Costa Rica y la República Dominicana en torno al 5%, mientras en los demás países resulta inferior al 4%, sobre todo en El Salvador, donde se sitúa en alrededor de 2%. En estas condiciones, el pronóstico para el crecimiento por habitante resulta persistentemente débil en la mayoría de los países.

3. ¿Qué grado de *export-led* registra el crecimiento en la SRNAL?

Sin duda, uno de los eventos de mayor relevancia en las economías de la SRNAL en los años noventa fue el extraordinario desarrollo del sector exportador, en respuesta al cambio en las reglas de juego definido por la radical apertura al comercio y las inversiones extranjeras. El rápido crecimiento de las exportaciones en los años noventa (15% en promedio anual) se compara favorablemente con el que registró la República de Corea (16,7%) y Malasia (12,5%), y superó al de Indonesia y Tailandia, pertenecientes a la segunda generación de países de nueva industrialización (NIC's, por sus siglas en inglés), que expandieron las exportaciones a tasas promedio de 7,7% y 10,8%, respectivamente. También las exportaciones de la SRNAL crecieron más rápido que las de la economía chilena (9,4%), país considerado como un caso de crecimiento exitoso en América Latina.

En general, las economías de la SRNAL mostraron una menor capacidad para extraer crecimiento económico del auge exportador. Según se advierte en el cuadro 8 y en el gráfico 9, son muy significativas las diferencias de crecimiento de los países de la SRNAL comparadas con las economías del Este Asiático y Chile. Los países del Este Asiático registraron un crecimiento del PIB alto y sostenido durante los años ochenta y noventa. La República de Corea, por ejemplo, aumentó a una tasa media de 8,7% en los años ochenta y de 6,2% en los años noventa, aun incluyendo en este último período el impacto de la crisis de 1997-1998 (si se excluye ese impacto negativo, el promedio de crecimiento se sitúa en 7%). Por su parte, la economía de Malasia avanzó en promedio anual a un ritmo de 6% y 7,2% en los períodos señalados, mientras que Indonesia lo hizo a 6,3% y 4,4% y Tailandia a 7,9% y 4,6%, respectivamente. Como ya se mencionó, el crecimiento de los países de la SRNAL fue casi nulo en los años ochenta, período de crisis de la deuda externa y de conflictos armados en Centroamérica. En el siguiente decenio, los países recuperaron el crecimiento económico, aunque con una amplia dispersión de

⁴ Las estimaciones se realizaron con el filtro de series de tiempo Hodrick-Prescott, y por lo mismo padecen de ciertas limitaciones conocidas, entre ellas su dependencia de valores anteriores de la serie en cuestión, la alta sensibilidad al período de la muestra seleccionada y su tendencia a reproducir una trayectoria potencial que se aproxima al del nivel promedio de la serie (Shiau, Kilpatrick y Mathews, 2002).

resultados: se aceleró en la primera mitad de la década en Costa Rica (5,6%), El Salvador (6,2%) y Guatemala (3,6%), pero en la segunda mitad se desaceleró. En cambio, mejoraron su desempeño en el segundo quinquenio Nicaragua (5,1%), México (5,4%) y la República Dominicana (7,7%). En balance, el ritmo de crecimiento de los países de la SRNAL fue lento e inestable, especialmente frente a los asiáticos.

Las diferencias de desempeño económico entre regiones se magnifican si se compara el crecimiento del PIB por habitante. La SRNAL experimentó una caída prácticamente generalizada del PIB por habitante en los años ochenta; en los años noventa este indicador se elevó aunque a tasas modestas. En El Salvador aumentó 2,5%, en México 1,8%, en Guatemala 1,4% y en Honduras y Nicaragua 0,5%. Estos resultados contrastan con el sostenido y robusto aumento del PIB por habitante de los países del Este Asiático a lo largo de dos décadas (1980-2000) y el incremento de 5% que registró Chile en los años noventa.

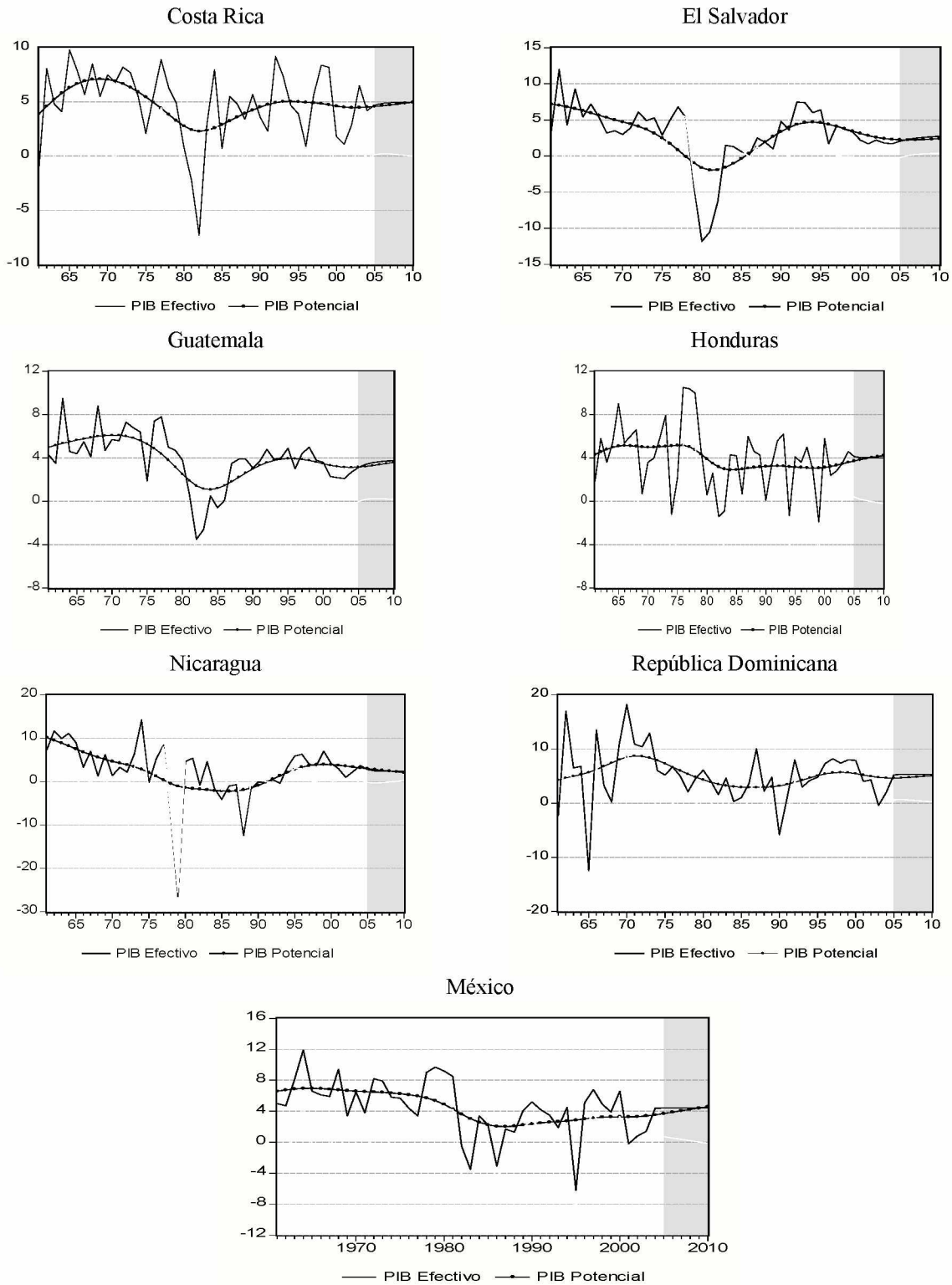
La menor capacidad de la SRNAL para lograr un mayor crecimiento económico, apoyándose en el auge exportador, se refleja en las reducidas elasticidades exportación-crecimiento. El cálculo de la elasticidad arco señala que por cada punto porcentual que aumentaron las exportaciones en los países de la SRNAL en los años noventa, el PIB se elevó entre 0,2% y 0,4%.⁵ En cambio, en los países del Este Asiático ese indicador alcanzó magnitudes entre 0,4% y 0,6% y en la economía chilena de 0,7% en el mismo período. Dicho de otra manera, para lograr las mismas tasas de crecimiento económico que los países asiáticos, la subregión requería en promedio un esfuerzo exportador entre dos y cuatro veces mayor que el efectivamente realizado. Otro aspecto de notoria relevancia consiste en que la magnitud de las elasticidades difiere entre países y de período a período. Las elasticidades de los países asiáticos fueron elevadas y sostenidas durante los años ochenta y noventa, a excepción del período 1997-1998, de crisis financiera. Por ejemplo, en la República de Corea y Malasia este indicador alcanzó 0,6% entre 1980 y 2000, al igual que Tailandia en el período 1980-1995, aunque en Indonesia las elasticidades se distinguieron por tener un comportamiento inestable. Por su parte, la economía chilena presentó una elasticidad similar a la de la República de Corea, Malasia y Tailandia en el mismo período. En cambio, las elasticidades en los países de la SRNAL fueron altamente variables; bajas e inestables en el período 1980-1990, se incrementaron y se estabilizaron a una magnitud positiva pero modesta entre 1990-1995 y se elevaron en el período 1995-2000. En el período 2000-2003, las elasticidades se debilitaron en las dos regiones, como consecuencia del impacto negativo de la caída del comercio mundial.

En suma, la información disponible sugiere que la experiencia exportadora de los países de la SRNAL se caracteriza por una menor capacidad propulsora del crecimiento económico, en comparación con la experiencia de los países del Este Asiático y de la economía chilena. Cabe preguntarse entonces: ¿qué factores externos o internos determinan la menor capacidad de extraer crecimiento del dinamismo exportador en los países de la SRNAL? En el siguiente capítulo se examina esta cuestión con mayor detalle.

⁵ Debido al limitado número de datos que comprende el período de desarrollo de las exportaciones de los países de la SRNAL (1990-2004), las estimaciones econométricas de las elasticidades del crecimiento con respecto a las exportaciones son de dudosa validez estadística.

Gráfico 8

SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO EFECTIVO Y POTENCIAL, 1960-2010

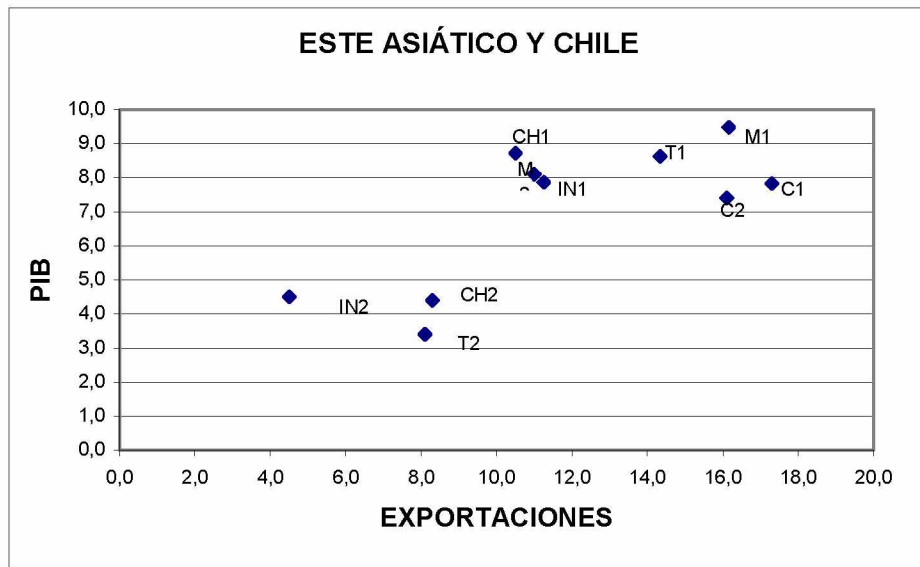
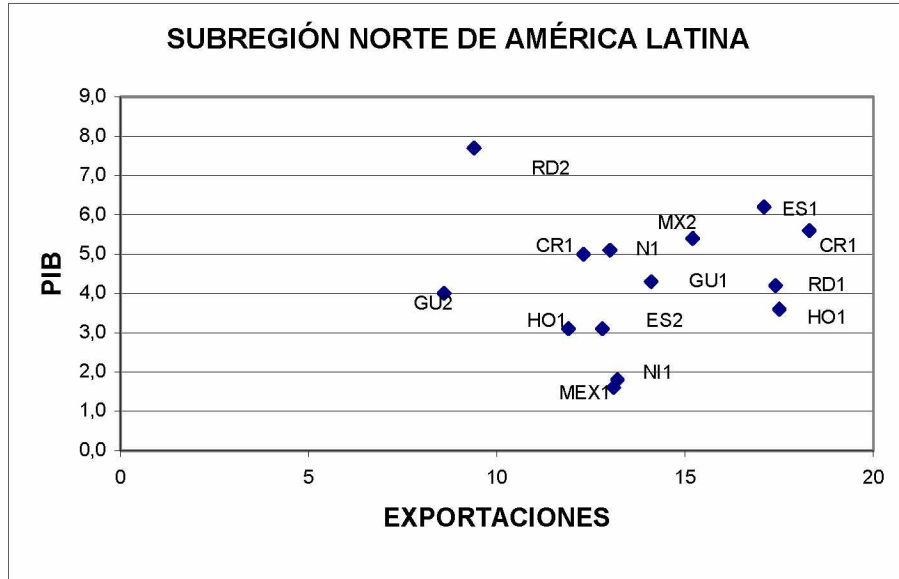


Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Tasas anuales de crecimiento)



Fuente: Sobre la base de cifras oficiales.

Nota: CR = Costa Rica; ES = El Salvador; GU = Guatemala; HO = Honduras;
 NI = Nicaragua; RD = República Dominicana; MX = México; C = República de
 Corea; IN = Indonesia; M = Malasia, T = Tailandia; CH = Chile; 1 = Período
 1990-1995, y 2 = Período 1995-2000.

Cuadro 8

EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES DE LA SRNAL
Y PAÍSES SELECCIONADOS DEL ESTE ASIÁTICO

(Tasas de crecimiento anual)

	Exportaciones de bienes y servicios						
	1980-1985	1986-1990	1981-1990	1991-1995	1996-2000	1991-2000	2001-2003
Costa Rica	0,5	7,4	3,2	15,8	11,9	13,9	2,9
El Salvador	-5,0	10,2	5,4	18,3	12,3	15,3	3,5
Guatemala	-7,4	1,8	-1,6	17,1	12,8	15,0	3,5
Honduras	-7,4	8,7	0,7	14,1	8,6	11,4	5,4
Nicaragua	-0,4	4,8	2,2	17,5	11,9	14,7	3,4
República Dominicana	-5,7	4,0	-0,9	13,2	13,0	13,1	8,3
México	3,0	12,3	7,7	17,4	9,4	13,4	1,0
	7,5	10,1	8,8	13,1	15,2	14,2	3,3
República de Corea		13,5	11,8	13,9	9,0	11,4	
Malasia	17,0	14,9	16,0	17,3	16,0	16,7	8,8
Indonesia	7,3	14,1	10,7	16,2	8,9	12,5	1,1
Tailandia	-5,3	8,2	1,4	11,3	4,2	7,7	2,1
Chile	8,4	19,9	14,1	14,3	7,3	10,8	4,9
	2,0	10,6	6,3	10,5	8,3	9,4	6,2
	Producto interno bruto						
	1980-1985	1986-1990	1981-1990	1991-1995	1996-2000	1991-2000	2001-2003
Costa Rica	0,1	5,1	2,6	5,6	5,0	5,3	3,6
El Salvador	-2,7	2,1	-0,3	6,2	3,1	4,7	1,8
Guatemala	-1,1	2,9	0,9	4,3	4,0	4,2	2,3
Honduras	1,8	3,2	2,5	3,6	3,1	3,4	3,4
Nicaragua	0,7	-3,2	-1,3	1,8	5,1	3,5	2,9
República Dominicana	1,9	2,9	2,4	4,2	7,7	6,0	2,5
México	2,0	1,8	1,9	1,6	5,4	3,5	1,6
República de Corea	7,8	9,7	8,7	7,8	4,6	6,2	4,6
Malasia	5,2	6,9	6,0	9,5	5,0	7,2	3,3
Indonesia	5,4	7,1	6,3	7,9	1,0	4,4	3,7
Tailandia	5,4	10,3	7,9	8,6	0,6	4,6	4,8
Chile	1,1	6,8	3,9	8,7	4,4	6,6	2,8

/Continúa

Cuadro 8 (Conclusión)

	Elasticidades crecimiento - exportaciones						
	1980-1985	1986-1990	1981-1990	1991-1995	1996-2000	1991-2000	2001-2003
Costa Rica	0,2	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	1,2
El Salvador	0,5	1,2	0,9	0,4	0,2	0,3	0,5
Guatemala	0,1	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4
Honduras	-4,5	0,7	-1,9	0,2	0,3	0,2	1,0
Nicaragua	-0,1	-0,8	-0,5	0,1	0,4	0,3	0,3
República Dominicana	0,6	0,2	0,4	0,2	0,8	0,4	2,5
México	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4	0,2	0,5
República de Corea	0,5	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5
Malasia	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	2,9
Indonesia	-1,0	0,9	-0,1	0,7	0,2	0,6	1,8
Tailandia	0,7	0,5	0,6	0,6	0,1	0,4	1,0
Chile	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5	0,7	0,4

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales y Banco Mundial, *World Development Indicators*.

II. DEMANDA EXTERNA, DEMANDA INTERNA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. Antecedentes

En el decenio de 1990 se registró un período de auge de las exportaciones en los países de la SRNAL, las cuales alcanzaron un dinamismo comparable al de algunos países del Este Asiático. Aun así, el crecimiento económico de los primeros resultó inferior al de estos últimos. Las diferencias se acentúan si los resultados se evalúan en términos del crecimiento del PIB por habitante. En esta sección se indaga sobre este interrogante: ¿qué factores explican el débil crecimiento económico de los países de la SRNAL?

En lo que sigue se examinan algunos elementos que caracterizan al patrón de crecimiento económico de los países de la SRNAL, prestando especial atención a la evolución de la demanda interna y la producción sectorial. Luego se exponen los rasgos característicos de las estrategias económicas adoptadas por estos países y algunos países seleccionados del Este Asiático, con el propósito de identificar los factores de política que influyeron en el crecimiento económico.

2. La débil interrelación de las demandas externa e interna

En el cuadro 9 se incluyen algunos indicadores agregados del desempeño económico de los países de la SRNAL y de países seleccionados del Este Asiático, en un período que cubre casi dos décadas y media. La comparación permite destacar los siguientes aspectos medulares.

Anteriormente se comentó que los países del Este Asiático registraron una expansión rápida y sostenida de las exportaciones durante el período 1980-2000. Como se sabe, estos países adoptaron una orientación exportadora mucho antes que América Latina y que los países de la SRNAL en particular. Los denominados países de nueva industrialización —la República de Corea, Singapur, la provincia china de Hong Kong, y la provincia china de Taiwán (estos dos últimos no incluidos en el cuadro)— se volcaron a las exportaciones en los años sesenta, mientras que los países considerados como la nueva generación de NIC's (Malasia, Indonesia, Tailandia) lo hicieron en los años setenta. En el largo plazo, los países asiáticos experimentaron un crecimiento económico elevado y sostenido. Si se excluyen los años de crisis financiera, las economías coreana y malaya crecieron a una tasa media anual de 7,2% entre 1980 y 1995; Tailandia elevó su PIB real a un ritmo de 6,5%, mientras que Indonesia creció 5% por año. Es de notar que durante los años ochenta, período de crisis de la deuda externa en que la SRNAL al igual que el resto de América Latina atravesó por un estancamiento económico, los países del Este Asiático mostraron un elevado dinamismo exportador y altas tasas de crecimiento económico.

Cuadro 9

EVOLUCIÓN DEL PIB, EXPORTACIONES Y DEMANDA INTERNA

(Tasas de crecimiento)

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Costa Rica					
PIB	0,1	5,3	5,6	5,0	2,9
Demanda interna	-1,7	6,5	5,9	3,2	3,3
Formación de capital fijo	-2,7	10,6	6,0	5,6	2,6
Consumo	-0,4	4,6	5,8	3,1	2,1
Exportaciones de bienes y servicios	2,1	11,3	9,1	12,6	2,6
El Salvador					
PIB	-2,7	2,1	6,2	3,1	1,5
Demanda interna	-2,5	4,1	8,4	2,4	1,6
Formación de capital fijo	-4,1	5,2	15,5	1,9	0,7
Consumo	-2,0	3,8	7,0	2,8	1,7
Exportaciones de bienes y servicios	-4,9	0,1	11,7	13,8	3,2
República Dominicana					
PIB	1,9	2,9	4,2	7,7	2,6
Demanda interna	0,5	1,3	5,4	9,7	0,3
Formación de capital fijo	-3,0	9,1	8,1	15,0	-2,7
Consumo	1,8	0,0	4,9	7,9	1,6
Exportaciones de bienes y servicios	0,4	7,6	31,8	5,8	-0,8
México					
PIB		1,9	1,6	5,4 (5,5)	0,6
Demanda interna		2,5	0,9	6,8 (7,1)	0,6
Formación de capital fijo		3,8	-0,3	13,4 (12,6)	-2,4
Consumo		2,5	1,3	4,9 (5,7)	2,0
Exportaciones de bienes y servicios		2,2	13,2	14,0 (12,9)	-0,4
República de Corea					
PIB	6,4	8,6	6,7	3,7 (6,5)	2,4
Demanda interna	7	11	8,1	2,6 (7,6)	2,1
Formación de capital fijo	8,8	16,3	9,4	1,9 (10,0)	1,5
Consumo	6,4	8,8	7,4	3,3 (6,7)	2,4
Exportaciones de bienes y servicios	10,2	12,1	15,2	16,0 (16,9)	5,3
Malasia					
PIB	5,2	6,9	9,5	5,0 (8,1)	2,0
Demanda interna	7,3	14,1	16,2	8,9(11,0)	0,7
Formación de capital fijo	5,0	10,9	18,8	0,0 (10,7)	-1,5
Consumo	3,7	5,4	8,1	3,2 (6,5)	3,8
Exportaciones de bienes y servicios	7,3	14,1	16,2	8,9 (11,0)	0,7
Indonesia					
PIB	3,7	5,2	6,2	-0,4 (3,1)	1,4
Demanda interna	9,9	6	8,4	0,1 (4,2)	2,3
Formación de capital fijo	4,9	12,4	9,9	-7,6 (0,2)	0,5
Consumo	11,5	4,2	7,9	3,0 (5,5)	2,6
Exportaciones de bienes y servicios	-5,3	8,2	11,3	4,2 (2,5)	1,3
Tailandia					
PIB	3,6	8,5	7,5	-0,1 (2,7)	2,4
Demanda interna	4,4	11,3	8,6	-3,3 (1,9)	3,3
Formación de capital fijo	5,1	18,4	10,4	-9,6 (0,8)	4,3
Consumo	4,1	8,0	7,4	0,9 (3,5)	2,9
Exportaciones de bienes y servicios	8,4	19,9	14,3	7,3 (7,1)	3,0
Chile					
PIB	-0,4	5,0	7,0	3,0	1,5
Demanda interna	-1,6	7,2	10,3	3,9	0,9
Formación de capital fijo	0,7	15,5	15,7	2,6	-1,8
Consumo	-1,3	5,6	8,9	4,5	1,8
Exportaciones de bienes y servicios	2,0	10,6	10,5	8,3	6,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la CEPAL y el Banco Mundial.

Notas: Las cifras entre paréntesis en el período 1995-2000 excluyen los años de crisis financiera en el Este Asiático y México.

Un aspecto característico del crecimiento económico acelerado de los países del Este Asiático reside en que el dinámico aumento de las exportaciones se acompañó de una elevación igualmente acelerada de la demanda interna. En la República de Corea la demanda interna se incrementó a un ritmo promedio de 8,6% entre 1980 y 1995, en Malasia a 13% y en Indonesia y Tailandia a 8,7%. Como es sabido, el avance rápido y sostenido de la formación bruta de capital fijo desempeñó un papel determinante en el elevado dinamismo económico de los años ochenta y noventa. En varios casos, el intenso ritmo de inversiones ya venía de décadas anteriores, en condiciones en que los coeficientes de inversión con respecto al PIB alcanzaron cifras de 30% y superiores. Por ejemplo, en la República de Corea, Malasia y Tailandia, la inversión bruta fija se expandió a una tasa promedio superior al 11% en el período 1980-1995, es decir, hasta antes de que estallara la crisis financiera de la segunda mitad de los años noventa; en Indonesia la formación de capital se expandió a 9% por año en el lapso mencionado.

De considerable importancia es el hecho de que los gastos agregados de consumo aumentaron en forma acelerada, de tal manera que los países registraron un persistente incremento del consumo por habitante durante períodos prolongados. Por ejemplo, en la República de Corea el consumo se elevó a una tasa media de 7,5% entre 1980 y 1995; en Malasia creció 5,7%, en Indonesia 7,9% y en Tailandia 6,5%. La evidencia empírica permite corroborar que el rápido crecimiento económico de los países del Este Asiático se basó tanto en la veloz expansión de las exportaciones como un acelerado incremento de la demanda interna, con igual fuerza en sus dos componentes fundamentales, la formación de capital fijo y el consumo (véase el gráfico 10). En el contexto latinoamericano resulta interesante la experiencia de la economía chilena durante el período 1985-1995, en el que registró un desempeño exportador exitoso que se combinó con un aumento considerable de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión, cercano al 8% promedio anual. Esto último fue producto de una marcada intervención de política económica a partir de 1986, entre otros, a través de la regulación de los mercados y transferencia masiva de recursos públicos al sector privado (Moguillansky, 1999)

Las economías de la SRNAL se volcaron al fomento de las exportaciones años más tarde que los asiáticos. Algunos países lo iniciaron en la segunda mitad de los años ochenta, como Costa Rica, México y la República Dominicana, pero fue en los años noventa en que toda la región, de manera uniforme, desarrolló con rapidez las exportaciones. La experiencia en materia de crecimiento económico varió de país a país y de período a período, pero el rasgo distintivo de largo plazo, como se comentó anteriormente, fue una baja tasa de expansión del PIB por habitante, inferior a la de los países asiáticos.

