

# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Nota editorial OSVALDO SUNKEL Y ANDRÉ HOFMAN	7
Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina JOSÉ ANTONIO OCAMPO	9
La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica JOSÉ LUIS MACHINEA	33
Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo RICARDO FRENCH-DAVIS	57
La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional OSVALDO ROSALES V.	77
Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo ROBERT DEVLIN Y GRACIELA MOGUILLANSKY	97
Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes MANUEL R. AGOSIN	117
Chile: hacia un desarrollo inclusivo RICARDO INFANTE Y OSVALDO SUNKEL	135
Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala OTTONIEL MONTERROSO-RIVAS	155
Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo RICARDO BIELSCHOWSKY	173

ALICIA BÁRCENA  
*Secretaria Ejecutiva*





# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



CEPAL

OSVALDO SUNKEL  
*Presidente del Consejo Editorial*

ANDRÉ HOFMAN  
*Director*

MIGUEL TORRES  
*Editor Técnico*

La *Revista CEPAL* —así como su versión en inglés, *CEPAL Review*— se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La suscripción anual (tres números) a la *Revista CEPAL* en español cuesta 30 dólares y la suscripción por dos años, 50 dólares. Los precios de la *Revista* en inglés son de 35 y 60 dólares, respectivamente. El precio del ejemplar suelto en español o inglés es de 15 dólares, incluidos los gastos de envío.

El texto completo de la *Revista* puede también obtenerse en la página web de la CEPAL, ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)) en forma gratuita.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

*Esta Revista, en su versión en inglés CEPAL Review, es indizada en el Social Sciences Citation Index (SSCI) publicado por Thomson ISI y en el Journal of Economic Literature (JEL), publicado por la American Economic Association*



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para suscribirse, envíe su solicitud a Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, o al fax (562) 210-2069 o a [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl). El formulario de suscripción puede solicitarse por correo postal o electrónico o descargarse de la página web de la *Revista*: <http://www.cepal.org/revista/noticias/paginas/5/20365/suscripcion.pdf>.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 978-92-1-323246-0

LC/G. 2400-P

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2009. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2008”, o el año correspondiente.

## Í N D I C E

<b>Nota editorial</b>	<b>7</b>
<i>Oswaldo Sunkel y André Hofman</i>	
<b>Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina</b>	<b>9</b>
<i>José Antonio Ocampo</i>	
<b>La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica</b>	<b>33</b>
<i>José Luis Machinea</i>	
<b>Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo</b>	<b>57</b>
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
<b>La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional</b>	<b>77</b>
<i>Oswaldo Rosales V.</i>	
<b>Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo</b>	<b>97</b>
<i>Robert Devlin y Graciela Moguillansky</i>	
<b>Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes</b>	<b>117</b>
<i>Manuel R. Agosin</i>	
<b>Chile: hacia un desarrollo inclusivo</b>	<b>135</b>
<i>Ricardo Infante y Oswaldo Sunkel</i>	
<b>Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala</b>	<b>155</b>
<i>Otoniel Monterroso-Rivas</i>	
<b>Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo</b>	<b>173</b>
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>196</b>

### **Notas explicativas**

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.

— La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

– Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2006/2007.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2006-2007, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra “*toneladas*” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “*dólares*”, a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

## Nota editorial

Con el número 97 de esta publicación, en adelante denominada *Revista CEPAL*, se inicia una nueva etapa que incluye la formación de un Consejo Editorial, la ampliación de su línea editorial y un renovado diseño de portada, atendiendo así a la necesidad de reflejar los escenarios cambiantes de la realidad contemporánea. Esta se caracteriza por una acumulación generalizada de sucesivas transformaciones socioeconómicas, institucionales, políticas, ambientales, culturales y conceptuales que configuran un cambio de época.

La crisis financiera desencadenada a fines de 2008 amenaza con convertirse en un suceso económico de magnitud similar a la de la gran depresión de los años treinta del siglo pasado, que tuvo secuelas trascendentales de todo orden. Ella se da en un contexto de crecientes problemas de sustentabilidad ambiental, como la agudización del calentamiento global y las crisis energética y alimentaria, todo ello en medio de aceleradas innovaciones científicas y tecnológicas y de la intensificación de sus interacciones. También han surgido otros fenómenos tales como la movilización creciente de los sectores sociales más postergados, el recrudecimiento de los conflictos internos e internacionales y la modificación del entorno mundial de países y regiones que han conducido a una profunda reconsideración doctrinaria respecto del enfoque más apropiado para lograr el desarrollo socioeconómico y político de nuestros países.

Por consiguiente, tenemos que revisar, modificar, ampliar y diversificar nuestros mapas cognoscitivos e integrar visiones más completas y realistas, así como menos ideologizadas y dogmáticas, que nos permitan aprehender la complejidad del actual proceso de cambios y ayudar, en la medida de lo posible y sin perder especificidad disciplinaria, a rediseñar los enfoques, estrategias y políticas públicas para ajustarlos a las nuevas realidades.

*Revista CEPAL* se ha propuesto el desafío de contribuir, desde una perspectiva regional e institucional,

al esclarecimiento de la naturaleza de los procesos descritos y de sus consecuencias en los diferentes países de la región. Para estos propósitos, se creó un amplio Consejo Editorial integrado por algunos de los más connotados investigadores de los diversos aspectos del desarrollo, tanto de América Latina y el Caribe como del resto del mundo, procurando que representara la diversidad de nuestra región y otras experiencias relevantes. También forman parte del Consejo algunas de las personalidades que se desempeñaron anteriormente en la CEPAL, así como funcionarios de la sede de Santiago y de las distintas sedes subregionales y oficinas nacionales.

A fin de que el contenido de *Revista CEPAL* fuera reflejando los profundos cambios que se están produciendo en la actualidad, en esta oportunidad se invitó a destacados especialistas a que colaboraran con un artículo sobre los diversos aspectos y posibles efectos de la crisis financiera y económica global, para contribuir así al debate sobre sus orígenes y respecto de los enfoques y políticas que sería necesario adoptar para superarla y avanzar hacia un desarrollo más incluyente y sustentable. Nuestros agradecimientos a los autores que, sometidos a las exigencias editoriales habituales de esta publicación, hicieron un esfuerzo especial por cumplir con ellas pese al reducido espacio de tiempo disponible.

*Revista CEPAL*, manteniendo su compromiso de rigurosidad académica e independencia editorial, hace extensiva esa invitación a todos los investigadores de la región y de otras latitudes que deseen aportar al esclarecimiento de la naturaleza de los numerosos desafíos contemporáneos y a la definición de las políticas adecuadas para enfrentarlos.

Oswaldo Sunkel  
Presidente del Consejo Editorial  
*Revista CEPAL*

André Hofman  
Director  
*Revista CEPAL*



**PALABRAS CLAVE**

Crisis financiera  
Globalización  
Condiciones económicas  
Países en desarrollo  
Remesas  
Comercio internacional  
Comercio de productos básicos  
Movimientos de capital  
Indicadores económicos  
América Latina

# Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina

*José Antonio Ocampo*

**E**n este ensayo se sostiene que si bien se ha superado la iliquidez total que caracterizó la fase más severa de la crisis financiera desatada en septiembre de 2008, el crédito y la actividad productiva de los países industrializados se están contrayendo aceleradamente y el sistema financiero sigue descapitalizado. De los canales externos de transmisión de la crisis hacia América Latina, la disminución de las remesas es el menos importante. Los efectos negativos más generalizados serán la caída del volumen de comercio internacional y el marcado deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos. Además, queda por delante una etapa de financiamiento externo privado muy restringido. Las economías de la región llegan a la crisis con mayor fortaleza que en el pasado, vinculada fundamentalmente al menor endeudamiento público externo y al elevado nivel de reservas internacionales, pero ella solo servirá para mitigar en parte las repercusiones de la peor coyuntura económica mundial desde la gran depresión de los años treinta.

José Antonio Ocampo  
Profesor de la Universidad de Columbia,  
Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL,  
Ex ministro de Hacienda y Crédito Público,  
Colombia

✉ [jao2128@columbia.edu](mailto:jao2128@columbia.edu)

# I

## Introducción

Como se reconoce ampliamente, la economía mundial está experimentando la peor crisis financiera que se haya producido desde la gran depresión de los años treinta del siglo XX. Aunque el mundo industrializado puede evitar una contracción de la actividad productiva tan profunda como la de ese entonces, también es evidente que atraviesa por la recesión más intensa desde la Segunda Guerra Mundial. Por lo demás, los límites entre una “recesión” y una “depresión” nunca se han aclarado del todo. La crisis está llegando a todos los rincones del planeta. Dado el papel de China como bastión del dinamismo económico mundial en las últimas décadas, la contracción de sus exportaciones en noviembre y diciembre de 2008 y el virtual estancamiento de la economía durante el último trimestre del mismo año son la constatación más evidente de que la crisis mundial es muy profunda.

En el caso de América Latina, la coyuntura marcadamente favorable del período 2003-2007, basada en una combinación inusual de auge financiero, bonanza excepcional de precios de los productos básicos y nivel elevado de remesas de los trabajadores migrantes, también ha llegado a su fin. Ya a lo largo de 2008 varias economías de la región experimentaron una desaceleración importante, entre ellas Colombia, México, República Bolivariana de Venezuela y casi todas las economías más pequeñas de Centroamérica y el Caribe. Como se verá, la abundancia de financiamiento se redujo desde el tercer trimestre de 2007, coincidiendo con la primera fase de la crisis financiera en los Estados Unidos. A su vez, a mediados de 2008 se inició la baja de precios de los productos básicos. Pero fue el colapso financiero mundial de mediados de septiembre de 2008 lo que desencadenó los cambios más profundos, al paralizar el crédito, elevar marcadamente los márgenes de riesgo, convertir la caída de los precios de los productos básicos en un desplome y desencadenar una profunda recesión en el mundo industrializado. Incluso las economías latinoamericanas que habían mantenido un alto y aún

creciente dinamismo hasta el tercer trimestre de 2008, como Brasil y Perú, se estrellaron contra la pared.

Visto en retrospectiva, lo peculiar del mundo en desarrollo fue su relativa capacidad de aislarse de la primera fase de la crisis, gracias a la renovada bonanza de precios de los productos básicos, la relativa seguridad que representaba para los capitales externos el altísimo nivel de las reservas internacionales y el dinamismo persistente de las grandes economías asiáticas. Esto dio lugar a la tesis, difundida entre otros por el Fondo Monetario Internacional (FMI), de que el mundo en desarrollo se “desacoplaría” de las tendencias adversas del mundo industrializado. Pero, utilizando la terminología de Calvo (2008), ese “veranillo” fue sucedido por el “vendaval” que desencadenó la crisis financiera mundial de septiembre de 2008. Entonces, se hizo evidente que la tesis del desacople no era más que una ficción.

En este ensayo se analizan los efectos de la crisis internacional en América Latina. Después de esta introducción, la segunda sección incluye unas reflexiones sobre la crisis financiera de los Estados Unidos. En la tercera se consideran los tres canales externos de transmisión de la crisis, vinculados a la inversión de los mecanismos que generaron el auge precedente. La cuarta contiene algunas consideraciones sobre la vulnerabilidad de los países de la región y se termina con una breve sección de conclusiones.

Como se hará evidente en la segunda sección, al momento de finalizar la redacción de este ensayo (enero de 2009) la situación internacional continuaba siendo muy fluida. Debido a su severa descapitalización, el sector financiero mundial no había encontrado un punto de estabilidad y el crédito seguía en fase de contracción, mientras que la actividad económica y el comercio internacional decrecían a un ritmo acelerado. Lo que esto indica es que todavía se desconocía la intensidad y duración de la crisis. Al mismo tiempo, se estaban poniendo en marcha nuevos paquetes macroeconómicos, entre ellos la segunda fase del plan de rescate financiero de los Estados Unidos, el programa fiscal anunciado por la administración Obama y el nuevo paquete de rescate financiero anunciado por el gobierno británico. En este sentido, muchas de las reflexiones contenidas en este ensayo están sujetas a futuras contingencias.

---

□ El autor agradece la colaboración de María Paula Carvajal en la elaboración de este documento. El ensayo se realizó para el proyecto “Estado, democracia y mercado: informe regional sobre la democracia en América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

## II

### La crisis financiera mundial

En enero de 2009 se había cumplido ya un año y medio desde la crisis que desencadenó la titularización de las hipotecas de baja calidad en Estados Unidos. Además, habían pasado cuatro meses desde la fatídica semana que se inició el domingo 14 de septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, uno de los cinco grandes bancos de inversión estadounidenses y el rescate de otro de ellos, Merrill Lynch, que pasó a ser una subsidiaria del Bank of America; Bear Stearns, que había recibido ayuda en marzo, entró en proceso de fusión con J.P. Morgan Chase. La semana continuó con el rescate de la principal empresa de seguros, American Insurance Group (AIG), la venta forzosa de los activos del principal banco de ahorro y crédito —Washington Mutual— y de uno de los bancos comerciales más grandes, Wachovia. Muchos otros de menor tamaño habían venido quebrando y han seguido haciéndolo desde entonces. Además, algunos bancos de inversión aún independientes como Goldman Sachs y Morgan Stanley —el grupo financiero japonés Mitsubishi UFJ adquiriría en octubre una quinta parte de la propiedad del segundo ellos— se convirtieron en sociedades de inversión (*holdings*) bancarias, pasando de esta manera a la supervisión de la Reserva Federal. El miércoles 17 y el jueves 18 de septiembre el sistema financiero de los Estados Unidos estuvo a punto de sufrir un colapso total y se inició un período que vino a llamarse de “congelamiento” del crédito, que en su momento más crítico implicó la paralización del crédito interbancario y de la emisión de valores comerciales de corto plazo. Durante esa semana se desencadenó también una secuencia de quiebras de los bancos europeos, que todavía no se detiene. Cabe señalar que algunos bancos británicos habían enfrentado dificultades desde antes.

Como lo ha señalado el gran historiador económico Charles Kindleberger (Kindleberger y Aliber, 2005), la frecuencia de las crisis financieras es un hecho recurrente en la historia del capitalismo. Además, desde los años sesenta se ha acentuado el surgimiento de perturbaciones financieras de distinto tipo, coincidiendo con diversos procesos de liberalización económica mundial (Bordo y otros, 2001). En el caso de los Estados Unidos, esta es la tercera crisis bancaria de las últimas décadas. La primera fue la crisis latinoamericana de la deuda, que fue hábilmente manejada a fin de que América Latina

pagara los costos e incluso no quedara registrada como lo que también fue, esto es, una quiebra de los principales bancos estadounidenses. La segunda fue la crisis del sistema de ahorro y crédito de los Estados Unidos a fines de los años ochenta y la tercera, la que se está experimentando en la actualidad. A ello podrían agregarse los grandes colapsos bursátiles, incluidos el “lunes negro” de octubre de 1987 y el estallido de la burbuja de títulos tecnológicos de comienzos del actual decenio, así como tres episodios de marcada caída del dólar, el último de los cuales ya se venía registrando hasta que la crisis de septiembre invirtió el fenómeno de manera transitoria.

Básicamente, la frecuencia de las crisis obedece a la incapacidad de los sistemas financieros de autorregularse, uno de cuyos corolarios es que las medidas de liberalización financiera contienen el germen de ellas. El problema fundamental, como lo señalara Minsky (1982) hace un cuarto de siglo, es que a medida que avanzan las bonanzas financieras tiende a aumentar la confianza, lo cual conduce a que los agentes financieros tomen posiciones cada vez más riesgosas en el sentido de que las obligaciones financieras superan sus ingresos corrientes o, visto desde la perspectiva de las hojas de balance, que aumenta el endeudamiento en relación con el capital (mayor apalancamiento). La lógica de este modo de operar durante los períodos de auge es incuestionable, porque permite obtener utilidades con poco capital, gracias a la inflación de precios de los activos que se autogenera. La bonanza termina, por lo tanto, con un nivel de endeudamiento excesivo de todos los agentes y escasa capitalización de las entidades financieras, lo que siembra la semilla de las quiebras tanto de los deudores como de los intermediarios financieros. Aunque esta lógica es recurrente, sin duda la crisis actual es la “prueba maestra” de que los mercados financieros, aun los más sofisticados, son incapaces de autorregularse.

Ante el colapso que experimentaron muchos países en desarrollo a partir de la secuencia de las crisis asiática, rusa y latinoamericana de fines del siglo pasado, la ortodoxia económica terminó por aceptar que las medidas de liberalización financiera deben acompañarse de mejor regulación y una supervisión prudencial —lo que ya había ocurrido en varios países de América Latina tras la crisis de la deuda de los años ochenta—. Pero esta

recomendación no se aplicó al centro del capitalismo financiero mundial, en el que continuó el proceso de desregulación. Entre otras cosas, este se tradujo en la eliminación definitiva, en 1999, de las fronteras entre la banca de inversión y la banca comercial que se habían establecido en los años treinta del siglo XX y en la liberalización, en 2004, de los requisitos de capital de la banca de inversión, lo cual la condujo a duplicar los niveles de apalancamiento en los años siguientes. Además, no hubo regulación alguna respecto de “innovaciones financieras” como las hipotecas de baja calidad, su titularización o la proliferación de derivados financieros, entre los cuales destacan los nuevos seguros de crédito a los que podría denominarse “permutas del riesgo de incumplimiento del deudor” (*credit default swaps*). Tampoco hubo un intento por frenar, mediante la fiscalización, la multiplicación de los activos financieros no incluidos en el balance de las entidades más reguladas (los bancos) y tampoco se aplicó regulación alguna a nuevos intermediarios como los fondos de inversión alternativa (*hedge funds*).

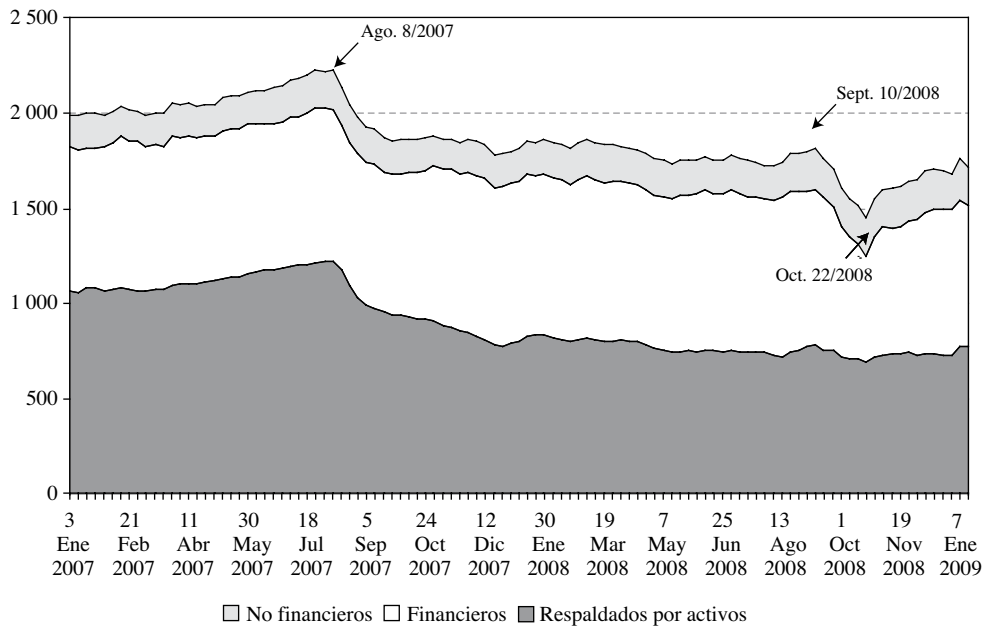
A lo anterior se agrega que muchos agentes no bancarios se fueron especializando en la transformación de los plazos —esto es, captar recursos a corto plazo mediante emisiones de bonos para prestarlos o

invertirlos a largo plazo—, generando una especie de “sistema bancario en la sombra”. Esta es una función que tradicionalmente se ha asignado a los bancos comerciales y que se torna muy problemática durante las crisis. Una de sus manifestaciones más desastrosas es el retiro de depósitos desde los bancos, un problema que si bien no ha estado enteramente ausente durante la crisis actual, ha tendido a desaparecer mediante la difusión de los seguros sobre depósitos. Sin embargo, como los agentes no bancarios no tienen acceso a estos seguros —y puesto que su alcance es limitado—, el problema se ha manifestado ahora en retiros masivos desde los fondos mutuos, de inversión alternativa y otros.