A la luz de las tendencias y resultados comentados, una característica predominante del desempeño económico de casi todos los países de la SRNAL es la evolución débil y volátil de la demanda interna, patrón que establece un marcado contraste con los países asiáticos de crecimiento exitoso. Durante la crisis de los años ochenta la demanda interna aumentó en forma modesta, incluso retrocedió en algunos casos en términos por habitante. Si bien cuando se recuperó el crecimiento económico en los años noventa se reactivó la demanda interna, su trayectoria fue irregular y mostró un lento dinamismo. Posteriormente, en el período 2000-2004, al debilitarse el crecimiento a raíz de la caída de la demanda externa, la demanda interna por habitante descendió de nuevo prácticamente en todos los países. A su vez, tanto los gastos de consumo como de inversión observaron una trayectoria de crecimiento pausado, que se distinguió del ascenso acelerado de las exportaciones (véase de nuevo el gráfico 10).

Gráfico 10

EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA EXTERNA E INTERNA EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

(Índices 1990 = 100, con base en precios constantes)

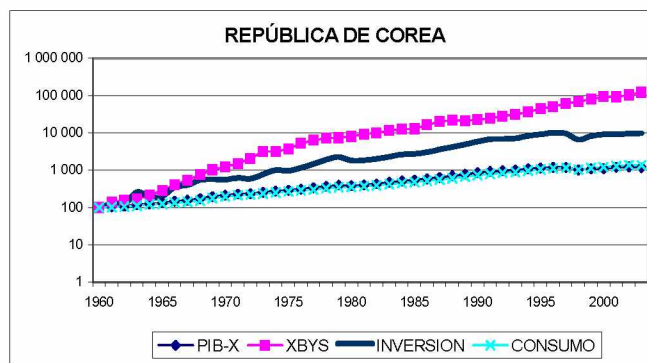
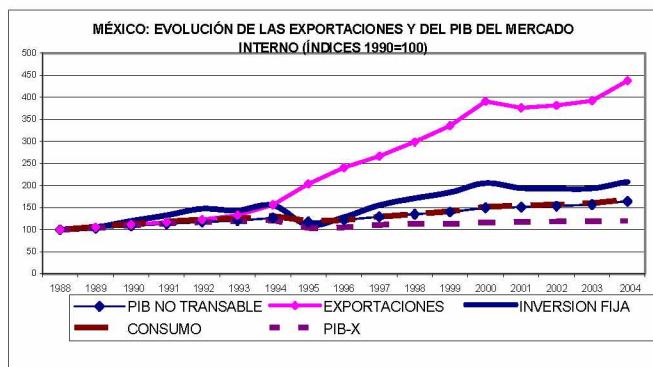
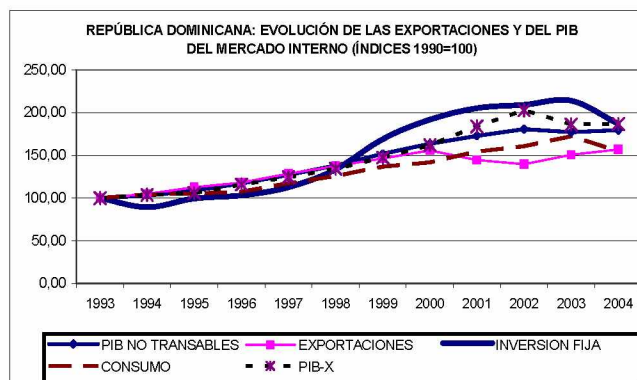
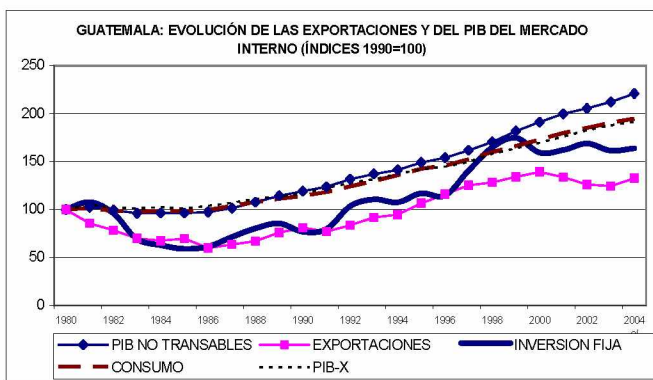
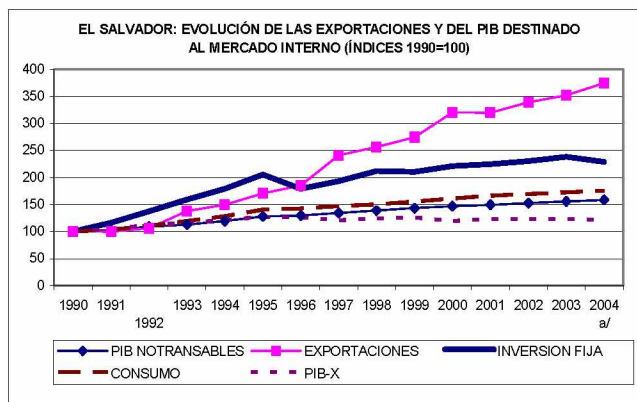
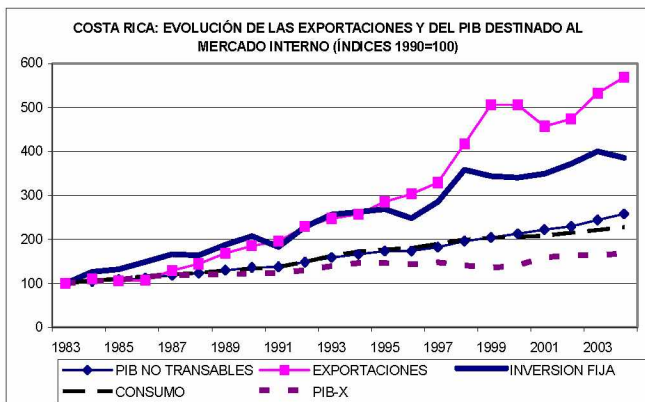
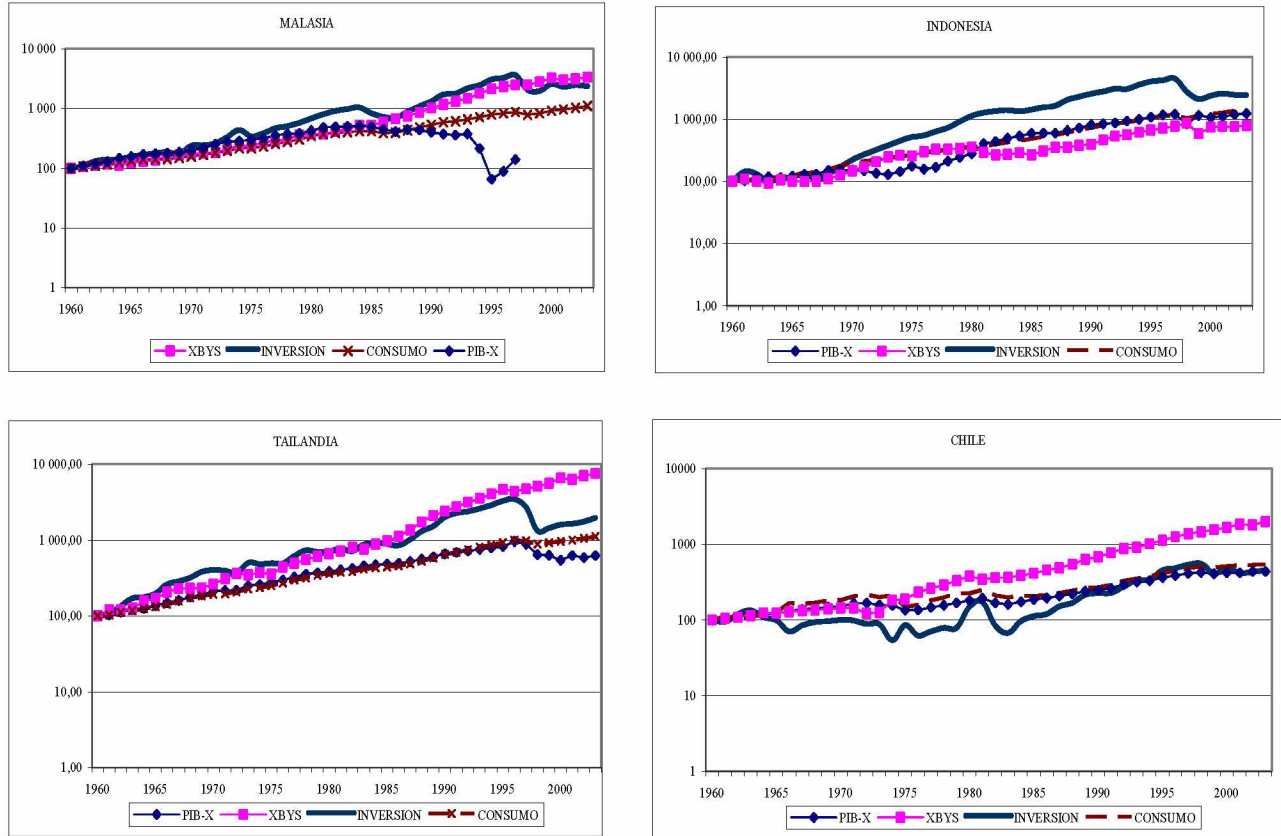


Gráfico 10 (Conclusión)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Banco Mundial.

El examen de la evolución de la demanda interna por países, según los diferentes períodos, presenta rasgos interesantes. En los países centroamericanos la demanda interna creció significativamente durante la primera mitad de los años noventa, por efecto de la reactivación de la economía y el restablecimiento de condiciones de paz, principalmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Tras haber experimentado una acentuada contención durante los años ochenta, tanto la inversión como el consumo registraron un aumento considerable, y este desempeño imprimió un impulso al crecimiento económico (véase de nuevo el cuadro 9). Las inversiones repuntaron en todos los países, con tasas de crecimiento de 15,5% en El Salvador y algo superiores al 9% en Guatemala y Honduras y Nicaragua. Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa el ímpetu de las inversiones se debilitó, con distinta intensidad según el país. Una trayectoria similar presentó el consumo, que se incrementó con fuerza en la primera mitad y se desaceleró en forma notable en la segunda mitad. En México la demanda interna observó una débil expansión durante un período prolongado (1980-1995), y no fue sino hasta la segunda mitad de los años noventa en que se elevó en forma acentuada (6,8%), merced al vigoroso crecimiento de las exportaciones (14%) que generó la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Las inversiones se ampliaron significativamente en ese período (13,4% en promedio anual), mientras que el consumo mostró el mayor ascenso en 15 años (4,9%).

Al respecto, la trayectoria de la República Dominicana es interesante por cuanto se diferencia del resto de la región. El país combinó un rápido incremento de las exportaciones con una fuerte expansión de la demanda interna, por lo cual su crecimiento económico se situó entre los más elevados de América Latina en los años noventa (6% en promedio anual). La formación de capital se elevó a una tasa anual de 6,5% (en realidad, el auge de inversiones inició en la segunda mitad de los años ochenta, por lo que la tasa media de los tres quinquenios fue de 10,7%). Las inversiones se destinaron tanto a la expansión de la capacidad exportadora de bienes y servicios, como a la creación de infraestructura básica (en especial, energía, transportes y comunicaciones), así como a actividades productivas no exportadoras. Los gastos de consumo de la población presentaron un aumento sensible, a una tasa media de 6,3% en los años noventa, de tal manera que el consumo por habitante subió a un ritmo cercano al 4% anual.

Otro aspecto sobresaliente de la experiencia del crecimiento económico de los países asiáticos es el hecho de que el sólido incremento de la demanda interna se satisfizo en alta medida con producción generada internamente, como resultado de la política de apertura comercial gradual y selectiva que determinó una participación pausada de las importaciones en la oferta global. En los países de la SRNAL, en contraste, la lenta expansión de la demanda interna se produjo a la par de un acelerado aumento del componente importado en la oferta global, principalmente en bienes intermedios y de consumo, lo cual trajo importantes consecuencias para el crecimiento del aparato productivo.

3. La evolución de la producción no exportable en la SRNAL

El cambio de estrategia económica acarreó modificaciones profundas en la estructura productiva de los países de la SRNAL, principalmente por la vía de dos procesos, cuya crítica importancia ha sido reconocida en diversos estudios. En primer lugar, la acelerada expansión de las exportaciones, sobre todo de manufacturas, se reflejó en una escasa transmisión de crecimiento sobre el resto de la economía. En particular, la industria maquiladora operó con una altísima proporción de insumos importados desde Estados Unidos, motivo por el cual fue mínima su interrelación con el aparato productivo manufacturero local.⁶ Por consiguiente, los impulsos al crecimiento del sector maquilador han sido débiles e indirectos, y actuaron principalmente por medio de la derrama de valor agregado entre diversos agentes económicos, de la cual los salarios de los trabajadores directos constituyen una parte fundamental. En segundo lugar, la penetración de las importaciones que siguió a la apertura comercial causó un drástico proceso de ajuste en el aparato productivo, caracterizado por la oleada de cierres de empresas locales no competitivas frente a los productores foráneos y la ruptura de numerosos encadenamientos horizontales que existían entre diversos productores locales, producción que fue sustituida por importaciones.

A consecuencia de los factores señalados, se planteó una divergencia entre el producto orientado a las exportaciones y el PIB no exportable. Mientras que las exportaciones crecieron en forma acelerada, el PIB no exportable, es decir, el PIB destinado al mercado interno, experimentó

⁶ La situación aplica nítidamente en el caso de la maquila de vestuario, calzado y otros rubros de alto uso de mano de obra simple de baja calificación. En rubros industriales automotrices o electromecánicos, como es el caso de México, es de alguna manera diferente, ya que incorporan algunos componentes de fabricación local.

en forma generalizada una tendencia al debilitamiento en los países de la SRNAL (véase el cuadro 10). Durante los años ochenta, período de escaso crecimiento económico y de reformas económicas y políticas de estabilización, el PIB no exportable prácticamente se estancó; aun más, si se evalúa su comportamiento en términos por habitante observó retrocesos significativos en toda la región. Luego, en la década de 1990, en el marco del elevado dinamismo del sector exportador y de la recuperación del crecimiento económico, el PIB destinado al mercado interno acusó un comportamiento débil y volátil, que en términos por habitante arrojó un persistente retroceso generalizado. En balance, en los últimos 25 años el desempeño económico de la SRNAL se caracteriza por el débil crecimiento del PIB no exportable en términos absolutos y por su retroceso si se le evalúa en términos por habitante.

Cuadro 10

PRODUCTO INTERNO BRUTO NO EXPORTABLE

(Tasas anuales de crecimiento)

	1990-1995	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Costa Rica	-0,9	2,6	3,7	-0,7	4,5
El Salvador	-1,7	2,9	4,9	-1,1	0,4
República Dominicana	0,4	-6,1	-7,6	8,9	4,0
México	1,3	1,2	-0,7	2,1	1,0
República de Corea	7,4	9,3	7,5	-0,4	2,0
Indonesia	16,9	6,8	6,0	2,0	4,9
Tailandia	4,7	6,3	4,5	-6,8	5,2
Chile	1,1	5,8	8,2	3,0	1,3
Costa Rica	-3,5	-0,1	1,5	-3,1	2,5
El Salvador	-5,0	-0,6	2,7	-3,1	-1,4
República Dominicana	-1,8	-8,1	-9,5	6,9	2,1
México	-3,7	0,4	-3,0	0,7	-0,6
República de Corea	4,9	6,8	5,0	-2,9	-0,5
Malasia					
Indonesia	14,4	4,3	3,5	-0,5	2,4
Tailandia	2,2	3,8	2,0	-9,3	2,7
Chile	-0,3	4,4	6,5	1,3	0,2

Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales y del Banco Mundial.

La evolución del PIB no exportable presentó importantes diferencias entre países y entre períodos. En Costa Rica tuvo una evolución errática entre 1980-2004. En el primer quinquenio del decenio de 1980 cayó a una tasa de 0,9% anual; entre 1985 y 1995, cuando se expandió la demanda interna tanto de consumo como de inversión, el PIB no exportable avanzó a una tasa media de 3,2%, pero en la segunda mitad de los años noventa volvió a retroceder a un ritmo de

0,7% anual. Luego, en el lapso 2000-2004, en el que se debilitaron las exportaciones, el PIB orientado al mercado interno recuperó el crecimiento a una tasa media de 4,5%. De esta manera, el desempeño de largo plazo de este agregado (1980-2004) arroja apenas un aumento de 0,4% en promedio anual, lo que en términos por habitante constituye un marcado retroceso. Cabe señalar que la brecha que generó la distinta dinámica de la demanda interna y de la producción del PIB orientado al mercado interno, se cubrió con un acelerado crecimiento de las importaciones. La experiencia de El Salvador no fue diferente. La trayectoria del PIB no exportable fue muy variable a lo largo de los subperíodos considerados, y el incremento de este agregado coincidió con los años de expansión de la demanda interna y su atenuación con los de bajo crecimiento. En balance de largo plazo, el resultado es francamente negativo en términos por habitante, debido a la pérdida de dinamismo del período 1995-2004.

En la República Dominicana la producción para el mercado interno registró pronunciados altibajos: retrocedió de manera persistente en el período 1980-1995, pero luego aumentó en forma ostensible en el lapso 1995-2000, de elevado crecimiento tanto de las exportaciones como de la formación de capital. Posteriormente, entre 2000 y 2004, en que se debilitó el impulso exportador, el PIB destinado al mercado interno mantuvo un significativo ritmo de crecimiento. En el largo plazo, la producción no exportable por habitante arroja un balance negativo. En el caso de México, la expansión de este sector fue débil de continuo a lo largo del período en estudio (1980-2004), lo cual determinó una marcada contracción en términos por habitante (véase de nuevo el cuadro 10). Tomando en cuenta que las importaciones de bienes y servicios crecieron a ritmo acelerado durante la mayor parte del período en cuestión, es indudable que la expansión de la demanda interna registrada se cubrió fundamentalmente con importaciones.

La débil evolución del PIB no exportable en los países de la SRNAL marca un notorio contraste con la experiencia de los países del Este Asiático, en los que la estrategia económica buscó establecer a través de diversas medidas de política una interrelación dinámica entre la producción orientada a la demanda externa con el desarrollo industrial local y el fortalecimiento del mercado interno. Por efecto de estas medidas, el PIB no exportable creció a tasas elevadas y sostenidas en el largo plazo. Así, en la República de Corea aumentó a una tasa de 7,6% anual entre 1980-1995, se contrajo 2,9% en el período 1995-2000 debido a la crisis financiera de 1997-1998, y luego se recuperó. Cabe recordar que en esta economía la producción orientada al mercado interno recuperó su dinamismo rápidamente después de la crisis, pero en los demás países los efectos depresivos fueron más prolongados. En Indonesia el PIB destinado a la demanda interna creció 7,9% entre 1980-2000; en Tailandia se elevó a una tasa de 5,2% entre 1980-1995, en el período 1995-2000 cayó considerablemente, y se recuperó en 2000-2004. El cuadro 10 incluye también información sobre la experiencia de crecimiento de la economía chilena, según la cual el PIB destinado a la demanda interna se expandió en forma sostenida a un ritmo cercano al 4% anual en el largo plazo, con una significativa alza entre 1985-1995. A ello contribuyó el hecho de que a partir de 1986 el Estado asumió un relevante papel activo en la economía, utilizando para ello diversas políticas e instrumentos por cuyo conducto apoyó el desarrollo de actividades intensivas en recursos naturales, así como a las diversas actividades exportadoras (Moguillansky, 2004).

Desde una perspectiva generalizadora, es válido concluir que el débil desempeño del PIB de los años noventa en los países de la SRNAL es atribuible al rezago de los sectores fundamentalmente orientados a la producción no comercializable. Dentro de este patrón general

hay diferencias importantes de comportamiento que conviene destacar, ya que la producción no comercializable incluye sectores que registraron un alto dinamismo, en ocasiones superior al del PIB total. Tal es el caso de la producción de servicios básicos (energía, telecomunicaciones y transportes), que creció a tasas significativamente superiores, por arriba del PIB general prácticamente en todos los países de la SRNAL (véase el cuadro 11). Ello ocurrió tanto en los países donde se privatizaron las empresas estatales de servicios, como en los que el Estado conservó diversas modalidades de propiedad, como en México y Costa Rica. Los servicios de transportes, almacenamiento y telecomunicaciones, en particular, registraron el mayor aumento a lo largo del período 1990-2004, en gran medida debido a la acelerada expansión de las telecomunicaciones que produjo la introducción de nuevas tecnologías de comunicaciones, en especial la telefonía celular y otros servicios de alto valor agregado.

Otro sector que registró una expansión considerable fue el de la construcción, aunque con variaciones por país y en combinaciones muy diferentes de sus componentes residenciales, industriales y comerciales. A título ilustrativo, durante el auge económico de la República Dominicana en los años noventa, la construcción creció en forma acelerada en correspondencia con el marcado aumento en la formación de capital fijo que se produjo en ese período. También en Costa Rica y Guatemala la construcción registró una expansión dinámica y sostenida. En cambio, en México y El Salvador este sector alternó subperíodos de elevado dinamismo con lapsos de bajo desempeño, por lo que en balance el crecimiento promedio fue modesto en el largo plazo.

El hecho sobresaliente por sus amplias consecuencias económicas consiste en que otros sectores de gran importancia económica orientados a la producción no comercializable observaron un desempeño persistentemente débil y prolongado. Cabe advertir que esta apreciación se basa en resultados sectoriales agregados, puesto que si se examinan los subsectores es posible encontrar casos de crecimiento muy dinámico. En particular, la producción agropecuaria destinada al mercado interno presentó un magro desempeño de largo plazo en la SRNAL, ritmo en general inferior al aumento global de la economía. Exceptuando a la República Dominicana, el incremento promedio del sector agropecuario en la SRNAL en el largo plazo se puede calificar de mediocre, evaluación que se acentúa si se considera el crecimiento del valor agregado por habitante. En el período 1990-2004 el aumento de la producción agropecuaria por habitante fue inferior al 1% por año en la mayoría de los países. Las implicaciones económicas de estos resultados son evidentes si se toma en cuenta que en Honduras, Guatemala y Nicaragua el sector primario ocupa aproximadamente al 30% de la población activa total.

Por su parte, la producción de servicios no básicos observó un comportamiento mixto en la región debido a su composición heterogénea. En general, el subsector de comercio, restaurantes y hoteles avanzó a un ritmo promedio cercano al del PIB total, salvo en la República Dominicana y Costa Rica, donde su expansión fue dinámica gracias al acelerado crecimiento de los servicios de turismo, actividad de sensible importancia económica en ambos países. En general, los servicios financieros muestran una elevación moderada en el período examinado, que sigue la pauta de la economía en conjunto, pero el desempeño varía considerablemente de país a país. En Costa Rica y Guatemala se registró un fuerte dinamismo, no así en El Salvador, la República Dominicana y México.

Cuadro 11

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NO COMERCIALIZABLE EN LOS PAÍSES DE LA SRNAL

(Tasas de variación)

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			República Dominicana			México		
	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1990-1995	1995-2000	2000-2004
PIB	5,6	5,0	3,7	6,2	3,1	1,8	4,3	4,0	2,3	5,4	8,0	2,0	1,6	5,5	1,6
Valor agregado															
Agropecuario consumo interno	3,1	3,3	2,2	3,0	1,3	2,5	3,1	2,6	3,2		6,6	1,3	0,9	1,7	2,8
Comunicación	6,6	6,5	2,4	7,6	2,4	1,7	6,6	6,5	2,4	12,3	13,1	-2,8	-0,1	6,5	1,3
Servicios básicos	5,9	6,6	7,6	4,9	5,8	4,2	5,9	6,6	7,6	9,6	12,8	9,1	3,2	8,0	4,7
Electricidad, gas y agua	5,1	5,9	5,0	-5,3	5,5	4,1	8,3	11,0	4,1	10,9	9,2	-0,5	2,6	6,1	1,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,0	8,0	11,8	6,5	5,9	4,2	6,0	6,3	6,6	9,4	13,4	10,6	3,3	8,3	5,1
Otros servicios	2,5	4,8	4,0	5,4	2,6	1,3	2,5	4,8	4,0	4,2	6,7	1,5	1,8	4,5	1,9
Comercio al mayoreo y menudeo, restaurantes y hoteles	6,9	3,6	2,9	8,7	2,6	1,5	4,9	3,8	2,8	7,4	10,5	0,0	0,5	7,3	1,3
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios	3,3	5,5	6,2	3,9	3,3	1,9	5,2	4,5	1,8	0,9	2,9	1,0	4,0	3,6	4,3
Servicios comunales, sociales y personales	3,2	2,8	2,5	2,3	1,8	0,2	4,4	4,1	0,3	3,0	4,0	5,0	1,7	2,4	0,4
Memorándum															
PIB bienes totales	5,5	6,0	1,7	4,3	3,3	1,7	3,1	2,7	1,6	5,7	7,8	-0,2	0,9	6,3	0,4
Industria manufacturera	5,7	8,3	1,1	5,7	4,8	2,5	2,9	2,5	1,2	4,6	7,5	-0,2	1,2	7,8	-0,5
Minería										9,3	2,4	-1,5	0,8	3,4	2,0
Valor agregado por habitante															
Agropecuario consumo interno	0,9	0,9	0,2	0,8	-0,7	0,7	0,7	0,3	0,9	-1,9	4,7	-0,5	-1,5	0,3	1,3
Construcción	4,4	4,1	0,4	5,4	0,4	-0,1	4,2	4,2	0,1	10,4	11,2	-4,6	-2,5	5,1	-0,2
Servicios básicos	3,7	4,2	5,6	2,7	3,8	2,4	3,5	4,3	5,3	7,7	10,9	7,3	0,8	6,6	3,2
Electricidad, gas y agua	2,9	3,5	3,0	-7,5	3,5	2,3	5,9	8,7	1,8	9,0	7,3	-2,3	0,2	4,7	0,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,8	5,6	9,8	4,3	3,9	2,4	3,6	4,0	4,3	7,5	11,5	8,8	0,9	6,9	3,6
Otros servicios	0,3	2,4	2,0	3,2	0,6	-0,5	0,1	2,5	1,7	2,3	4,8	-0,3	-0,6	3,1	0,4
Comercio al mayoreo y menudeo, restaurantes y hoteles	4,7	1,2	0,9	6,5	0,6	-0,3	2,5	1,5	0,5	5,5	8,6	-1,8	-1,9	5,9	-0,2
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios	1,1	3,1	4,2	1,7	1,3	0,1	2,8	2,2	-0,5	-1,0	1,0	-0,8	1,6	2,2	2,8
Servicios comunales, sociales y personales	1,0	0,4	0,5	0,1	-0,2	-1,6	2,0	1,8	-2,0	1,1	2,1	3,2	-0,7	1,0	-1,1
Memorándum															
PIB bienes totales	3,3	3,6	-0,3	2,1	1,3	-0,1	0,7	0,4	-0,7	3,8	5,9	-2,0	-1,5	4,9	-1,1
Industria manufacturera	3,5	5,9	-0,9	3,5	2,8	0,7	0,5	0,2	-1,1	2,7	5,6	-2,0	-1,2	6,4	-2,0
Minería															

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cabe subrayar la débil expansión por habitante de los servicios comunales, sociales y personales a escala regional. En estrecha asociación con los procesos de ajuste económico y consolidación financiera de los gobiernos, los servicios gubernamentales básicos reflejan en todos los países pautas de evolución muy modesta. En Costa Rica, Guatemala y la República Dominicana el valor agregado por habitante generado por estos servicios aumentó a tasas muy moderadas, pero en El Salvador y México hay retrocesos significativos a lo largo del período 1990-2004.

Si se agrupan los sectores productores de bienes (que incluyen a las actividades primarias, las manufacturas y la construcción, y que generan tanto producción comercializable como no comercializable), se constata que ese agregado tuvo un desempeño muy similar al del PIB total. En la República Dominicana y Costa Rica, los períodos de alto crecimiento económico se acompañaron de un robusto crecimiento de la producción de bienes. En los demás países se advierte correspondencia entre débil crecimiento económico y bajo desempeño de la producción de bienes, siendo particularmente escaso en El Salvador, Guatemala y México. Su desempeño evaluado en términos por habitante es muy modesto. En particular, el valor agregado de la producción manufacturera presenta comportamientos muy diferenciados en la región, como resultado de fuerzas contrapuestas, entre las que destacan la penetración de las importaciones derivada de la apertura comercial y el efecto favorable del impulso exportador, particularmente de la industria maquiladora. En Costa Rica y la República Dominicana predominaron los efectos positivos, por lo que el valor agregado de la producción manufacturera registró un crecimiento dinámico en los años noventa (7% y 6% en promedio anual, respectivamente), especialmente reforzado por el aumento significativo de la demanda interna. En los demás países el incremento de las manufacturas fue menor: El Salvador (5,2%), México (4,5%) y Guatemala (2,6%), países en los que predominan los efectos del comercio exterior, ya que como se señaló la demanda interna evolucionó en forma débil y volátil. La expansión en el largo plazo (1990-2004) del valor agregado manufacturero por habitante es apenas perceptible en El Salvador, Guatemala y México.

En suma, las derramas de crecimiento del sector exportador sobre las demás actividades productivas han sido en general limitadas en los países de la SRNAL, lo cual se reflejó en una lenta evolución de la demanda interna. Las exportaciones que requieren alto contenido de importaciones (en general, la maquila) generan escasos impulsos directos e indirectos de crecimiento mediante una reducida demanda de insumos y servicios locales (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros, y otros), así como del gasto de la masa de salarios de los trabajadores. Por su parte, en el período 1980-2004 las exportaciones de productos básicos (los llamados “*commodities*”) han transitado por severas dificultades debido a los precios internacionales volátiles, mientras que las exportaciones de manufacturas basadas en recursos locales registraron bajo dinamismo y mantuvieron una reducida participación en el total.

La producción destinada a la demanda interna (PIB no exportable) evolucionó en forma volátil y a tasas promedio pequeñas en la mayoría de los países de la SRNAL. Las explicaciones al respecto señalan que la demanda de consumo se caracteriza por su elevada segmentación, ya que, por una parte, las clases medias y de más altos ingresos tienen niveles y patrones de consumo sofisticados, a la manera de cualquier centro urbano de los países desarrollados. En este mercado, la expansión del crédito desempeña un papel relevante en la dinámica de los gastos de consumo. Por otra, el patrón de consumo de las grandes masas de la población —los alimentos, el

vestuario, la vivienda y otros rubros básicos— absorben altas proporciones del gasto, que en general se destina a bienes y servicios producidos localmente. A su vez, la inversión se ha caracterizado por su alta volatilidad y bajo ritmo de crecimiento promedio. En los períodos de auge de las inversiones se construyeron grandes proyectos orientados a las exportaciones, a la construcción residencial y la expansión de los servicios básicos e infraestructura. También hubo grandes inversiones en modernización de centros comerciales orientados al consumo de las clases medias y altas, modernización de servicios como supermercados y tiendas departamentales y restaurantes de comida rápida. Es evidente la escasa inversión destinada a la producción no exportable (BID, 2005; Shiau y otros, 2002). Existe cierto acuerdo en que la falta de incentivos económicos y la escasez de crédito desestimula emprender inversiones potencialmente rentables en el mercado interno, en condiciones en que las inversiones públicas están constreñidas por el prolongado esfuerzo de consolidación fiscal.

4. Elementos estilizados de la estrategia económica de los países de la SRNAL

¿Por qué el desempeño económico de largo plazo de los países de la SRNAL difiere sustancialmente del de los países del Este Asiático, siendo que ambas regiones se caracterizan por un alto dinamismo exportador? En lo que sigue se examinan los elementos distintivos de la estrategia económica de los países de la SRNAL y su relación con el entorno externo específico en que se produjo la inserción internacional. El enfoque adoptado es de un elevado nivel de abstracción y generalidad, y tiene el propósito de identificar los principales rasgos que la diferencian de las estrategias económicas seguidas por los países del Este Asiático.

La reforma económica en América Latina así como sus consecuencias económicas y sociales han sido abordadas con amplitud en diversos estudios (CEPAL, 2000). Es ampliamente sabido que el cambio de estrategia económica de América Latina se llevó a cabo bajo la guía del llamado “Consenso de Washington”.⁷ La situación no fue distinta en los países de la SRNAL, donde convergieron los objetivos de reforma de los países, la condicionalidad vinculada al apoyo financiero de los organismos financieros internacionales y los prerrequisitos de las iniciativas estadounidenses de fomento a las exportaciones e inversiones para la región (ICC y TLCAN). Los objetivos que persiguieron los países al realizar las reformas fueron coincidentes: alcanzar un rápido crecimiento económico, con flujos cada vez mayores de inversión extranjera y de transferencia de tecnología, a fin de mejorar el bienestar de la población. También hubo una gran uniformidad en la orientación de la política y sus instrumentos, que privilegió los mecanismos de mercado en detrimento de la industrialización guiada por el Estado, a la vez que la política macroeconómica asignó la más alta prioridad a la estabilización cambiaria y de precios, y a alcanzar los equilibrios financieros, externo y del sector público.

⁷ Son ampliamente conocidos los lineamientos del Consenso de Washington. En breve, se trata de un conjunto de principios de política recomendado por las instituciones financieras internacionales y el gobierno estadounidense para que América Latina enfrentara y superara la crisis de la deuda externa, el bajo crecimiento y la inflación de los años ochenta. El Consenso de Washington se convirtió en la visión convencional del crecimiento económico y tuvo influencia en las políticas económicas adoptadas prácticamente en todas las regiones del mundo en desarrollo.

De acuerdo con el diagnóstico convencional de los problemas económicos de la región, la reforma económica en la SRNAL buscó atacar las causas profundas de las distorsiones gestadas por la estrategia de industrialización liderada por el Estado, agudizadas por la crisis del endeudamiento externo. Así, se redujo la intervención del Estado en la economía, incluyendo la privatización de empresas estatales y el desmantelamiento del complejo conjunto de políticas, instrumentos, instituciones y agencias estatales articuladas en torno a la industrialización basada en sustitución de importaciones y el mercado interno. También se eliminaron diversos incentivos dirigidos a la producción sectorial y se acotó la intervención oficial en los mercados de factores (capital, trabajo y tecnología) a fin de abrir mayores espacios a la actuación de los mecanismos del mercado y los agentes privados.

Para algunos autores este tipo de reformas tendieron a enfatizar la corrección de las “fallas del mercado” para resolver los problemas de crecimiento, eficiencia industrial y competitividad. Este enfoque de política contrasta con el adoptado por diversos países del Este Asiático que pusieron un mayor énfasis en la corrección de las “fallas de gobierno”. Asignaron una mayor prelación a resolver problemas relacionados con las economías de escala, competencia imperfecta, fallas de información que afectan a los sectores de futuras ventajas comparativas, mercados de capitales incompletos, información asimétrica en general y procesos de aprendizaje y creación de externalidades positivas (Lall, 1996; Stiglitz, 1996). En su orientación de política, la SRNAL disminuyó sustancialmente el papel de la política industrial específica y sectorial, adoptando un enfoque predominantemente de fomento horizontal y de perfeccionamiento de las políticas genéricas, amigables al mercado para la creación de un ambiente favorable a la inversión.⁸ Se consideró que las fuerzas del mercado determinarían el perfil de la industrialización, y acelerarían la transferencia de tecnología y la creación de capacidades tecnológicas locales. Así, se eliminaron restricciones para la inversión extranjera directa, a fin de fortalecer la producción de exportables y obtener la transferencia de tecnología requerida para la modernización de la planta productiva. En consecuencia, hubo un quiebre radical en el proceso de inversiones en los países de la SRNAL. En contraste con épocas pasadas en que la sinergia formada por las inversiones públicas y privadas, con la inversión privada respondiendo a las señales aportadas por la inversión pública (*crowd in*), dieron por resultado un ascenso elevado y sostenido de formación de capital, en el nuevo contexto económico se debilitó el papel coordinador y detonador de la inversión pública, y ello no fue compensado por un mayor activismo de la inversión privada.

El giro de estrategia de la SRNAL hacia las exportaciones fue radical, en condiciones en que hubo una gran coincidencia en las medidas de fomento adoptadas por los países. Asimismo, fue unánime la orientación al establecimiento de tratados de libre comercio con el mayor número posible de países, acción orientada a asegurar el acceso a los mercados externos. El pilar básico de la política de fomento a las exportaciones fue la creación de zonas de procesamiento industrial, las cuales atraieron importantes inversiones locales y extranjeras, principalmente estadounidenses y asiáticas, a la vez que se otorgaron exenciones arancelarias a las importaciones de insumos, se exentó del impuesto sobre la renta por varios años a las empresas y se facilitaron las operaciones aduaneras. El sesgo del sistema de incentivos económicos hacia la producción de

⁸ De María y Campos (2002) hace una revisión extensiva de las políticas industriales y tecnológicas prevalecientes en México antes y después de la apertura económica, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

exportables alcanzó tal magnitud que en algunos países diversas empresas locales se acogieron al régimen de zonas francas a fin de contrarrestar las condiciones adversas.

De acuerdo con Narula (2002), el tránsito de una estrategia de industrialización protegida hacia una de apertura y liberalización genera en la práctica patrones híbridos en los que coexisten políticas, instrumentos e instituciones de diverso signo y orientación. En este sentido, en los países de la SRNAL las medidas de liberalización y apertura se traslaparon con diversas políticas, instituciones y mecanismos económicos del viejo régimen, al menos durante un período de transición. El aspecto a destacar, sin embargo, es que la estrategia orientada a las exportaciones de la SRNAL fue radical y excluyente. Es decir, no se combinó el fomento a las exportaciones con otras medidas de política, por ejemplo, con la articulación del mercado interno o la sustitución de importaciones, a la manera que lo hicieron los países del Este Asiático, como se describe más adelante.

La tipificación de los procesos de liberalización de Lall (2002) permite ilustrar la naturaleza del enfoque estratégico adoptado por los países de la SRNAL. Según este autor, la liberalización económica de los países en desarrollo se ha conducido a través de dos patrones: la liberalización neoclásica (rápida y sin estrategia, sin aprendizaje o reaprendizaje o mejoras en los mercados de factores) y la controlada (apertura lenta y deliberada, diferenciando entre sectores y actividades, con estrategia de mejorar la capacidad industrial y manteniendo cierto control sobre la asignación de recursos). Admitiendo el riesgo que entrañan las grandes simplificaciones, se puede decir que los países de la SRNAL habrían seguido el primer enfoque y los países del Este Asiático el segundo, aunque como se verá más adelante hay diferencias importantes de grado de país a país. En el recuadro 1 se resumen las características a las que se hace referencia.

En las economías pequeñas (Centroamérica y la República Dominicana) la escasa dotación de capital y de amplias capacidades industriales y tecnológicas fueron factores determinantes para la adopción de una estrategia de apertura “neoclásica”, acorde con las pautas del Consenso de Washington. La ausencia de economías de escala, alcance y aglomeración para la producción industrial guiaron la estrategia, en condiciones en que, como se mencionó, el acceso preferencial al mercado estadounidense otorgado por la Iniciativa del Cuenca del Caribe influyó considerablemente en el perfil, la secuencia y la orientación de la estrategia. Las preferencias comerciales constituyeron una poderosa fuerza que modificó las expectativas y actitudes de los agentes económicos, en el sentido de que la abundancia de mano de obra y la cercanía geográfica al mercado estadounidense, se pensó, creaban condiciones de expansión de las exportaciones y de crecimiento económico prácticamente infinitas.

En la práctica, la apertura comercial y la liberalización económica se implantaron de manera rápida y extensiva, al igual que la reducción de la intervención estatal, incluyendo la privatización de empresas públicas. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana redujeron sensiblemente la intervención del Estado, privatizaron diversas empresas públicas, liberalizaron los mercados y eliminaron la mayoría de las restricciones a la inversión extranjera.⁹ De esta manera, luego de una década de desarrollo exportador, la estrategia exportadora se caracterizaba a inicios del decenio del 2000 por el predominio de las

⁹ Una síntesis del proceso de apertura al capital extranjero en los diversos sectores económicos en Centroamérica puede verse en CEPAL (2000).

exportaciones de artículos de vestuario ensamblados a partir de insumos importados de Estados Unidos, caracterizadas por su bajo contenido tecnológico, menor incorporación de valor agregado y uso de mano de obra de escasa calificación y remuneraciones. Aunque se han logrado ciertos avances en la diversificación hacia productos de contenido tecnológico medio y alto, su importancia relativa es todavía menor.

Recuadro 1

RESPUESTAS INDUSTRIALES CON DIFERENTES CAPACIDADES Y NATURALEZA DE LA LIBERALIZACIÓN

	Niveles de desarrollo tecnológico	
	Alto	Bajo
<p>Neoclásica</p> <p>Exposición rápida y amplia de actividades protegidas de la competencia internacional; no hay papel gubernamental en la asignación de inversiones industriales.</p>	<p>Desmejora de industrias MS, excepto de las que han madurado tecnológicamente o tienen ventajas en recursos. Influjos de nuevas tecnologías y mejora de calidad, pero lento dinamismo tecnológico (principalmente en áreas de bajos costos de aprendizaje), lento crecimiento de actividades de alta tecnología y de exportaciones.</p>	<p>Desmejora de la mayoría de industrias SM, excepto las basadas en recursos naturales y las no expuestas a las importaciones. Lento crecimiento de exportaciones manufactureras y diversificación. Débil inyección de nuevas tecnologías, reversión de las ventajas comparativas basadas en recursos.</p>
<p>Controlada</p> <p>Creciente orientación exportadora con intervención gubernamental en la asignación de recursos combinados con una apertura gradual a la competencia de importaciones.</p>	<p>Crecimiento en la mayoría de sectores industriales con exportaciones y empleo en ascenso. Entrada continua en actividades más complejas y pesadas, y crecimiento de las exportaciones de alta tecnología. La focalización de industrias infantiles continúa con la liberalización, pero con guía e instrumentos más indirectos con el caso de comando directo.</p>	<p>Crecimiento de actividades basadas en recursos e intensivas en trabajo, con alguna entrada en actividades más complejas que son competitivas en los mercados mundiales. El desarrollo tecnológico se enfoca a actividades con fuerte apoyo gubernamental.</p>

Fuente: Lall (2002).

El desarrollo exportador de la SRNAL estuvo fuertemente marcado por las preferencias comerciales otorgadas por la ICC, que condicionaron las exportaciones de artículos de vestuario a la incorporación de insumos provistos por fabricantes estadounidenses, es decir, telas, estampados, hilados y cortes. Otros rubros de producción maquiladora de desarrollo más reciente, de mayor complejidad tecnológica, han enfrentado condiciones similares. En consecuencia, fueron prácticamente nulos los encadenamientos hacia el interior de la planta productiva, de modo que el dinamismo exportador se tradujera en un mayor impulso industrial, crecimiento económico y generación de empleos. Por otra parte, las exportaciones manufactureras basadas en

recursos naturales de estos países son limitadas, a la vez que las de productos básicos —los viejos “*commodities*” como café, banano, azúcar, carne y otros— mantienen una importancia menor, aunque no insignificante.

La experiencia de Costa Rica difiere en cierta medida de este patrón general. Aun cuando el Estado privatizó diversas entidades públicas y abrió espacios a la actividad privada, conservó una apreciable participación en los sectores financiero, de energía y comunicaciones. Tras una etapa inicial de ensamble de artículos de vestuario, el país diversificó sus exportaciones hacia actividades de mayor valor agregado y nivel tecnológico, principalmente electrónica, equipo médico y servicios de desarrollo de *software*. El Estado fortaleció el sistema de educación general y la formación de habilidades específicas, principalmente orientadas a los nuevos sectores de exportación, en particular a la electrónica. El establecimiento en el país de la empresa Intel dio un considerable impulso a las exportaciones, al tiempo que el alto contenido de productos electrónicos modificó la composición de las ventas totales. No obstante, el sector exportador más dinámico conserva ciertas características de enclave por el relativamente escaso vínculo con la producción interna y las derramas tecnológicas reducidas.

México llevó a cabo una amplia apertura comercial y de inversiones a mediados de los años ochenta, dio un considerable vuelco hacia una economía guiada por el mercado y privatizó en forma masiva las empresas estatales, aunque el Estado mantuvo la propiedad en sectores como el petrolero y la energía eléctrica. La política industrial de enfoque sectorial se dismanteló, eliminando subsidios, rebajas tributarias, protección y requisitos de desempeño, y se los sustituyó por un enfoque de fomento horizontal (De María y Campos, 2002). En el nuevo enfoque, el desarrollo de las capacidades industriales y tecnológicas se asignó a la acción de las fuerzas de mercado. Al igual que las economías pequeñas de la SRNAL, el principal instrumento de fomento de las exportaciones fue la creación de zonas francas, y se establecieron diversos programas orientados a estimular el desarrollo de las exportaciones (Altex, Pitex, entre otros). Las exportaciones manufactureras de contenido tecnológico medio y alto se desarrollaron a partir de la base industrial y capacidades técnicas acumuladas durante el período de industrialización con sustitución de importaciones, especialmente en el caso automotriz, electrónica, equipo de cómputo y diversa maquinaria y equipos eléctricos. En este contexto cobró auge el comercio intraindustrial desarrollado a través de la inserción en los patrones de producción integrada de Estados Unidos que se expandieron con el TLCAN. Al igual que en los países pequeños de la SRNAL, la articulación de la industria maquiladora con el aparato productivo interno resultó débil. Pero en contraste con dichos países, el considerable tamaño del mercado interno mexicano constituyó una importante plataforma para el desarrollo de las exportaciones manufacturas no maquiladoras.

5. Elementos destacados de la estrategia de los países del Este Asiático

Los diversos estudios recientes que examinan las experiencias de crecimiento exitoso en los países asiáticos permiten destacar importantes hechos estilizados de su desarrollo económico. La exposición de estos hechos estilizados que se describen a continuación a un elevado nivel de generalización persigue el objetivo fundamental de identificar los rasgos centrales que diferencian a estas economías de los países de la SRNAL.

La nueva generación de estudios sobre los países asiáticos arroja un claro contraste de interpretación respecto de los primeros estudios realizados, siguiendo la visión de la corriente económica predominante.¹⁰ Hay coincidencia de opinión entre diversos autores con respecto a que no existe un patrón único o un modelo asiático de desarrollo. Se trata más bien de diversas experiencias de crecimiento económico, ocurridas tanto bajo el proceso inicial de sustitución de importaciones, como en la posterior fase de fomento de las exportaciones y apertura económica (Lall, 1994). La característica central en estos países fue la adopción de distintas combinaciones estratégicas de política comercial, industrial, tecnológica y de inversión extranjera directa. Precisamente, fue la combinación de elementos ortodoxos de política económica con componentes “no convencionales” o heterodoxos, lo que los distancia respecto del marco de políticas establecido por el Consenso de Washington (Rodrik, 2005b).

El Estado desempeñó un destacado papel activo prácticamente en todos los países. Ello ocurrió durante la etapa de sustitución de importaciones y en la nueva fase de fomento de las exportaciones y apertura al exterior. Asumió un papel central en la construcción de infraestructura, el financiamiento de las empresas y la creación de recursos humanos generales y específicos. En particular, fue clave su desempeño en la coordinación de los sectores productivos, especialmente en materia de inversiones privadas en sectores seleccionados y en el estímulo de inversiones de elevada rentabilidad social. Así, en el marco de un enfoque gradualista de reforma económica, el Estado dirigió y coordinó la generación de capacidades industriales y tecnológicas internas, tomando como marco de referencia las señales del mercado internacional (a manera de *benchmark*). Impulsó las exportaciones y apoyó el crecimiento y la competitividad del sector interno de la economía mediante la restricción selectiva de las importaciones. Una característica distintiva del Estado asiático ha sido su flexibilidad y rapidez de respuesta ante cambios del entorno internacional a fin de guiar la producción hacia sectores de exportación de mayor complejidad tecnológica y valor agregado. Para algunos, la intervención estatal se guió por un enfoque de prueba y error, por lo que no estuvo exenta de fracasos.

El fomento a las exportaciones se llevó a cabo por medio de un enfoque integrado de “paquetes de políticas”, en el que se combinaron el establecimiento de metas de exportación para industrias, productos y firmas seleccionadas, con incentivos, medidas coercitivas y sanciones para las empresas exportadoras. Los mercados internos se abrieron al comercio exterior gradualmente, en algunos casos en un lapso de tres décadas (Rodrik, 1998).

La política industrial se destacó por su activismo, y mantuvo elementos significativos de sustitución de importaciones, en algunos casos bien entrados los años noventa; hasta 1985 rigieron tarifas a las importaciones tan elevadas como las de América Latina, y en 1995 las barreras no arancelarias todavía eran más altas que las de América Latina. La mayoría de los países del Este Asiático utilizaron la protección a la industria infantil, subsidios y metas de exportación, asignación de crédito, reglas de contenido local para construir su base de capacidad industrial, pero disciplinando el proceso mediante una fuerte orientación exportadora. Un objetivo central de la política industrial fue la maximización de las derramas de externalidades positivas, principalmente tecnológicas hacia las empresas locales.

¹⁰ En este sentido, un estudio que ha sido ampliamente criticado por el sesgo de su interpretación convencional es *The East Asian Miracle* del Banco Mundial (1993).

La política de inversión extranjera directa se distinguió por su selectividad y condicionalidad. En los países más intervencionistas (República de Corea y provincia china de Taiwán) la IED jugó un papel secundario en el proceso de inversión y la transferencia de tecnología. Se restringió el ingreso de la IED a la producción dirigida al mercado interno, o se le guió hacia las áreas donde no existían capacidades del sector privado para invertir. En cambio, en la experiencia de los nuevos NIC's, la IED jugó un papel más importante, pero se conservó la capacidad de guiarla hacia áreas seleccionadas y en ocasiones se condicionó su operación a la transferencia de tecnología a empresas locales.