Las respuestas iniciales de las autoridades económicas giraron en torno al mejoramiento de las líneas de provisión de liquidez y la reducción de las tasas de intervención de los bancos centrales, es decir, al desempeño eficaz de su función de prestamistas de última instancia. Las primeras medidas de acceso a las líneas de rescate de la Reserva Federal se anunciaron a mediados de agosto de 2007, poco después de iniciado el colapso del mercado de títulos financieros respaldados por hipotecas (en el gráfico 1 se aprecia uno de los aspectos de ese colapso, que tuvo lugar en el mercado de

GRÁFICO 1

**Estados Unidos: valores comerciales en circulación**  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Sistema de la Reserva Federal, FRB\_CP-1 Series, Washington, D.C.

valores comerciales titularizados). En septiembre de 2007, redujo por primera vez las tasas de intervención. Entre los principales bancos centrales del mundo, la Reserva Federal ha sido agresiva en ambos campos, seguida por el Banco de Inglaterra, en tanto que el Banco Central Europeo ha tenido una actitud mucho más conservadora. Las líneas de crédito se multiplicaron a lo largo del tiempo y pudieron utilizarlas una serie de intermediarios que jamás habían tenido acceso a ellas. El primer paso en esta dirección se tomó en Estados Unidos en marzo de 2008, a raíz de la quiebra de Bear Stearns, cuando se permitió que los bancos de inversión accedieran a líneas específicas de crédito de la Reserva Federal.

Durante la primera fase de la crisis, que se extendió desde mediados de agosto de 2007 hasta la quiebra de Bear Stearns en marzo de 2008, se produjo un marcado deterioro del mercado de valores respaldados por hipotecas. El hecho de que muchos de estos títulos se encontraban en poder de intermediarios financieros, incluso sin figurar en el balance, contribuyó a generar una desconfianza recíproca respecto de la calidad de sus carteras, que con el tiempo se convertiría en el elemento más decisivo de la crisis. Inicialmente, el uso de las líneas de crédito creadas por la Reserva Federal fue moderado, pero se aceleró a partir de marzo de

2008, fecha que por lo tanto puede considerarse como el comienzo de una segunda fase de la crisis. Al mismo tiempo, se redujo el monto de bonos de la deuda pública que tenía en su poder y no había puesto a disposición de agentes privados en calidad de préstamos, lo que le permitió mantener el tamaño total de su cartera (véase el cuadro 1). La reducción de las tasas de intervención, que hasta marzo de 2008 fue muy pronunciada (entre tres y cuatro puntos porcentuales), se transmitió a los bonos del Tesoro a corto plazo, el mercado interbancario y las tasas de depósito y crédito del sistema bancario, pero las tasas del mercado de capitales (bonos empresariales y de los gobiernos estatales y locales) y de las hipotecas se mantuvieron prácticamente inalteradas (véase el cuadro 2).

La magnitud del colapso de mediados de septiembre 2008, en que se inicia la tercera fase de la crisis, tomó por sorpresa a las autoridades y al propio mercado. La paralización del crédito llevó al banco central a tomar medidas totalmente inesperadas, incluida la decisión de comprar valores comerciales por intermedio de una compañía de responsabilidad limitada —en realidad, un fondo administrado por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York— cuyos activos están respaldados por el gobierno federal. Este fue el mecanismo que se había

CUADRO 1

**Cartera de la Reserva Federal**  
(En miles de millones de dólares)

Semana terminada	Agosto 8 2007	Enero 2 2008	Marzo 12 2008	Sept. 10 2008	Nov. 12 2008	Enero 28 2009
Total créditos	850,6	891,7	869,2	888,3	2 198,2	1 989,9
Títulos federales en su poder, sin prestar	787,3	724,1	697,5	361,7	271,2	376,2
Créditos y cartera adquirida al sector privado	22,3	102,0	130,5	428,1	1 313,4	1 105,4
Líneas tradicionales <sup>a</sup>	22,3	62,0	70,5	132,9	193,8	89,5
Subasta de crédito		40,0	60,0	150,0	415,3	415,9
Préstamo de títulos federales				115,9	200,0	125,1
Facilidades para bancos de inversión					64,9	32,1
Valores comerciales respaldados con activos					80,2	14,6
Créditos al AIG						38,3
Otros					82,3	0,0
Cartera neta de valores comerciales en compañías de responsabilidad limitada					249,9	316,2
Cartera neta de Maiden Lane <sup>b</sup>				29,3	26,9	27,0
Cartera neta de Maiden Lane II y III <sup>c</sup>						46,7
Activos denominados en moneda extranjera y otros (Canjes con bancos centrales)	41,8	66,6	42,4	99,6	615,0	510,3
Flotante	-0,9	-1,0	-1,2	-1,0	-1,5	-2,0

Fuente: Sistema de la Reserva Federal, *Federal Reserve Statistical Release*, H.4.1, Washington, D.C., 2009.

<sup>a</sup> Operaciones con pacto de recompra, líneas primaria, secundaria y estacional, y préstamos de bonos del Tesoro a un día.

<sup>b</sup> Compañía de responsabilidad limitada creada para administrar la cartera de Bear Stearns.

<sup>c</sup> Compañía de responsabilidad limitada creada para administrar la cartera del AIG.

CUADRO 2

## Estados Unidos: tasas de interés seleccionadas

Semana terminada	Ago. 10 2007	Marzo 28 2008	Sept. 12 2008	Oct. 31 2008	Enero 16 2009	Enero 23 2009
Tasas de intervención						
Fondos federales	5,25	2,18	1,99	0,82	0,10	0,20
Redescuento	6,25	2,50	2,25	1,68	0,50	0,50
Interbancaria (Libor)	5,43	2,67	2,82	4,70*	1,11	1,14
Bonos del Tesoro						
1 mes	4,82	1,22	1,53	0,28	0,04	0,03
10 años	4,79	3,52	3,66	3,92	2,30	2,56
Certificados de depósito, 3 m. (mercado secundario)	5,43	2,74	2,79	3,45	0,85	1,05
Préstamos preferenciales	8,25	5,25	5,00	4,43	3,25	3,25
Bonos empresariales						
AAA	5,78	5,51	5,46	6,42	4,89	5,10
BAA	6,66	6,93	7,05	9,49	7,97	8,15
Bonos gobiernos estatales y locales	4,59	4,96	4,54	5,35	4,80	5,13
Hipotecas convencionales	6,59	5,85	5,93	6,46	4,96	5,12

Fuente: Sistema de la Reserva Federal, *Federal Reserve Statistical Release*, H.15, Washington, D.C., 1997.

\* Semana terminada el 15 de septiembre de 2008.

diseñado desde el mes de marzo para manejar la cartera de Bear Stearns y que se utilizaría para administrar la de AIG. Estas medidas representaron un cambio de enfoque en la política: de respaldar la liquidez del sistema se pasó a reactivar el crédito. Gradualmente, este objetivo incluyó la reducción de las tasas de interés de los créditos comerciales (destinados a la compra de vehículos, educación y tarjetas de crédito) e hipotecarios.

Como consecuencia de ello se han creado en forma masiva nuevas líneas de crédito cada vez más orientadas a todos los agentes del mercado: a los bancos comerciales y de inversión se agregaron ahora los intermediarios hipotecarios, los fondos mutuos e incluso los fondos de inversión alternativa. Los créditos otorgados por la Reserva Federal al sector privado y la adquisición de cartera privada aumentaron casi 900.000 millones de dólares entre la semana terminada el 10 de septiembre y la finalizada el 12 de noviembre, cuando esta última alcanzó su nivel más elevado. A ello se agregaron las líneas de crédito concedidas a otros bancos centrales del mundo. En este período de dos meses y algunos días, la cartera total de la Reserva Federal aumentó en 1.300 millones de dólares (poco más del 9% del PIB). Estos activos se financiaron con depósitos del gobierno en la Reserva Federal y mediante el excedente de reservas de los bancos depositadas en esta entidad —una de las manifestaciones de la acumulación de liquidez que

está teniendo lugar a lo largo y ancho del mundo— y que comenzaron a devengar intereses. Dado que las reservas bancarias forman parte de la base monetaria, esta última creció un 70% entre agosto y noviembre. Un proceso similar, aunque de menor magnitud, tuvo lugar en los demás bancos centrales de los países industrializados.

A estas medidas de los bancos centrales se sumaron los programas de rescate bancario encabezados por los distintos gobiernos. Al comienzo el panorama reveló la existencia de una descoordinación sin precedentes de las autoridades. En Estados Unidos, el partido de gobierno se opuso al rescate de 700.000 millones de dólares presentado por la administración Bush, que finalmente fue aprobado por el Congreso a comienzos de octubre gracias al apoyo de la oposición. En Europa, los gobiernos anunciaron una serie de iniciativas que competían entre sí, especialmente en materia de seguros sobre los depósitos. En general, las medidas introducidas por Gran Bretaña el 7 de octubre ordenaron los planes de rescate. Ante todo, se centraron en capitalizar las entidades financieras mediante fondos públicos, lo que en algunos casos ha implicado la nacionalización total de algunas de ellas (incluidos los gigantes hipotecarios Fannie Mae y Freddie Mac y el grupo AIG en los Estados Unidos). La segunda medida fue la ampliación del seguro sobre los depósitos y la garantía estatal de

algunas líneas de crédito, sobre todo interbancarias, mientras que la tercera consistió en crear fondos para la adquisición de “activos tóxicos”. Aunque este fue el centro de atención del paquete aprobado inicialmente en los Estados Unidos, posteriormente se abandonó como instrumento debido a las dificultades para hacer operativa la compra de activos complejos y heterogéneos. El rescate del Citibank anunciado a fines de noviembre de 2008 y el nuevo paquete británico de enero de 2009 representan una modalidad intermedia entre el segundo y el tercer tipo de medidas descritas, ya que los gobiernos asumieron una garantía pública sobre el exceso de pérdidas vinculadas a los activos tóxicos que continúan en poder de las instituciones (parte de ellos en el caso del Citibank). Curiosamente, hasta enero de 2009 los programas de rescate no habían incluido medidas de alivio para los deudores (en particular, los deudores hipotecarios pobres) y, pese a las presiones de algunos integrantes del Partido Demócrata estadounidense, tampoco se habían introducido modificaciones en la ley de quiebras que permitieran renegociar las hipotecas, al menos las de menor cuantía.

Las medidas aplicadas han servido para corregir algunas de las distorsiones más evidentes generadas por el colapso financiero de mediados de septiembre. La tasa de interés interbancaria, que se había elevado casi dos puntos porcentuales durante el mes posterior a la crisis, tendió a normalizarse desde mediados de octubre (véase el cuadro 2). La emisión de valores comerciales se reactivó después del mínimo alcanzado el 22 de octubre (véase el gráfico 1), mientras que las presiones sobre las líneas de crédito de la Reserva Federal se atenuaron desde mediados de noviembre (véase el cuadro 1). El ritmo de creación de base monetaria se redujo, pero no se interrumpió, generando una emisión acumulada de 855.000 millones de dólares entre agosto de 2008 y enero de 2009, equivalente a poco menos del 6% del PIB de los Estados Unidos.<sup>1</sup>

Por otra parte, contrariamente al objetivo de la política, la fuga hacia la calidad se manifestó al comienzo en una reducción de las tasas de interés de los bonos del Tesoro de muy corto plazo, que se convirtieron en un sustituto próximo al dinero, pero este proceso coincidió con un aumento de las tasas de mercado —o, lo que es equivalente, con un incremento significativo de todos los márgenes de riesgo—. Desde noviembre,

sin embargo, todas las tasas de interés comenzaron a reducirse, aunque mucho más que las correspondientes a los títulos del Tesoro a largo plazo. En su conjunto, y pese a que desde mediados de agosto de 2007 las tasas de la Reserva Federal han disminuido de 5 a 6 puntos porcentuales, algunas continúan superando los niveles de ese entonces (bonos de las empresas de menor nivel de calificación y de los gobiernos estatales y locales) y otras muestran reducciones modestas (bonos de las empresas altamente calificadas).

Esto significa que aunque la política estadounidense permitió superar la iliquidez total que caracterizó la tercera fase de la crisis, hasta enero de 2009 no había logrado reactivar el crédito, que entró más bien en un proceso de contracción generalizada en los últimos meses de 2008, cuando se amplió al crédito bancario. La inyección de capital público en los bancos ha sido un canal fundamental para darle algo de estabilidad al sistema, pero a comienzos de 2009 era evidente que este proceso no había culminado y que podría terminar en la nacionalización total de un conjunto más amplio de instituciones, especialmente en Gran Bretaña, pero también en los Estados Unidos y en algunos países de Europa continental. Por otra parte, no está claro que, en ausencia de una reactivación productiva, dicha capitalización sea suficiente para garantizar un mayor dinamismo del crédito.

Por su parte, la actividad económica ha venido experimentando una caída vertical, que en los países industrializados alcanzaría un ritmo anual equivalente del 5% al 6% en el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009.<sup>2</sup> Entre los analistas hay consenso en que la eficacia de la política monetaria en los Estados Unidos es muy reducida y en que el país se encuentra de hecho en una “trampa de liquidez”, que se expresa en particular en el atesoramiento de los títulos más líquidos —incluido el depósito del exceso de reservas de los bancos comerciales en la Reserva Federal— y en la marcada demanda de bonos del Tesoro a corto plazo. Por este motivo, la atención se ha desplazado hacia las medidas monetarias no convencionales antes mencionadas, orientadas directamente a reactivar y reducir el costo del crédito y a los paquetes fiscales. Estados Unidos ha anunciado el más grande de estos últimos, de unos 800.000 millones de dólares (poco menos del 6% del PIB). En otros países, los bancos centrales han

<sup>1</sup> De acuerdo con la serie H.3 de la Reserva Federal, en las dos últimas semanas de enero de 2009 la base monetaria se elevó a 1.698 millones de dólares, poco más del doble de la de agosto de 2008 (843.000 millones de dólares).

<sup>2</sup> Los anuncios del 30 de enero indican que el PIB de los Estados Unidos disminuyó a un ritmo del 3,8% en el último trimestre, pero los analistas esperan que esa cifra sea revisada en un sentido aun más negativo.

continuado la tarea, aún incompleta en Europa, de bajar las tasas de interés.

Una forma de resumir los sucesos recientes es señalar que la tercera fase de la crisis, caracterizada por la iliquidez total del sistema financiero, fue seguida desde noviembre por una cuarta en que ha desaparecido este problema, pero en que subsisten la severa descapitalización de las entidades financieras y la contracción del crédito y cuyo elemento dominante es el colapso de la actividad productiva en los países industrializados, que ha arrastrado a todo el mundo.

En 2009, la situación dependerá de la forma en que evolucionen los temas examinados. De acuerdo con la mayoría de las proyecciones de fines de 2008, en el segundo semestre del presente año las economías de los países industrializados, encabezadas por los Estados Unidos, tendrán un vuelco positivo. Es un escenario optimista. La experiencia del pasado en el mundo en desarrollo, al igual que la gran depresión en los Estados Unidos y la “década perdida” de Japón a fines del siglo XX, indican que en las crisis que como la actual implican menos apalancamiento y cambios radicales en los balances, el efecto recesivo tiende a ser fuerte y prolongado. La única proyección de 2008 que resultó acertada fue el escenario pesimista previsto por las Naciones Unidas, de acuerdo con el cual la recesión continuaría a lo largo del año 2009, generando una caída del 1,5% del PIB de los países industrializados y del 0,4% en el PIB mundial (Naciones Unidas, 2009, cuadro I.1). Dada la información reciente sobre la evolución de la actividad económica —incluida aquella sobre la marcada desaceleración de la economía china en el último trimestre de 2008—, incluso este escenario luce ahora optimista. El propio FMI (2009), que generalmente se cuenta entre los organismos optimistas en materia de

proyecciones económicas, señaló a fines de enero que el PIB mundial a precios de mercado disminuiría un 0,6%, casi dos puntos porcentuales menos que las estimaciones que había dado a conocer hace apenas dos meses antes. Por su parte, las proyecciones del sector privado son aún más pesimistas.

Conviene subrayar que a lo largo de la crisis uno de los principales problemas ha sido la falta de coordinación de las autoridades internacionales, con la notoria excepción de las medidas aplicadas por los bancos centrales a fin de mejorar la provisión de liquidez. Uno de los capítulos más recientes de esta descoordinación es la falta de consenso europeo sobre la necesidad de poner en marcha una política fiscal más expansiva. En todo caso, cabe recordar que Europa tiene estabilizadores automáticos más desarrollados que los Estados Unidos (en particular, seguros de desempleo más generosos) y que, por ello, sobre este país recae la responsabilidad de adoptar medidas fiscales discretivas ambiciosas. Mucho se ha discutido, además, si los paquetes fiscales deben o no centrar su atención en la expansión del gasto, para garantizar un efecto cierto sobre la demanda agregada, o incluir medidas tributarias cuyos efectos en la demanda agregada son más inciertos.

Por otra parte, nunca había sido más evidente que es preciso mejorar la institucionalidad para coordinar las políticas macroeconómicas mundiales y manejar la globalización financiera. De hecho, la crisis también ha revelado la necesidad de crear una nueva institucionalidad europea e incluso estadounidense en materia de reglamentación, debido a la complejidad institucional del sistema de regulación y supervisión prudencial en los Estados Unidos, que involucra un sinnúmero de agencias tanto federales como estatales.

### III

## Los canales externos de transmisión de la crisis

Como se señaló en la introducción a este ensayo, el auge que experimentó América Latina en el período 2003-2007 se basó en una combinación inusual de bonanza financiera, alza de precios de los productos básicos y alto nivel de remesas de los trabajadores migrantes. Por lo tanto, puede considerarse que la inversión de estas alteraciones positivas representa los tres canales externos de transmisión de la crisis hacia la región.

### 1. Las remesas

De los tres canales mencionados, la información más fragmentada de que se dispone es aquella sobre la evolución de las remesas de los trabajadores migrantes. En todo caso, sobre la base de las estadísticas de balanza de pagos de América Latina, está claro que el período de crecimiento acelerado de estas culminó en 2006. En los dos últimos años han aumentado a un ritmo más

pausado (3% medio), con una contracción moderada en 2008 en México. En este caso, la caída de la actividad constructora estadounidense fue el canal más importante de transmisión de la crisis a las remesas, dado que una proporción apreciable de los trabajadores del sector de la construcción de viviendas son migrantes mexicanos (13,8%, una cifra casi tres veces superior a la participación de mexicanos en la fuerza de trabajo de los Estados Unidos, que es del 5,1%) (J.P. Morgan, 2008). Es posible que la baja de la construcción en España, un destino muy importante de los migrantes colombianos y ecuatorianos, haya tenido un efecto similar.