Dentro de este marco general simplificado, hubo diferencias importantes de país a país en materia de política económica. Singapur, la República de Corea y la provincia china de Taiwán se caracterizaron por su fuerte y difundido intervencionismo. Invirtieron masivamente en la formación de capital humano (especialmente en habilidades técnicas), fomentaron investigación y desarrollo (R&D) local y construyeron fuertes instituciones de soporte (Lall, 1996 y 2001a). En la República de Corea, el gobierno intervino intensamente en los mercados de productos y factores; fomentó la formación de grandes empresas para internalizar las imperfecciones de los mercados; invirtió masivamente en educación básica y técnica especializada e indujo a las empresas a invertir en programas de entrenamiento de empleados; invirtió en R&D y en instituciones de infraestructura tecnológica a la vez que presionó a las empresas para desarrollar capacidades de investigación independientes. Fue altamente selectivo en la inversión extranjera directa y la importación directa de tecnología para la creación de capacidades tecnológicas internas, frecuentemente a partir de copia, adaptación y mejora de tecnologías industriales. La República de Corea, al igual que la provincia china de Taiwán, adoptó una estrategia general de apertura administrada y selectiva, y de fuerte intervención estatal en la creación de capacidades industriales y tecnológicas internas. El punto a destacar es que si bien se adoptaron estrategias de orientación hacia afuera, es decir, de promoción de las exportaciones, prácticamente todos ellos aplicaron “paquetes de medidas de política” que combinaron el impulso exportador con el apoyo al crecimiento y la competitividad de la producción interna.

La provincia china de Taiwán promovió la industrialización y diversificación de actividades intensivas en habilidades, a partir de una base industrial caracterizada por las pequeñas y medianas empresas y una abundante dotación de capacidad empresarial. Mediante la provisión de una amplia gama de servicios de apoyo tecnológico y R&D, el gobierno buscó remontar las limitaciones técnicas propias de las empresas pequeñas, para desarrollar las exportaciones especializadas en manufacturas intensivas en mano de obra, alto valor agregado e infraestructura tecnológica.

El Gobierno en Singapur intervino en forma extensa, pero de una manera distinta a la de la República de Corea y la provincia china de Taiwán. La industrialización se basó en las exportaciones, con base en inversión extranjera y transferencia de tecnología de las empresas multinacionales. Luego de una primera fase de ensamble de vestuario, ante la escasez empresarial el Estado intervino activamente para mejorar la estructura industrial y crear ventajas comparativas, convocando y guiando a las empresas extranjeras hacia sectores de mayor valor agregado y en la formación de habilidades técnicas de alto nivel. El Estado utilizó incentivos, coerción, subsidios y apoyos para abatir el costo de entrada a actividades más complejas (electrónica, instrumentos de precisión, óptica, y similares). Posteriormente, el gobierno estimuló la creación de habilidades en diseño y desarrollo (Lall, 1994).

La experiencia de la segunda generación de nuevos países de industrialización reciente fue distinta. Malasia y Tailandia adoptaron una orientación exportadora desde fines de los años setenta, con una importante base en las exportaciones de recursos naturales fincada en su abundante dotación. Para el desarrollo de las exportaciones de manufactura, se apoyaron más en la inversión extranjera directa y la creación de enclaves exportadores, y menos en la construcción de capacidades locales a la manera de la República de Corea y la provincia china de Taiwán. Su éxito exportador se cimentó en la inserción en cadenas de valor globales, inicialmente textil, y luego en la maquinaria eléctrica y electrónica. Pese a que Malasia y Tailandia optaron por una estrategia exportadora basada en la inversión extranjera directa, mantuvieron el objetivo de construir capacidades tecnológicas internas, y la creación de zonas de procesamiento industrial se combinó con la protección de los sectores domésticos.

III. HACIA LA INTEGRACIÓN EXTERNA CON INTEGRACIÓN INTERNA

1. Introducción

A la luz del lento crecimiento del PIB por habitante, la baja generación de empleos y el escaso avance en el combate a la pobreza registrado en las últimas dos décadas, los países de la SRNAL enfrentan hoy día el reto primordial de acelerar el crecimiento económico en las nuevas condiciones de apertura y globalización.

En este capítulo se exploran algunos aspectos relacionados con esta pregunta: ¿qué opciones de política tienen los países para tratar de acelerar el crecimiento económico? Con el propósito de identificar las principales propuestas y recomendaciones, se examinan los estudios recientes que, partiendo de la crítica al marco de políticas económicas vigentes (de crecimiento liderado exclusivamente por las exportaciones en un marco de mercados libres), abogan por políticas y estrategias alternativas de desarrollo económico.

2. ¿Por qué es necesario acelerar el crecimiento?

Según diversas evaluaciones recientes, el desempeño económico de América Latina en los años noventa se caracterizó por un crecimiento lento e inestable, tanto en términos absolutos como por habitante, evolución que tuvo diversos efectos económicos y sociales negativos. Las tendencias apuntan al aumento de la pobreza y el empeoramiento de la equidad, el deterioro de la situación del empleo con expansión del empleo informal, la agudización de la heterogeneidad estructural y la divergencia de los indicadores de productividad entre los sectores productivos (CEPAL, 2000 y 2004; Ocampo 2004).

A partir de los resultados insatisfactorios señalados, la CEPAL ha planteado la necesidad de acelerar el crecimiento económico en América Latina con miras a reducir la brecha de ingresos que progresivamente se amplía entre esta región y el mundo desarrollado, en especial frente a los países asiáticos de crecimiento exitoso. Se ha estimado de una manera general que América Latina requiere aumentar en forma sostenida el crecimiento del PIB por habitante a una tasa promedio de 4% anual, cifra que para numerosos países significa elevar el crecimiento del PIB entre 6% y 7% por año. Los requisitos para alcanzar un ritmo de crecimiento económico de tal magnitud son diversos, pero en especial implica lograr coeficientes de ahorro-inversión con respecto al PIB varios puntos porcentuales por arriba de los obtenidos en los años noventa (CEPAL, 2000). Estas consideraciones generales sobre el crecimiento económico y la inversión aplican con igual o mayor validez para los países de la SRNAL. Tal como se señaló en el capítulo anterior, el crecimiento de estos países de la SRNAL en los años noventa en términos por habitante fue insatisfactorio e inestable, con excepción de la República Dominicana, cuyo elevado crecimiento observado en la segunda mitad de los años noventa corrobora la dirección y

la magnitud del esfuerzo requerido en los demás países para lograr tasas de crecimiento del PIB elevadas.¹¹

Numerosos estudios empíricos detectan que existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Se constata que el reciente crecimiento económico elevado y sostenido registrado en varios países en desarrollo ha sido efectivo para atenuar la incidencia de la pobreza. Las evidencias también indican que, bajo ciertas condiciones, altas tasas de crecimiento económico disminuyen la pobreza y la inequidad. Por el contrario, se advierte que los ciclos económicos pronunciados tienen efectos nocivos sobre la pobreza, y que las recesiones elevan la inequidad. Aunque el incremento de la inequidad y la pobreza es factible de revertirse en la fase de recuperación del crecimiento, el patrón puede ser asimétrico. (De Janvry y Soudolet, 1996).

De ahí que existan elementos para considerar de interés para los países en desarrollo el lograr tasas de crecimiento económico robustas y sostenidas, así como evitar las crisis periódicas que debilitan el crecimiento económico o significan retrocesos, a fin de mejorar en forma persistente las condiciones de vida de la población. En un estudio reciente, el Banco Mundial concluye que el ritmo de crecimiento económico es el principal factor que determina con qué rapidez disminuye la pobreza, y recomienda enfáticamente:

Los diseñadores de política (*policy makers*) que quieran acelerar el crecimiento de los ingresos de la gente pobre y reducir en consecuencia la pobreza, serían bien aconsejados de implementar políticas que permitan a sus países alcanzar tasas elevadas de crecimiento económico. (Banco Mundial, 2005b).

a) Propuestas alternativas para el desarrollo económico

En los años recientes se ha conformado una corriente de opinión que critica el pobre desempeño económico logrado por los países latinoamericanos al amparo de la agenda de políticas del Consenso de Washington, y propone diversas opciones alternativas de política para impulsar el desarrollo económico (Rodrik, 2003 y 2005a; Ocampo, 2004; Lall, 2004; Stiglitz, 2004).

Los enfoques alternativos, cabe señalar, no parten de un marco teórico definitivo y universal, del cual se extraigan fórmulas de política precisas e incontrovertibles. Más bien, toman como punto de partida la crítica al marco teórico y la visión única del paradigma económico predominante sobre el desarrollo económico, y sugieren opciones de política distintas con base en las lecciones aportadas por las experiencias exitosas de crecimiento del pasado y contemporáneas. Precisamente, su fuerza deriva de no proponer una fórmula única, tal como lo plantea la corriente económica predominante, y de reconocer la importancia del diagnóstico de las situaciones particulares de cada país con el propósito de adaptar las medidas de política a contextos económicos e institucionales específicos.

¹¹ Sin embargo, es importante acotar que en el período 2000-2004 la República Dominicana registró una sensible desaceleración de la demanda externa que debilitó el crecimiento económico, situación que se combinó a partir de 2003 con una crisis bancaria de elevado costo social.

b) La crítica del paradigma predominante

En la visión económica predominante se da por sentado que para las economías en desarrollo una mayor integración internacional es sinónimo de mayor desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, el término integración se identifica exclusivamente con la inserción a la economía mundial, por lo que la política del desarrollo económico se debe guiar por los principios de ventajas comparativas y la especialización en mercados internacionales supuestamente libres y competitivos.

Esta visión del desarrollo ha sido puesta en tela de juicio por el sesgo que introduce en el diseño de la política económica. El punto central de la argumentación es que una mayor integración externa no produce necesariamente mayor integración interna. Al contrario, puede erosionarla, como se ha constatado en la experiencia de varios países de América Latina. Fincar los objetivos del desarrollo exclusivamente en la orientación a las exportaciones, se argumenta, puede distorsionar y retardar el desarrollo al desviar la atención del papel que tienen los factores internos en el crecimiento económico. Siguiendo las recomendaciones del paradigma vigente, los países en desarrollo han realizado un considerable esfuerzo para cumplir con los requisitos que supuestamente les permitirán beneficiarse de la inserción internacional. Este enfoque, se considera, oscurece la perspectiva para el diseño de otras políticas necesarias para el desarrollo. Por lo demás, se señala que la primacía de la orientación exportadora tiende a exacerbar la competencia ruinosa entre países en desarrollo (*race to the bottom*), al fomentar la disputa por las inversiones internacionales y por los mercados externos, como mecanismo para elevar el crecimiento económico y el empleo (Palley, 2002).

La globalización puede ser una fuerza poderosa y positiva para acelerar el desarrollo de los países atrasados, pero un mal manejo de sus riesgos inherentes, señala Stiglitz (2004), puede acarrear consecuencias adversas para el crecimiento económico e impedir que los países en desarrollo se beneficien de ese proceso. En ciertas condiciones, no sólo los pobres resultan perjudicados por los aspectos nocivos de la globalización. Por estos motivos, los países en desarrollo necesitan adoptar políticas activas y premeditadas, incluyendo el diseño de instituciones específicas que les permitan enfrentar los riesgos y a la vez obtener los beneficios de la globalización (Stiglitz, 2004; Naggar, 1999 y 2006).

Según algunos, el desarrollo económico es más un problema de integración interna que de integración externa, y en este sentido los países en desarrollo deben orientar el diseño de la política económica (Wade, 2003). Al cuestionar el enfoque que de manera irrestricta asigna a las exportaciones el carácter de motor del crecimiento, Ranis (1998) enfatiza que el desarrollo económico sigue siendo un problema que debe resolverse en lo interno. Al respecto, se ha constatado que en los países del Este Asiático la expansión de las exportaciones no fue la sola fuente de crecimiento económico: el poderoso impulso de las exportaciones se complementó con esfuerzos premeditados para articularlo al resto de la economía, y fue esta combinación la que dio por resultado las elevadas tasas de crecimiento de largo plazo. El caso es que la información disponible sobre diversas experiencias internacionales no avala la presunción de que el desarrollo económico se logra sólo con políticas de apertura al comercio y la inversión extranjera; más bien, ha sido resultado de la combinación de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales con estrategias de desarrollo interno.

Sin embargo, para efectos prácticos el tema de la integración interna ha desaparecido de la agenda del desarrollo económico, al menos en el ámbito de la región latinoamericana. La situación es particularmente cierta en el caso de los países de la SRNAL, donde el vuelco al crecimiento liderado exclusivamente por las exportaciones ha sido predominante y ha excluido otras variantes y opciones de política. En ello ha influido el hecho de que la política orientada a fortalecer el tejido productivo no exportador ha quedado fuera de la agenda de las agencias financieras multilaterales. Tal como señala Rodrik (2001), la integración a la economía global se ha convertido para todo efecto práctico en sustituto de la estrategia de desarrollo. Y en esto, afirma, se confunden medios con fines.

En la actualidad los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan márgenes de maniobra más restringidos que en el pasado para llevar a cabo políticas a favor del crecimiento, de la industrialización y de la difusión de tecnología, tal como las que adoptaron en su etapa de despegue económico los países actualmente desarrollados y en épocas más recientes los países del Este Asiático. Aun más, la experimentación con políticas alternativas, distintas a la corriente principal, o el fomento a la industrialización mediante subsidios y otros instrumentos de política, expone a los países en desarrollo a sanciones comerciales de los países desarrollados, o a evaluaciones negativas por parte de las influyentes empresas calificadoras de valores que cuantifican el riesgo país, lo cual puede significar mayores costos del financiamiento externo.

Al respecto, para los críticos más radicales, la forma como opera el contexto internacional es adverso para una política alternativa. En especial, cabe mencionar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Su adopción torna más difícil la posibilidad de emprender una estrategia que capture internamente los beneficios resultantes de una mayor integración externa. De nuevo Rodrik (2001) apunta incisivamente:

Los acuerdos de OMC sobre *antidumping*, subsidios y medidas compensatorias, agricultura, textiles, y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio carecen de racionalidad económica más allá de los intereses mercantilistas de un grupo reducido de grupos poderosos en los países industriales avanzados.

Recientemente, sin embargo, en el ambiente internacional se comienza a generar una corriente de opinión más flexible con respecto a la política del desarrollo. Se revisan el dogmatismo y las visiones ortodoxas que prevalecieron en décadas anteriores y se reconocen las limitaciones de la inserción internacional como mecanismo exclusivo para alcanzar el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo (Ocampo, 2004; Banco Mundial, 2005a). Se acepta que la política comercial no es la única determinante del crecimiento económico y que combinar una mayor integración a la economía mundial con un buen gobierno no es suficiente para lograr mayor crecimiento y mejora de bienestar de la población. Ello parte de reconocer los múltiples obstáculos que frenan el desarrollo de los países atrasados: la falta de infraestructura, la ausencia de mercados crediticios, la débil capacitación del trabajo, la rigidez de las regulaciones, las barreras al comercio en otros mercados, las deficiencias en la gobernabilidad y las vulnerabilidades macrofinancieras (BID, 2005).

c) **Orientaciones principales de las políticas activas**

A partir de la crítica al paradigma económico vigente, diversos autores coinciden en que la política del desarrollo en tiempos de la globalización requiere de políticas activas y explícitas orientadas a cambiar las estructuras productivas. Un mayor activismo es necesario para lograr objetivos como la incorporación de la población pobre a los beneficios de la globalización, nivelar las regiones rezagadas y elevar la productividad de diversas actividades de bajo rendimiento. El punto central es que se precisa un esfuerzo deliberado para transformar la situación de atraso de los países en desarrollo. La agenda de políticas recomendadas por el Consenso de Washington, y su versión ampliada (conocida como el Consenso de Washington Plus), ha sido cuestionada por sus magros resultados en materia de crecimiento económico y empleo; a la vez, se señala que el reto central de una estrategia de desarrollo es generar presiones para mejorar y diversificar la producción nacional, combinando el principio de las ventajas comparativas con políticas, por ejemplo, de sustitución de importaciones.

En los planteamientos básicos de políticas apropiadas para el desarrollo económico se considera útil combinar políticas ortodoxas con variantes heterodoxas. Al respecto, se han extraído valiosas lecciones de las diversas experiencias exitosas de crecimiento de los países del Este Asiático y más recientemente en las implementadas por India y China. Precisamente, las evidencias empíricas no avalan la visión ortodoxa con respecto a que el desarrollo económico es resultado de la operación de mecanismos automáticos, de procesos espontáneos o de encadenamientos fortuitos. En los países del Este Asiático se constata que la transmisión del crecimiento de las actividades productivas más dinámicas al resto de la economía no fue mecánico ni resultado de economías totalmente abiertas y liberalizadas. Los encadenamientos productivos y tecnológicos entre los sectores orientados al exterior y los encauzados al mercado interno fueron producto de políticas activas.

Adoptando cierto nivel de abstracción, algunos autores que abogan por la instrumentación de políticas alternativas para el desarrollo parten de la noción de que no existe un solo modelo de capitalismo. A lo largo de las últimas dos centurias se han producido distintas variantes de modelos capitalistas exitosos. En la posguerra, Estados Unidos, Japón y los países europeos construyeron su propia versión de democracias de mercado. De la misma manera procedieron los países del Este Asiático (Rodrik, 1998). Así, una conclusión relevante para los países en desarrollo contemporáneos es que no existe “el modelo anglo-americano” al cual se deba converger inevitablemente y más relevante aún es la percepción de que cada país debe experimentar para construir su propio modelo. Existen alternativas, se argumenta, para alcanzar un crecimiento económico más rápido, que sea a la vez estable, equitativo y sostenible (Wang y Grable, 2004). La pregunta, sin embargo, es: ¿qué características debería de tener una estrategia de desarrollo alternativa en el nuevo contexto de apertura de mercados y acentuadas restricciones para el manejo de los instrumentos tradicionales de política? La cuestión reside en: ¿cómo pueden los países en desarrollo lograr un crecimiento más articulado?

De acuerdo con algunos, una estrategia de crecimiento alternativa sólo es posible si se modifica el entorno internacional. Se requieren, por ejemplo, cambios en las políticas del Grupo de los Ocho (G68), o una reestructuración de la economía global o cambios en la arquitectura financiera internacional (Ocampo, 2004a; Palley, 2002). Es imprescindible, se argumenta, una mayor asistencia financiera de los países industrializados a los países en desarrollo, incluyendo el

alivio de la deuda externa a los países pobres más endeudados. Para otros, no son necesarias grandes transformaciones en la economía internacional para emprender una política de desarrollo económico alternativa, aunque aquéllas facilitarían mucho las cosas.

3. Hacia la integración externa con integración interna

Existen obstáculos en las economías en desarrollo para que las fuerzas del mercado operen según el ideal de la teoría convencional y para que la nueva inserción internacional provoque derramas de crecimiento, de aprendizaje y de mejoras tecnológicas en un ambiente que busca recrear el libre mercado irrestricto (*laissez faire*). En estas economías las fallas del mercado son difundidas, diversos mercados están ausentes o segmentados, la información es asimétrica y existen otras discontinuidades de importancia. De ahí que para la región latinoamericana la nueva inserción al mercado mundial haya acentuado la heterogeneidad estructural, la polarización de los ingresos y de las oportunidades para obtener beneficios de la globalización. En consecuencia, se considera pertinente instrumentar políticas activas que combinen la integración externa con integración interna para acelerar el desarrollo económico.

Pero, ¿qué se entiende por integración interna? No es un concepto que se encuentre en la literatura convencional ni mucho menos que se pueda derivar del modelo de equilibrio competitivo. Wade (2003) define la integración interna de la manera siguiente.

Una economía integrada internamente tiene un denso conjunto de vínculos insumo-producto entre sectores productivos, un alto nivel de articulación sectorial entre lo rural y lo urbano, entre bienes de consumo y bienes intermedios, y una estructura de demanda tal que una alta proporción de la producción interna se vende a los perceptores de salarios (una articulación de alto nivel entre salarios, consumo y producción)... Una economía articulada se caracteriza frecuentemente por la existencia de consensos internos sobre las políticas internas, en los cuales los principales actores económicos reconocen la existencia de un interés común en el crecimiento económico.

El tema de la integración interna recupera algunas preocupaciones de los precursores de la teoría y práctica del desarrollo económico. Por ejemplo, Nurkse (1953) y Rosestein-Rodan (1961) enfatizaron la necesidad de un crecimiento balanceado, no sólo entre el sector industrial y agrícola, sino también en el interior de cada sector, de manera tal que diera lugar a las inversiones y producciones complementarias, actuando tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Hirschman (1958) aborda el problema de los vínculos hacia delante y hacia atrás de la producción industrial.

La integración interna guarda también una relación estrecha con las discusiones de la heterogeneidad productiva desde el punto de vista estructuralista. Según Pinto (1970), un reflejo patente de la heterogeneidad estructural es la existencia de discontinuidades en los sistemas económicos. Se refiere a la débil o incompleta integración interna de los sistemas, que determina una limitada interrelación entre los sectores productivos debido a la baja productividad o la escasa generación de excedentes comercializables. Desde esta óptica, existen actividades, poblaciones o áreas rezagadas de considerables dimensiones en el sistema económico. Los focos de crecimiento o sectores líderes del desarrollo no producen los efectos de arrastre sobre los

demás sectores, de forma tal que eleven la productividad global de la economía. Estos efectos de integración no han sido, según la historia económica, factores espontáneos sino el resultado de políticas económicas y sociales.

Diversos autores contemporáneos sugieren adoptar un enfoque de política que en sus grandes objetivos y líneas operativas coincide con la integración interna aquí planteada, como parte central de la estrategia de desarrollo en una economía abierta e integrada en la economía mundial. Rodrik (1999) recomienda una estrategia nacional de inversiones; CEPAL (2000a) impulsa una estrategia de transformación estructural; Amsden (2001) enfatiza la colaboración entre el Estado y el sector empresarial, así como la importancia de los mecanismos de control recíproco; Chang (1994) subraya la reducción de los “costos de coordinación.”

Existe una estrecha relación entre la noción de integración interna y la estrategia de desarrollo productivo impulsada por la CEPAL (CEPAL, 2000; Ocampo, 2004b). Según este enfoque, una estrategia de desarrollo productivo es elemento fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, y se reitera la necesidad de que América Latina adopte una estrategia de desarrollo productivo con estabilidad macroeconómica, debido a que los elementos destructivos (a la Schumpeter) de la inserción internacional han predominando sobre los efectos creativos de nuevas estructuras productivas.

4. Lineamientos generales de la política de integración interna

Una estrategia de crecimiento económico acelerado requiere instrumentar políticas económicas que combinen la integración externa con la interna, a fin de que se refuercen mutuamente y no se frenen una a otra. Las propuestas más destacadas sugieren que la estrategia de desarrollo debe operar en dos zonas fundamentales:

- a) Fortalecer la dinámica exportadora y los vínculos con el resto de la economía, y
- b) Reforzar la producción destinada a la demanda interna.

Para identificar las posibilidades de un mayor crecimiento económico en estas dos áreas se sugiere recuperar el papel del “diagnóstico apropiado”, tema que se comenta a continuación.

a) La importancia del diagnóstico apropiado

La literatura reciente destaca la necesidad de recuperar el papel y la utilidad del “diagnóstico apropiado”. Una de las lecciones valiosas extraídas de las experiencias de los países del Este Asiático es la noción de que no hay fórmulas únicas en materia de política económica, ni con respecto a los arreglos institucionales apropiados. Por ese motivo, es necesario conocer las circunstancias específicas de cada país para diseñar la estrategia económica y el conjunto de políticas económicas adecuadas para detonar un crecimiento económico más rápido. Es evidente que este enfoque alternativo difiere radicalmente del enfoque convencional que sugiere una lista de reformas, medidas de política e instituciones para el desarrollo en el contexto de la

globalización.¹² En la visión alternativa, el diagnóstico correcto constituye un marco de referencia básico e imprescindible para identificar las restricciones y las medidas de política económica apropiadas para cada caso y en cada país.

Se parte de la idea de que es necesario identificar los niveles, sectores y áreas o zonas donde es factible detonar un crecimiento más rápido. No hay fórmulas únicas posibles, ya que cada país tiene condiciones iniciales distintas, instituciones distintas y dotación de recursos productivos distintos. Un diagnóstico correcto debe de realizarse desde diversos niveles de agregación, puesto que las restricciones pueden ser de naturaleza macroeconómica (tipo de cambio, situación fiscal, mercados financieros) o microeconómica (costo del crédito, impuestos, corrupción, falta de infraestructura, ausencia de factores de producción complementarios). El objetivo del diagnóstico es la identificación del esfuerzo necesario y la evaluación de los beneficios privados y sociales más factibles por áreas o zonas de actividad (Rodrik, 2005b; Banco Mundial, 2005a).

Esta aproximación a la política destaca también que las restricciones al crecimiento cambian con el tiempo, por lo que el diseño de una estrategia de crecimiento no es único y en consecuencia debe modificarse progresivamente, conforme se eliminan unas restricciones y van surgiendo otras. Teniendo en cuenta este antecedente, en seguida se comentan las grandes áreas de política económica en los cuales existe cierto consenso.

b) Fortalecer la capacidad exportadora y sus vínculos internos

Existe común acuerdo con respecto a que en las actuales condiciones de globalización un objetivo ineludible de cualquier estrategia orientada a elevar la tasa de crecimiento económico es lograr un dinamismo expansivo de las exportaciones. Mejorar el desempeño del sector exportador es fundamental, debido a las necesidades de mayores recursos externos para financiar un crecimiento más acelerado. Además, numerosos países en desarrollo han realizado ciertos progresos en la acumulación de capacidades productivas y habilidades relacionadas con el comercio exterior. Por ello se requiere de un entorno económico que promueva las exportaciones, con un tipo de cambio competitivo y una reducción al mínimo de las incongruencias de la política. No es necesario repetir las argumentaciones ya conocidas. Sí conviene reiterar, sin embargo, los aspectos que atañen a la diversificación de la oferta exportable, ya que contribuye de manera eficaz a lograr un crecimiento económico más dinámico. La argumentación parte del reconocimiento de que el patrón de las exportaciones seguido por los países de la SRNAL a lo largo de casi dos décadas padece de diversas debilidades que conviene replantear y complementar. Los ejes fundamentales son los siguientes.

¹² Por ejemplo, el Consenso de Washington recomienda: disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio unificados y competitivos, liberación del comercio, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación, seguridad del derecho de propiedad. En su versión actualizada, el Consenso incorpora los siguientes temas: reforma legal y política, instituciones reguladoras, combate a la corrupción, flexibilidad del mercado laboral, acuerdos de la OMC, códigos y normas financieros, apertura de la cuenta de capitales, regímenes de tipos de cambio no intermediados, redes de seguridad social, disminución de la pobreza.

i) Pese a los notables avances de las dos últimas décadas, se requiere un esfuerzo adicional para elevar la diversificación de la base exportadora. La propuesta incluye desarrollar nuevos rubros de exportación, adaptar los productos locales a las necesidades y exigencias de los mercados externos y el establecimiento de nuevas redes de comercialización. En particular, se necesita aumentar las exportaciones de manufacturas con base en recursos naturales, las cuales tienen mayores encadenamientos productivos y creación de empleos que el sector de la maquila.

ii) Con objeto de diversificar los tipos de riesgo, es necesario ampliar el destino de las exportaciones. Las exportaciones de la SRNAL muestran una elevada concentración en el mercado estadounidense. La vulnerabilidad de esta situación se evidenció en el período 2001-2002, cuando cayeron las exportaciones debido a la recesión estadounidense. La necesidad de abrir nuevos mercados o fortalecer los ya existentes no se han explotado en todo su potencial. Los países de la región han establecido acuerdos comerciales con diversos países desarrollados y en desarrollo, especialmente en el entorno geográfico inmediato, por lo que cabe explotar al máximo las oportunidades que ofrecen estos esquemas. En este enfoque se deben fomentar las exportaciones dentro del mercado centroamericano, y entre éste y México y la República Dominicana. El comercio intracentroamericano y con México tiene la ventaja de las pautas comunes de consumo, el conocimiento de los mecanismos y las redes de comercialización. Un beneficio potencial de este enfoque consiste en que las empresas medianas y pequeñas pueden beneficiarse de procesos de aprendizaje, a partir de los cuales logren elevar sus capacidades competitivas en otros ámbitos internacionales más exigentes en materia de precios y calidades.

iii) El desarrollo de encadenamientos de las exportaciones de manufacturas con el aparato productivo interno es un tema que se ha reiterado ampliamente. El contenido de insumos locales de la industria maquiladora es bajísimo luego de dos décadas de expansión. La paridad con el TLCAN acordada a la ICC por Estados Unidos en 2000 abrió nuevas posibilidades de incorporación de insumos locales para Centroamérica y la República Dominicana, mediante el desarrollo del llamado “paquete completo” en productos de vestuario. Tras cinco años de vigencia, es escaso el avance en la producción de telas, tejidos, estampados, hilados y diseños y sus cortes. Se requieren programas orientados a superar los obstáculos internos para incorporar un mayor valor agregado local, desde el diseño en sus modalidades más básicas hasta las más complejas con base en investigación y desarrollo.

iv) Subsisten importantes obstáculos y restricciones para la expansión del comercio exterior de los países de la SRNAL, en particular en infraestructura, telecomunicaciones, transporte de diverso tipo, instalaciones portuarias, almacenaje y procesos administrativos aduaneros. La facilitación de las operaciones de exportaciones e importaciones contribuye al desarrollo de una oferta exportable competitiva en precio y calidad.

v) Se requiere fortalecer las instituciones relacionadas con las exportaciones, tanto de naturaleza pública, como privada o mixta. La promoción institucional debe facilitar el flujo de información relacionada con lo interno y los mercados externos. También se precisa un manejo eficiente de los instrumentos de fomento de las exportaciones, dentro de lo permisible por la OMC, aprovechando los márgenes para apoyar el desarrollo de nuevas exportaciones. El nuevo enfoque de los subsidios enfatiza la eficiencia, la temporalidad, la transparencia y la evaluación periódica, pública o privada. Asimismo, es necesario reforzar las instituciones financieras

públicas y privadas especializadas en el comercio exterior, a fin mejorar el acceso de las empresas al capital de riesgo necesario para la creación de nuevas exportaciones.

c) Fortalecer y diversificar el tejido productivo orientado a la demanda interna

La literatura reciente sugiere grandes líneas de acción para la articulación de la estructura productiva interna. Acelerar el crecimiento exige fortalecer los sistemas de producción que han quedado rezagados, y sobre todo crear nuevo tejido productivo, en especial el orientado a la integración productiva de la población pobre.

Para lograr estos objetivos son necesarias las políticas activas que hagan más robustas las redes de producción a distintos niveles, sea local, subregional o nacional. Se trata de adoptar un esfuerzo premeditado para transformar las estructuras productivas desde dentro, puesto que procesos tales como la acumulación de capital humano, de capacidades tecnológicas y la formación de las instituciones apropiadas son eventos netamente endógenos, no sustituibles por medio de importaciones. Como ya se señaló, no existen fórmulas ni esquemas de política únicos, por lo que se recomienda realizar diagnósticos a diversos niveles de actividad para identificar los rezagos e insuficiencias, así como las medidas de política necesarias para consolidar el desarrollo productivo. En seguida se comentan tres grandes temas, a manera de ejemplos, complementados con casos relevantes que han arrojado investigaciones recientes.

i) El sector agropecuario y agroindustria rural. Siguiendo a Ranis (1998), en la SRNAL subsiste el viejo problema del desarrollo, que consiste en encontrar el equilibrio entre el crecimiento del sector agrícola —que produce para el mercado interno— y el crecimiento del sector no agrícola. Tal como se mencionó, todos los países de la SRNAL registraron un considerable rezago en el desempeño del sector agropecuario durante los años noventa. Aun más, en varios de ellos el valor agregado de la producción agrícola orientada al mercado interno retrocedió en términos por habitante, en condiciones de la elevada población que vive en el campo. Es pues evidente que la producción agropecuaria demanda una política activa de diversa naturaleza. Debido a las características especiales de este sector, la política activa debe diseñarse acorde con la existencia de distintos tipos de productores. Los “paquetes de políticas” requeridos (al estilo Este Asiático) involucran distintas combinaciones de elementos; por ejemplo, el fomento de las asociaciones de productores, reducción de costos de transacción, creación de infraestructura, mejorar acceso al crédito y a la información de mercados, sistemas de transferencia de tecnología y vinculaciones con universidades e instituciones técnicas. La política de desarrollo agropecuario y el desarrollo regional están íntimamente ligados en cuanto a que ambos involucran la creación de condiciones orientadas a transformar las estructuras productivas y elevar los niveles de vida de la población. En este sentido, la CEPAL sugiere un enfoque integral de políticas que estaría orientado a dotar de activos necesarios a la población rural, que en algunos países sigue siendo un contingente numeroso y pobre, principalmente educación y conocimientos, que le permita desempeñarse tanto en el área productiva agropecuaria como en otras actividades productivas rurales (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR AGROALIMENTARIO EN IRLANDA

El sobresaliente desarrollo del sector agroalimentario en Irlanda, en el marco de la formación del mercado europeo y la apertura al mercado global, constituye un ejemplo de interés en este contexto. Desde mediados del decenio de 1980 el sector transitó por una exitosa reestructuración, de tal manera que hoy día aporta 14% del PIB, 12% de las exportaciones y emplea a 19% de la fuerza de trabajo en un país de 3,7 millones de habitantes. La transformación del sistema de oferta de alimentos tuvo implicaciones para el desarrollo regional y rural. A través de un proceso de racionalización, cambio de escalas y adopción de nuevas tecnologías, el sistema evolucionó desde una situación en la que se producían fundamentalmente animales vivos y productos básicos, a ocupar un lugar competitivo en el mercado de alimentos de Europa. Un resultado interesante del proceso fue la reversión de la urbanización del empleo agroalimentario y su retorno al campo. El proceso se benefició de la emergencia de grandes cadenas de supermercados distribuidoras de alimentos, las cuales por cierto habían barrido con un buen número de pequeñas tiendas locales. En el marco de una política de desarrollo rural, el Estado jugó un papel activo y clave al proveer sistemas de apoyo para fortalecer el desarrollo de los productores y sus capacidades de mercadeo. El Estado creó un ambiente de desarrollo favorable para las empresas locales, incluyendo programas de adiestramiento y apoyo técnico junto con servicios de investigación agrícola y asesoría proporcionados por algunas universidades y colegios (McDonagh y Commins, 1999).

El aspecto central de este desarrollo en curso de la última década ha sido el volumen creciente de producción en pequeña escala de productores de alimentos especializados, aun en las áreas rurales más atrasadas con las mayores desventajas. Se trata de producción en pequeños lotes para nichos de mercados focalizados, con mayor valor agregado por su calidad y por ser productos únicos en su género (quesos de granja, pescado ahumado, dulces, conservas, hierbas frescas y carnes de diverso tipo) en ocasiones destinados especialmente a restaurantes y hoteles. En esto el país se incorporó a una tendencia mundial de un mercado en expansión para alimentos de especialidad, asociado a cambiantes preferencias de los consumidores y estilos de vida que demandan estos bienes y servicios. Un área de rápido crecimiento son los productos orgánicos, sujetos a métodos específicos de producción, manejo, preparación, empaque y entrega al punto de venta. En conjunto, el sector agroalimentario está basado en insumos locales y captura el mayor valor agregado de toda la economía (McDonagh y Commins, 1999).

ii) Producción manufacturera. La generación de valor agregado en el sector manufacturero ha crecido débilmente en el curso de las últimas dos décadas, a pesar del elevado incremento de las exportaciones manufactureras. Un área de grandes potencialidades es la construcción de nuevo tejido industrial manufacturero y la reconstrucción de cadenas productivas desarticuladas por la penetración de las importaciones. Existen posibilidades de sustitución eficiente de importaciones, ya sea en el área exportadora —especialmente en la producción de insumos para la maquiladora, como ya se mencionó— o en áreas orientadas al mercado interno.

En el cuadro 12 se detalla la incidencia de la penetración de las importaciones en las grandes divisiones manufactureras de Costa Rica, El Salvador y México. En Costa Rica, por ejemplo, la participación de las importaciones en la demanda aparente de la industria de alimentos, bebidas y tabacos pasó de 6,3% en 1991 a 12,1% en 1999, mientras que en la rama de calzado se elevó de 5,3% a 30% en el mismo lapso; en papel y cartón aumentó de 35,9% a 56,6%. En los demás sectores, como en el caso de la industria química, el contenido importado de la oferta global ya superaba el 50% y se elevó aún más en los años noventa. El Salvador presenta tendencias análogas, aunque los márgenes que conservó la fabricación local son mayores que en

Costa Rica en varios sectores. El punto que se desea destacar es que existen espacios de fabricación local que han conservado importantes fracciones de mercado ante la competencia de las importaciones. Una investigación futura estaría orientada a examinar, a un mayor nivel de desagregación, el impacto de las importaciones y a identificar los factores por los cuales diversas actividades productivas conservan una importante participación en el mercado interno en las economías pequeñas. Una explicación preliminar señala como factores a la lealtad del consumidor a marcas locales, las características regionales o culturales de los bienes, las dificultades de penetración de las importaciones debido a la falta de redes de distribución, o el efecto de la distancia sobre el precio de las mercancías (véase el cuadro 13). En el caso de México, la penetración de las importaciones alcanza menores proporciones relativas que en las economías pequeñas, debido al mayor tamaño de la economía interna. En el caso de los alimentos, bebidas y tabacos, por ejemplo, el coeficiente importado se elevó de 5,3% en 1985 a 6,1% en 1991 y 9,4% en 2003. Se trata de una industria que en 2003 satisfizo una demanda interna valorada a precios corrientes en aproximadamente 80.000 millones de dólares.

Cuadro 12

EL SALVADOR: DEMANDA APARENTE DE MANUFACTURAS, 1990 Y 2003

(Millones de dólares)

	VBP	X	M	DA	M/DA
1990					
Total con ZF	2 284,7	473,3	824,1	2 635,5	31,3
Total sin ZF	2 240,1	470,6	788,4	2 557,9	30,8
1 Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sus sucedáneos	1 288,2	271,9	114,3	1 130,6	10,1
2 Productos minerales	170,6	8,2	23,1	185,5	12,5
3 Productos de las industrias químicas	156,7	43,7	221,4	334,4	66,2
4 Materias plásticas, caucho y sus manufacturas	11,2	5,3	28,4	34,3	82,9
5 Pieles, cueros, talabartería y peletería	41,9	3,1	3,7	42,5	8,7
6 Pasta de madera, papel y cartón sus desechos, manufacturas y aplicaciones	103,2	29,9	50,4	123,7	40,8
7 Materias textiles y sus manufacturas	147,0	58,4	33,1	121,7	27,2
8 Calzado y artículos análogos	102,4	9,2	4,9	98,2	5,0
9 Perlas, piedras y metales preciosos	93,5	0,8	17,4	110,1	15,8
10 Metales comunes y sus manufacturas	67,9	28,0	95,4	135,4	70,5
11 Máquinas y aparatos, material eléctrico	49,6	11,9	119,4	157,1	76,0
12 Los demás productos	7,9	0,2	76,7	84,4	90,9
13 Maquila	44,6	2,7	35,7	77,7	46,0
2003					
Total con ZF	6428,1	2920,4	4573,6	8081,3	56,6
Total sin ZF	5949,9	1047,4	3194,4	8096,9	39,5
1 Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sus sucedáneos	2253,3	230,5	58,3	2081,1	2,8
2 Productos minerales	421,3	67,2	644,3	998,4	64,5
3 Productos de las industrias químicas	556	149,8	532,9	939,1	56,7
4 Materias plásticas, caucho y sus manufacturas	180,2	69,1	59,1	170,2	34,7
5 Pieles, cueros, talabartería y peletería	229,7	6,1	17,3	240,9	7,2
6 Pasta de madera, papel y cartón sus desechos, manufacturas y aplicaciones	680,6	122,9	239,1	796,8	30,0
7 Materias textiles y sus manufacturas	409,9	156,8	216,5	469,6	46,1
8 Calzado y artículos análogos	181,1	19,2	50,5	212,4	23,8
9 Perlas, piedras y metales preciosos	304,4	0,3	67,9	372,0	18,3
10 Metales comunes y sus manufacturas	294,6	131,0	308,2	471,8	65,3
11 Máquinas y aparatos, material eléctrico	192	47,3	454,8	599,5	75,9
12 Los demás productos	246,8	47,3	545,4	744,9	73,2
13 Maquila	478,2	1873,0	1379,2	-15,6	-8843,6

/Continúa

Cuadro 12 (Conclusión)

1991	VBP	X	M	DA	M/DA
Total con ZF	3 181,2	891,5	1 681,3	3 971,0	42,3
Total sin ZF	3 065,7	852,0	1 604,5	3 818,2	42,0
1 Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sus sucedáneos	1 600,2	456,9	77,0	1220,3	6,3
2 Productos minerales	118,4	0,0	0,6	119,0	0,5
3 Productos de las industrias químicas	420	91,9	548,7	876,9	62,6
4 Materias plásticas, caucho y sus manufacturas	42,8	53,4	47,0	36,4	129,0
5 Pieles, cueros, talabartería y peletería	10,8	14,4	5,1	1,4	352,7
6 Pasta de madera, papel y cartón sus desechos, manufacturas y aplicaciones	372,7	47,2	182,0	507,6	35,9
7 Materias textiles y sus manufacturas	104,6	77,6	98,4	125,4	78,4
8 Calzado y artículos análogos	83,9	4,9	4,4	83,4	5,3
9 Perlas, piedras y metales preciosos	7,5	18,4	29,5	18,7	158,1
10 Metales comunes y sus manufacturas	91,6	37,0	184,3	238,9	77,2
11 Máquinas y aparatos, material eléctrico	185,4	49,0	323,3	459,8	70,3
12 Los demás productos	27,7	1,4	104,2	130,4	79,9
13 Maquila	115,5	39,6	76,8	152,8	50,3
1999					
Total con ZF	4 177,7	4 787,8	5 693,8	5 083,8	112,0
Total sin ZF	4 025,8	4 588,4	4 545,4	3 982,8	114,1
1 Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sus sucedáneos	2 010,9	457,2	213,6	1767,3	12,1
2 Productos minerales	140,2	1,0	1,4	140,6	1,0
3 Productos de las industrias químicas	704	259,8	1 104,5	1 548,9	71,3
4 Materias plásticas, caucho y sus manufacturas	63,1	136,3	178,5	105,4	169,4
5 Pieles, cueros, talabartería y peletería	11,2	57,4	22,0	-24,2	-90,9
6 Pasta de madera, papel y cartón sus desechos, manufacturas y aplicaciones	406,6	132,0	357,7	632,3	56,6
7 Materias textiles y sus manufacturas	117,2	445,9	308,0	-20,7	-1 485,9
8 Calzado y artículos análogos	60,7	9,2	22,5	74,0	30,4
9 Perlas, piedras y metales preciosos	9,2	56,9	83,1	35,4	234,8
10 Metales comunes y sus manufacturas	131,5	112,6	418,6	437,6	95,7
11 Máquinas y aparatos, material eléctrico	347,7	2 906,8	1 424,1	-1 134,9	-125,5
12 Los demás productos	23,3	13,4	411,5	421,4	97,7
13 Maquila	151,9	199,4	1 148,4	1 100,9	104,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 13

MÉXICO: IMPORTACIONES SOBRE LA DEMANDA DOMÉSTICA EN LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, 1988, 1991 Y 2003

(Miles de pesos corrientes)

1988	Producción en valores básicos	Exportaciones totales	Importaciones sin maquila	Demanda Doméstica	M/DD porcentajes
Manufactura	262 444 465	27 879 257	42 914 871	277 480 079	15,5
I Productos alimenticios, bebidas y tabaco	64 287 573	3 096 281	3 415 936	64 607 228	5,3
II Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	23 411 818	1 407 814	1 241 118	23 245 122	5,3
III Industria de la madera y productos de madera	8 953 649	412 913	270 451	8 811 187	3,1
IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	14 251 428	730 609	1 860 281	15 381 100	12,1
V Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	47 771 579	5 383 325	7 718 000	50 106 254	15,4
VI Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	12 161 472	1 183 064	353 812	11 332 221	3,1
VII Industrias metálicas básicas	20 119 064	3 560 553	2 844 394	19 402 905	14,7
VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	66 766 837	11 899 946	22 936 081	77 802 972	29,5
IX Otras industrias manufactureras	4 721 045	204 980	2 274 798	6 790 864	33,5
1991					
Manufactura	510 218 754	97 499 899	113 489 760	526 208 615	21,6
I Productos alimenticios, bebidas y tabaco	137 831 713	4 289 039	8 628 788	142 171 462	6,1
II Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	43 573 801	6 077 749	4 893 959	42 390 011	11,5
III Industria de la madera y productos de madera	15 935 384	1 338 439	1 352 545	15 949 490	8,5
IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	24 974 940	1 875 927	4 037 418	27 136 431	14,9
V Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	78 965 992	11 219 949	18 515 290	86 261 333	21,5
VI Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	24 891 585	2 524 473	1 240 000	23 607 112	5,3
VII Industrias metálicas básicas	28 161 248	6 302 884	6 619 125	28 477 489	23,2
VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	144 305 289	61 755 288	60 879 603	143 429 604	42,4
IX Otras industrias manufactureras	11 578 802	2 115 850	7 323 032	16 785 984	43,6
2003					
Manufactura	3 457 970 010	1 539 642 308	1 163 609 290	3 081 936 992	37,8
I Productos alimenticios, bebidas y tabaco	847 569 317	49 838 784	82 928 290	880 658 823	9,4
II Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	233 269 468	112 669 701	59 091 298	179 691 065	32,9
III Industria de la madera y productos de madera	66 730 092	8 723 999	13 491 460	71 497 553	18,9
IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	117 158 031	13 842 308	36 079 819	139 395 542	25,9
V Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	458 767 460	111 464 568	221 520 401	568 823 293	38,9
VI Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	147 307 285	32 674 537	14 106 223	128 738 971	11,0
VII Industrias metálicas básicas	151 364 197	47 905 392	57 475 336	160 934 141	35,7
VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	1 332 730 140	1 144 086 748	594 089 597	782 732 989	75,9
IX Otras industrias manufactureras	103 074 020	18 434 114	84 826 866	169 466 772	50,1

Fuente: Banco de México e INEGI.

Se ha señalado que en los países pequeños el enfoque de la integración interna y del desarrollo productivo enfrenta, no obstante, importantes limitaciones. Los mercados internos son muy restringidos y ofrecen oportunidades escasas para sostener una oferta competitiva frente a productores internacionales de gran tamaño. Compárese el reducido tamaño de las economías centroamericanas con el de los países exitosos del Este Asiático (exceptuando a Singapur), que lograron implementar estrategias de fomento a las exportaciones con la articulación de la producción destinada a la demanda interna (véase el cuadro 14). Sin embargo, existen evidencias empíricas de que es posible la creación de nuevo tejido productivo moderno en pequeña escala,

sobre todo en actividades agroindustriales, lo cual en algunos países se ha vinculado, por ejemplo, con la demanda generada por el sector turístico (véase más adelante el recuadro 3).

Cuadro 14

POBLACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS

(Miles de personas)

	1990	2003
Centroamérica	25,5	35,5
Costa Rica	3,0	4,2
El Salvador	5,1	6,5
Guatemala	8,7	12,4
Honduras	4,9	6,9
Nicaragua	3,8	5,5
República Dominicana	7,1	8,7
México	83,2	103,5
República de Corea	42,9	47,7
Provincia china de Taiwán	20,2	22,7
Malasia	18,2	24,4
Indonesia	178,2	220,0
Tailandia	55,6	62,8
Singapur	2,7	4,3

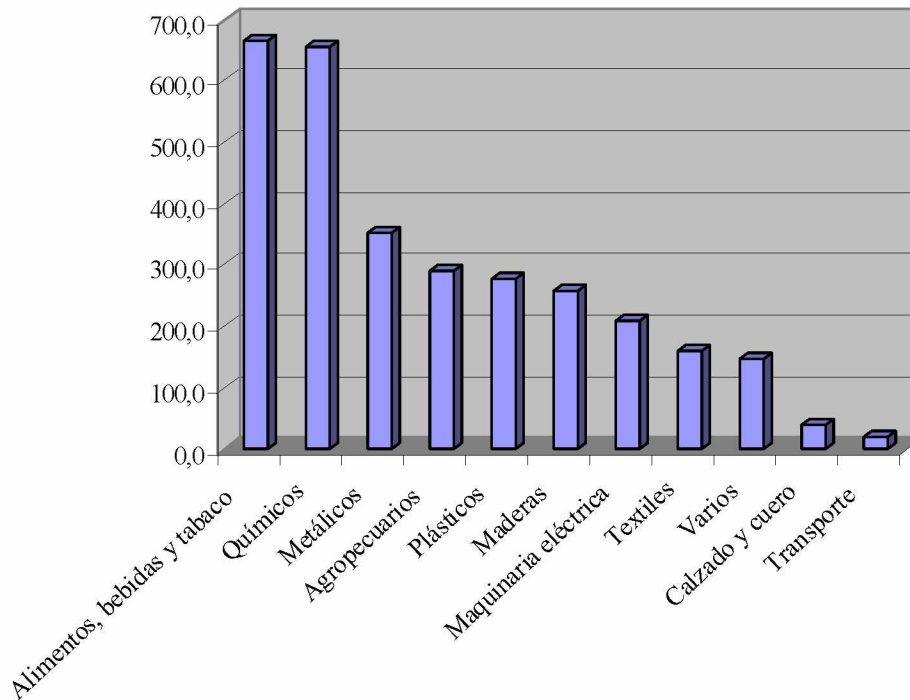
Fuente: Información oficial de los países.

Por otra parte, en el caso de las pequeñas economías centroamericanas y la República Dominicana, el mercado subregional asume una importancia considerable como extensión de los mercados locales. El intercambio de mercancías en Centroamérica alcanzó la suma de 3.600 millones de dólares en 2004, según el valor de las exportaciones de los países destinadas a la propia región. Este comercio se caracteriza por el intercambio de productos propios de economías con niveles de ingreso aproximadamente equivalentes y por pautas de consumo y gustos muy similares (véase el gráfico 11). Igual consideración aplica para las exportaciones hacia México (1.251 millones de dólares), que se han desarrollado a pasos acelerados en años recientes. El comercio intracentroamericano representa actualmente 22% de las exportaciones totales de bienes, mientras que las exportaciones hacia México alcanzan el 7,6% del total. Es decir, por sus características, el 30% de este comercio constituye una ampliación del mercado interno centroamericano, y ello presenta grandes potencialidades de crecimiento. En suma, el aspecto destacable es que los mercados internos conservan márgenes importantes para la expansión de la producción, especialmente en rubros de consumo regional.

Gráfico 11

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES POR PRINCIPALES CATEGORÍAS

(Millones de dólares)



Fuente: CEPAL, con base en cifras del Sistema Estadístico Centroamericano de la SIECA.