Sin embargo, es difícil prever un descenso marcado de las remesas en su conjunto. De acuerdo con los pronósticos del Banco Mundial, en 2009 ellas más bien se estancarían (Ratha, Mohopatra y Xu, 2008). Más aún, el poder de compra de las remesas tendería a aumentar en la medida en que se acompañen de una depreciación de las monedas en los países receptores. Por eso, curiosamente, su continuidad podría tener un efecto estabilizador en el consumo de los hogares.

## 2. El comercio internacional

Durante el período de bonanza reciente de 2003 a 2006 el volumen de comercio mundial aumentó un 9,3% anual, duplicando con creces el incremento de la producción mundial a precios de mercado (3,8%) (Naciones Unidas, 2009, cuadro I.1). Sin embargo, el ritmo de crecimiento de ambos indicadores ha sido muy sensible a los ciclos

económicos y, por ende, más volátil que el del PIB mundial. Como resultado de ello, el comercio internacional se ha convertido en un mecanismo amplificador, tanto de los períodos de auge como de los de contracción de la actividad productiva. En 2007 y 2008 se redujo significativamente, creciendo apenas un 2% en septiembre de este último año (Naciones Unidas, 2009, gráfico I.9). De hecho, los datos parciales disponibles indican que en el último trimestre de 2008 hubo una contracción del comercio mundial. Según el Banco Mundial (2009, cuadro I.1), en 2009 disminuiría un 2,1% y de acuerdo con el escenario pesimista de las Naciones Unidas (2009, cuadro I.1), un 3,1%.

La contracción del volumen de comercio será el principal mecanismo de transmisión de la crisis hacia los países latinoamericanos y caribeños en su conjunto, pero afectará especialmente a aquellos en cuya estructura exportadora dominan las manufacturas y los servicios, es decir, México, Centroamérica y el Caribe. A su vez, las tendencias del precio de los productos básicos serán el factor determinante de la evolución de las exportaciones sudamericanas.

En los últimos años, la economía mundial experimentó la bonanza más espectacular de los precios de los productos básicos en más de un siglo, tanto en cuanto a duración (cinco años) como a intensidad y alcance (Banco Mundial, 2009, capítulo 2). Como lo indica el cuadro 3, sin embargo, el auge fue mucho más marcado en el caso de los productos de la minería, incluidos los energéticos, que en los agrícolas. Esto se manifiesta en

CUADRO 3

### Precios reales de los productos básicos

(Deflactados según índice de precios de las manufacturas, 1945-1980 = 100)

	Total no petroleros	Total agropecuarios	Agropecuarios de clima tropical	Otros agropecuarios	Metales	Petróleo
1945-1970	98,4	98,9	100,1	97,5	96,4	64,6
1971-1980	104,1	103,0	99,6	106,4	109,4	192,1
1981-1990	81,1	75,5	63,1	88,2	106,6	246,3
1991-1997	75,3	73,7	57,9	89,9	82,4	139,5
1998-2003	69,4	67,0	50,7	83,6	80,4	193,7
2004	75,1	69,1	52,8	85,7	102,8	290,7
2005	80,3	72,1	59,5	84,9	118,3	410,7
2006	96,0	76,1	63,8	88,5	187,8	487,0
2007	102,4	80,7	69,7	91,9	202,3	518,7
2008-I	121,0	100,8	94,2	107,5	214,0	687,3
2008-II	123,3	102,1	99,1	105,0	221,5	860,7
2008-III	112,7	94,2	88,5	100,0	198,1	810,0
2008-oct.	87,9	77,3	66,6	88,2	137,0	503,4
2008-nov.	80,3	72,6	58,3	87,0	116,3	374,2

Fuente: José Antonio Ocampo y María Ángela Parra, "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago de Chile, abril de 2003, actualizado por el autor sobre la base de las mismas fuentes utilizadas.

el hecho de que en su punto más alto, generalmente en el segundo trimestre de 2008, el precio real de los minerales superó con creces el de los años setenta (más el de los productos energéticos que el de los metales). En cambio, los productos agrícolas a duras penas alcanzaron los niveles de ese período.

Una consecuencia de lo anterior es que en el mundo en desarrollo en general la mejora de los términos de intercambio fue mucho más significativa para los exportadores de productos mineros, mientras que en el caso de los exportadores agrícolas ellos permanecieron más o menos constantes y en el de los exportadores de bienes manufacturados se deterioraron (Naciones Unidas, 2009, gráfico II.6). En América Latina, las mejoras más marcadas de la relación de intercambio se registraron en los países andinos, desde la República Bolivariana de Venezuela hasta Chile, todos ellos exportadores importantes de productos mineros,<sup>3</sup> en tanto que Argentina, Brasil y Paraguay, exportadores de productos agrícolas, tuvieron apenas ligeras mejorías, incluso en 2008. Por su parte,

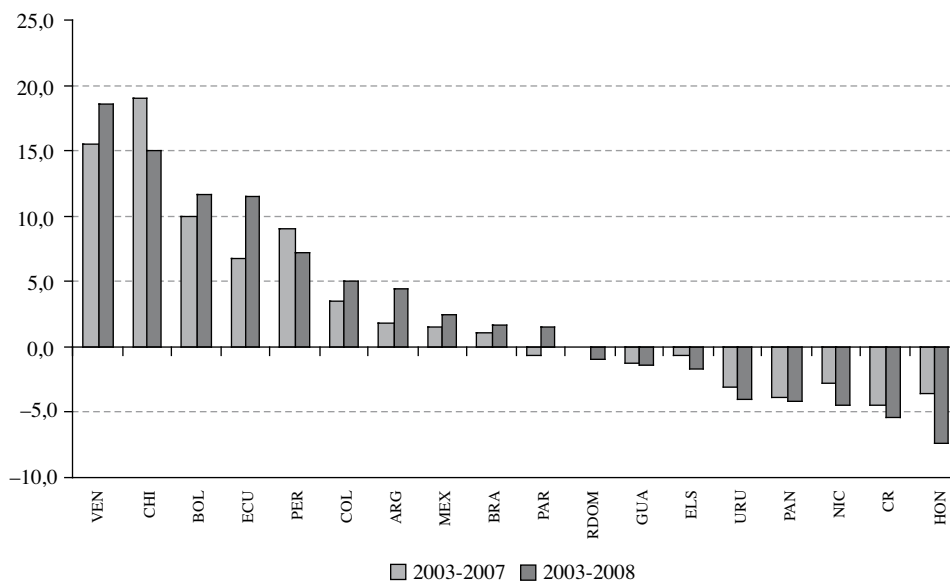
en todos los países centroamericanos y Uruguay, que son conocidos importadores de petróleo, dicha relación tuvo un deterioro, mientras que en México, que combina una exportación dominante de manufacturas con ventas externas de petróleo, ella fue levemente más favorable (véase el gráfico 2).

Esta diferencia entre los productos mineros y agrícolas indica que los factores determinantes de los precios de ambos grupos de bienes son muy diferentes. En el caso de los productos energéticos y mineros, el tema central ha sido la baja tasa de inversión resultante de los bajos precios que caracterizaron los mercados de este tipo de bienes entre mediados de los años ochenta y comienzos de la década actual. Dada la alta demanda generada por el crecimiento acelerado de los países en desarrollo durante el último lustro, incluida la elevada demanda china de metales, los precios tuvieron alzas marcadas. La inversión respondió en forma positiva, pero en todos los proyectos mineros existe un rezago significativo entre las decisiones de inversión y el aumento de la producción. En el caso de la agricultura, y pese a las señales de alarma a que dio lugar la crisis alimentaria del primer semestre de 2008, el desequilibrio entre la oferta y la demanda fue mucho más moderado. Una vía

<sup>3</sup> Algunos no relacionan a Colombia con este patrón, pero en realidad dos quintas partes de la canasta exportadora de ese país son productos energéticos (petróleo y carbón) y metales (níquel y oro).

GRÁFICO 2

**América Latina y el Caribe (países seleccionados):  
ganancia o pérdida de términos de intercambio**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

de transmisión importante fue, en este caso, que los altos precios de la energía se tradujeron en precios elevados de los productos agrícolas que se utilizan o sustituyen a los que se emplean para producir biocombustibles (Von Braun, 2007).

Durante el segundo semestre de 2007 y primero de 2008, período de fuerte aumento de precios de los productos básicos, la depreciación del dólar y la especulación financiera alimentaron las alzas. En todo caso, el quiebre de la tendencia de los precios tuvo lugar hacia mediados de 2008 y, por lo tanto, precedió al colapso financiero de septiembre del mismo año. Tras el derrumbe del sistema crediticio, los precios de los productos básicos, especialmente energéticos y mineros, entraron en caída libre. Aun así, en noviembre los precios de estos productos se mantenían por encima de los niveles reales de los años setenta. En cambio, los productos agrícolas de clima tropical habían vuelto a sus bajos niveles de los años noventa. En el caso de los de clima templado, la disminución fue más moderada.

Las perspectivas en materia de precios de los productos básicos son negativas. En noviembre se encontraban por debajo de las proyecciones más recientes del Banco Mundial (2009, cuadro I.4), que preveían una caída del 25% en el precio de los productos energéticos y del 23% en el de los distintos de los energéticos en 2009. A la caída acumulada hasta noviembre, habría que agregar, además, la experimentada por los productos básicos en diciembre.

La reducción del comercio internacional será quizá el canal más importante de transmisión de la crisis mundial a América Latina. No podría ser de otra manera, dado el mayor coeficiente de apertura que caracteriza a las economías latinoamericanas de hoy. El mayor beneficio en este campo será la inversión del deterioro de los términos de intercambio de los países importadores de petróleo. La experiencia histórica indica que durante las crisis también existen oportunidades vinculadas a los efectos positivos de un tipo de cambio más competitivo en la diversificación de la estructura productiva, pero para aprovecharlos habría que poner en marcha políticas de desarrollo productivo más activas, tal como lo ha propuesto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (más recientemente en CEPAL, 2008a).

### 3. Las corrientes de capital

Una de las características sobresalientes de las corrientes financieras que fluyeron hacia el mundo en desarrollo durante las cuatro últimas décadas fue la modificación de los factores que alimentan los períodos de auge:

mientras que en los años setenta fueron los créditos de consorcios bancarios destinados al sector público, en los noventa ese papel lo desempeñaron las emisiones de bonos internacionales y durante la coyuntura reciente los capitales de cartera.

La naturaleza de las corrientes financieras durante la bonanza reciente se aprecia mejor examinando las hojas de balance externo de las principales economías latinoamericanas (véase el cuadro 4),<sup>4</sup> que muestra dos cambios notables. El primero es el aumento de los activos, sobre todo de las reservas internacionales, pero también de las inversiones directas y de cartera en el exterior, que en todos los casos han superado el crecimiento acelerado del PIB en dólares corrientes de los siete países analizados (que casi se duplicó entre 2003 y 2007). El segundo es el fuerte cambio en la composición de los pasivos, caracterizada esencialmente por la reducción del endeudamiento y la marcada presencia de pasivos de cartera accionarios. Estos últimos incluyen las inversiones realizadas en los países de la región por los fondos de inversión internacionales, que también participan en los mercados locales de bonos. Por lo tanto, la contrapartida de este proceso ha sido el auge de los mercados internos, tanto de bonos como accionarios, que de 2001 a 2007 se expandieron 15 puntos porcentuales del PIB.<sup>5</sup> La valoración de los mercados accionarios se examinará más adelante.

Hay dos elementos adicionales de estas hojas de balance externo que vale la pena destacar. Por una parte, como resultado tanto del aumento de los activos como de la reducción de los pasivos, los pasivos financieros netos con el exterior disminuyeron notablemente: diez puntos del PIB entre 2003 y 2007. Esta es, además, una característica de las siete economías más grandes de la región. A fines de 2007, la posición financiera neta en tres de ellas (Argentina, Chile y República Bolivariana de Venezuela) era positiva y la de otras dos (Colombia y Perú) se acercaba al equilibrio. Por otra, la acumulación de reservas parece extremadamente sólida cuando se compara con los pasivos de deuda, pero mucho menos si el punto de referencia es la totalidad de los pasivos de cartera. Esto indica que puede considerarse que la acumulación de reservas es la contrapartida del aumento de esta clase de pasivos. De hecho, en los dos países

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de las corrientes de financiamiento externo hacia América Latina en los últimos años, véanse Jara y Tovar (2008) y Ocampo (2007).

<sup>5</sup> Ocampo y Tovar (2008) analizan más detalladamente el desarrollo de los mercados de bonos de los países latinoamericanos en la década actual.

CUADRO 4

**América Latina (siete países): hoja de balance externo**  
(En porcentajes del PIB a precios corrientes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Activos</b>							
Totales <sup>a</sup>	26,5	29,7	31,9	31,5	31,4	32,4	37,5
Inversión directa en el exterior	5,8	6,9	7,0	7,2	7,0	7,5	7,9
Activos de cartera	2,1	2,4	3,2	3,2	3,5	3,9	4,8
Derivados	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Otras inversiones	12,1	13,3	13,4	12,6	11,4	10,8	12,5
Reservas internacionales <sup>a</sup>	6,6	7,1	8,3	8,5	9,5	10,0	12,3
<b>Pasivos</b>							
Totales <sup>a</sup>	62,4	65,4	70,4	66,4	61,5	60,3	65,6
Inversión extranjera directa	24,5	25,5	28,6	28,1	26,7	25,6	27,2
Pasivos de cartera	19,8	20,1	23,1	22,9	22,8	23,8	28,0
Acciones	5,5	4,9	7,2	8,4	10,4	13,0	16,9
Deuda	14,3	15,2	15,9	14,5	12,3	10,9	11,1
Derivados	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Otras inversiones <sup>a</sup>	18,0	19,8	18,6	15,4	11,9	10,7	10,2
<b>Activos - pasivos</b>	-35,8	-35,7	-38,4	-34,9	-30,1	-27,9	-28,1
Inversión directa	-18,8	-18,6	-21,6	-20,9	-19,7	-18,0	-19,2
Financieros	-17,1	-17,1	-16,8	-14,0	-10,4	-9,9	-8,9
Reservas como porcentaje de la deuda	20,3	20,4	24,0	28,3	39,1	46,5	57,9
Reservas como porcentaje de pasivos de cartera	33,1	35,5	35,9	37,0	41,6	42,1	44,0
Mercado interno de capitales como porcentaje del PIB	34,2	32,1	38,7	39,8	43,8	44,5	49,1
<b>Activos - pasivos financieros</b>							
Argentina	-0,3	19,8	20,1	22,0	29,5	26,2	29,0
Brasil	-34,9	-36,4	-35,2	-31,0	-24,1	-23,8	-28,9
Chile	-3,2	-1,5	3,9	13,5	17,3	27,6	42,7
Colombia	-13,8	-13,6	-14,5	-10,2	-5,2	-3,1	-0,9
México	-17,6	-16,7	-18,6	-18,4	-19,3	-21,1	-16,7
Perú	-29,4	-27,9	-26,4	-21,3	-14,4	-7,6	-6,8
Venezuela, Rep. Bol. de	23,9	35,9	48,7	44,6	49,3	50,8	51,3
<b>Reservas como porcentaje de pasivos de cartera</b>							
Argentina	2,2	-14,2	1,7	19,6	67,6	72,8	93,4
Brasil	18,1	13,1	13,6	15,7	23,1	28,6	35,4
Chile	142,4	145,8	108,3	98,9	93,3	98,3	83,6
Colombia	78,8	88,1	84,2	91,8	102,7	96,8	114,6
México	30,8	41,6	42,7	39,0	35,8	30,0	29,0
Perú	131,1	125,4	105,2	114,4	91,7	98,2	97,5
Venezuela, Rep. Bol. de	131,1	125,4	105,2	114,4	91,7	98,2	97,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales* [en línea].

Nota: PIB en dólares corrientes según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); mercado interno de capitales según el Banco de Pagos Internacionales. Los datos se refieren a las siete economías más grandes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela).

<sup>a</sup> A estas cuentas se les restó el valor de los pasivos con el Fondo Monetario Internacional.

más grandes de la región, a fines de 2007 las reservas solo cubrían una proporción relativamente baja de los pasivos de cartera y en cuatro (México, pero también —aunque con una posición mucho más sólida— Chile, Perú y República Bolivariana de Venezuela) ellas aumentaron en los últimos años a un ritmo inferior a dichos pasivos.

Esta mejora de las hojas de balance externo es, sin duda, el principal activo con que cuenta la región para enfrentar las condiciones internacionales menos favorables. Significa, en particular, que en el futuro pesará menos el espectro del alto endeudamiento externo público o, para ser más preciso, pesará en un menor número de países. Sin embargo, conviene subrayar que en los últimos años el componente más dinámico del financiamiento externo, las corrientes de cartera, nuevamente demostraron ser muy volátiles. Además, como se verá, el endeudamiento de algunas empresas privadas se ha transformado en un nuevo elemento de vulnerabilidad.

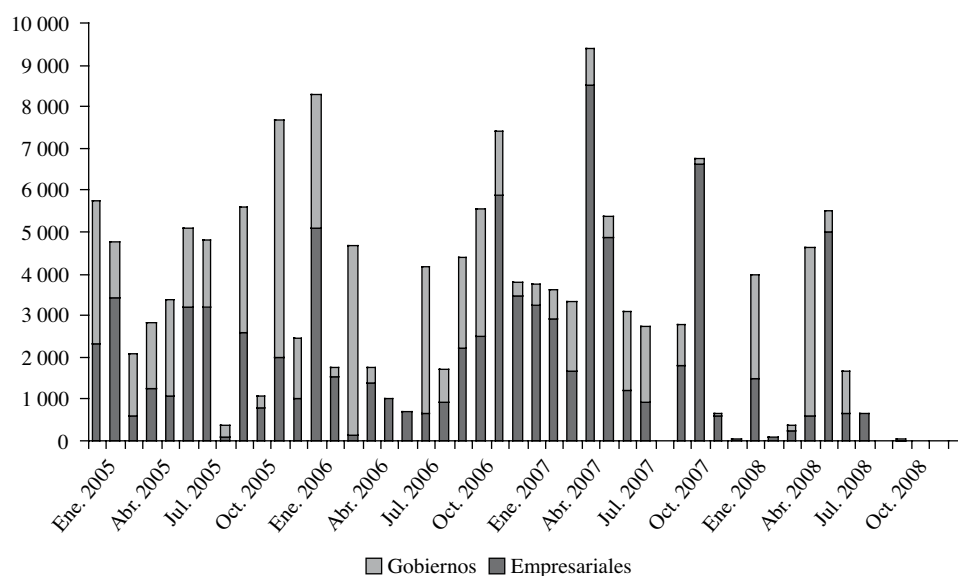
A lo largo del período de bonanza tendió a aumentar la importancia relativa del financiamiento externo como fuente de los excedentes de divisas de la región. Los saldos de la cuenta de capitales, que entre mediados de 2002 y mediados de 2004 habían sido prácticamente nulos, se recuperaron a partir de entonces y comenza-

ron a superar a aquellos de la cuenta corriente como fuente de los superávits de la balanza de pagos. Desde mediados de 2006 hasta mediados de 2007, la entrada de capitales se convirtió en una verdadera avalancha. En efecto, en seis de los siete países más grandes de la región (exceptuada la República Bolivariana de Venezuela), el excedente de la balanza de pagos en el último trimestre de 2006 y el primer semestre de 2007 se aproximó a los 113.000 millones de dólares, cerca de 100.000 millones de los cuales correspondieron a la cuenta de capitales (aproximadamente dos tercios se dirigieron a Brasil y el resto a las otras cinco economías) (Ocampo, 2007).

El gráfico 3, en que se reproduce la trayectoria de las emisiones mensuales de bonos latinoamericanos en los mercados internacionales, confirma que el financiamiento alcanzó su mayor nivel entre mediados de 2006 y mediados de 2007, período en que las emisiones fueron crecientes pero inestables y en que aumentó el predominio de las empresas privadas (cerca del 70%). En general, las emisiones de las empresas tienen un mayor costo y un plazo promedio inferior al de los bonos gubernamentales y por ello exigen una mayor rotación del endeudamiento. Por estos motivos, son más vulnerables a las variaciones de la disponibilidad de capital.

GRÁFICO 3

### Emisiones de bonos en los mercados internacionales (En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de J. P. Morgan.

El gráfico 4 muestra otro elemento destacado del período de bonanza: la fuerte reducción del costo del financiamiento externo. Desde mediados de 2004, los márgenes de riesgo (*spreads*) de los títulos latinoamericanos, así como aquellos del conjunto de mercados emergentes, se situaron en niveles sistemáticamente inferiores a los que prevalecieron antes de la crisis asiática. Además, estos márgenes que al comienzo eran más altos que la media de los mercados emergentes tendieron a aproximarse a dicho promedio. Por otra parte, pese a que este período también se caracterizó por un aumento de las tasas de interés de la Reserva Federal (a partir de septiembre de 2004), las tasas de los títulos del Tesoro a largo plazo, que sirven como punto de referencia para la fijación de los precios en los mercados internacionales de bonos, no se vieron mayormente afectadas. Por este motivo, la baja de los márgenes de riesgo se tradujo en una marcada caída de los costos del financiamiento externo: de un 10% en el primer semestre de 2004 a poco menos del 7% en su punto más bajo, en abril a mayo de 2007. Esta tendencia se vio alterada en dos ocasiones: en marzo de 2005, por el alza generalizada de las tasas de interés en todos los mercados, y en el segundo trimestre de 2006, como reflejo de una perturbación más específica de los mercados emergentes cuyo

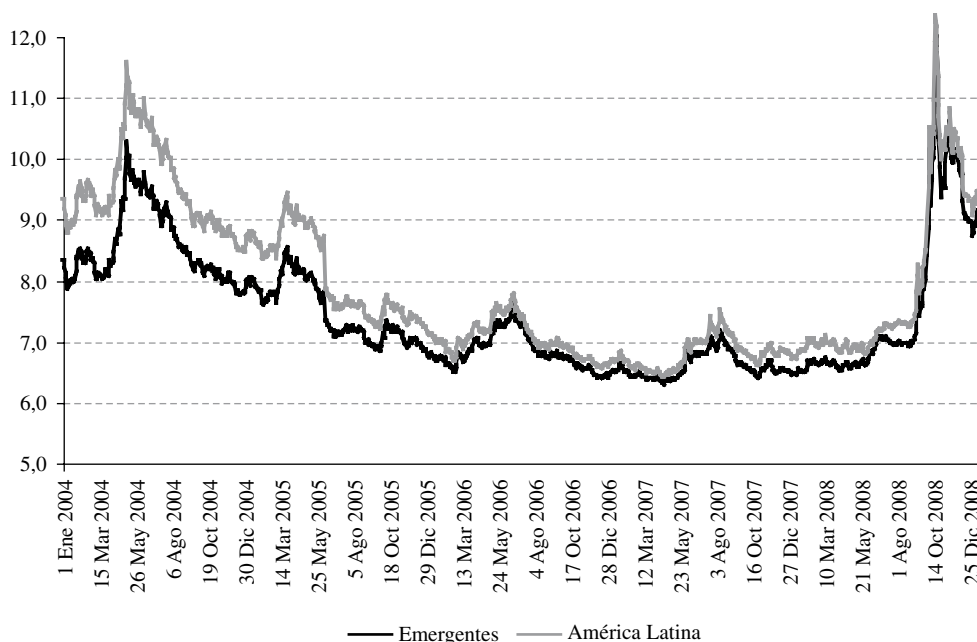
epicentro fue Shanghai. Cabe agregar, además, que la reducción del costo del financiamiento fue generalizada en la región, aunque moderada en los dos países que ya eran considerados de bajo riesgo antes del período de bonanza (Chile y México).

Esta “exuberancia” de los mercados financieros se transmitió a las economías latinoamericanas por tres vías diferentes. La primera fue la presión a la baja de las tasas de interés internas generada por la reducción de los costos del financiamiento externo. En segundo lugar, y en forma a veces complementaria, la presión se reflejó en el tipo de cambio. Finalmente, el gran apetito de riesgo se manifestó en una inflación en los mercados accionarios. El gran auge de las bolsas de valores latinoamericanas se inició a mediados de 2004, es decir, cuando comenzaron a bajar rápidamente los márgenes de riesgo-país de los países de la región. En promedio, las cotizaciones de las bolsas de valores de las siete economías más grandes de la región, medidas en dólares, se cuadruplicaron entre mediados de 2004 y mediados de 2007 (véase el gráfico 5).

La crisis financiera internacional se difundió de manera compleja a lo largo del tiempo y tuvo efectos diferentes en los distintos países de la región. El impacto inicial, durante el tercer trimestre de 2007, fueron una

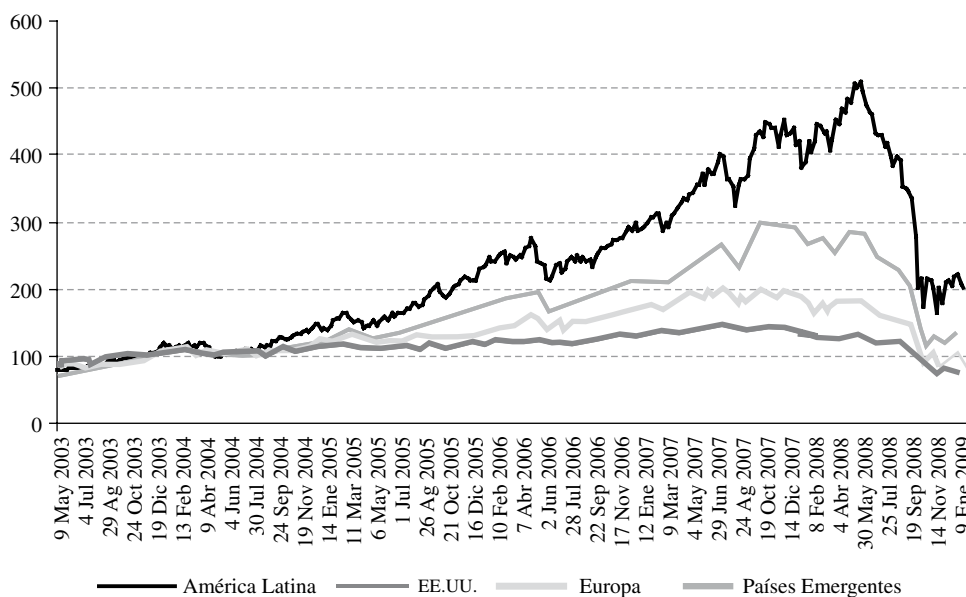
GRÁFICO 4

#### América Latina y países emergentes: rendimiento de los bonos soberanos



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de J.P. Morgan.

GRÁFICO 5

**Cotizaciones de la bolsa de valores***(Julio 2003-junio 2004 = 100)*

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Morgan Stanley.

fuerte caída de las corrientes de capital y de las emisiones de bonos (véase el gráfico 3), un aumento moderado de los costos del financiamiento (véase el gráfico 4) y una baja también moderada de las bolsas, que se invirtió rápidamente (véase el gráfico 5). Por otra parte, si se compara con la perturbación anterior del mercado, de mayo a julio de 2006, los márgenes fueron más volátiles entre julio y septiembre de 2007, pero sus efectos fueron diversos. Exhibiendo un patrón que luego se acentuaría y que refleja un elemento del llamado “riesgo político”, el aumento y la volatilidad de los *spreads* fueron mayores en Argentina y República Bolivariana de Venezuela. Por su parte, al igual que de mayo a julio de 2006, en Brasil y Colombia el tipo de cambio fue más sensible a los movimientos de corto plazo de los márgenes; México también mostró una fuerte correlación entre ambas variables, pero con niveles mucho más bajos de volatilidad. Chile y Perú fueron las economías menos afectadas (véase el cuadro 5).

Esta turbulencia fue sucedida, sin embargo, por el “veranillo” que se caracterizó por una nueva reducción de los costos del financiamiento y una renovación de las corrientes de financiación. Estas últimas, empero, se mantuvieron por debajo de los niveles anteriores y se tornaron más irregulares, como se percibe en las

emisiones mensuales de bonos. A diferencia de los patrones mundiales —breve recuperación en octubre de 2007, seguida de una tendencia descendente—, las cotizaciones de las bolsas latinoamericanas, medidas en dólares, recuperaron su tendencia ascendente y, de hecho, alcanzaron su mayor valoración en mayo de 2008, aunque en gran medida como reflejo de la fuerte apreciación del real brasileño.

La nueva alteración del mercado se produjo en junio de 2008 y, en ese sentido, precedió claramente al colapso financiero de septiembre. De hecho, coincidió con el quiebre de los precios de los productos básicos. Esta relación se explica por el hecho de que muchas de las multinacionales emergentes de América Latina son productoras de productos básicos o *commodities* industriales como acero y cemento. Las emisiones de bonos se desplomaron en junio y julio y desaparecieron del mercado a partir de agosto. Los costos del financiamiento se elevaron medio punto porcentual ya antes del colapso de septiembre de 2008. La volatilidad de los márgenes no fue muy diferente de aquella de la perturbación que tuvo lugar en el tercer trimestre de 2007. Se acentuó la separación de Argentina y República Bolivariana de Venezuela de los demás países más grandes y nuevamente en Brasil y Colombia el tipo de cambio se mostró más

CUADRO 5

**América Latina (países seleccionados): volatilidad de los márgenes y tipos de cambio en períodos de turbulencia**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Ven., R.B. de	EMBI +
Volatilidad de los márgenes <sup>a</sup>								
May 2006-Jul 2006	26,2	19,6	3,6	27,7	14,7	10,1	20,9	16,4
Jul 2007-Sep 2007	60,6	21,9	14,5	31,6	15,0	23,5	64,6	25,0
Jun 2008-Sep 12/2008	58,5	24,2	7,0	24,3	22,1	24,0	48,0	24,5
Sep 15/2008 - Ene 2009	352,4	79,4	61,4	104,7	82,4	92,6	306,6	126,5
Márgenes medios								
May 2006-Jul 2006	362,8	249,3	81,0	215,4	134,3	167,5	207,6	
Jul 2007-Sep 2007	414,2	187,3	105,6	167,3	111,9	151,3	389,2	
Jun 2008-Sep 12/2008	632,5	226,5	173,0	211,5	168,5	190,1	623,4	
Sep 15/2008 - Ene 2009	1 572,6	450,7	323,5	502,6	384,0	470,1	1 492,2	
Volatilidad del tipo de cambio <sup>b</sup>								
May 2006-Jul 2006	0,56	3,24	2,11	3,12	1,81	0,57	2,24	
Jul 2007-Sep 2007	0,78	2,95	0,91	4,51	1,21	0,57	0,00	
Jun 2008-Sep 12/2008	0,59	3,16	2,74	5,99	1,55	2,17	0,00	
Sep 15/2008 - Ene 2009	3,63	8,20	6,28	3,64	7,70	1,86	0,00	
Tipo de cambio medio								
May 2006-Jul 2006	3,07	2,20	535	2494	11,16	3,26	2,59	
Jul 2007-Sep 2007	3,14	1,92	520	2041	10,96	3,15	2,15	
Jun 2008-Sep 12/2008	3,03	1,62	507	1818	10,26	2,89	2,15	
Sep 15/2008 - Ene 2009	3,32	2,23	628	2260	12,87	3,09	2,15	
Relación entre tipo de cambio y EMBI +								
May 2006-Jul 2006	0,789	0,832	0,796	0,885	0,755	-0,388	0,477	
Jul 2007-Sep 2007	0,818	0,658	0,364	0,789	0,930	0,059	0,000	
Jun 2008-Sep 12/2008	-0,145	0,440	0,752	0,788	0,177	0,375	0,000	
Sep 15/2008 - Ene 2009	0,751	0,876	0,901	0,678	0,901	0,808	0,000	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de J. P. Morgan Chase.

Nota: EMBI = Índice de títulos de los mercados emergentes (*Emerging Markets Bond Index*).

<sup>a</sup> Desviación estándar

<sup>b</sup> Coeficiente de variación

inestable. Las bolsas tuvieron una fuerte caída, pero antes del trastorno de septiembre se encontraban todavía en un nivel promedio tres veces y media superior al de mediados de 2004.

El colapso de mediados de septiembre de 2008 acentuó drásticamente estas tendencias.<sup>6</sup> Se paralizaron los créditos de todo tipo y se produjo una salida de capitales a través de canales un tanto inesperados: la venta de títulos a lo largo y ancho del mundo para poder satisfacer el retiro de depósitos de los fondos mutuos y de inversión alternativa en Estados Unidos y el desmantelamiento de las operaciones de acarreo (*carry trade*) que se habían venido realizando desde Japón, uno de cuyos beneficiarios

había sido Brasil. Esto generó una fuerte depreciación de todas las monedas latinoamericanas, conjuntamente con una apreciación del dólar y el yen en los mercados internacionales. Además, las oscilaciones de los tipos de cambio provocaron pérdidas cuantiosas en los mercados de futuro, especialmente de Brasil y México. El monto de las salidas netas de capital que tuvieron lugar en América Latina durante el último trimestre de 2008 se desconoce, pero la pérdida de reservas en la mayoría de los países es una manifestación del fenómeno. Los demás efectos sí se conocen con precisión: los costos del financiamiento se elevaron apreciablemente (véase el gráfico 4) y las bolsas de valores tuvieron caídas muy superiores a las de los países industrializados (véase el gráfico 5); los márgenes se tornaron muy volátiles y en todos los países aumentó su correlación con la evolución del tipo de cambio (véase el cuadro 5); Brasil, Chile y México fueron ahora los países de mayor inestabilidad

<sup>6</sup> El ensayo reciente de Bustillo y Velloso (2009) ofrece un análisis detallado de los efectos de la crisis financiera internacional en las economías latinoamericanas.

cambiaría, mientras que Colombia se mostró más estable que en los episodios anteriores, quizás porque la exigencia de encaje a las entradas de capital había reducido los capitales más volátiles; y la diferencia entre los márgenes de Argentina y República Bolivariana de Venezuela y los de las demás economías más grandes de América Latina se amplió significativamente, hasta alcanzar los 10 o más puntos porcentuales.

Acorde con la evolución de las tasas de interés en los Estados Unidos (véase el cuadro 2), se comprueba que los costos del financiamiento alcanzaron su nivel más alto a fines de octubre (12,35% el 23 de octubre), para luego reducirse y tender a estabilizarse entre un 9% y un 10% a partir de mediados de diciembre, niveles no muy diferentes a los anteriores al auge que se inició en 2004 y dos a tres puntos porcentuales superiores a los que habían sido característicos antes de la crisis financiera de los Estados Unidos. La mayor presión sobre los mercados cambiarios también se produjo entre mediados de septiembre y fines de octubre; aunque desde entonces las monedas se han depreciado menos, los mercados siguieron siendo muy volátiles. Las bolsas tendieron igualmente a estabilizarse y, de hecho, en América Latina lo hicieron en niveles superiores a los de mediados de 2004, a diferencia de lo que aconteció en los demás mercados (véase el gráfico 5).

Aunque los peores síntomas del colapso financiero vinculados a la iliquidez total que caracterizó la tercera fase de la crisis financiera de los Estados Unidos parecen haberse superado, subsisten sus efectos más permanentes.

Todas las proyecciones existentes indican que en el futuro inmediato las corrientes de capital privado se mantendrán en bajos niveles. Las proyecciones del Instituto de Finanzas Internacionales (2009), por ejemplo, indican que en 2009 las corrientes privadas de crédito hacia el conjunto de las economías emergentes serán negativas, en comparación con los flujos netos superiores a los 600.000 millones de dólares en 2007, pero que se detendrá la fuerte salida de capitales de cartera que tuvo lugar en 2008. Todos los estudios indican que el problema más crítico se relacionará con la rotación del endeudamiento de las grandes empresas de la región (véase, por ejemplo, J.P. Morgan, 2009). Por lo tanto, la fuerte dependencia de dichas empresas de los productos básicos o *commodities* industriales, así como los plazos de financiamiento mucho más breves, serán la principal debilidad de la cuenta de capitales.

Estos problemas, así como las grandes incertidumbres vinculadas a la solución todavía incompleta de la crisis financiera en el mundo industrializado, permiten prever que la debilidad del financiamiento externo privado se prolongará por algún tiempo. Sin embargo, es posible que en América Latina la crisis de la cuenta de capitales sea menos aguda que en oportunidades anteriores, como consecuencia de las mejores condiciones iniciales en materia de endeudamiento externo y nivel de reservas. Además, un efecto secundario favorable del nuevo contexto ha sido el freno de las fuertes presiones a la revaluación experimentadas por varios países de la región durante el auge. Estos temas serán el centro de atención del acápite siguiente.

## IV

### La vulnerabilidad de los países latinoamericanos

La historia de América Latina desde los años setenta está marcada no solo por grandes perturbaciones externas, tanto positivas como negativas, sino también por políticas macroeconómicas que tienden a reforzar en vez de atenuar los efectos de dichas conmociones en la actividad económica interna, esto es, políticas macroeconómicas procíclicas. El problema fundamental de este comportamiento es que durante las fases favorables del ciclo económico surgen una serie de vulnerabilidades, básicamente déficits públicos o privados que generan altos niveles de endeudamiento y cuya contrapartida

son los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, alimentados también por una sobrevaluación de las monedas nacionales. Dichas vulnerabilidades quedan de manifiesto cuando se terminan las condiciones externas excepcionales y hay que realizar severos ajustes macroeconómicos, sea de carácter fiscal (en que se combinan diversos grados de recorte del gasto y aumento de los impuestos), políticas monetarias y crediticias restrictivas y fuertes ajustes del tipo de cambio.

Frente a este patrón del pasado, se ha señalado que la bonanza económica reciente provocó un cambio

importante de la política macroeconómica, lo que se refleja en la mayor prioridad atribuida a los equilibrios macroeconómicos (véase, entre otros, CEPAL, 2008c). Según los defensores de esta visión, prueba de ello son las cuentas públicas más sanas y los superávits de la cuenta corriente que caracterizaron a la región durante el período de auge.

Esta interpretación de la historia económica reciente de América Latina debe matizarse, sin embargo, en varios sentidos. Una lectura mucho más adecuada es la que presenta el Banco Interamericano de Desarrollo (2008), basada en gran medida en el trabajo de Izquierdo, Romero y Talvi (2008) y que coincide con la que sostuve en un ensayo anterior (Ocampo, 2007). De acuerdo con esta visión alternativa, la causa del buen desempeño reciente fue la intensidad de los factores externos que facilitaron el auge, puesto que, en general, la política económica siguió siendo procíclica. Los elementos más importantes y comunes de ruptura con el pasado fueron el menor endeudamiento externo del sector público y la acumulación de reservas internacionales.