Las posibilidades de desarrollo del mercado interno en México, en el marco de una estrategia de articulación de la economía interna, son considerables debido al tamaño de su población (más de 103 millones de habitantes en 2003), cifra que supera ampliamente al de los países del Este Asiático, salvo Indonesia, cuya población rebasa los 220 millones de habitantes.

d) El desarrollo de empresas urbanas y rurales

El enfoque del “paquete de políticas” empleado por los países del Este Asiático para el desarrollo industrial aporta lecciones de interés para la reconstrucción y fortalecimiento del tejido productivo en los países de la SRNAL. Se trata de estructurar alrededor de proyectos específicos diversas medidas de apoyo crediticio, educativas, de apoyo técnico, de comercialización, factores productivos complementarios, y sobre todo de creación de infraestructura. Las iniciativas pueden ser públicas, privadas o mixtas, aunque un elemento que las cruza a todas ellas es el significativo papel de la coordinación.

El enfoque del “paquete de políticas” coincide con el enfoque “integrado” impulsado por la CEPAL, basado en ciertas experiencias latinoamericanas de apoyo tecnológico provisto a pequeños productores rurales (CEPAL, 2000). En dicho documento se enfatiza la canalización de apoyos a las actividades productivas a través de sistemas integrados de investigación y desarrollo, más que a productores individuales y aislados. Se parte de encuadrar las etapas productivas, desde la producción agropecuaria, promoviendo la adopción de nuevas técnicas de cultivo, la adaptación de prácticas mecanizadas, la aplicación de programas orientados a abatir el costo de la energía, soporte en el manejo de la cosecha, incluyendo la conservación, almacenamiento y transporte. Otras medidas complementarias son la difusión de las comunicaciones en el campo, el acceso al crédito para la compra de maquinaria, la formación técnica para el desarrollo de actividades rurales no agrícolas y el fomento de las asociaciones de productores que operen en las diversas fases de procesamiento y comercialización.

El enfoque integrado es igualmente aplicable al fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales. Por ejemplo, la concertación de acciones para la producción de insumos destinados a grandes empresas manufactureras, así como la producción especializada de lotes de productos agroindustriales para las cadenas de tiendas comercializadoras al consumidor, que incluye fases de cultivo, desinfectado y empaçado, y listo para comer. Un aspecto central de esta articulación es la adopción de estándares de calidad, homogeneidad y precio, junto con normas técnicas y ambientales. Se trata de aprovechar la capacidad de comercialización a gran escala de las grandes cadenas de tiendas comercializadoras al consumidor para el desarrollo de proyectos rurales productivos prioritarios en zonas geográficas del país que padecen los mayores rezagos en materia de ingresos y pobreza. El enfoque integral tiene la ventaja de reducir costos de transacción, volatilidad de precios y minimizar riesgos.

En la misma dirección apuntan las conclusiones del estudio reciente elaborado por el Banco Mundial (2005b) en 14 países en desarrollo, donde el crecimiento económico produjo una significativa reducción de la pobreza en las áreas rurales. Lo notable es que mediante la adopción de políticas sectoriales y estructurales se logró elevar el crecimiento y disminuir la pobreza, principalmente ahí donde se mejoró la capacidad de los pobres para participar en el crecimiento. En unos casos se debió a la difusión de bombas de irrigación de bajo costo entre los agricultores pobres; en otros, al impacto de la dotación de títulos y derechos de propiedad sobre la tierra; en otros más, contribuyó la mejora en la calidad de los activos de la gente pobre, así como de su habilidad para participar en mercados de productos y factores.

El estudio determina que en los países donde la mayoría de la gente pobre está en el sector agrícola, los sistemas de irrigación mejoraron a través de mayores inversiones en infraestructura de inundaciones y de programas de redes de seguridad, junto con la liberalización de las importaciones de insumo y bienes de capital que los abarataron. Asimismo, se encontró que entre los factores que restringen el crecimiento de los ingresos de los pobres están los mercados

ausentes o ineficientes y la carencia de financiamiento. Además, en situaciones donde los derechos y mercados de tierras eran poco claros, se redujeron los incentivos para invertir.¹³

La inversión en infraestructura productiva. Desde cualquier óptica o corriente económica que se le mire, el desarrollo económico descansa fundamentalmente en la acumulación de capital físico y humano, aunque bajo ciertas circunstancias ésta es una condición necesaria pero no suficiente. En el curso del último cuarto de siglo, en términos generales los países de la SRNAL incrementaron la formación de capital físico a tasas en promedio bajas y con alta volatilidad, lo cual influyó en el ritmo de crecimiento insatisfactorio del PIB observado. En especial, la inversión pública en infraestructura experimentó un considerable debilitamiento en la SRNAL a raíz de causas diversas. La inversión pública fue uno de los sectores donde recayeron con intensidad los esfuerzos de ajuste y estabilización macroeconómica durante los años ochenta y en la mayor parte de la siguiente década. Actualmente, los prolongados esfuerzos de consolidación fiscal siguen limitando la capacidad del sector público para reactivar con vigor la inversión física; en varios países la deuda pública aún mantiene elevados niveles, de tal manera que su servicio constituye una carga considerable en los gastos públicos, y se restringe la capacidad para contraer nuevo endeudamiento a fin de no comprometer la sostenibilidad financiera del sector público en el largo plazo (Paunovic y Martínez, 2003). En adición a estos factores, prevalece todavía en la SRNAL una corriente de opinión que propugna por alcanzar sectores públicos de tamaño más reducido, a la vez que se impulsa la participación del sector privado en actividades antes exclusivas del gobierno, entre ellas la creación y administración de infraestructura. Aun cuando existe alguna experiencia regional en este sentido, la participación del sector privado ha sido limitada, sin llenar los vacíos dejados por el Estado, por lo que en términos generales se advierte un considerable rezago en la creación de nueva infraestructura.

Diversos medios reconocen que hoy día la infraestructura constituye un enorme cuello de botella para el desarrollo de las economías de la SRNAL. En las evaluaciones realizadas por las firmas internacionales especializadas se identifica el deterioro de la competitividad en los países de la SRNAL, entre otros factores debido a la infraestructura que se sitúa por debajo de

¹³ En términos generales, cinco intervenciones de política para reducir la pobreza y elevar el crecimiento fueron importantes en los países examinados: a) mejora del acceso al mercado y reducción de costos de transacción. Esta política fue facilitada por inversiones significativas en caminos rurales y espacios para el mercado, frecuentemente implementados con programas de trabajo por alimentos. Los altos costos de transacción siguen siendo una importante restricción en América Latina. En algunos se pueden mejorar las condiciones elevando las capacidades (*skills*) que permitirían a los pobres beneficiarse de las oportunidades en cualquier parte; b) fortalecer los derechos de propiedad de la tierra. Ello eleva los incentivos para aumentar la producción y diversificarla en cultivos de mayor valor agregado; c) crear incentivos que beneficien a todos los agricultores. La liberalización comercial junto con la reforma de la tierra promovió las exportaciones de arroz en Viet Nam. El impacto varía de acuerdo con el tamaño de las unidades de producción, acceso al capital, asistencia técnica, los mercados y los cultivos. Al poner en práctica las reformas, es importante entender cómo afectarán a diferentes tipos de hogares, y proveer a los hogares pobres con caminos, servicios financieros, y asociaciones de mercado, de tal manera que se puedan beneficiar de las nuevas oportunidades; d) expandir la tecnología disponible para los pequeños productores. Apoyo financiero a institutos de investigación y mejorar la entrega de servicios de extensión a los productores de granos alimentarios, y e) ayudar a los productores pequeños y pobres a enfrentar los riesgos. Adopción de variedades de alto rendimiento, inversiones en infraestructura, redes de protección ante los ciclos climáticos. Acceso a almacenaje de mercado.

estándares internacionales. Los diagnósticos sobre la situación de la infraestructura de la región subrayan la existencia de grandes rezagos, tanto en Centroamérica y la República Dominicana como en México.¹⁴ En particular, hay carencias en carreteras, puentes y caminos vecinales, drenaje y agua potable, obras de riego y almacenaje, y otras construcciones orientadas a reducir los riesgos asociados a la exposición a desastres naturales a los que está expuesta la actividad agropecuaria y forestal en la mayoría de los países, obras portuarias y muelles de gran calado, modernización y ampliaciones aeroportuarias, cobertura nacional de servicios de energía eléctrica, transportes y telecomunicaciones. Aun así, no se mencionan los rezagos en materia de infraestructura orientada a la seguridad social como salud, educación, cultura, recreo, entre otros. La infraestructura física, como se sabe, cumple una doble función de fortalecer la competitividad de las exportaciones de bienes y servicios, a la vez que facilita y promueve el desarrollo de la producción orientada al mercado interno, lo cual redundaría en un crecimiento económico más acelerado. Por otra parte, la infraestructura desempeña un papel central en el desarrollo e integración territorial: conecta mercados de bienes y servicios, incluyendo al trabajo y el capital, además de cohesionar el territorio, la economía y la sociedad. Por medio de estas funciones, la infraestructura eleva la competitividad, contribuye al desarrollo de actividades productivas, genera empleos y apoya la construcción de relaciones económicas densas mediante la producción y el intercambio comercial.

Desde varios ángulos, la creación de infraestructura puede contribuir a lograr un crecimiento más rápido en los países de la SRNAL. El efecto de la construcción de infraestructura en el crecimiento económico se puede examinar según las funciones siguientes: 1) el aporte de los servicios de infraestructura al valor agregado global de la economía; 2) las externalidades positivas que éstos generan para la producción y las inversiones del sector privado, y 3) el impacto de los servicios de infraestructura de mejor calidad en la productividad de los demás insumos de la producción (Rosas y Sánchez, 2004).

La evidencia empírica enseña que en los países del Este Asiático el desarrollo de la infraestructura realizó una contribución importante al rápido crecimiento económico. Wang (2002) examinó la interrelación entre la construcción de infraestructura pública (transporte, educación, electricidad, agua, y otros) y la producción privada en Japón, la República de Corea, Malasia, la provincia china de Hong Kong, Singapur, Tailandia y la provincia china de Taiwán. Las experiencias fueron distintas en estos países: en la República de Corea, Malasia y Tailandia la inversión pública creció más rápido que la privada, mientras que en Japón, en la provincia china de Taiwán y en Singapur ocurrió lo contrario en las dos décadas examinadas (1979-1998). No obstante, se constató que los efectos de derramas entre ambos sectores fueron poderosos, con significativas influencias recíprocas.

De la experiencia de los países asiáticos de rápido crecimiento se pueden extraer varias lecciones útiles para el diseño de políticas en países en desarrollo. Quizá la más importante es que existen considerables externalidades positivas derivadas de la creación de infraestructura física

¹⁴ Shiau y otros (2002) estimaron las necesidades de inversión en México para lograr una tasa de crecimiento del PIB de 7% anual en forma sostenida en los primeros años de la década del 2000. En general, se requería un aumento de las inversiones de entre 8,5% y 12,5% por año, prácticamente el doble de lo realmente registrado, con lo cual el coeficiente de inversiones con respecto al PIB lograría superar los altos niveles registrados en los años setenta.

sobre la producción real. En este contexto, en una estrategia orientada a acelerar el crecimiento económico resulta crucial el diseño de políticas que maximicen el impacto de las externalidades positivas. Al respecto, Wang (2002) señala que un reto importante es identificar el balance apropiado entre la expansión de la infraestructura y el crecimiento de la producción privada. Otra lección relevante se refiere al intercambio (*trade off*) que existe entre los efectos benéficos de la creación de nueva infraestructura y el mantenimiento eficiente de la infraestructura existente. A fin de cuentas el atraso económico se refleja también en una pobre administración de los factores de producción, entre los que se incluye la infraestructura.

Por otra parte, existe en la literatura económica una profusa discusión tanto sobre el impacto de la creación de infraestructura en el crecimiento económico, como con respecto a la cantidad de inversión necesaria en infraestructura. Al respecto, hay tres enfoques para encuadrar el problema: a) el enfoque de cierre de brechas con respecto a un patrón o país de referencia (por ejemplo, la creación de infraestructura para lograr los índices del país más avanzado de la región o fuera de ella); b) el enfoque de la demanda esperada de infraestructura adicional con relación al crecimiento del PIB en un período determinado (por ejemplo, 2005-2015), y c) el enfoque de la movilización posible de recursos públicos y privados, sin alterar la macroeconomía o la sostenibilidad fiscal (FMI, 2005b). Este último esquema presenta interesantes ventajas en cuanto que constituye un marco de referencia para detonar proyectos productivos con inversión conjunta pública y privada, en el contexto del enfoque adoptado en este documento.

5. Discusión de temas relevantes relativos a la integración interna

Una estrategia tendiente a fortalecer el crecimiento económico enfrenta diversos obstáculos y restricciones. Una política orientada a actuar sobre las variables reales enfrenta el problema común relacionado con la coordinación de las acciones y el papel de las instituciones apropiadas. La experiencia de los países del Este Asiático aporta lecciones valiosas al respecto. Tanto para el fomento de las exportaciones como el fortalecimiento de las capacidades industriales internas y la acumulación de capacidades tecnológicas, estos países utilizaron intensivamente la coordinación y crearon para ello importantes instituciones.

a) La coordinación de las inversiones

La corriente económica dominante impulsa el retiro del gobierno de los procesos económicos o su eliminación en la medida de lo posible de la intervención en procesos del mercado competitivo. Las racionalidades de esta posición residen, por una parte, en restringir la búsqueda de rentas de los agentes privados, y por otra, en reducir las ineficiencias económicas a que da origen la participación del Estado en la actividad productiva. Los programas de ajuste estructural del BM han tenido esta orientación como eje de acción (Matzuyama, 2000). El enfoque “favorable al mercado” que prevalece en la SRNAL considera, precisamente, que la coordinación económica se realiza sobre todo a través de los mecanismos del mercado.

En las economías en desarrollo, sin embargo, existen inversiones potencialmente eficientes y rentables que no se concretan porque el mercado no genera la información requerida por los agentes que actúan guiados por su interés individual. Tal es el caso de las inversiones que

son complementarias en ciertas áreas productivas específicas. Debido a diversos factores, las señales de precios no son capaces por sí solas de generar una asignación eficiente de recursos para producir resultados óptimos en materia de inversiones y crecimiento económico. En consecuencia, se produce una subinversión en actividades nuevas precisamente por problemas de coordinación y fallas de información. Para llenar este vacío, en ciertas circunstancias no es necesaria la actuación del gobierno, ya que es factible que se produzca una coordinación por conducto de la participación de diversas instituciones privadas (distintas del mercado). Se trata de asociaciones de industriales, intermediarios financieros, agrupaciones de agricultores y grupos de trabajadores orientados a proveer la coordinación y el intercambio de información necesaria.

En economías con un bajo nivel de desarrollo, sin embargo, con frecuencia las instituciones de sector privado son por definición limitadas y subdesarrolladas e incapaces de resolver los problemas creados por las imperfecciones de mercado. Entonces se requiere la participación del sector público para detonar inversiones complementarias, que no se darían por sí solas. El hecho relevante es que la coordinación, pública o privada, produce beneficios económicos de alcance social que superan al beneficio guiado exclusivamente por el interés individual.

Ciertos estudios señalan que los gobiernos del Este Asiático no fueron tan intervencionistas en forma directa, por ejemplo, en la asignación de los recursos productivos, como lo fueron en la promoción del desarrollo de instituciones privadas y de formas de interacción entre ellas. Ello se basó en el principio de que si las instituciones del sector privado no están suficientemente desarrolladas para llenar vacíos que deja el gobierno, no es viable que el gobierno abandone las actividades de coordinación para dejarlas exclusivamente en manos del mercado. El asunto de la coordinación va más allá de la participación de las instituciones estatales, como el MITI en Japón o la Agencia de Planeación en la República de Corea o los Bancos de Desarrollo existentes en diversos países. Se trata de una función intermediadora entre el gobierno y el sector privado, como la que realizan los “Consejos de Deliberación” en varios países asiáticos, que desempeñan un papel clave en la solución de fallas de coordinación del mercado, facilitan los flujos de información y ayudan a la asignación eficiente del crédito (Mai Linh, 2005).

Un problema muy difundido, sin embargo, es que los gobiernos de los países en desarrollo tienen capacidades técnicas limitadas, por ejemplo, para procesar la información relacionada con los mercados deficientes (Matzuyama, 2000). Las implicaciones de tal enfoque para la política difieren de los de la política económica convencional; se requiere la actuación del gobierno para propiciar la participación (*crowd in*) de la inversión privada mediante el fomento de su capacidad de gasto, o bien de la actuación de la empresa pública.

b) Los requisitos institucionales

El enfoque de las políticas activas, especialmente las orientadas a fortalecer la integración interna, plantea la necesidad de combinar la coordinación con un esfuerzo institucional y organizativo considerable. Por consiguiente, una estrategia de desarrollo productivo supone la tarea de reinventar y reconstruir instituciones y construir instrumentos y políticas (Ocampo, 2004). Una de las consecuencias de la reforma económica de las décadas recientes ha sido la

destrucción y obsolescencia de las instituciones necesarias para el impulso de una estrategia de desarrollo productivo, tanto en la producción exportable como en la no exportable.

Recientemente se atribuye a la debilidad institucional de los países en desarrollo el hecho de que las prescripciones de política económica de la corriente económica predominante sean inoperantes. Ésta es una razón por la cual las estrategias de crecimiento exitosas se basaron en elementos de política no convencional y por lo cual no es un enfoque acabado, ya que se articula de fragmentos de política útiles que han producido exitosos resultados en otros ambientes. A título ilustrativo se citan las experiencias en décadas anteriores de la República de Corea y la provincia china de Taiwán, y las más recientes de China basada en el modelo de dos pistas, y el gradualismo de India.

El problema de contar con instituciones adecuadas se presenta, por ejemplo, cuando existe la posibilidad de asociación entre el sector público y privado para la construcción de infraestructura. Las evidencias empíricas de varios países en desarrollo indican que esta asociación requiere como precondition un esquema regulatorio fuerte, el cumplimiento de la ley, la definición clara de derechos de propiedad y el respeto al cumplimiento de contratos, entorno que coincide con el enfoque de “crear el ambiente apropiado” para el desarrollo en tiempos de globalización. Se considera que ahí donde se cumplen estos requisitos es más factible la participación privada en desarrollos conjuntos de infraestructura (FMI, 2005).

El papel relevante de las instituciones se presenta también cuando se requiere un gobierno competente y no corrupto para la puesta en marcha de políticas activas, en proyectos de fortalecimiento o diversificación productiva. Un caso interesante en este contexto es el problema del contrabando, que afecta en forma significativa a la producción manufacturera local y al empleo. A la luz de estos problemas, el contrabando es un problema de debilidad institucional y falta de cumplimiento de la ley que afecta a la producción, el empleo y los ingresos de la población (véase el recuadro 3). A fin de cuentas, se reconoce que en el largo plazo el elemento central de la convergencia entre los países en desarrollo y los desarrollados se reduce a la existencia de instituciones de alta calidad.

Recuadro 3

LAS FIRMAS DE CALZADO Y ROPA DEPORTIVA EN MÉXICO TIENEN UN CÁNCER QUE DESEAN ERRADICAR: EL CONTRABANDO

No siempre las aduanas tienen éxito. Al menos 25 millones de pares de calzado tipo tenis cruzan ilegalmente la frontera mexicana cada año, según la Cámara Nacional de la Industria del Calzado (CNIC). El sector se contrajo 10% en 2003 y ha perdido 11.000 empleos en el último lustro. Los elevados aranceles a la importación del calzado de Asia, que pueden llegar a 1.000%, son parte del problema y explican la estrategia legal de la empresa Nike. Existen lagunas legales con relación al delito de contrabando. Para consignar a alguien por esta actividad hay que atraparlo *in fraganti*, “y es casi imposible aprehender a alguien en esa circunstancia”, lamenta Eduardo Misraji, presidente de la CNIC. El contrabando puede ser formal —cuando el importador recurre a documentos falsos— y permitido debido a la corrupción de las aduanas.

Mal añojo: la piratería. En Estados Unidos el consumo de tenis es de siete pares por cabeza al año. En México hace 12 años el promedio era de tres pares por persona y hoy, según cálculos de la Cámara, no llega a dos (legales). Las empresas también tienen sus cifras. En Estados Unidos, el consumo per cápita de tenis Nike es de 16 a 18 dólares. En otros mercados no tan desarrollados, como Reino Unido, España e Italia, oscila entre 8 y 9 dólares. La filial de la firma en México ubica el mismo indicador en 2 dólares. “Por cada zapato que Nike México vende, otros tres se comercian a través de contrabando o piratería”, denuncia Magdalena Curto, gerente de relaciones públicas de la subsidiaria local de la organización, lo que implica, dice, una pérdida de 1.500 millones de pesos en recaudación para la Secretaría de Hacienda. Reebok de México estima que sus ventas son entre 20% y 30% inferiores debido a la importación ilegal.

En general las cifras son incuantificables. “Debido a competitividad entre las marcas no se ha formado una estructura para hacer un frente común contra este tipo de situaciones”, lamenta Mario Cuevas, director general de Adidas de México.

La nao de China. Siete de cada 10 pares de zapatos y tenis vendidos en México se producen en plantas nacionales, el resto se importa. De tal cifra, 70% llega “en forma de contrabando”, según la industria, procedente de China. Ahí la mano de obra cuesta una quinta parte que en México y las materias primas son más baratas. También son menores los precios de la luz, las tasas impositivas y la gasolina. Además, el sector del calzado calcula que la moneda china, el yuan, está subvaluada entre 30% y 40%, mientras que el peso mexicano está sobrevaluado entre 10% y 15%. “A los maquiladores o a los mismos fabricantes no tiene por qué interesarles México, porque no hay ningún incentivo para atraerlos, sostiene Misraji, presidente de la CNIC. Los fabricantes ya mandaron a los técnicos a capacitarse a China desde los años ochenta. ¿Por qué habrían de traerlos acá?” Según Curto, de Nike, el hecho de que se fabrique gran parte de su producto en el gigante oriental no se debe a que esté subsidiado, sino a la habilidad de la mano de obra y la capacidad ya invertida e instalada en dicho país.

El atractivo del contrabando nace de la diferencia entre la tasa de impuesto a la importación de calzado de China vigente en México (35%) y la de Estados Unidos (5%). Una brecha que provoca, por ejemplo, que casi la mitad de la nueva colección de la temporada 2004 de Nike no llegue al mercado nacional. De ahí que esta situación sea aprovechada por el mercado informal, que no sólo trae el producto sin pagar impuestos, sino que se provee de artículos exclusivos y de la más alta tecnología. “No lo puede importar legalmente porque los precios son prohibitivos”, se queja la gerente de relaciones públicas. Las empresas optaron por ofrecer en el mercado nacional productos elaborados en países que sí mantienen relaciones comerciales con México. “El zapato es un poco más caro, pero cumple con la ley”, dice con acento brasileño André Bruere, de la subsidiaria local de Reebok. Ante el problema del contrabando —“no hay nadie en la cárcel por ese delito”, afirma Misraji,

/Continúa

Recuadro 3 (Conclusión)

contradiendo las estadísticas de la Dirección General de Aduanas—, las compañías proponen una política que vaya más allá del decomiso, que apenas afecta al negocio del importador ilegal. Su petición de que se haga una revisión caso por caso y una nueva ley anticontrabando, capaz de hallar una figura jurídica que permita castigar al responsable, se ampara en dos elementos: la defensa del consumidor, que no puede acceder a determinados productos, y la de la Secretaría de Hacienda, que pierde ingresos. Según Mario Espinosa, comercializador de la compañía alemana Puma, están muy claras las dos opciones: detener totalmente el contrabando o permitir, mediante cuotas compensatorias, la importación del calzado proveniente de China.

La difícil situación económica en el mundo y, en México, el encarecimiento de la mano de obra, la falta de inversión en maquiladoras con tecnología de punta y el precio de los insumos, determinaron que Nike y Adidas cerraran las fábricas donde producían zapatos deportivos para llevárselos a Oriente. Los contendientes restantes ni siquiera consideraron la opción de abrir en el país. El mercado vive un *boom* sin precedente y México únicamente tiene la opción de importar tenis. De esta actividad se podrían recolectar altos montos en impuestos; sin embargo, dado el enorme contrabando de calzado deportivo al país, ni siquiera eso puede recaudar.

Fuente: Tomados de la revista *Expansión*, México, Ed. 884, 18 de febrero de 2004, sección Reportajes.

6. El espacio de las políticas del desarrollo y los márgenes de maniobra

La discusión sobre las políticas activas para el desarrollo conduce necesariamente a la reflexión sobre el espacio que cabe a las políticas del desarrollo económico en la era de la apertura económica y la globalización. Existe una considerable convergencia de opiniones con respecto a que hoy los países en desarrollo están más limitados para diseñar y ejecutar sus propias estrategias de desarrollo, que lo que estuvieron en el pasado tanto las economías actualmente desarrolladas y en especial los casos exitosos del Este Asiático apenas unas décadas atrás.¹⁵

En el nuevo orden económico internacional liderado por la globalización del comercio y la inversión directa y financiera, existen fuerzas formales e informales que tejen una intrincada red que limita las posibilidades de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo independientes. Entre ellas destaca la poderosa influencia de las reglas del comercio e inversión de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los organismos financieros internacionales, las empresas calificadoras internacionales y los inversionistas institucionales. Estos actores globales tienen la capacidad y el poder de supervisión sobre las políticas macroeconómicas, sectoriales y aun

¹⁵ Al respecto se hace referencia a las nuevas condiciones económicas mundiales. En el siglo XIX Estados Unidos registró un acelerado proceso de desarrollo industrial; se lo reconocía como pirata de la propiedad intelectual. Más tarde, en la mitad del siglo XX, Japón, la provincia china de Taiwán y la República de Corea gozaron de amplio margen para copiar indiscriminadamente del mundo desarrollado.

sociales de los países en desarrollo. En este sentido se dice que la globalización ha tendido a reducir el “espacio” de la política económica nacional de los países en desarrollo.¹⁶

Existen normas que restringen la política comercial, la política de fomento a las exportaciones, la política industrial, la política financiera, la política de inversión extranjera directa y la política tecnológica. En especial, las fuertes prohibiciones desplegadas por los acuerdos de protección de patentes o de derechos de autor limitan la posibilidad de los países en desarrollo para adoptar procesos como la ingeniería en reversa, la copia y otras estrategias de innovación para el desarrollo interno de la tecnología. Aunque los países en desarrollo de gran tamaño económico como China, India y Brasil han mostrado tener capacidad para abrir “espacios” en el entramado de las regulaciones internacionales, los países con menor poder de negociación están más sujetos a dicha normatividad internacional y las represalias correspondientes en el terreno del comercio y la inversión.