En el cuadro 6 se presenta un resumen de la evolución de los indicadores fiscales. Como puede apreciarse, en 2008 solo tres países tuvieron un déficit del gobierno central superior al 2%: Brasil, Colombia y República

Dominicana. Además, en casi todos los países la deuda del gobierno central expresada como proporción del PIB fue significativamente inferior a la que existía al inicio de la crisis, salvo una vez más Brasil y Colombia, al igual que Argentina y Uruguay. Sin embargo, estos resultados fiscales positivos obedecieron ante todo a los ingresos públicos excepcionales y no a las políticas fiscales, que por lo general continuaron siendo procíclicas, con algunas excepciones.<sup>7</sup> La más notable es Chile, país en que desde hace casi una década se han seguido reglas de balance estructural en materia fiscal, reforzadas durante el período de auge económico mediante dos fondos de estabilización orientados a ahorrar los excedentes fiscales generados por los altos precios del cobre: un Fondo de estabilización económica y social y un Fondo de reserva de pensiones.

Como lo muestra el cuadro 6, la elasticidad del gasto primario en relación al PIB fue superior a la unidad en casi todas las economías de la región. Sin embargo, de acuerdo con las reglas anticíclicas el gasto debería aumentar significativamente menos que el PIB durante

<sup>7</sup> Véase, en particular, BID (2008, capítulo 3). Un estudio de la CEPAL (2008b, capítulo IV) contiene también algunas consideraciones importantes sobre el tema.

CUADRO 6

**América Latina y el Caribe (países seleccionados):  
indicadores de la situación fiscal**  
(En porcentajes)

	Superávit o déficit del gobierno central (en porcentajes del PIB)		Deuda del gobierno central (en porcentajes del PIB)			Crecimiento real del gasto primario 2003-2007
	2007	2008	2007	2008	Cambio 1998-2008	
Argentina	0,6	1,0	55,7	48,0	10,4	11,9
Bolivia	2,3	3,0	37,1	30,7	-24,4	5,0
Brasil	-2,0	-2,6	32,7	30,1	5,9	9,0
Chile	8,8	6,9	4,1	3,5	-8,6	2,5
Colombia	-3,0	-2,7	35,2	33,2	11,1	7,9
Costa Rica	0,6	-0,5	27,7	23,5	-19,4	5,1
Ecuador	-0,1	-0,1	27,5	22,6	-34,4	10,3
El Salvador	-0,2	-0,6	34,5	31,2	-2,1	0,4
Guatemala	-1,5	-1,2	21,7	19,3	2,9	2,9
Honduras	-2,9	-1,9	17,4	17,4	-57,6	7,4
México	0,0	0,0	21,1	20,4	-7,4	5,9
Nicaragua	0,6	0,8	42,2	34,6	-89,6	6,4
Panamá	1,2	-1,0	53,2	46,6	-15,4	8,2
Paraguay	1,0	0,5	17,3	12,1	-8,4	4,4
Perú	1,8	2,3	27,2	22,8	-14,4	7,4
República Dominicana	0,6	-3,2	19,0	16,7	-1,5	10,2
Uruguay	-1,7	-1,0	50,7	39,9	15,9	6,4
Venezuela, Rep. Bol. de	3,0	-1,8	19,3	14,0	-15,4	13,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

los períodos de auge económico, es decir, la elasticidad del gasto en función del PIB debe ser menor que uno. Las excepciones, además de Chile, fueron El Salvador y Guatemala. Si bien hay otros países en que la elasticidad fue inferior a la unidad, el incremento del gasto primario real durante la bonanza superó el ritmo de crecimiento a largo plazo de dichas economías.

Este comportamiento procíclico de la política fiscal contrasta con el complejo aparato institucional introducido desde fines de los años noventa, que se manifestó en el diseño de numerosas leyes de responsabilidad fiscal y en la creación de fondos de estabilización. La preasignación de los recursos y el cambio de las reglas de juego pertinentes indican que hasta el momento los efectos de estas instituciones fiscales han sido limitados (Jiménez y Tromben, 2006).

La evolución de las cuentas externas también revela un patrón que dista de un enfoque de política orientado a generar superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Nuevamente, el factor externo determinante fue la marcada mejora de los términos de intercambio. El gráfico 6 muestra una estimación del balance en cuenta corriente de la región en su conjunto, sin y con ajustes por términos de intercambio. En este último caso, se toma como base el año anterior al auge económico, esto es, 2003. Como puede apreciarse, el superávit de la cuenta corriente obedeció exclusivamente a la mejora de la relación de intercambio. Ajustada en función de esta

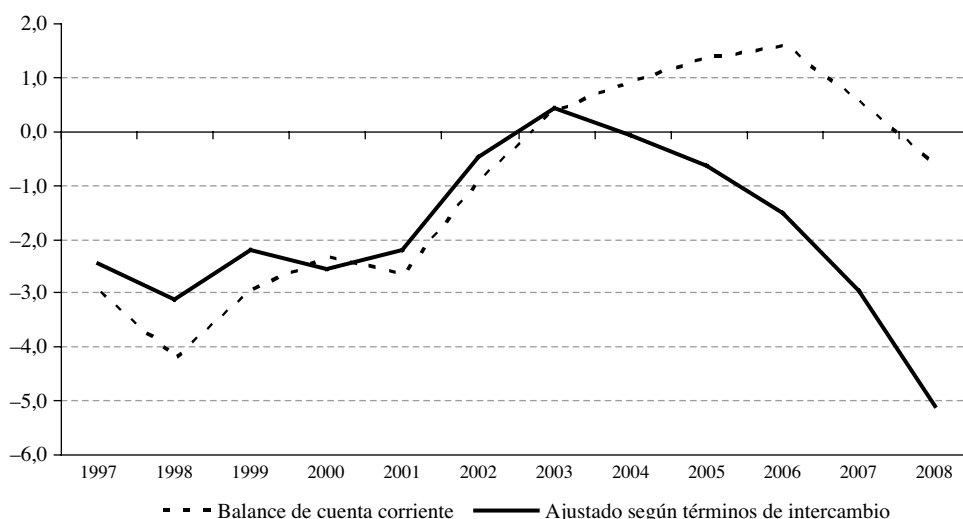
variable, la cuenta corriente registró un déficit creciente durante todo el período de bonanza, que en 2008 alcanzó un nivel equivalente al 5% del PIB, cifra muy superior a la observada en las economías latinoamericanas antes de la crisis de fines del siglo XX.

El cuadro 7 muestra un panorama más detallado. Como puede apreciarse, las únicas economías que registraron un superávit en la cuenta corriente hasta 2008 fueron tres exportadoras de hidrocarburos —Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela— y Argentina. Otras dos, de base exportadora minera (Chile y Perú), tuvieron un superávit hasta 2007, pero este se redujo notablemente en 2008. Como lo indica el cuadro 7, ajustado por la evolución de los términos de intercambio, el déficit en cuenta corriente de ambos países ya era apreciable en 2007. Brasil siguió una trayectoria similar, aunque a partir de un superávit más modesto. Las únicas economías que registraron un ligero superávit en la cuenta corriente en 2008, ajustado según los términos de intercambio, fueron Bolivia y Uruguay. En este último, el déficit corriente obedeció, por lo tanto, a los altos precios de los hidrocarburos importados. Por lo demás, esto indica que dado el colapso de los precios de los productos mineros y energéticos, los países que poseen este tipo de base exportadora deberán enfrentar un importante proceso de ajuste en los próximos años.

Una de las explicaciones básicas del deterioro de la cuenta corriente a lo largo del período de auge económico

GRÁFICO 6

**América Latina: cuenta corriente con y sin ajustes según términos de intercambio**  
(En porcentajes, base 2003)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CUADRO 7  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores de la situación externa**  
*(En porcentajes)*

	Balance en cuenta corriente (en porcentajes del PIB)		Cuenta corriente ajustada según términos de intercambio <sup>a</sup> (en porcentajes del PIB)		Deuda externa (en porcentajes del PIB)		Deuda externa neta de reservas internacionales (en porcentajes del PIB)		Variación términos de intercambio		Variación tipo de cambio <sup>c</sup>	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2003-2008	2003-2008	2003-2008	2003-2008
Argentina	2,7	3,5	0,9	-0,9	47,2	42,8	29,6	27,5	21,9	21,9	13,3	13,3
Bolivia	13,4	12,0	3,5	0,3	41,3	13,5	0,7	-30,9	49,6	49,6	5,3	5,3
Brasil	0,1	-1,9	-1,0	-3,6	14,9	14,2	1,0	-0,1	13,7	13,7	-42,3	-42,3
Chile <sup>b</sup>	4,4	-3,0	-14,6	-18,1	34,1	33,4	14,3	13,0	72,2	72,2	-14,2	-14,2
Colombia	-2,8	-2,7	-6,3	-7,8	21,7	19,0	11,5	9,4	47,8	47,8	-32,8	-32,8
Costa Rica	-5,7	-7,0	-1,3	-1,6	32,0	29,4	16,3	16,9	-14,5	-14,5	-3,3	-3,3
Ecuador	3,6	3,0	-3,1	-8,5	38,1	31,8	30,4	21,1	45,4	45,4	15,8	15,8
El Salvador	-5,1	-5,9	-4,8	-4,2	44,5	40,8	33,7	30,1	-7,7	-7,7	4,5	4,5
Guatemala	-5,1	-4,6	-3,8	-3,2	12,6	12,0	-0,3	0,0	-6,3	-6,3	-16,6	-16,6
Honduras	-9,9	-14,9	-6,4	-7,4	24,6	22,5	2,4	4,9	-9,8	-9,8	-4,9	-4,9
México	-0,6	-1,4	-2,1	-3,8	12,2	11,8	3,7	3,7	9,2	9,2	0,4	0,4
Nicaragua	-18,3	-25,8	-15,5	-21,4	59,1	51,2	39,9	34,7	-9,9	-9,9	-2,0	-2,0
Panamá	-7,3	-7,3	-3,5	-3,2	42,5	36,4	32,5	28,9	-8,4	-8,4	9,9	9,9
Paraguay	0,4	-2,1	1,0	-3,7	25,8	19,5	5,2	0,6	3,3	3,3	-26,1	-26,1
Perú	1,4	-3,8	-7,7	-11,1	30,4	27,1	4,5	3,9	42,6	42,6	1,9	1,9
R. Dominicana	-5,4	-12,7	-5,5	-11,8	18,4	17,3	11,3	11,9	-5,4	-5,4	-25,1	-25,1
Uruguay	-1,0	-3,5	2,1	0,5	52,9	40,7	35,1	21,6	-16,5	-16,5	-23,6	-23,6
Ven., R. Bol. de	8,8	12,6	-6,7	-6,0	23,2	17,9	8,5	5,9	163,8	163,8	-30,3	-30,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Año de referencia = 2003.

<sup>b</sup> En el caso de los cálculos de la deuda externa neta, incluye activos acumulados en fondos soberanos.

<sup>c</sup> Signo positivo indica depreciación.

fue, como en el pasado, la tendencia a la apreciación real de las monedas. Como lo señala el cuadro 7, esta fue particularmente intensa en Brasil, Colombia y República Bolivariana de Venezuela, pero también en varias economías más pequeñas (Guatemala, República Dominicana y Uruguay). Chile también experimentó una apreciación real del peso, aunque más moderada. Las excepciones más notables al respecto fueron Bolivia y Perú; Argentina también lo fue hasta el año 2006, pero la devaluación real que se aprecia en el cuadro 7 obedece más bien a la subestimación oficial del ritmo inflacionario en los últimos años. La devaluación real que experimentó la moneda estadounidense durante la bonanza favoreció a las tres economías dolarizadas (Ecuador, El Salvador y Panamá).

Por otra parte, el gráfico 7 revela que los únicos aspectos en que las economías latinoamericanas muestran una mejora sistemática y consistente en relación con el pasado son el endeudamiento público externo y la acumulación de reservas internacionales. Para corregir los efectos de las variaciones del tipo de cambio real en el PIB, las estimaciones se realizaron a tipos de cambio de paridad de 2000. Como puede apreciarse, hubo una mejora significativa en materia de endeudamiento externo neto, gracias al menor nivel de endeudamiento registrado hasta 2006 y, a partir de entonces, a la acumulación de reservas internacionales. La reducción del endeudamiento público obedeció tanto a decisiones explícitas de política fiscal (menos financiamiento externo

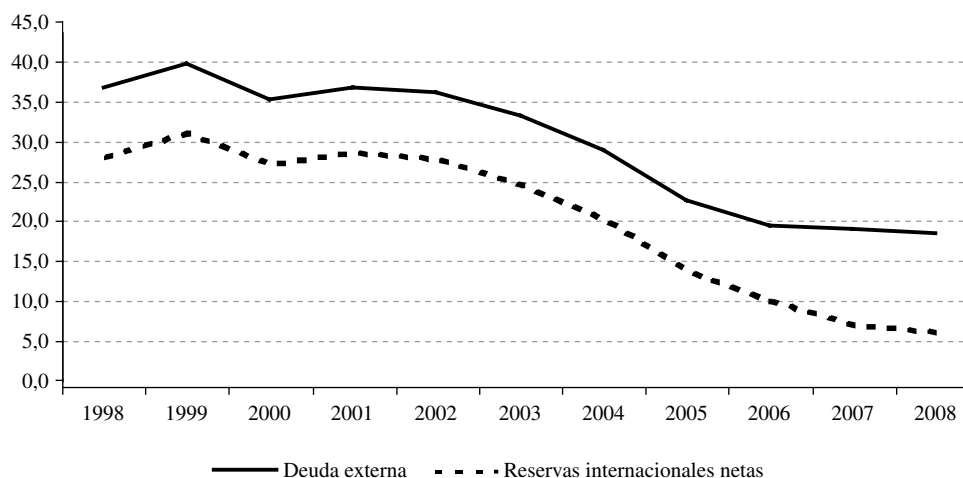
y mayor utilización de los crecientes mercados internos de capital) como a los programas que favorecieron a los países pobres altamente endeudados y a la renegociación de la deuda argentina.

Por su parte, la acumulación de reservas obedeció a la decisión explícita de acumular tanto los excedentes de la cuenta corriente —generados en su mayoría, como se vio, por los precios excepcionales de los productos básicos— como la avalancha de financiamiento externo. Esto último se refleja en el gráfico 8, en que se calcula la acumulación de reservas como proporción del PIB en seis de las siete economías más grandes de América Latina durante las tres fases de abundancia de financiamiento externo. Como puede apreciarse, Argentina introdujo tempranamente una política de acumulación de reservas —provenientes en este caso del superávit en cuenta corriente más que de la cuenta de capitales—. Todos los países incluidos en el gráfico, con excepción de México, intervinieron activamente en el mercado para acumular parte de los fondos que ingresaron durante la avalancha de financiamiento externo que tuvo lugar entre mediados de 2006 y 2007.<sup>8</sup> Chile, Perú y en menor medida otros países también lo hicieron durante el primer semestre de 2008. Este “miedo a flotar” frente a la avalancha de

<sup>8</sup> En el caso de Chile, los cálculos incluyen el traspaso de recursos a los fondos de estabilización. Asimismo, el saldo de dichos fondos se sumó al monto de reservas internacionales para calcular los coeficientes de endeudamiento externo de este país.

GRÁFICO 7

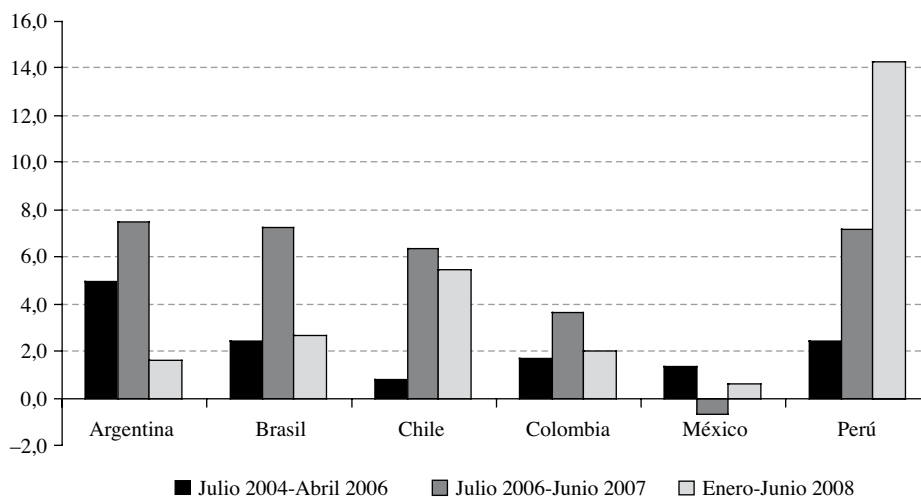
**América Latina: deuda externa bruta y neta de reservas internacionales**  
(Tipo de cambio de 2000)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
Nota: en el caso de Chile, incluye recursos de los fondos soberanos.

GRÁFICO 8

**América Latina (países seleccionados): reservas acumuladas en períodos de abundancia de financiamiento externo**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales* [en línea].  
Nota: en el caso de Chile, incluye recursos trasladados a los fondos soberanos.

recursos externos de capital fue, por lo tanto, una de las grandes virtudes del manejo macroeconómico latinoamericano durante el período de auge económico reciente —como lo fue, de hecho, en el mundo en desarrollo en su conjunto—, aunque en algunos casos no sirvió para evitar la apreciación real de las monedas.

Como resultado tanto de la reducción del endeudamiento externo del sector público como de la acumulación de reservas, la situación de casi todos los países en esta materia es favorable (véase el cuadro 7). Las principales excepciones son algunos países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua y Panamá) y, en menor medida, los países sudamericanos que heredaron una pesada carga de deuda externa de la crisis anterior (Argentina, Ecuador y Uruguay). Bolivia tiene una posición fuertemente superavitaria y en 2008 Brasil se encontraba en una situación de virtual equilibrio.

Esta situación favorable en materia de endeudamiento público y externo son los principales activos de la región frente a la crisis actual. En el primer caso, con algunas excepciones (Brasil y Colombia son las más evidentes), existe un margen más apreciable que

en el pasado para adoptar políticas fiscales anticíclicas. Obviamente, el de Chile es mayor gracias al ahorro de un volumen importante de ingresos fiscales durante el período de auge económico. En varias economías, el volumen elevado de reservas internacionales se ha utilizado para mitigar los efectos de la crisis en los sectores exportadores y las empresas privadas sin acceso a financiamiento. Durante los meses más críticos de la crisis, permitió también aplicar algunas políticas de provisión de liquidez. Con posterioridad, los bancos centrales comenzaron a reducir sus tasas de intervención, una tendencia que ha tendido a generalizarse a comienzos de 2009. La presión sobre los tipos de cambio se dio en forma más acelerada que en el pasado y permitió corregir rápidamente la sobrevaluación existente en varias economías (Brasil, Chile, Colombia y México son los casos más destacados). A estas medidas se agregó un amplio abanico de políticas fiscales, sectoriales y sociales (CEPAL, 2009). Sin embargo, con excepción de la rápida depreciación de algunas monedas, hasta la fecha las repercusiones macroeconómicas de estas iniciativas han sido moderadas.

# V

## Conclusiones

La crisis internacional ha tenido los efectos previstos en América Latina. El auge económico sustentado en una combinación excepcional de condiciones externas favorables se detuvo y todos los factores que lo nutrieron están operando ahora en sentido inverso. De ellos, la posible disminución de las remesas es el menos importante y en varios países se compensará mediante la devaluación real de las monedas, que afectará positivamente la capacidad de consumo interno de los hogares receptores de dichos recursos.

Las repercusiones más importantes y generalizadas de la crisis se apreciarán en el ámbito comercial. Todos los países, pero especialmente México, Centroamérica y el Caribe, están siendo afectados por la contracción del volumen real de comercio, mientras que las economías sudamericanas, sobre todo las exportadoras de productos mineros y energéticos, han experimentado un fuerte deterioro de los términos de intercambio. La caída de los precios de los productos energéticos compensará en parte los efectos adversos de la reducción del comercio internacional en varias economías pequeñas.

Desde el punto de vista del financiamiento externo, es posible que se hayan superado los problemas más agudos vinculados a la falta de liquidez que caracterizó la etapa más severa de la crisis (entre mediados de septiembre y fines de octubre de 2008). Sin embargo, queda por delante una fase de financiamiento externo privado muy restringido, cuya duración e intensidad se desconocen. El financiamiento multilateral solo podrá compensar en parte la escasez de fondos privados, salvo que se acompañe de medidas tales como una emisión excepcional y a gran escala de derechos especiales de giro por parte del FMI. Las ventajas de este financiamiento dependerán también de los requisitos vinculados al uso de los recursos del Fondo, un tema sobre el cual ha habido algunos avances, aunque incompletos. La falta de financiamiento privado afectará especialmente a algunas grandes empresas privadas, cuyas necesidades de rotación de las deudas son evidentes.

Las economías latinoamericanas llegan a la crisis con mayores fortalezas que en el pasado, pero ellas son más modestas de lo que se ha subrayado en algunos estudios optimistas sobre la gestión del auge económico reciente. Salvo excepciones notorias, entre las que destaca Chile, las políticas fiscales siguieron

siendo procíclicas. Además, en la mayoría de los países hubo una tendencia al deterioro de la cuenta corriente, alimentada en muchos de ellos por la revaluación de las monedas. La reducción del endeudamiento externo del sector público y la decisión de absorber la avalancha de financiamiento externo mediante la acumulación de reservas son los dos elementos fundamentales de fortaleza, así como de ruptura con la forma de manejar las bonanzas económicas en el pasado. Todavía se desconoce cuál es el margen real que ellos ofrecen para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas durante la crisis que se inicia. Hasta ahora, el único aspecto destacable ha sido la rápida corrección de la fuerte sobrevaluación de algunas monedas en la región.

Las crisis del pasado indican que la depreciación real de las monedas representa una oportunidad para diversificar la estructura productiva. Es posible que esta sea la más importante que ofrece la coyuntura actual y, por lo tanto, debería apoyarse activamente mediante la aplicación de políticas de desarrollo productivo.

Los mercados regionales ofrecen también una oportunidad de diversificación, en cierto sentido de "sustitución de importaciones" en la región en su conjunto y no en países individuales. Sin embargo, las oportunidades de este tipo dependen de otros factores. De hecho, en las últimas décadas el comercio intrarregional ha sido fuertemente procíclico y los procesos de integración se encuentran en un momento de debilidad o incluso de crisis. Más aún, las grandes diferencias en materia de ajustes del tipo de cambio en el marco de los actuales acuerdos de integración y las medidas de protección individuales podrían contribuir más bien a ahondar las dificultades por las que atraviesan dichos procesos.

A diferencia del pasado, existen márgenes más amplios para aplicar políticas anticíclicas fiscales y monetarias que ya han comenzado a utilizarse en forma moderada, pero dichos espacios son limitados. Sin duda, evitarán la necesidad de adoptar políticas demasiado restrictivas, excepto en algunos países cuyo manejo del período de auge económico fue marcadamente procíclico. En síntesis, América Latina está mejor preparada que en otras ocasiones, pero ello solo servirá para mitigar en parte los efectos de la peor coyuntura que haya experimentado la economía mundial desde la gran depresión.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2009), *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2008), *All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*, Washington, D.C., Departamento de Investigaciones, abril.
- Bordo, Michael y otros (2001), "Is the crisis problem growing more severe?", *Economic Policy*, vol. 16, N° 32, Oxford, Blackwell Publishing, abril.
- Bustillo, Inés y Helvia Velloso (2009), "The global financial crisis: what happened and what's next", Washington, D.C., Oficina de la CEPAL en Washington, D.C., enero.
- Calvo, Guillermo (2008), "La super-crisis subprime: claves para entenderla y navegarla", presentación en el taller de la Corporación Andina de Fomento sobre "La crisis financiera global y su impacto en América Latina", Caracas, 1° de diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009*, Santiago de Chile, 30 de enero.
- (2008a), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- (2008c), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008* (LC/G.2401-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), *World Economic Outlook Update* [en línea] <http://www.imf.org>, 28 de enero.
- IIF (Instituto de Finanzas Internacionales) (2009), "Capital flows to emerging market economies" [en línea] <http://www.iif.com>, 27 de enero.
- Izquierdo, Alejandro, Randall Romero y Ernesto Talvi (2008), "Business Cycles in Latin America: The Role of External Factors", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/CERES, febrero.
- Jara, Alejandro y Camilo E. Tovar (2008), "Monetary and financial stability implications of capital flows in Latin America and the Caribbean", *BIS Papers*, N° 43, Basilea, Banco de Pagos Internacionales, noviembre.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, diciembre.
- J.P. Morgan (2009), *Emerging Markets Outlook and Strategy*, 12 de enero.
- (2008), "Determinants of Mexico's remittances from the U.S.", *Global Data Watch*, 17 de octubre.
- Kindleberger, Charles P. y Robert Aliber (2005), *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Minsky, Hyman P. (1982), "The financial instability hypothesis: a restatement", *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, Armonk, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Naciones Unidas (2009), *World Economic Situation and Prospects 2009*, Nueva York, enero.
- Ocampo, José Antonio (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago de Chile, abril.
- Ocampo, José Antonio y Camilo E. Tovar (2008), "External and domestic financing in Latin America: developments, sustainability and financial stability implications", documento presentado en el taller realizado en las Naciones Unidas sobre "Debt finance and emerging issues in financial integration", Nueva York, abril.
- Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra y Zhimei Xu (2008), "Outlook for remittance flows 2008-2010: growth expected to moderate significantly, but flows to remain resilient", *Migration and Development Brief*, N° 8, Washington, D.C., Banco Mundial, 11 de noviembre.
- Von Braun, Joachim (2007), "The world food situation: new driving forces and required actions", *Food Policy Report*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, diciembre.

**PALABRAS CLAVE**

Crisis financiera  
Finanzas internacionales  
Política monetaria  
Ciclos económicos  
Activos de capital  
Mercados de capital  
Crédito  
Balanza de pagos  
Indicadores económicos  
Países desarrollados  
América Latina

# La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica

*José Luis Machinea*

**E**n este artículo se discuten los orígenes de la crisis financiera internacional, enfatizando la inestabilidad del sistema financiero como causa central de ella. Si bien la política monetaria de comienzos de la presente década puede haber ayudado a generar la burbuja inmobiliaria, está lejos de haber sido el factor determinante. Además, se argumenta que la función de controlar el incremento excesivo del precio de los activos le corresponde más bien a la política de regulación que a la tasa de interés. Al respecto, se propone crear una institucionalidad que facilite la implementación de políticas financieras contracíclicas en los períodos de auge. Asimismo, después de examinar las características que debieran adoptar las políticas económicas de los países desarrollados, se analizan los efectos de la crisis internacional en la cuenta corriente de los países de la región y las dificultades para aplicar políticas contracíclicas en ausencia de un prestamista a escala global.

José Luis Machinea  
Director de la Cátedra Prebisch,  
Universidad de Alcalá de Henares,  
España,  
Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL

✉ [jl.machinea@uah.es](mailto:jl.machinea@uah.es)

*“A sound banker, alas, is not one who foresees danger and avoids it, but one who, when he is ruined, is ruined in a conventional way along with his fellows, so that no one can really blame him”.*

John M. Keynes (1931)

*“Most astonishingly, these now-doubtful techniques had previously been hailed as the cornerstones of modern risk management. Moreover, the turbulence proved greatest in countries whose supervision of credit risk had been thought to be the best in the world. Indeed, the regulatory standards and protocols of these countries were in the process of being emulated worldwide”.*

Caprio, Demirgüç-Kunt y Kane (2008)

# I

## Introducción

Al momento de escribir este artículo, el mundo sigue inmerso en una de las peores crisis económicas del último siglo. El epicentro fue el colapso financiero de los Estados Unidos, pero sus ondas expansivas han alcanzado al sistema financiero de parte de Europa. Si bien las crisis financieras tienen una historia de varios siglos y en los últimos 200 años el mundo ha experimentado alrededor de 300 de distinta magnitud y características, ninguna de ellas tuvo la profundidad y el alcance de la actual, con excepción de la registrada a comienzos de la década de 1930.<sup>1</sup> Más aún, en igualdad de condiciones en términos de respuestas de política económica, es muy probable que esta crisis sea mucho más grave que la de aquel entonces. Hay tres factores que se combinan para ello: la magnitud del mercado financiero definido en un sentido amplio, que supera varias veces el producto de los países desarrollados (véase el cuadro 1); la profunda interconexión de las entidades financieras a nivel global y el grado de opacidad del sistema financiero, que no reconoce parangones en la historia.

Estos factores explican, al menos en parte, cómo es posible que de una pérdida inicial estimada entre 300.000 y 400.000 millones de dólares en el mercado de hipotecas *subprime* de los Estados Unidos se haya llegado a una crisis de esta magnitud. Hasta el momento, las pérdidas de activos originados en créditos del sistema financiero de los Estados Unidos superarían los 2,2 billones de dólares, aunque el resultado final dependerá de la magnitud y duración de la recesión.

A su vez, la crisis ha generado pérdidas en el valor de los activos, en especial los vinculados con el precio de las acciones y de las viviendas, equivalentes a aproximadamente un 25% de la riqueza mundial. El gráfico 1 muestra la magnitud de las pérdidas en el mercado de valores de Nueva York en comparación con otras crisis de los últimos 80 años. A fines de diciembre, pérdidas de alrededor del 40% al 45% afectaban los mercados de valores de las economías más importantes del mundo y superaban el 60% en el caso de China. Esta caída de la riqueza es, junto con la incertidumbre, uno de los principales factores que explican la profundización de la recesión.

La actual crisis financiera plantea distintos tipos de interrogantes, que van desde sus orígenes, sus particularidades y los factores que la potenciaron, hasta qué puede hacerse para evitar su profundización y cómo evitar crisis similares en el futuro. Algunos de estos temas se discuten en el presente artículo que, después de esta introducción, contiene una segunda sección dedicada a analizar los factores concurrentes y determinantes de las crisis financieras, especialmente de la crisis actual. Dado que no existe un consenso respecto de las causas que las originan, nos ha parecido oportuno presentar (tercera sección) algunas explicaciones alternativas que, en muchos casos, son complementarias. En la cuarta sección se examinan algunos hechos que potenciaron la crisis y que se relacionan con un largo debate sobre el riesgo moral y el riesgo sistémico. En la quinta sección se analiza qué podría hacerse en materia de políticas anticíclicas para reducir la magnitud y duración de la actual recesión internacional, poniendo especial énfasis en la capitalización de los bancos y la política fiscal. En la sexta sección se describen de manera muy estilizada los efectos de la crisis en América Latina, las dificultades para implementar políticas anticíclicas y la importancia de contar con un prestamista de última instancia en el ámbito global. La última sección contiene algunas reflexiones finales.

□ El autor agradece los comentarios de Álvaro Díaz, J.M Fanelli, P. Gerchunoff, D. Heymann, D. Sotelsek y de un evaluador anónimo, así como la valiosa asistencia de Andrés F. Herrera.

<sup>1</sup> Reinhart y Rogoff (2008) registraron más de 300 crisis financieras entre 1800 y la actualidad. En las últimas décadas ha aumentado la frecuencia de las crisis (Bordo y Eichengreen, 2001); Laeven y Valencia (2008) enumeran 125 crisis entre 1970 y 2007.

CUADRO 1

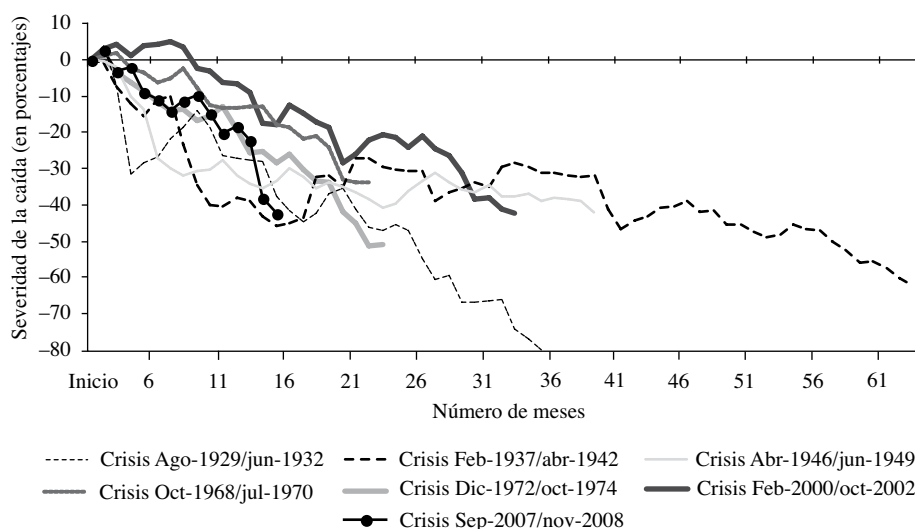
**Tamaño del mercado de capitales: algunos indicadores seleccionados, 2007**  
(En billones de dólares, a menos que se indiquen otras unidades)

	PIB	Capitalización bursátil	Títulos de deuda			Activos bancarios	Bonos, acciones, y activos bancarios	Bonos, acciones y activos bancarios (% del PIB)
			Pública	Privada	Total			
Mundo	54,5	65,1	28,6	51,2	79,8	84,8	229,7	421,1
Unión Europea	15,7	14,7	8,8	19,4	28,2	43,1	86,1	548,8
Zona euro	12,2	10,0	7,6	15,4	23,0	30,1	63,5	520,1
América del Norte	15,2	22,1	7,4	24,0	31,5	13,8	67,4	441,8
Canadá	1,4	2,2	0,8	0,8	1,6	2,6	6,4	442,5
Estados Unidos	13,8	19,9	6,6	23,3	29,2	11,2	61,0	441,8
Japón	4,4	4,7	7,1	2,1	9,2	7,8	21,7	495,7

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging - Macro-financial Implications and Policy*, Washington, D.C., 2008.

GRÁFICO 1

**El mercado de valores durante las crisis financieras de los últimos 80 años**  
(Caída porcentual del índice Standard & Poor's 500, ajustada por la inflación)



Fuente: elaboración propia sobre la base de *Financial Times*, Standard & Poor's y Shiller, R.J. (2000) *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.

## II

### Factores concurrentes y determinantes de las crisis financieras

#### 1. Los factores concurrentes

Hay dos elementos que han caracterizado a todas las crisis financieras: la existencia de un sistema, lo que implica

que existe una red mediante la cual los problemas se interconectan y afectan a muchos actores, y la opacidad de la información, que provoca que los diferentes actores tengan distintos niveles de información sobre la calidad

de los activos y las características de los pasivos de los intermediarios financieros (información asimétrica).

Ambos elementos han tenido especial relevancia en la crisis actual. Nunca hubo un sistema financiero más complejo y más interconectado que el desarrollado en la etapa de la globalización financiera. Una manifestación de ello es que a mediados de 2008 la dimensión del mercado de derivados alcanzaba los 500 billones de dólares, o sea, nueve veces el producto mundial.<sup>2</sup> Además, nada puede igualar la opacidad que caracterizó al sistema financiero en los últimos años. Cada vez fue más difícil entender los distintos “vehículos” y derivados; el vocabulario utilizado se hizo cada vez más enigmático y se convirtió en una jerga de especialistas. Ello contribuyó a que la transparencia de las operaciones fuera cada vez menor.<sup>3</sup>

En relación con el primer punto, el ejemplo más notorio fue el rescate de la principal compañía de seguros de mundo, la *American International Group* (AIG), en octubre y noviembre de 2008. Ello evitó un problema de solvencia de varias entidades financieras cuyos préstamos estaban garantizados por la AIG a través

de los mencionados *CDS*. Considerando la cantidad y el monto de las operaciones aseguradas (alrededor de 450.000 millones de dólares, de los cuales 55.000 eran hipotecas *subprime*) y el monto de la ayuda (150.000 millones de dólares a diciembre de 2008), caben pocas dudas de que esta institución era insolvente.

El motivo por el cual se auxilió a una institución insolvente fue tratar de evitar una crisis sistémica, ya que la caída de AIG podría haber arrastrado a varias entidades financieras y creado una situación de pánico. Sin duda, prácticas como esta o similares aumentan el riesgo moral, tema sobre el cual volveremos más adelante.

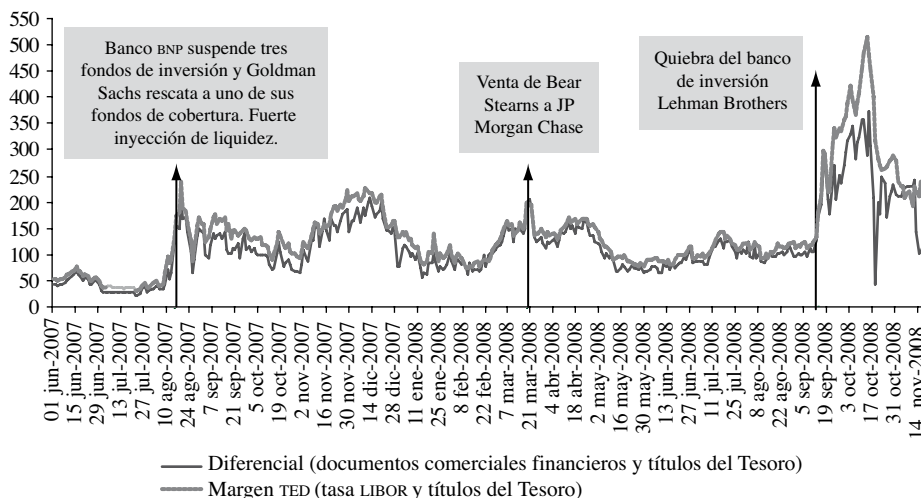
En relación con el segundo punto, no debe sorprender que la existencia de información asimétrica haya sido determinante para que en las primeras etapas de la crisis hubiese una marcada restricción del crédito, sea entre las entidades financieras o en el mercado de documentos comerciales. El primer gran aumento del costo del crédito interbancario se dio a mediados de agosto, después de meses de caída del precio de las viviendas en los Estados Unidos y de 15 días en que varios fondos de cobertura (*hedge funds*) fueran a la bancarrota; ello ocurrió pese a que los bancos centrales habían inyectado ingentes cantidades de recursos (véase el gráfico 2). Nadie mejor que las instituciones financieras podían conocer las características de los instrumentos de uso generalizado,

<sup>2</sup> De esta cifra, 55 billones eran permutas de riesgo de incumplimiento del deudor (*credit default swaps*).

<sup>3</sup> Para una descripción detallada y un análisis de los distintos instrumentos y vehículos, véase Mizen (2008).