En particular, algunos autores consideran que las reglas incorporadas en los acuerdos multilaterales y bilaterales operan activamente para bloquear las opciones de los países en desarrollo para perseguir las políticas industriales y tecnológicas utilizadas por los países de nueva industrialización del Este Asiático, en lo esencial orientadas a acelerar la articulación interna y externa de las economías. Rodrik (2002) resume la situación de la manera siguiente: “la integración global se ha convertido para todo efecto práctico en un sustituto de la estrategia de desarrollo, a pesar de lo frágil que son sus bases empíricas y las serias distorsiones que introduce en las prioridades de los hacedores de política”.

Un recurrente ejemplo de este sesgo son los recientes acuerdos establecidos en la OMC sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Trip’s), Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (Trim’s) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). De acuerdo con algunos análisis, estos acuerdos inclinan sistemáticamente el terreno de juego en contra de los países en desarrollo, acotando las posibilidades de instrumentar políticas de creación acelerada de capacidades industriales y tecnológica (Wade, 2003).

a) Los márgenes de maniobra para una política de crecimiento acelerado

Algunos autores sitúan en el ámbito interno de los países en desarrollo los principales factores de reducción de los márgenes de maniobra en materia de política económica. Al examinar los episodios de crecimiento, Rodrik (2002) encuentra que son escasos los países, entre ellos los del Este Asiático, que han logrado mantener la trayectoria de convergencia hacia los niveles de ingreso de los países desarrollados. Ciertas políticas deben ser profundizadas en el tiempo para sostener el crecimiento, destacando las dirigidas a fortalecer las instituciones. La clave para la prosperidad de largo plazo, una vez detonado el crecimiento, es desarrollar instituciones que mantengan el dinamismo productivo y generen resistencia a choques externos.

¹⁶ Se admite, sin embargo, que en algunos casos ciertas normas y reglamentos internacionales son bienvenidos, por su influencia favorable para remover factores de poder que han tenido efectos negativos prolongados sobre la mayoría de la población, tal como la concentración del poder político y la capacidad de extracción de rentas monopolísticas de algunos grupos de interés.

Un claro ejemplo de ello es el debilitamiento del crecimiento económico que se registró en varios países latinoamericanos, entre ellos los países de la SRNAL en el período 2001-2002, tal como se comentó en capítulos anteriores, que parecen estar relacionados con la falta de habilidad para enfrentar la volatilidad del ambiente externo. Los choques de demanda o de términos de intercambio fueron magnificados por instituciones débiles o el manejo conflictivo. Los ajustes de política macroeconómica requeridos desatan luchas distributivas que frecuentemente obstaculizan a las políticas compensatorias del crecimiento. Por ejemplo, se dice que por estas razones Indonesia no pudo salir con rapidez de la crisis de 1997-1998, pero la República de Corea lo logró con facilidad.

En este sentido, uno de los aspectos sobre los que se ha alcanzado cierto consenso se refiere a que la práctica del desarrollo en la era global parte de bases distintas a las de épocas pasadas y requiere tomar como punto de partida ciertos principios económicos generalmente aceptados. Hoy es ineludible mantener políticas macroeconómicas razonablemente sanas, estabilidad de precios, sostenibilidad de las finanzas públicas y de las cuentas externas y solidez de los sistemas financieros. Es decir, la política macroeconómica debe asumir una posición de carácter defensiva: se trata de aminorar la vulnerabilidad y neutralizar en lo posible la mayor exposición a los factores de riesgo externos. Otros factores complementarios de la estabilidad macroeconómica son la protección a los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y un ambiente favorable a la empresa y las inversiones privadas. En gran medida, este conjunto de aspectos coinciden con la conformación del “clima adecuado de inversión” que impulsan los organismos financieros internacionales como condiciones necesarias para el crecimiento de los países en desarrollo en la globalización. Algunas voces alertan sobre el hecho de que ningún país en desarrollo tiene algo que ganar desafiando los principios generales de buen manejo de la macroeconomía. Al contrario, se señala, los costos económicos y sociales pueden ser elevados.

En el ámbito de las políticas activas, se recomienda extender el alcance de la política macroeconómica, por ejemplo, para estabilizar la esfera real de la economía mediante el manejo anticíclico. Se trata en esencia de generar un margen de maniobra fiscal para estabilizar y fortalecer el ritmo de crecimiento económico frente a la volatilidad del mercado mundial. En economías abiertas y liberalizadas, con elevada exposición a variables internacionales volátiles, el manejo inadecuado de la globalización puede incrementar los riesgos, con repercusiones negativas para el crecimiento económico (Stiglitz, 1998). Considérense los movimientos pronunciados de los flujos capital de corto plazo y su efecto en la apreciación o depreciación de la moneda nacional en el marco de tipos de cambio flexibles. Como se mencionó, la volatilidad tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico, el empleo, la pobreza y la equidad.

Desde esta óptica, es recomendable una política macroeconómica flexible y consistente para reaccionar con rapidez frente al surgimiento de factores externos de riesgo como los desajustes cambiarios, tasas de interés inapropiadas y conductas privadas de riesgo, como deudas excesivas de corto plazo. Una pieza central de la orientación anticíclica es contar con un sólido sistema de regulación y supervisión prudencial.

La experiencia de los países de la SRNAL casi en dos décadas de crecimiento liderado por las exportaciones ilustra claramente la necesidad de contar con una política anticíclica. En el período 1990-2000 estas economías experimentaron una elevada volatilidad tanto de las

exportaciones como de la demanda interna, lo cual redujo el crecimiento en el corto plazo y las perspectivas de largo plazo (Martínez y otros, 2005). En el bienio 2001-2002 estos países resintieron las consecuencias adversas de la alta concentración de las exportaciones en el mercado de Estados Unidos, característica especialmente marcada en el caso de México, la República Dominicana y Costa Rica. El debilitamiento de la economía estadounidense contrajo la demanda de bienes y servicios de la SRNAL, lo cual causó una considerable desaceleración del crecimiento económico seguida de una gradual recuperación en el período 2003-2005.

Los comentarios precedentes están orientados a destacar el punto siguiente: es de interés de los países de la SRNAL la instrumentación de una política económica dirigida a estabilizar la trayectoria de la formación de capital y elevar el ritmo de crecimiento de largo plazo. Son conocidas las precondiciones necesarias para operar una política de este tipo: equilibrio financiero y solvencia fiscal, credibilidad de las autoridades, o la existencia de un fondo de recursos extraordinarios. También son conocidos los llamados de atención sobre los riesgos que entraña el manejo de la política anticíclica. Sin embargo, ante la existencia de riesgos y beneficios de la globalización se ha señalado que la inacción en política económica frente al ciclo económico no es una opción, ya que la no actuación también trae consecuencias y costos aparejados (Ocampo, 2000).

b) Desequilibrios macroeconómicos y crecimiento económico

En esta coyuntura una forma de ampliar los márgenes de maniobra con los que cuenta un gobierno, o al menos no perder los que se tienen, es no caer en situaciones de desequilibrios macroeconómicos excesivos que conduzcan a solicitar el apoyo financiero de los organismos internacionales. A lo largo de las últimas décadas los países de la SRNAL incurrieron con frecuencia en situaciones de desequilibrio macroeconómico, especialmente externo, que los han llevado a adoptar programas de ajuste de balanza de pagos bajo la guía del FMI. En la mayoría de los casos, los programas de ajuste conllevaron medidas de política económica que implicaron significativos esfuerzos de consolidación fiscal restrictivos de los márgenes de maniobra gubernamental, amén de que en ocasiones se incluyeron diversas medidas de reforma estructural. La “crisis del tequila” en México, de fines de 1994, es un relevante caso que ilustra la estrecha relación que existe entre desequilibrios financieros acentuados y pérdida de márgenes de maniobra gubernamental para conducir una política activa autónoma, con costos económicos y sociales elevados y prolongados.

Dos ejemplos recientes aportan más datos sobre esta situación. El primero se refiere a los programas recientes de condonación de deuda bajo los esquemas de países altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), que contemplan una significativa condicionalidad presupuestaria para acceder a las condonaciones. El otro ejemplo se trata de la crisis financiera de la República Dominicana de fines de 2002 provocada por fraudes bancarios. La búsqueda de apoyo de la comunidad internacional al programa gubernamental de ajuste económico y saneamiento bancario condujo a la sujeción a un programa *stand by* con el FMI, el cual acarreó considerables esfuerzos de consolidación fiscal que significaron el sacrificio de importantes márgenes de maniobra gubernamental. Precisamente, estos márgenes de maniobra, en el marco de un sano perfil de endeudamiento público, habían posibilitado al país emprender programas de inversión pública complementarios de las elevadas inversiones privadas nacionales y extranjeras, en una sinergia que impulsó el crecimiento económico a las tasas más altas de América Latina.

c) **La política cambiaria**

La política de tipo de cambio real constituye una variable clave de la estrategia de desarrollo en la era de la globalización. Sin embargo, debido a su considerable influencia en el área comercial y en las finanzas, es conocido el hecho de que el régimen cambiario confronta presiones desde varios ámbitos de la economía. En el ámbito comercial, en un contexto de liberalización, el tipo de cambio real define en forma determinante la competitividad de un país y el desarrollo de la producción comerciable. Asimismo, en el área financiera el tipo de cambio juega un papel clave con relación a los flujos de capitales externos y, por consiguiente, de cara a la potencial volatilidad de los mercados financieros internacionales.

Por otra parte, el tipo de cambio real es muy influyente en el desarrollo de la producción del sector de bienes comerciables. Un tipo de cambio subvaluado favorece las inversiones en el sector de bienes comerciales al aumentar su rentabilidad, ayuda a detonar nuevas industrias rentables y contribuye a sostener un esfuerzo de consolidación de las exportaciones. En este sentido, el tipo de cambio subvaluado fue intensivamente utilizado por los “tigres asiáticos” en las primeras etapas del desarrollo de su orientación exportadora, y más recientemente es conocido el hecho de que China e India instrumentan una política de tipo de cambio subvaluado como importante pilar del fomento de las exportaciones.

En América Latina, sin embargo, bajo el enfoque de política vigente por casi dos décadas, el tipo de cambio ha perdido relevancia como instrumento de política económica y ha pasado a ser una variable económica más que se determina por el mercado. La corriente económica predominante recomienda que las autoridades deben dejar la variable cambiaria en plena libertad, de modo que sea el mercado financiero el que defina su valor de equilibrio, evitando intervenciones, salvo para acotar oscilaciones muy pronunciadas en una trayectoria de largo plazo. Así, al tipo de cambio real se le ha asignado un papel relevante en la estabilización macroeconómica, especialmente en el abatimiento de agudos procesos inflacionarios. En ello ha perdido su función como instrumento de desarrollo productivo. En particular, en los países de la SRNAL el manejo del tipo de cambio real ha sido utilizado para cumplir el objetivo de lograr procesos inflacionarios convergentes con el del principal socio comercial, Estados Unidos. Por ese motivo, en la mayoría de los países de la SRNAL, el tipo de cambio real observa una tendencia a la sobrevaluación en el curso de la última década y media, en un contexto de bajo crecimiento del PIB y más raquítico aún del PIB por habitante, trayectoria que ha sido exacerbada por el ingreso de divisas del exterior, en particular de remesas familiares.

d) **El espacio de la política fiscal**

Con respecto al margen de maniobra fiscal para emprender una política alternativa, el enfoque metodológico que evalúa la capacidad de movilización de recursos públicos y privados para la expansión del gasto en infraestructura aporta un interesante marco de referencia.

Para conocer el “espacio fiscal” que permitiría elevar el gasto en infraestructura, se requiere evaluar la sostenibilidad de la deuda de mediano plazo y el crecimiento económico resultante de la creación de infraestructura. La construcción del marco fiscal de mediano plazo (MTFF, por sus siglas en inglés) sugerido por el FMI en sus programas de apoyo constituye un

importante contexto de discusión del proyecto de expansión del gasto público en infraestructura. En determinadas situaciones, un nivel elevado de déficit fiscal y de deuda pública restringe las posibilidades de obtener deuda adicional para la inversión pública si se eleva la vulnerabilidad ante choques macroeconómicos. En estas condiciones se recomienda crear espacio fiscal a través del aumento del ahorro público. El caso de Chile es interesante, ya que el país mantiene bajos niveles de endeudamiento público y los gastos de inversión pública se acomodan dentro de un programa fiscal que se fija como meta obtener un superávit fiscal equivalente al 1% del PIB.

Desde el punto de vista de la situación de las finanzas públicas, las opciones con que cuentan los países están definidas por un conjunto de circunstancias únicas y específicas. De ahí que se requiera un diagnóstico específico como punto de partida básico para evaluar las posibilidades de expansión del gasto público en infraestructura. En este sentido, el cuadro 15 constituye apenas un marco de referencia básico que detalla la visión convencional predominante sobre las opciones fiscales. De acuerdo con este esquema, las expansiones sostenidas del gasto público son sólo viables en un marco de reformas que amplíen la base tributaria, mejoren la eficiencia en la recaudación de impuestos, reduzcan la rigidez del gasto, racionalicen el servicio civil y los sistemas de seguridad social, y fortalezcan el manejo del gasto presupuestario. En países donde la carga tributaria es elevada, el recurso para elevar el ahorro público consiste en la reducción del gasto presupuestario; donde la captación de impuestos es baja, se recomienda una combinación de aumento de impuestos con disminución del gasto; en países muy pobres no queda claro si la inversión en infraestructura fiscal es más rentable desde un punto de vista social que el incremento del gasto corriente, sobre todo en servicios sociales.

Cuadro 15

OPCIONES PARA ELEVAR LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

	Inversión privada	Inversión pública
Corto a mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizar la asociación público-privada - Proveer garantías gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> - Reasignar el gasto público - Implementar medidas de política fiscal - Relajar metas fiscales, financiadas por deuda o la venta de activos estatales
Mediano a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar medidas institucionales de fortalecimiento de mercados que afiancen la regla de la ley, los derechos de propiedad, y los marcos regulatorios - Profundizar los mercados financieros 	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo reformas estructurales, incluyendo el servicio civil de carrera para reducir los gastos corrientes - Mejorar la administración tributaria y los sistemas de manejo del presupuesto para mejorar la eficiencia

Fuente: FMI (2005b).

Con todo, un mayor activismo gubernamental ejercido por medio del gasto público requiere disponer de capacidades técnicas de alto nivel. Ello es así porque existe la necesidad de evaluar y priorizar los proyectos de inversión en infraestructura orientados a eliminar cuellos de botella que frenan el crecimiento económico de acuerdo con su rentabilidad social. Se requiere capacidad técnica para implementar su ejecución, darle seguimiento e incluso para evaluar las complementariedades entre estas inversiones y otras de distinta naturaleza. La experiencia de los países asiáticos de crecimiento exitoso aporta lecciones interesantes para los países en desarrollo. Se ha subrayado que el elevado crecimiento económico logrado por estos países en las décadas recientes se debió a la adecuada coordinación de las inversiones públicas y privadas en torno a proyectos productivos consensuados. Ello descansó en la existencia de capacidades técnicas gubernamentales de alto nivel que llevaron a cabo la coordinación, la cual incluyó no sólo la creación de condiciones de rentabilidad privada atractivas, con la provisión de los factores complementarios para el desarrollo de los proyectos, sino también las capacidades para prever las tareas de futuras capacidades competitivas dinámicas. Estas capacidades no existían en la fase de despegue del desarrollo de estos países, por lo que se trató de un enfoque de prueba y error para su creación, y al final el fortalecimiento y la consolidación de estas capacidades fueron un subproducto del aprendizaje acumulativo.

e) Márgenes de maniobra y desarrollo industrial

Una pregunta relevante con respecto a la política económica se refiere al “grado de libertad” con que cuentan los países en desarrollo para promover el desarrollo industrial. El meollo del asunto reside en si el nuevo ambiente normativo del comercio y la inversión permiten poner en práctica las lecciones de política industrial extraídas de los países asiáticos. En opinión de algunos, el desarrollo de las capacidades tecnológicas a la manera en que se produjo en los países asiáticos quizá no sea posible con el conjunto de herramientas actualmente permitidas.

De acuerdo con algunos autores, la liberalización comercial, según las reglas vigentes, tiende a congelar las ventajas comparativas de los países en desarrollo, lo que frena el desarrollo de las capacidades técnicas y el acervo acumulado de consumo, en virtud del ritmo acelerado de avance de la tecnología mundial. Según esta apreciación, en el caso particular de los países de la SRNAL, el régimen comercial que actualmente enfrentan les limita la posibilidad de seguir un patrón de desarrollo similar al de los países exitosos del Este Asiático.

Respecto de la posibilidad de adoptar una política activa orientada al fortalecimiento de la producción y diversificación productiva, cabe mencionar que las nuevas reglas de juego de la OMC no prohíben las intervenciones selectivas en general, sino las que afectan al comercio internacional (Lall, 2004). No están sancionadas, por ejemplo, las políticas destinadas a la formación de habilidades, apoyo tecnológico, financiamiento a la innovación, promoción y focalización de IED, desarrollo de la infraestructura para las tecnologías de información, y todos los subsidios generales, mientras que no afecten el comercio. Estas herramientas (junto con otras que no están permitidas) son usadas vigorosamente por los países desarrollados, se utilizan con cierta intensidad en la mayoría de los países semiindustrializados, pero no en los países menos desarrollados.

Lall (2004) considera que en la era de la globalización las capacidades locales importan más que nunca, por lo que las economías en desarrollo deben aplicar selectivamente las enseñanzas de las experiencias asiáticas exitosas al contexto de sus propias condiciones locales. Sugiere entonces:

- i) Proporcionar a los hacedores de política información con respecto a lo que hicieron los países exitosos para construir su capacidad industrial.
- ii) Crear un mayor espacio de maniobra a la política industrial.
- iii) Contribuir a la construcción de la capacidad de erigir una política industrial. Existen numerosos estudios de caso que muestran que las intervenciones pueden funcionar; la falla de gobierno no es inevitable. Lo que se requiere como parte integral de la política industrial es crear una capacidad administrativa competente.
- iv) Contribuir a diseñar estrategias apropiadas para cada país. Crear más espacio de política y fortalecer las capacidades del gobierno no significa regresar a los días malos de la sustitución de importaciones. Se debe usar una política cuidadosa y flexible con metas claras y chequeos dirigidos al desarrollo de formas específicas de tecnología.

Con todo, el ambiente internacional hoy día es menos amigable para que los países en desarrollo puedan adoptar diseños propios de política industrial, con intervención estatal, como las que implantaron en épocas recientes Japón, la República de Corea, la provincia china de Taiwán y Singapur. Es decir, las políticas orientadas al fortalecimiento de la estructura industrial y la creación de capacidades técnicas y tecnológicas están sancionadas y mal vistas, al igual que las barreras al comercio y la inversión extranjera, la provisión directa e indirecta de subsidios a la producción y las exportaciones, el apoyo de organismos financieros estatales, exenciones y beneficios tributarios, subsidios a la R&D, la creación de entidades orientadas al desarrollo científico y la investigación.

En particular, los acuerdos de la OMC establecen restricciones para que los países en desarrollo puedan instrumentar una política industrial como la descrita. Ello ocurre a través de los acuerdos de reducción de tarifas al comercio y el fortalecimiento de los mecanismos de solución de controversias y cumplimiento forzoso (*enforcement*) de esas reglas, y la extensión en las reglas y disciplinas a nuevas áreas como los servicios.

La pregunta clave para los países en desarrollo es si existen márgenes de maniobra para instrumentar una política industrial independiente. En opinión de algunos autores, en la actualidad hay espacios o márgenes de maniobra suficientemente amplios para adoptar una política industrial activa con significativa intervención estatal.

- i) Numerosos países en desarrollo, al adherirse al acuerdo de la OMC, adquirieron el compromiso de reducir las tarifas de importación y mantenerlas bajo cierto nivel con el fin de alentar el proceso de liberalización del comercio mundial. Una vez adoptadas esas medidas, no se puede alterar dicho nivel, salvo en casos de emergencia contemplados en las provisiones de salvaguardia. Pese a la mayor disciplina en materia de reducción tarifaria, diversos autores

sostienen que existe un amplio margen de maniobra, es decir, se pueden utilizar aumentos de tarifas aprobados por la OMC, en caso de que los países busquen vincular esa protección con una política industrial.

ii)

Existen espacios en las reglas de comercio implementadas por la Ronda Uruguay, que están vigentes con mayor fuerza con la OMC, que clasifica los subsidios en tres categorías. La primera se relaciona con la extensión de la prohibición de los subsidios a las exportaciones a la producción orientados a sustituir insumos importados. Una segunda categoría de subsidios son los que distorsionan el comercio y perjudican los intereses de un país, denominados “accionables”. Los países con ingresos por habitante por debajo de los 1.000 dólares están exentos de estas restricciones. Una vez que superan ese nivel tienen un plazo de 8 años para cumplir con la norma. La tercera categoría incluye subsidios aprobados por la OMC, si están orientados a la investigación y desarrollo precompetitivo, al desarrollo regional y al ajuste de las instalaciones a cumplir con requisitos de normatividad ambiental. Están permitidos los subsidios de hasta 50% de los costos de investigación industrial y hasta 50% del llamado desarrollo precompetitivo. Para la investigación no comercial en universidades y laboratorios o institutos, no hay límites.

iii) Una clase de subsidios que no está sujeto a restricciones es el orientado a desarrollar áreas deprimidas, mientras se mantenga un enfoque general y los territorios seleccionados cumplan con los parámetros de niveles de ingreso y desempleo para estas áreas especificadas por la OMC.

iv) Podría decirse que dos tipos de subsidios (R&D y regional) abren amplias posibilidades para la intervención estatal selectiva. En este sentido, las reglas de la OMC no constituyen una barrera infranqueable para la política industrial.

v) Otro factor que permite un mayor espacio para el diseño de política industrial apropiada a las condiciones específicas del país es la capacidad de manejo macroeconómico prudente que evita acudir a los organismos financieros intencionales en la búsqueda de apoyo financiero. Como es sabido, los organismos financieros internacionales (OFI) incluyen programas de apoyo financiero asociados frecuentemente a marcos de manejo de política económica, principalmente monetaria y fiscal, pero que puede incluir guía y condicionamiento para otras políticas específicas. Los países pequeños con escaso desarrollo institucional y capacidades de diseño de política están más expuestos a esta influencia en materia de política económica, que los países medianos mejor dotados institucionalmente. La mejor forma de abrir espacios a la política industrial independiente es una buena gestión macroeconómica, que evite la necesidad de acudir al apoyo financiero y la condicionalidad de estas instituciones.

7. La agenda complementaria del DR-CAFTA. Retos y oportunidades para la integración interna

Varios de los temas planteados anteriormente en el ámbito de las políticas activas convergen en el llamado para que los países centroamericanos impulsen una agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos (DR-

CAFTA por sus siglas en inglés). En efecto, en los meses recientes los países centroamericanos, la República Dominicana y Estados Unidos culminaron la negociación para la firma del acuerdo, el cual dio inicio en 2006. Se espera que el DR-CAFTA profundice el acceso al mercado estadounidense que ya tienen estos países y la integración de estos países con Estados Unidos mediante mayores flujos de comercio y de inversiones. Además, permitirá consolidar las reformas económicas emprendidas en las dos últimas décadas por los países (véase el recuadro 4).

Las evaluaciones con respecto al impacto económico del DR-CAFTA son moderadamente positivas, por lo que se ha puesto énfasis en la necesidad de que los países centroamericanos y la República Dominicana desarrollen la llamada agenda complementaria a fin de potenciar los beneficios de mayores flujos de comercio e inversión (FMI, 2005a; BID, 2005a). Para ello, los países requieren implementar diversas inversiones en educación, salud, infraestructura y desarrollo institucional para potenciar los beneficios del acuerdo.

Sin embargo, existen enfoques alternativos con respecto a la modalidad de la política activa orientada a lograr un mayor crecimiento y beneficios sociales del DR-CAFTA. Para el FMI las prioridades en materia de reformas necesarias en Centroamérica para obtener un ciclo de crecimiento virtuoso y progreso social son las siguientes: reformas fiscales que mejoren el balance fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública; reformas financieras para asegurar que fluya el crédito en un ambiente prudencial y de supervisión; mejorar el clima de inversiones para elevar su atractivo a la inversión extranjera directa, incluyendo la infraestructura con participación privada, mejora en el imperio de la ley y reducir el costo de hacer negocios; elevar la transparencia y la gobernabilidad y lucha contra la corrupción; y mayor cooperación regional en los temas mencionados (FMI, 2005a). También se han sugerido diversas reformas para facilitar el comercio, como la modernización de puertos, caminos y aduanas, reformas institucionales y regulatorias e innovación, y educación. Para que los pobres del campo no se vean afectados en el largo plazo por la desgravación de productos agropecuarios, se requieren programas de apoyo apropiado, financiamiento rural y asistencia técnica.