GRÁFICO 2

**Diferencial (*spread*) de las tasas de interés (a tres meses): LIBOR, títulos del Tesoro y documentos comerciales financieros, 2007-2008**  
(En puntos porcentuales básicos)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Reserva Federal.

Nota: LIBOR = tasa de interés interbancaria de Londres, margen TED = diferencial entre la tasa de interés que pagan los bancos y el rendimiento de los bonos del Tesoro.

saber que enfrentaban crecientes dificultades y, al mismo tiempo, estar al tanto de lo complicado que era evaluar la cartera de otras entidades.

En pocas semanas, la información asimétrica dio paso a la incertidumbre total: cuando ocurren hechos que cambian radicalmente la situación y destruyen lo que los agentes creían saber, el problema no es solo que unos están informados y otros no lo están, sino que nadie tiene información.<sup>4</sup>

## 2. Los factores determinantes de las crisis: auge, euforia y carácter procíclico del crédito

Si bien las crisis financieras requieren de la existencia de interconexiones, de asimetría de la información y, por último, de una gran dosis de incertidumbre, cabe preguntarse por qué se generan en forma recurrente. La respuesta no es sencilla, por lo que no es de extrañar que haya distintas interpretaciones al respecto.

Una distinción relevante entre las distintas explicaciones es el papel que cada una de ellas les asigna al mercado y a las políticas públicas. Para algunos, las crisis financieras son consecuencia de los errores vinculados con la intervención estatal, sea a nivel microeconómico o macroeconómico; para otros, son el resultado natural del funcionamiento del sistema financiero. Mientras que los primeros consideran que el mercado debería tener un rol protagónico, tanto en lo que respecta a la prevención de las crisis como a la búsqueda de soluciones, los segundos insisten en que es necesario mejorar —y en muchos casos cambiar totalmente— la naturaleza de las regulaciones a fin de evitar, o al menos reducir, el comportamiento procíclico del sistema. Como suele suceder, hay varios factores concurrentes y, por cierto, la crisis actual no es una excepción. Sin embargo, hay algunos elementos que a nuestro entender son dominantes y esos son los que se discuten a continuación.

### a) *Auge, euforia y carácter procíclico del crédito*

Una conocida explicación de los períodos de bonanza y crisis económica está vinculada con el comportamiento del sistema financiero y está asociada con las ideas de Minsky y Kindleberger.<sup>5</sup> El argumento es que a medida que avanza la fase expansiva del ciclo, la que es financia-

da por una expansión del crédito, aumenta la confianza en que el auge habrá de continuar y ello incrementa la demanda y la oferta de crédito. La euforia y la expansión del financiamiento generan una burbuja en el precio de todos o de algunos activos, lo que crea la sensación de que la compra de esos activos financiada por crédito es una operación muy rentable. De hecho, a medida que avanza el auge, en un número creciente de casos el aumento del precio será la única manera de pagar el crédito. Para decirlo en palabras de Minsky, “un régimen en el que hay y se espera que siga habiendo ganancias de capital es un ambiente favorable para involucrarse en financiamiento especulativo y Ponzi”.<sup>6</sup>

El aumento del crédito, que muchas veces se da en el contexto de una política monetaria acomodaticia, se potencia durante la fase de expansión mediante un mayor apalancamiento del sistema financiero, es decir, por el aumento de la relación entre activos y patrimonio.<sup>7</sup> Históricamente esta ha sido el resultado de innovaciones menos demandantes de capital, incluido el surgimiento de nuevos intermediarios, lo que ha dado lugar a una menor participación de los bancos de depósitos en el sector financiero. El caso extremo es el de los Estados Unidos, donde los activos financieros en poder de los bancos de depósitos tradicionales representan menos del 25% del total de activos de las instituciones financieras (véase el gráfico 3).<sup>8</sup>

El mayor apalancamiento va debilitando el sistema financiero, ya que el capital queda cada vez más expuesto a pequeñas pérdidas de los activos. Dado que la variación del apalancamiento es procíclica, este alcanza su valor máximo en el momento en que el precio de los activos comienza a reducirse. Por lo tanto, en esta etapa se intensifican los efectos de la caída de precios y, con ello, de la menor capacidad de pago de los deudores; de esa manera, el impacto en la solvencia del sistema es marcadamente acentuado.

Los problemas de solvencia se ven potenciados por otra característica del período de expansión. Considerando que las tasas de interés a corto plazo son usualmente inferiores a las de largo plazo, las entidades financieras

<sup>4</sup> Bagehot escribió: “*In England, after a great calamity, everybody is suspicious of everybody, as soon as that calamity is forgotten, everybody again confides in everybody*” (Bagehot, 1920, pp. 124 y 125).

<sup>5</sup> Al respecto, véanse Minsky (1972, 1975 y 1986) y Kindleberger y Aliber (2005). Bordo (2008) recuerda que esta explicación tiene sus raíces en la tradición de la economía monetaria del siglo XIX y fue potenciada por Irving Fisher (1933).

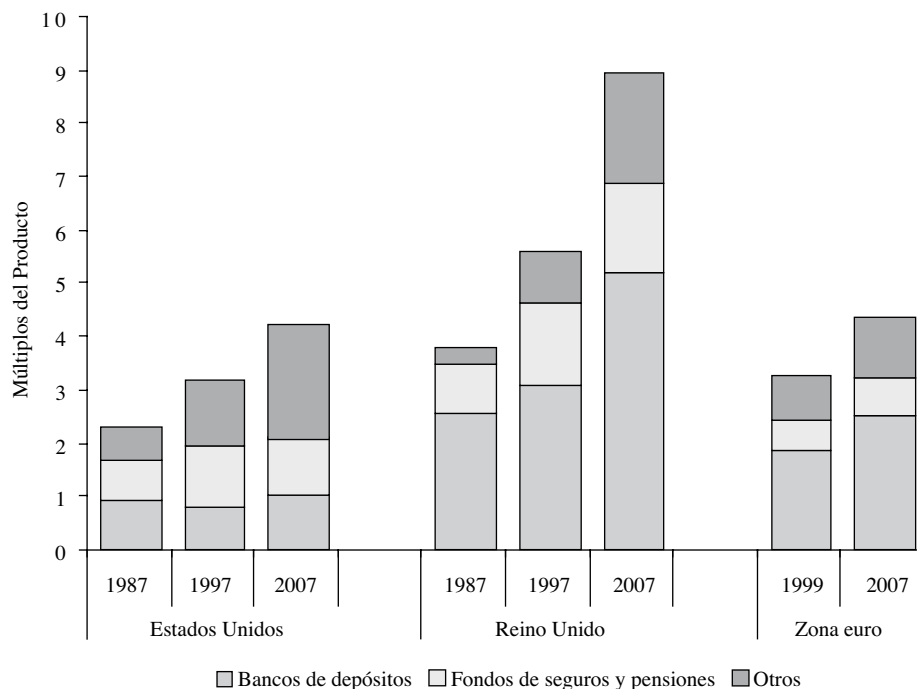
<sup>6</sup> Minsky (2008) p. 210, traducción del autor. Se habla de financiamiento especulativo cuando los ingresos solo permiten pagar los intereses, pero no el capital; de financiamiento Ponzi, cuando los ingresos no son suficientes para pagar el capital y los intereses. En ambos casos, las ganancias de capital son fundamentales para “sobrevivir”.

<sup>7</sup> Este mayor apalancamiento que Minsky observara en la fase expansiva del ciclo ha sido corroborado por Reinhart y Rogoff (2008).

<sup>8</sup> Si bien la dimensión que han alcanzado otros intermediarios financieros es inédita, no lo es su existencia y relevancia. Hace 100 años, las dificultades de los fondos fiduciarios (*trust funds*) y de los agentes de Bolsa fueron cruciales para explicar los momentos más críticos de la crisis financiera de 1907 y su resolución favorable (Bruner y Carr, 2007).

GRÁFICO 3

**Tamaño y distribución de los activos financieros**  
(En múltiplos del producto)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. Macro-financial Implications and Policy*, Washington, D.C., 2008.

suelen financiar el optimismo del auge mediante el aumento de sus obligaciones a corto plazo. Un excesivo descalce contribuye a hacerlas muy vulnerables a los cambios de humor del mercado, ya que los inversores tienden a reducir su financiamiento cuando comienzan a observar dificultades relacionadas con la calidad de los activos. La creciente falta de liquidez afecta la solvencia del sistema en la medida en que las entidades deban liquidar activos a “precios de remate” para hacer frente a sus obligaciones. La magnitud del impacto en la solvencia depende de varios factores, entre ellos el tamaño de la burbuja y la existencia de un prestamista de última instancia que resuelva los problemas de liquidez y evite que la caída de precios de los activos sea muy pronunciada.

En opinión de Minsky, la inestabilidad es una característica del capitalismo financiero moderno y está vinculada con las expectativas que en gran medida se nutren del pasado, generando comportamientos especulativos y Ponzi. ¿Por qué, entonces, los períodos de auge no terminan siempre en crisis, como al parecer

se desprende de la lógica del modelo? Hay varias respuestas, que van desde el tamaño de la burbuja hasta los factores detonantes de las crisis, pero un elemento de especial relevancia es la existencia en las recesiones de políticas contracíclicas que se manifiestan por medio de déficits fiscales más elevados (en parte mediante estabilizadores automáticos) y del financiamiento del sistema financiero, cuyo papel suele superar el de prestamista de última instancia. Son estas políticas las que evitarían el agravamiento de la recesión y el surgimiento de situaciones de pánico. Al respecto, Minsky advierte que esa capacidad de las políticas contracíclicas estaría en peligro si se mantuviese la tendencia a una excesiva liberalización del sistema financiero y a una creciente participación de otros intermediarios financieros.<sup>9</sup>

Esta visión, que depende de la formación de expectativas basadas en el pasado reciente, tiene escasos

<sup>9</sup> Al respecto, véanse Minsky (1986, caps. 2, 3 y 4) y la excelente introducción de Papadimitriou y Wray a la edición de Minsky de 2008.

puntos de contacto con la de las expectativas racionales; más aún, en el contexto de estas últimas es difícil imaginar cambios tan repentinos en el comportamiento de los agentes económicos como los que caracterizan a las crisis, en especial cuando este cambio de expectativas no obedece a variaciones significativas de la conducta prevista del sector público.

b) *La crisis 2007-2008*

La teoría analizada en el apartado anterior se ajusta razonablemente bien al comportamiento del mercado financiero de los últimos años y, en particular, al marcado incremento del precio de la vivienda en los Estados Unidos y en varios países europeos (véase el gráfico 4). La baja del precio de las propiedades fue el detonante de la crisis, ya que dejó en evidencia la mala calidad de los créditos *subprime*, que en 2006 representaban un monto anual de 600.000 millones de dólares y equivalían al 20% del total de créditos hipotecarios en ese país. A medida que los precios fueron disminuyendo, este hecho afectó al segmento “no *subprime*” del mercado hipotecario.

Para complicar la situación, a la euforia que suele acompañar a los períodos de auge se le agregaron los modelos utilizados para evaluar el riesgo. Estos tenían dos defectos: por una parte, en varios países, pero muy

especialmente en los Estados Unidos, se basaban en información de los últimos cinco años, un lapso demasiado breve porque puede reflejar solo una fase del ciclo; por otra, el hecho de que estos modelos suponen que las acciones que se emprenden sobre la base de ellos no influyen, como en la física, en las variables que se intenta predecir. Se acentúan así los movimientos “en manada” y no es posible distinguir entre los cambios puntuales y los movimientos sistémicos. En otras palabras, las crisis no pueden explicarse mediante modelos de riesgo que suponen que el mundo es estacionario: en los períodos de crisis, los parámetros que definen los procesos estocásticos no son estables y, por ende, los modelos basados en tales procesos no sirven para calcular los riesgos (Fanelli, 2008 y Heymann, 2007).<sup>10</sup>

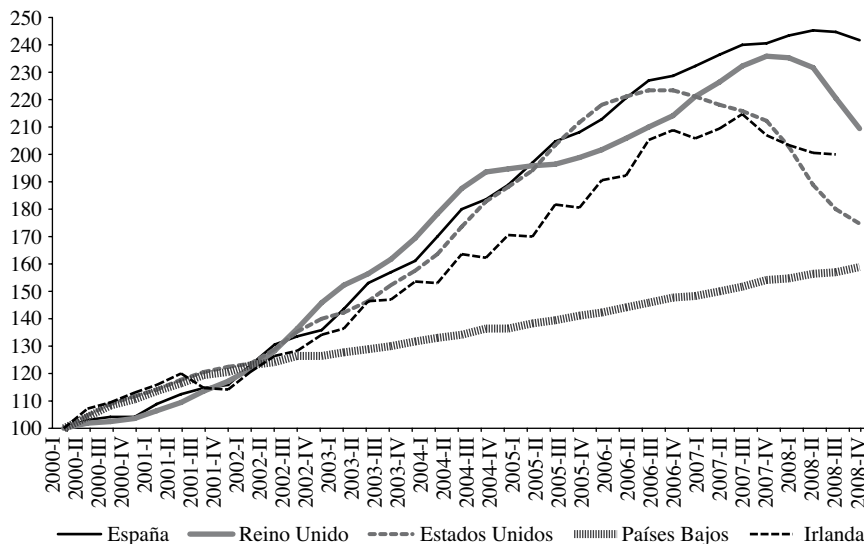
Obviamente, la supervisión fue inadecuada, no solo porque no se exigieron modelos cuyos supuestos fueran más razonables, sino también porque se permitió la utilización de distintos artilugios para tomar riesgos excesivos y aumentar el apalancamiento.<sup>11</sup> Las razones de la supervisión deficiente parecen haber sido varias, desde

<sup>10</sup> Para una reseña y evaluación del uso de los modelos de riesgo, véase Sotelsek y Pavón (2008).

<sup>11</sup> Los *special investment vehicle (SIV)* fueron el caso más notorio de esta práctica.

GRÁFICO 4

**Países seleccionados: evolución del precio de la vivienda, 2000-2008**  
(Datos trimestrales: 2000-I = 100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Vivienda de España, Banco de Inglaterra, Standard and Poor's, Statistics Netherlands y Department of the Environment, Heritage and Local Government of Irlanda.

los bajos salarios y la ausencia de capacidad apropiada en los organismos pertinentes, hasta el intento de favorecer la competencia global de las entidades financieras locales. Sin embargo, el factor más relevante fue un enfoque que contribuyó a incrementar la autorregulación al priorizar la responsabilidad de las entidades financieras, las que en este caso eligieron los modelos que fueron funcionales a su estrategia de expansión.

A mediados de 2007, cuando la caída del precio de las viviendas comenzó a afectar los activos de los intermediarios financieros y a generar nerviosismo en el mercado, cobró relevancia el otro factor antes mencionado: la volatilidad del financiamiento bancario como resultado de la sustitución de los depósitos por colocaciones en el mercado de capitales y, lo que es mucho más grave, por valores comerciales de corto plazo.<sup>12</sup> De hecho, la importancia de los depósitos en las obligaciones de los bancos ha ido disminuyendo durante las últimas décadas: en 1980 representaban el 70% de los pasivos y en 2008 solo el 40% (FMI, 2008b).

Acudir a los mercados monetarios (*money markets*) y a los mercados de capitales es una tendencia de los últimos años que se explica por las facilidades vinculadas a la obtención de créditos por montos elevados sin tener que incurrir en costos administrativos (entre otros, sucursales, salarios y publicidad). Cuando esta tendencia se complementaba con la mencionada titularización (*securitization*) de las hipotecas, el cuadro se consumaba: se evitaba el “problema de los depósitos”, se potenciaba el apalancamiento y se eludía la responsabilidad en materia de calidad de los créditos.<sup>13</sup>

Cabe hacer un último comentario sobre la distorsión de los incentivos en el otorgamiento de créditos ocasionada por la titularización de los activos. El hecho de pasar del banco al mercado como elemento central de la diversificación del riesgo tiene claras ventajas en materia de liquidez y, además, permite diversificar el riesgo más allá de un área geográfica determinada, incluidas las fronteras del país de que se trate. Ello supone que la información es suficientemente transparente como para que los inversores estén al tanto de los riesgos del “paquete” que están comprando, un principio que estuvo

lejos de cumplirse. Además, reemplazar al banco por el mercado genera algunos interrogantes, ya que si todos fueran productos “enlatados”, ¿cuál sería la ventaja de conocer al cliente, que ha sido uno de los principales factores detrás del surgimiento de los bancos? Asimismo, si el conocimiento de los clientes no afecta la rentabilidad de una entidad financiera, ¿dónde estaría el incentivo a otorgar buenos créditos?

La sensación de que algo andaba mal con los activos de algunas entidades financieras, en especial los respaldados por hipotecas de baja calidad, se percibió con toda intensidad entre mayo y agosto de 2007, cuando varios *hedge funds* afrontaron grandes pérdidas y las agencias de riesgo redujeron la calificación de los bonos garantizados por hipotecas de distinta calidad. La incertidumbre se manifestó en el mercado de valores comerciales de corto plazo respaldados por activos, que en pocos meses se redujo a la mitad (véase el gráfico 5). La consecuencia fue una fuerte reducción de la liquidez de todos los bancos que habían acudido a este mercado, sin distinción de la calidad de la cartera de cada uno de ellos. Así como la solvencia de algunas entidades financieras afectó la liquidez del sistema, inicialmente por la asimetría de información y crecientemente por la incertidumbre generalizada, la falta de liquidez potenció los problemas de solvencia de ellas.

En síntesis, el excesivo apalancamiento, el aumento de los pasivos de corto plazo y la creciente importancia de las entidades financieras no reguladas adecuadamente se convirtió en una mezcla peligrosa difícil de manejar.

Por último, un comentario sobre las remuneraciones del personal de dirección de los bancos, especialmente en el mundo desarrollado<sup>14</sup>. Durante los últimos años, esas retribuciones han sido el resultado de los beneficios de corto plazo y, en muchos casos, de la cantidad de operaciones realizadas. Los distintos “vehículos” y el creciente apalancamiento eran funcionales al aumento de la rentabilidad de corto plazo y, por consiguiente, de las remuneraciones, sin importar sus repercusiones a mediano y largo plazo. Más aún, los ingresos de las agencias de riesgo dependían de los intermediarios que solicitaban su evaluación a fin de colocar sus instrumentos, con lo cual eran, al mismo tiempo, juez y parte en el proceso. Considerando los resultados, pareciera que fueron más parte que juez.

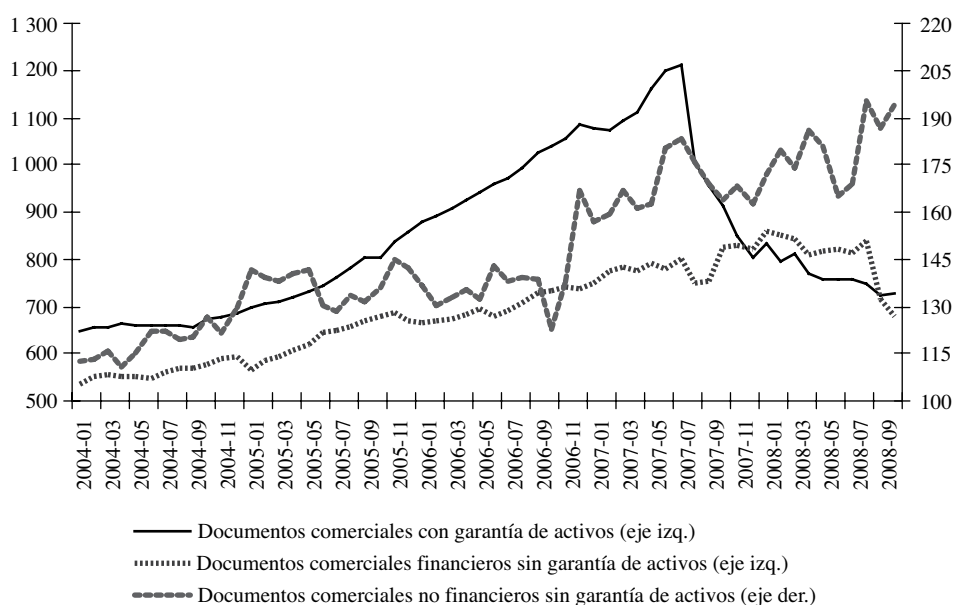
<sup>12</sup> Un caso paradigmático de esta tendencia fue el del banco *Northern Rock*, nacionalizado en septiembre de 2007. Véase Milne y Wood (2008).