Según otras opiniones, la agenda complementaria del DR-CAFTA sitúa en buena medida una serie de acciones de política en la agenda interna de los gobiernos (BID, 2005a). Desde esta perspectiva, las áreas y sectores a fortalecer coinciden con un enfoque que integre la producción orientada a las exportaciones con las estructuras productivas dirigidas a la demanda interna. En tanto que existe consenso en los gobiernos y las agencias internacionales con respecto a la necesidad de implementar la agenda complementaria, las circunstancias son propicias para el fortalecimiento de la diversificación de las exportaciones con diversificación productiva interna, y así crear las condiciones para integrar en forma productiva a la población que ha estado al margen del progreso alcanzado en los años recientes, dotándolos de activos (maquinaria, equipos, educación, información, *know how* en diversos aspectos) que les permitan enfrentar los riesgos y las oportunidades de una interrelación de mayor intensidad de comercio e inversiones con Estados Unidos.

Recuadro 4

DR-CAFTA: LA AGENDA COMPLEMENTARIA

Durante los últimos meses de 2004 y principios de 2005 los Congresos de El Salvador, la República Dominicana, Guatemala y Honduras aprobaron el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, los Estados Unidos y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) y fue ratificado por el Congreso de Estados Unidos en julio de 2005. De esta manera el tratado entró en vigor en enero de 2006 para los países que ya lo aprobaron, mientras que los demás países tendrán un período de gracia para su aprobación legislativa.

De este tratado, que provee un alcance más amplio de las preferencias unilaterales concedidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), se espera que dinamice las exportaciones y la inversión de manera permanente y no temporal como en el caso de la ICC, especialmente en los rubros no tradicionales, productos étnicos y agroindustria. Si embargo, esta iniciativa ha generado controversias entre sectores partidarios y opositores en cuanto a los efectos que acarrearía para algunas ramas productivas y para la población en general. De esta manera, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) han mostrado interés por consensar la elaboración de una agenda complementaria para los países firmantes del tratado, que ayude a estas economías a superar los efectos adversos del DR-CAFTA y que se constituya como un componente de una agenda más amplia para incrementar el crecimiento económico en la región.

La agenda complementaria del DR-CAFTA busca que este acuerdo se convierta en una herramienta útil para consolidar los avances económicos y a la vez impulsar procesos de reforma y modernización en algunas de las áreas críticas como la facilitación del comercio, las reformas institucionales y el marco de normatividad, y en las áreas de innovación y educación.

El Banco Mundial ha identificado algunas prioridades para cada uno de los países de la región que deberían de constituirse como elementos esenciales de la agenda complementaria del DR-CAFTA. Los desafíos principales para Costa Rica se relacionan con las necesidades de mejorar la calidad de las carreteras, la eficiencia de los puertos y aduanas, el aumento de la profundidad del sector financiero, y la calidad y cobertura de la educación secundaria. Para El Salvador, las prioridades se deberán dirigir a la calidad de las carreteras, la reducción de los costos de transporte, y el fortalecimiento de la gobernabilidad, así como a mejoras en la calidad y la cobertura de la educación secundaria. Ambos países deberían dedicar más fondos públicos a la investigación y el desarrollo (acompañados de actividades de monitoreo y evaluación cuidadosas para evaluar sus resultados), mejorar el vínculo entre los esfuerzos públicos de investigación y las necesidades del sector privado en innovación e incrementar sus capacidades para hacer respetar las normas de propiedad intelectual. Además de afrontar las deficiencias en la mayoría de las áreas identificadas para Costa Rica y El Salvador, Guatemala necesita también profundizar en logros recientes en la mejora de la administración de sus aduanas y en la densidad de sus carreteras, además de poner más atención en el desarrollo de nuevos productos de exportación. En el área de educación, Guatemala debe centrar su atención en seguir ampliando la cobertura y la calidad de la educación primaria.

/Continúa

Recuadro 4 (Conclusión)

Los desafíos para Honduras y Nicaragua tienden a abarcar un conjunto más amplio de temas, ya que ambos enfrentan más limitaciones debido a su menor nivel de desarrollo. Ambos países necesitan fortalecer su gobernabilidad y avanzar en la mejora de la cobertura y la calidad de la educación primaria, mejorar la eficiencia operativa de sus puertos, e incrementar la calidad y densidad de sus carreteras. Asimismo, necesitan mejorar su capacidad de absorber conocimientos del exterior, fortalecer las instituciones a cargo de las políticas de innovación e incrementar los vínculos entre los programas de investigación y las necesidades del sector privado. Honduras necesita igualmente seguir mejorando en la administración y eficiencia de sus aduanas y reducir los costos y el tiempo requerido para registrar una nueva empresa. Aparte de las medidas específicas descritas, todos los países centroamericanos comparten una agenda regional que debe encaminarse a lograr una unión aduanera, lo que profundizaría los logros recientes en materia de reducción de costos de las transacciones comerciales dentro de la región. Además, es necesario avanzar en el desarrollo de una infraestructura que se beneficie de una perspectiva regional, incluyendo redes de carreteras principales y el desarrollo de puertos.

Los mecanismos para formular una política de comercio para la región centroamericana también deberán fortalecerse para asegurar una coherencia de compromisos bilaterales, regionales y globales futuros dentro del nuevo marco previsto por el DR-CAFTA. Asimismo, se necesita una mayor coordinación de las políticas de regulación clave (por ejemplo: las políticas de supervisión financiera, de competencia y de incentivos fiscales) para establecer la base de un mercado regional más sólido y más integrado en el futuro.

Así, cada uno de los países de la región en los próximos meses deberá elaborar una agenda complementaria que se adapte a sus necesidades particulares y que priorice la atención de los sectores más vulnerables al tratado, de forma que puedan enfrentar y aprovechar los retos y oportunidades del DR-CAFTA.

Fuente: Elaborado con base en información del BID (2005), “CAFTA-DR: Desafíos y oportunidades para América Central”, e información oficial de los países integrantes del DR-CAFTA.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

Desde una óptica generalizadora, la estrategia económica adoptada por los países de la SRNAL desde los años ochenta se resume en el énfasis que se asignó a la apertura comercial y la liberalización económica, la creación de un clima adecuado para las inversiones extranjeras y un entorno favorable de libre mercado. En este marco de orientación general, se fincó la búsqueda de expansión dinámica de las exportaciones, flujos ampliados de inversiones extranjeras y rápido cambio tecnológico, elementos de política que supuestamente darían por resultado un veloz crecimiento económico. La estrategia de orientación hacia fuera de los países de la SRNAL tuvo como factor detonante las preferencias comerciales otorgadas por el gobierno estadounidense, que facilitaron el acceso a su mercado; ese impulso contribuyó a definir el perfil productivo en la SRNAL y la naturaleza de la estrategia exportadora.

En los años noventa casi todos los países de la región tuvieron éxito en impulsar una rápida expansión de las exportaciones, que contribuyó a recuperar la senda del crecimiento, las inversiones y la creación de empleos, resultado que contrastó con la experiencia de la década de los ochenta de estancamiento, crisis de la deuda externa, caída de los ingresos y aumento de los índices de pobreza. Sin embargo, a la luz de los requerimientos, los resultados han sido calificados de insatisfactorios. El PIB por habitante se elevó a tasas reducidas, la inversión se comportó en forma volátil y con débil dinamismo y subsistió un agudo déficit de generación de empleos que mantuvo elevados coeficientes de pobreza, situación propicia a la migración internacional y la explosión de los sectores productivos informales de baja productividad.

No obstante que los países de la SRNAL experimentaron tasas de aumento de las exportaciones comparables a las de varios países del Este Asiático y de la economía chilena, no crecieron con igual rapidez que éstos. En este trabajo se argumenta que la SRNAL mostró una débil capacidad para extraer un mayor crecimiento del auge exportador. Esta divergencia se reflejó en un avance volátil y lento de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión, en contraste con la acelerada expansión de estos componentes tanto en los países asiáticos como en la economía chilena. Aun más, se produjo una trayectoria divergente entre el crecimiento del producto orientado a las exportaciones y el PIB no exportable, de tal manera que la lenta expansión de la demanda interna se satisfizo con un fuerte incremento de las importaciones. En particular, sobresale el lento crecimiento por habitante de la producción agropecuaria, la producción manufacturera no exportadora y la producción de servicios básicos, cuyo producto por habitante evolucionó en forma mediocre y en algunos casos mostró retrocesos.

En este trabajo se aduce que el desempeño descrito de la SRNAL se debió en gran medida a la modalidad de la estrategia económica adoptada, la cual difirió en varios aspectos cruciales con respecto a la de los países del Este Asiático. Éstos buscaron en forma premeditada vincular la expansión exportadora con el fortalecimiento del mercado interno; combinaron la guía de las fuerzas del mercado con la intervención en la economía a través de procesos de coordinación de actividades públicas y privadas. Mezclaron elementos ortodoxos de política económica con elementos heterodoxos para fomentar las exportaciones y crear capacidades industriales y tecnológicas autónomas. Aunque los países incluidos en la nueva generación de NICs

(principalmente Malasia, Indonesia y Tailandia) emprendieron una orientación más liberal, enfocada al mercado de atracción masiva de la IED como fuente de tecnología, también persiguieron objetivos de formación de capacidades industriales y habilidades tecnológicas internas. Todo ello redundó en una expansión vigorosa y sostenida de la demanda interna, tanto de inversión como de consumo, trayectoria que estuvo ausente en las economías de la SRNAL, que experimentaron bajo crecimiento económico por habitante y elevada volatilidad, en el marco de una estrategia que buscó recrear condiciones de mercados libres con reducida participación estatal.

Ante el panorama general descrito, en este trabajo se argumenta que la SRNAL padece un problema de lento crecimiento económico y escasa generación de empleos. Existen múltiples razones por las que la región requiere acelerar la tasa de crecimiento del PIB por habitante. Baste mencionar el cada vez mayor acervo de rezagos en materia de infraestructura económica y social, el aumento de la población en situación de pobreza en términos absolutos, la explosión de los sectores de actividad informal y la oleada de migraciones de fuerza de trabajo hacia Estados Unidos. Una abundante evidencia empírica señala que el crecimiento económico acelerado es clave para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por otra parte, se sugiere que la SRNAL necesita acelerar el crecimiento, combinando la integración externa con la integración interna, para lo cual es necesario adoptar políticas activas en las que se acoplen en forma apropiada elementos de política ortodoxa con políticas heterodoxas. De acuerdo con ciertas argumentaciones recientes sobre el desarrollo económico, ello se impone debido a que no existen mecanismos automáticos que potencien las derramas de crecimiento de los sectores y empresas líderes exportadoras con el resto de los sectores productivos.

Aunque persisten aún diversas fuerzas externas, asociadas a una multiplicidad de instituciones internacionales, las cuales imponen una férrea disciplina sobre la práctica del desarrollo económico, comienzan a manifestarse signos de flexibilidad en el ambiente internacional respecto de la política de desarrollo económico. Más interesante aún, se ha generado una nueva corriente de propuestas alternativas que plantean diversas opciones para impulsar el desarrollo de los países atrasados. Éstas parten de criticar al paradigma económico vigente y argumentan que mayor integración externa, como recomienda la visión predominante, no es sinónimo de mayor integración interna. El desarrollo económico, se indica, sigue siendo un problema que se resuelve en el ámbito interno. Por ende, para lograr la integración interna, que vincule a regiones, sectores productivos y la población marginada del proceso económico, en el nuevo contexto de la apertura y globalización, se requieren políticas activas.

A fin de ilustrar la naturaleza de las políticas alternativas recomendadas, en este trabajo se mencionan los principales lineamientos de políticas activas, siempre partiendo de la base de que toda intervención de política requiere de un diagnóstico específico que identifique los principales cuellos de botella que obstaculizan el crecimiento económico a nivel macro, micro y regional. La integración interna parte de la diversificación productiva, para lo cual se debe actuar en dos áreas fundamentales: el fortalecimiento de la dinámica exportadora y su vinculación con el resto de la economía, y el fortalecimiento de la producción destinada a la demanda interna. El primer aspecto ha sido materia de diversos análisis y recomendaciones, y el segundo incluye detonar la producción agropecuaria y la industria rural por medio de “paquetes de políticas” que han demostrado su eficacia en otros países de crecimiento exitoso. El desarrollo de la oferta y la demanda interna dentro de los mercados internos, sobre todo en regiones y sectores rezagados, incluye el aprovechamiento de los mercados subregionales (el centroamericano, y entre esa

región y México), que cuentan con un perfil muy similar y que han mostrado tener un elevado potencial de impulso de la producción. En el mismo tenor, se revisa el caso de la inversión en infraestructura productiva como gran detonador del crecimiento y de la generación de empleos y la integración interna, regional y productiva. Finalmente, se mencionan dos grandes problemas que aquejan al fortalecimiento del crecimiento económico: la coordinación de actividades productivas, especialmente en el caso de inversiones complementarias por fallas de información, y el papel de las instituciones apropiadas, específicamente de la reconstrucción y la creación de instituciones e instrumentos de política, tras un período de destrucción y obsolescencia de instituciones. En contraste con la recomendación de la corriente principal que enfatiza la creación de instituciones para que los mercados funcionen y se produzca el crecimiento económico, las opciones alternativas, guiadas por las experiencias útiles de los países exitosos del Este Asiático y las más recientes de China y la India, sugieren el acoplamiento del desarrollo institucional específico con las necesidades que plantea una política de aceleración del crecimiento.

El planteamiento de las políticas activas conduce necesariamente a la reflexión sobre el “espacio del desarrollo económico” y los “márgenes de maniobra de las políticas”. Se parte de la apreciación de que hoy los países en desarrollo encuentran mayores restricciones para implementar políticas de desarrollo respecto de las que en el pasado enfrentaron los países ya desarrollados o apenas unas décadas atrás los países de crecimiento económico exitoso. El espacio está restringido por la normatividad y disciplina que ejercen diversas organizaciones internacionales, entre ellas la OMC, los bancos, los inversionistas institucionales, las empresas calificadoras privadas y los organismos financieros internacionales. Un punto de partida para las políticas activas, sobre el cual existen amplio consenso, es tomar como referencia los principios económicos generalmente aceptados, tal como la necesidad de mantener políticas macroeconómicas sanas, con estabilidad de precios, cuentas públicas sanas y equilibrios externos, y solidez de sistemas financieros. Una vertiente de las políticas públicas se refiere al manejo anticíclico de la economía, a fin de preservar un crecimiento robusto y sostenido en el largo plazo, evitando oscilaciones dañinas. Es importante evitar caer en situaciones de desequilibrio macroeconómico que conduzcan a solicitar el apoyo financiero de los organismos financieros internacionales, a fin de preservar márgenes de maniobra de la política pública. Se reconoce que el tipo de cambio real constituye un instrumento de fomento de la producción exportable y de diversificación productiva. Ello contrasta con la visión de la variable cambiaria como un instrumento más de equilibrio financiero, la cual ha producido una tendencia a la apreciación cambiaria en la mayoría de los países de la SRNAL en los últimos 15 años, situación que se ha exacerbado por el ingreso de capitales de corto plazo y la abultada corriente de remesas familiares, en un contexto económico de bajo crecimiento. También se discute el espacio de la política fiscal, poniendo énfasis en las condiciones que posibilitan una expansión del gasto público orientado a la inversión en infraestructura. Asimismo, se reflexiona sobre la necesidad de contar con capacidades técnicas de alto nivel en el sector público para instrumentar una eficiente política activa de fomento a la diversificación productiva. Una discusión de importancia se refiere a los márgenes de maniobra existentes bajo las reglas de juego vigentes de la OMC para el fortalecimiento de la producción y diversificación industrial. Finalmente, se argumenta que la diversidad de temas considerados en este trabajo converge en la llamada agenda complementaria que suscitó la negociación del acuerdo de libre comercio e inversiones entre los Estados Unidos, los países centroamericanos y la República Dominicana. De acuerdo con las discusiones al respecto, se establece que el desarrollo económico no es el objetivo del acuerdo mencionado; más bien, éste recae en el ámbito de políticas internas que deben adoptar los países.

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, A. H. (2001), *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Oxford University Press.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2005), *DR-CAFTA: Challenges and opportunities for Central America*. Central American Department of Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region.

_____ (2004), *A decade of development thinking*, preparado por Eduardo Lora, Carmen Pagés, Hugo Panizza y Ernesto Stein, Research Department, Washington, D.C.

_____ (2002), *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo*, preparado por Agosin, M. R. Machado, P. Nazal, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, noviembre.

Banco Mundial (2005a), *Economic Growth in the 1990s. Learning from a decade of reform*, Washington, D. C.

_____ (2005b), *Pro Poor Growth in the 1990s. Lessons and insights from 14 countries*, con Agence française de développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit y Entwicklung and UK department for international development, Washington, D. C.

_____ (1993), *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Vigésimo octavo período de sesiones*, México, D. F., 3 al 7 de abril de 2000.

_____ (2002), *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la Región Norte de América Latina* (LC/MEX/L.539), México, 30 de agosto.

_____ (2003a), *Trabajo, desigualdad y pobreza. Tendencias recientes en la Región Norte de América Latina* (LC/MEX/L.553), México, mayo.

_____ (2003b), *Panorama social de América Latina, 2002-2003* (C/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto.

_____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Trigésimo período de sesiones. San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio de 2004.

_____ (2005), *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago, Chile.

- Ching-Yuan Lin (1988), "East Asian and Latin America as contrasting Models", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36 N° 3, abril.
- Chang (1994), *Kicking Away the ladder; development strategy in historical perspective*, Anthem London, Press.
- Clark, X. y J. Tavares (2000), *A quantitative approach using the gravity equation*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper 748, febrero.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano) (2003), "Determinantes del crecimiento económico de Centroamérica y República Dominicana", San José, octubre.
- De Janvry, A., y E. Sadoulet (1996), *Growth, Inequality and Poverty in Latin America. A Causal Analysis 1970-1994*, Department of Agricultural and Resources Economics, Division of Agriculture and Natural Resources, Working Paper N° 784, febrero.
- De María y Campos, Mauricio (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las últimas tres décadas*, CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad, Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005a), *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, editado por Rodlauer M. y A. Schipke, Occasional Papers N° 243, julio.
- _____ (2005b), *Public Investment and Fiscal Policy Lessons from de Pilot Country Studies*, Fiscal Affairs Departement, abril.
- Henderson, J. Vernon, Shalazy Zmarak y Anthony J. Venables (2001), "Geography and Development", *London Journal of Economic Geography*, vol. 1, enero.
- Hirschman, A. (1958), *The theory of economic development*, Yale University Press.
- Kuznets, P. W. (1988), "An East Asian model of economic development: Japan, Taiwan and South Korea", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, N° 3, abril.
- Jomo, K. S. (2004), "Southeast Asian developmental states in comparatives East Asian perspective", trabajo presentado en el Taller organizado por la CEPAL, IDEAS, FLACSO y UNAM: Obstáculos al desarrollo y la Alternativas Estratégicas en la Coyuntura actual. ¿Qué enseñan las experiencias de algunos países?, México D. F., 7 y 8 de octubre.
- Lall, S. (1994), *Industrial Policy: The Role of Government in promoting Industrial and Technological Development*, UNCTAD, Review.
- _____ (1996), *Learning from the East Asian Tigers*, Macmillan, Londres.

- _____ (2000), “The technological strategy and performance of developing countries manufactured exports: 1985-1998”, *Working Paper N° 44*, Queen Elizabeth House, Oxford University.
- _____ (2002), “The employment impact of globalization in developing countries”, *Working Paper N° 93*, Queen Elizabeth House, Oxford University.
- _____ (2004), “Reinventing strategy: the role of government policy in building industrial competitiveness”, Trade and Industrial Policy Strategies, *Working Paper 9-2000*.
- Lall, S., M. Albaladejo y M. Mesquita (2004), *Latin American Industrial Competitiveness and the Challenge of Globalization* Interamerican Development Bank, INTAL-ITD Occasional Paper–SITI-05, junio.
- Mai Linh, Le Thi (2005), “Desempeño económico, actores y mecanismos de intermediación en países seleccionados del Este Asiático”, trabajo presentado como parte de la pasantía realizada en CEPAL-México, octubre 2004-mayo 2005, inédito.
- Martínez, J.O., Paunovic, I. y Rivas J.C. (2005) “La volatilidad del crecimiento económico en los países de la Región Norte de América Latina”, inédito.
- Matzuyama, K. (2000), “El desarrollo económico como problema de coordinación, en Masahiko, Hyung-Ki Kim Aoki y Masahiro Okunno-Fujiwara”, *El Papel del Gobierno en el Desarrollo Económico del Asia Oriental*, Análisis Institucional Comparado, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mcdonagh, Perpetua y Commins Patrick, “Food chains, small-scale food enterprises and rural development: illustrations from Ireland”, *International Planning Studies*, vol. 4, N° 3.
- Melchior, Arne (2000), “Globalization and industrial location, the impact of trade policy when geography matters”, Norwegian Institute of International Affairs, Working Paper, 608, diciembre.
- Moguillansky, G. (1999), “La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?”, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Santiago de Chile.
- Narula, R. (2002), “Switching from import substitution to the New Economic Model” in Latin America: a case of not learning from Asia”, presentado en la Strategic Management Society Annual Conference, París, 22 a 25 de septiembre de 2003, Latin American/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association, *Working Paper N° 4*, diciembre.
- Nayyar, D. (1999), “Globalization and development”, *Paper prepared for the High Level round Table on Trade and Development: Directions for the twenty-first Century*, UNCTAD, Bangkok, 12 de febrero de 2000.

- _____ (2006), *Development through Globalization?*, UNU-WIDER, Research Paper No. 2006/29, United Nations University.
- Nurkse, R. (1953), *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ocampo, J. A. (2004a), *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL, Grupo Editorial Norma, México.
- _____ (2004b), *El desarrollo económico en los albores del Siglo XXI*, CEPAL-Alfaomega, Colombia (Introducción).
- _____ (2000), “Developing countries anticiclical policies in a globalized world”, CEPAL, *Series Temas de Coyuntura N° 13*, Santiago de Chile, noviembre.
- Palley (2002), “Domestic-demand led growth. A new development paradigm. Why it is needed and how to make it happen”, paper presented at the Alternative Development Conference, sponsored by New Rules for Global Financial Coalition, 22 a 224 de mayo, Washington, D. C.
- Paunovic, I. y Martínez, J. O. (2003), *El impacto fiscal de CAFTA-DR en los países Centroamericanos*, CEPAL, México.
- Pinto, Aníbal (1970), “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural” de la América Latina, *El trimestre Económico*, vol. 37 (1), México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Ranis, Gustav (1998), “Éxitos y fracasos de la experiencia de desarrollo desde los años ochenta”, en Emmerij y Núñez del Arco (comp), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, D. C.
- Rienhardt, Nola (2000), “Back to basics in Malaysia and Thailand: The role of resource based exports in their export-led growth”, *World Development*, vol. 28, N° 1.
- Rodrik, D. (1998), “The debate over globalization. How to move forward by looking backward”, Harvard University, paper prepared for a conference on the Future of the world trading system, Institute of International Economics, Washington D. C., 15 de abril.
- _____ (1999), “The new global economy and the developing countries; making openness work”, Johns Hopkins University Press.
- _____ (2000), “Development strategies for the next century”. Harvard University, febrero.
- _____ (2003), “Growth strategies”, National Bureau of Economic Research, Working paper 10050, Cambridge Mass., octubre.

- _____ (2005a), “Políticas de diversificación económica”, *Revista de la CEPAL No. 87*, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2005b), *Rethinking growth strategies*, WIDER Annual Lectura 8, World Institute for Development Economic Research, (UNU-Wider).
- Ros, J. (2004), “El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas”, CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas N° 18*, Santiago de Chile, mayo.
- Rosas, P. y Sánchez R. (2004), “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 75 (LC/L.2182-P/E)*, octubre.
- Rosestein-Rodan, P. N., (1961), *Notes on the Theory of the Big Push, In Economic Development for Latin America*, editado por Ellis, H. S. y Wallich, H. C., St. Martin, Nueva York.
- Shiau, A., Kilpatrick J. y Mathews M. (2002), “Seven percent growth for Mexico?. A quantitative assessment of Mexico Investment requirements”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 24, Issues 7 y 8, noviembre.
- Stiglitz, J. (2004), “Globalization and growth in emerging markets”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 26, mayo.
- _____ (1996), *Some lessons from the East Asian miracle*, World Bank Research Observer 11.
- Trejos, Juan Diego (2005), “Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana (situación, desafíos y políticas)”, OIT, Foro Subregional Tripartito para el Empleo, Tegucigalpa Honduras, 28 al 30 de junio de 2005.
- Wade, Robert Hunter (2003), “What strategies are viable for developing countries today? The world trade organization and shrinking of “development space”, Working Paper N° 31, Crisis States Programme, Development Research Center, London School of Economics, junio.
- Wang, Erik (2002), *Public infrastructure and economic growth: a new approach applied to East Asian Economies*, Department of Economics, National Chung Cheng University, Taiwan ROC, junio.
- Wang, Ha-Joon e Ilene Grable (2004), *Reclaiming Development*, Sed Books, Londres y Nueva York.
- War, P. G. (1989), “Export processing zones. The economics of enclave manufacturing”, Working paper, Banco Mundial.
- Weller, J. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica y CEPAL.

World Economic Forum (2005), "Growth competitiveness index rankings 2004 and 2005 comparisons" (www.weforum.org).

Young, A. (1993), *Lessons from the East Asian NIC's: A contrarian view*, Working Paper N° 4482, National Bureau of Economic Research, Cambridge Mass, octobre.