<sup>13</sup> En las operaciones con los *siv*, los bancos solían comprometerse a aportar liquidez o a retomar el crédito en el caso en que hubiera problemas de solvencia, por lo que las entidades iniciadoras se quedaban con una responsabilidad que habría de afectarlas. Además, en algunos casos de este tipo de inversiones se terminó por comprar los bonos que el banco propietario había vendido inicialmente (Mizen, 2008).

<sup>14</sup> Hace 40 años, Galbraith (1967) alertaba sobre la creciente importancia que había adquirido el personal de dirección, cuyos objetivos eran distintos a los de los accionistas.

GRÁFICO 5

**Documentos comerciales con garantía de activos y documentos comerciales financieros y no financieros sin garantía de activos**  
(En miles de millones de dólares, datos mensuales y ajustados estacionalmente)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Reserva Federal.

La remuneración de los ejecutivos y el papel de las agencias de riesgo fueron más que funcionales a un modelo basado en la toma excesiva de riesgos. Si bien no puede decirse que ellos provocaron la burbuja y la crisis financiera, sin duda la potenciaron hasta niveles desconocidos.

Como suele suceder, no ha habido un solo factor explicativo de la crisis financiera actual. ¿Quién podría sostener que la política de mantener bajas tasas de interés durante un tiempo demasiado prolongado en los años 2001 a 2004 no afectó la situación posterior? Antes de pasar revista a este y otros argumentos en cuanto a la responsabilidad que les cabe a las políticas económicas en la crisis, un breve comentario relacionado justamente con la falta de incentivos a implementar políticas contracíclicas durante el período de auge.

### c) *La economía política del "eterno" auge*

En un período de bonanza económica, la prociclicidad del crédito, el crecimiento del producto por sobre la tendencia y la burbuja del mercado de activos, en particular en el precio de la vivienda, son "buenas noticias". Por lo tanto, es difícil encontrarle críticas al proceso. No solamente los bancos están contentos, sino

también los empresarios que ven aumentar su demanda y que pueden acceder a créditos más baratos, y para qué decir de aquellos que pueden acceder a su primera vivienda o a una segunda y los poseedores de activos, que observan con satisfacción cómo se incrementa su riqueza en forma ininterrumpida. En ese ambiente, el gobierno de turno no puede dejar de sentirse eufórico: gracias a la situación económica hay una mayoría de la población que aprueba su gestión y eso le permita ganar elecciones. Dadas estas circunstancias, ¿quién se anima a arruinar la fiesta?

Probablemente, habrá analistas que tengan algunas objeciones al respecto, pero habrá muchos otros que escribirán sesudos artículos en los que se mostrará que el aumento del nivel de actividad económica por sobre la tendencia obedece al hecho de que el cambio tecnológico ha incrementado la productividad en forma más o menos permanente; que el precio de las propiedades todavía es bajo considerando las variaciones en la demanda de las familias, que han decidido tener dos viviendas o, como se ha señalado en repetidas oportunidades en varios países en desarrollo, que el precio de las propiedades sigue siendo mucho más bajo que en... ¡París o Roma! Asimismo, habrá quienes justifiquen el déficit elevado

en cuenta corriente, sea porque este “es el resultado” de la fuerte demanda de inversión (aunque ella se oriente a los bienes no comerciables) o porque obedece al mayor ahorro del resto del mundo, que alguien “debe” absorber para mantener el equilibrio mundial.

En fin, en los períodos de bonanza hay una economía política muy funcional a los excesos. No es casual que el clamor por la aplicación de políticas contracíclicas se escuche insistentemente en épocas

de recesión, pero muy pocas veces en las fases expansivas del ciclo. Es por ello que hay razones para desconfiar de la capacidad de regular los ciclos,<sup>15</sup> por lo que lo más conveniente pareciera ser reducir la discrecionalidad de los gobernantes mediante la introducción de ciertas reglas contracíclicas. No se nos escapa el hecho de que estas medidas seguramente serán difíciles de imponer; sin embargo, esta es la coyuntura para hacerlo.

### III

## Una explicación alternativa: los errores de las políticas monetaria y financiera

Hay dos líneas de argumentación que enfatizan los errores de política económica como factores explicativos de las crisis financieras. La primera subraya el manejo de la política monetaria; la segunda tiene fundamentos microeconómicos y se centra en la red de seguridad —sea implícita o explícita— del sistema financiero, que reduce el costo de la crisis para los distintos actores (bancos e inversores).

#### 1. La política monetaria

De acuerdo con este enfoque, la crisis actual obedeció a una política monetaria excesivamente expansiva de la Reserva Federal desde fines de 2001 hasta diciembre de 2004, que se manifestó en tasas de interés inferiores al 2% para los fondos federales. Si bien la Unión Europea y el Reino Unido aplicaron una política similar, la reducción de las tasas fue menos marcada y el período de tasas bajas menos prolongado (véase el gráfico 6).

Desde una óptica más estructural, puede argumentarse que la política de bajas tasas de interés fue el resultado de un exceso de fondos “prestables” en el mercado internacional, producido por: i) la política de China de maximizar las exportaciones y acumular reservas internacionales, ii) la política de autoseguro mediante la acumulación de reservas aplicada por Brasil, China, la Federación de Rusia, la República de Corea y varios países en desarrollo y iii) la política de acumulación de recursos en fondos soberanos de los países petroleros. Este incremento del ahorro en el “resto del mundo” sería la contrapartida de la baja tasa de ahorro de los Estados Unidos y explicaría el déficit en cuenta corriente de este país que, sorprendentemente, pudo combinar así

una reducción del ahorro con una disminución de las tasas de interés (Roubini, 2005, y Eichengreen, 2005). Si bien esta interpretación es correcta desde el punto de vista de la abundancia de fondos “prestables” en los mercados internacionales, debe matizarse con el hecho de que, excluidos los Estados Unidos, no se registró un aumento de la tasa de ahorro global, ya que el incremento de esta en los países mencionados se compensó mediante la disminución del ahorro en el resto del mundo, sobre todo en Japón y Europa. Además, en el resto de Asia, con excepción de China, lo que se observó en los últimos años es que el “exceso de ahorro” obedeció básicamente a una menor inversión.<sup>16</sup>

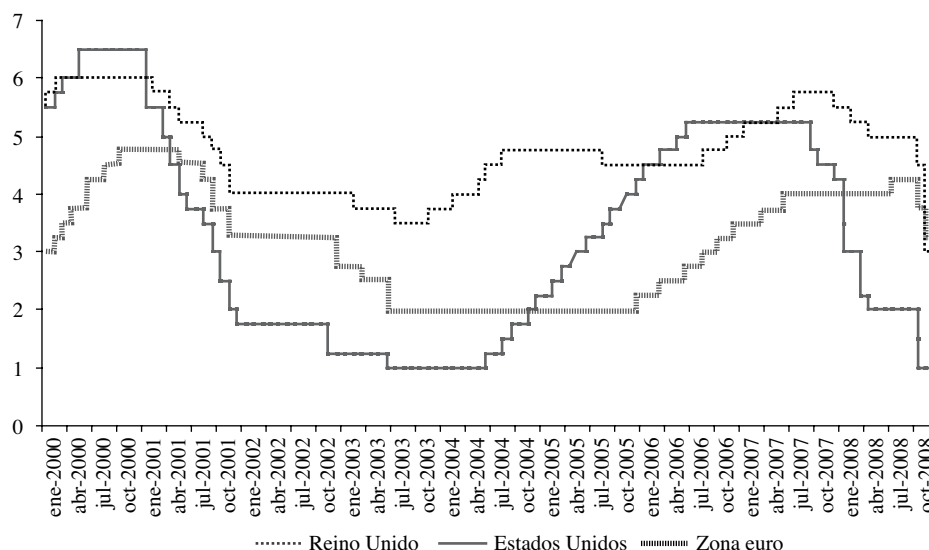
Por razones estructurales, de política monetaria o ambos, las bajas tasas de interés fueron funcionales a una expansión excesiva del crédito. Sin embargo, el énfasis en este argumento debe ser ponderado. En primer lugar, y tal como lo muestra el gráfico 6, pese a que la reducción de tasas de los bancos centrales de Europa y del Reino Unido fue inferior a la disminución de la tasa de interés de la Reserva Federal, también se produjo una burbuja en el precio de las viviendas de varios países europeos. Además, si bien en Europa hubo menos hipotecas *subprime* que en los Estados Unidos, ello podría deberse a una regulación más adecuada o, probablemente,

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Gerchunoff (2008, p. 1), quien ha afirmado que “del examen de esas fallas se puede aprender para el futuro, pero las crisis son inherentes a un mundo capitalista que se sostiene sobre los *animal spirits* y a un mundo democrático que se sostiene sobre la esperanza del progreso social”.

<sup>16</sup> Véase Eichengreen (2005).

GRÁFICO 6

**Tasas de interés de las operaciones de mercado abierto de la Reserva Federal, el Banco Central de Europa y el Banco de Inglaterra, 2000-2008**  
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Inglaterra, la Reserva Federal y el Banco Central de Europa.

a que la mayor profundidad del mercado hipotecario estadounidense contribuyó a “agotar” las posibilidades de hipotecas *prime* antes que en otros países.

En segundo lugar, la crisis actual no puede atribuirse a una restricción de la oferta monetaria como señalaron Friedman y Schwartz (1963) en relación con el período 1929-1932. Si bien esta vez, como entonces, hubo una marcada reducción del multiplicador bancario, el incremento de la base monetaria lo compensó con creces.<sup>17</sup>

Por último, cabe preguntarse si el hecho de mantener bajas las tasas de interés a corto plazo durante un período relativamente prolongado de tiempo pudo haber provocado la burbuja en el precio de las viviendas y la crisis posterior. Sin duda debe haber incidido, sobre todo porque puede haber generado expectativas de que la política monetaria no “permitiría” una recesión y que, por ende, el precio de ciertos activos seguiría subiendo. Sin embargo, las tasas de interés a mediano y largo plazo

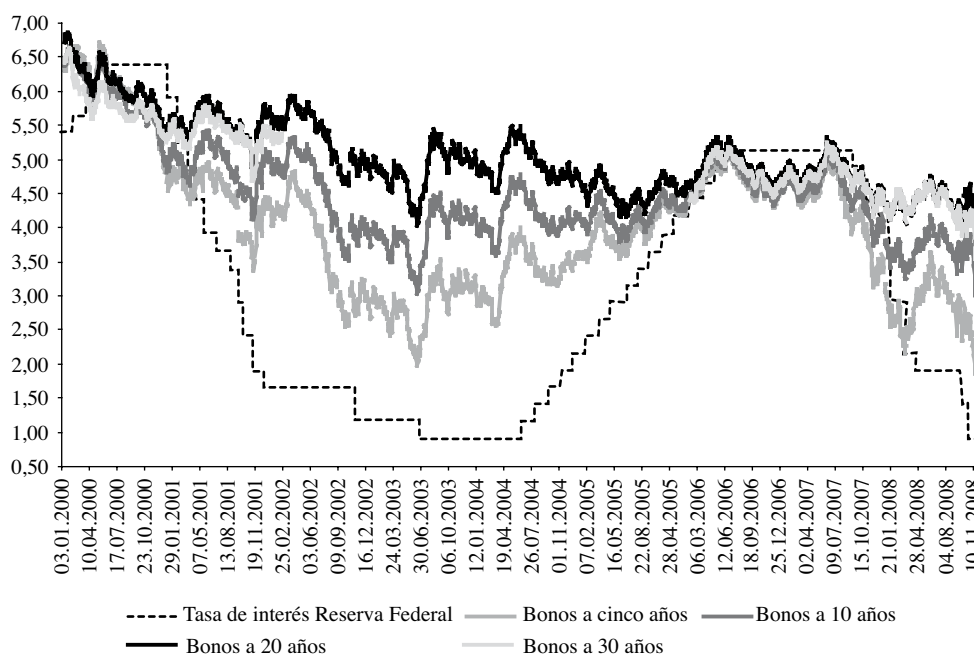
se redujeron sustancialmente menos (véase el gráfico 7), de modo que sería difícil justificar la racionalidad de una entidad financiera que decidiese otorgar un préstamo hipotecario a 30 años porque la tasa de interés a corto plazo es muy baja. Tal vez fue una manera de asegurar tres años de tasas bajas en los créditos de vivienda a fin de entusiasmar a los compradores con escasos conocimientos financieros, pero no puede suponerse que las instituciones financieras extrapolaran esa situación a mediano y largo plazo. ¿O será que alguien consideró que las bajas tasas de interés no formaban parte de la política contracíclica y que por lo tanto no subirían en la fase expansiva del ciclo? Además, ¿por qué continuó la expansión crediticia en 2005 y gran parte de 2006, en circunstancias que la Reserva Federal estaba elevando aceleradamente las tasas de interés, enviando claras señales de que el período de tasas bajas había llegado a su fin? Más que en la política monetaria, la respuesta hay que buscarla en el hecho de que el incentivo a aumentar los créditos no era la rentabilidad a largo plazo de la entidad financiera, sino el bono de fin de año o el premio por operación realizada.

Resumiendo, es posible que el hecho de haber mantenido bajas tasas de interés durante un período prolongado de tiempo haya influido en el comportamiento de los distintos actores, pero difícilmente puede afirmarse

<sup>17</sup> En la década de 1930, la disminución del multiplicador se debió al aumento de la demanda de circulante en relación con los depósitos bancarios (Bernanke, 2000), mientras que en la crisis actual fue consecuencia del extraordinario aumento de las reservas de los bancos. En los Estados Unidos, en julio de 2008 las reservas representaban el 5,4% del circulante en poder del público, mientras que en noviembre de 2008 esta cifra se elevó al 79,3%.

GRÁFICO 7

**Estados Unidos: tasa de interés de las operaciones de mercado abierto de la Reserva Federal y rendimiento de los bonos del Tesoro**  
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Reserva Federal.

que esta sea la causa fundamental de la burbuja que se produjo en el mercado de viviendas de los Estados Unidos y varios países europeos. En cualquier caso, el error de la política económica de ese período fue no haber actuado de conformidad con la “exuberancia irracional de los mercados”, pero no es evidente que esta debería haber sido una tarea de la política monetaria. Si la tasa de interés ya tiene el objetivo de controlar la tasa de inflación y, al menos en los Estados Unidos, de regular el nivel de actividad económica, parece un poco exagerado agregarle un cometido adicional como es el de controlar la burbuja en el precio de los activos. Lo razonable hubiese sido utilizar otro instrumento; el más obvio se vincula con la regulación del sistema y, en particular, con las mayores exigencias de capital durante el período de auge.

## 2. La red de seguridad

Una segunda explicación relacionada con las políticas públicas incorrectas es la que han sostenido tradicionalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. La idea central es que la presencia “excesiva” de redes de seguridad públicas evita el efecto disciplinador del mercado y, por lo tanto, genera actitudes demasiado

riesgosas. En relación con la crisis actual, este enfoque se encuentra en un artículo de tres analistas del Banco Mundial (Caprio, Demirgüç-Kunt y Kane, 2008), quienes argumentan que uno de los problemas de la crisis fue el hecho de que la inadecuada regulación y supervisión no siguió el ritmo de las innovaciones financieras. Sin embargo, en la tradición de los documentos del Banco Mundial, el énfasis está puesto en la existencia de subsidios explícitos o implícitos que se otorgan a través de la red de seguridad de los distintos países.

Las crisis serían, por lo tanto, consecuencia de una estructura de incentivos que estimula la idea de que, en caso de dificultades, las autoridades habrán de socorrer a los accionistas e inversores de las entidades financieras. Es decir, los riesgos excesivos que se toman durante los períodos de auge obedecerían a que los actores no creen que el mercado llegue a castigarlos, dada la presencia “providencial” del sector público. Esto es lo que se conoce como riesgo moral.<sup>18</sup> Ejemplo de ello, según los

<sup>18</sup> En un mundo de expectativas racionales y de equivalencia ricardiana, si se espera una operación de rescate (*bail out*) del sector público, los distintos agentes económicos deberían reducir sus gastos en un monto similar al costo de la intervención estatal, esto

autores, habría sido el rescate de Bear Stearns durante la última crisis, cuando lo que había eran problemas de insolvencia; lo adecuado habría sido, siguiendo la lógica de los autores, la liquidación de Lehman Brothers.<sup>19</sup> De acuerdo con este enfoque, no se trataría de reducir la toma de riesgos mediante regulaciones, sino de que el mercado penalizara a quienes se equivocan, lo cual implicaría reducir el tamaño de la red de seguridad, sea explícita o implícita.

Hay dos conceptos en torno a los cuales se centra esta discusión: riesgo sistémico y riesgo moral. En general, lo que genera riesgos sistémicos es la ausencia de información perfecta sobre la solvencia y la liquidez de las entidades financieras, aunque también pueden darse en presencia de esa información perfecta, ya que “puede ser un comportamiento racional retirar los depósitos de una entidad financiera solvente si se piensa que la misma puede dejar de serlo como consecuencia de que los otros depositantes “corren” sobre los depósitos de esa entidad. En este caso hay expectativas racionales condicionadas al comportamiento de los demás agentes, cuyo nivel de información es desconocido” (Machinea, 2002, p. 14).

La historia nos muestra que después de la crisis de 1930 es difícil encontrar situaciones de crisis financiera aguda que no hayan conducido a una intervención significativa de las autoridades económicas.<sup>20</sup> Es decir, se ha dado prioridad al riesgo sistémico por sobre el riesgo moral (Goodhart, 1999). La razón es obvia: una crisis sistémica puede generar costos elevados en términos de caída del producto y aumento del desempleo, mientras que los costos relacionados con el riesgo moral no parecen tan considerables o, al menos, aparecen como alejados en el tiempo. Además, con el objeto de reducir

---

es, al incremento de la deuda y, con ello, de los impuestos futuros. En otras palabras, el riesgo moral incentivaría a tomar más riesgos, pero al mismo tiempo generará una reducción de la demanda, dos efectos que en el extremo podrían compensarse, al menos en cuanto a sus efectos en el ciclo.

<sup>19</sup> Algo similar argumenta Bordo (2008). Sin embargo, es difícil entender el impacto sobre el riesgo moral en el caso de los accionistas, ya que estos perdieron poco más del 90% del precio que un año antes tenían las acciones.

<sup>20</sup> Por “intervenciones significativas” entendemos aquellas que superan la garantía de los depósitos para proteger a los pequeños depositantes desinformados. En la actualidad, las corridas sobre las entidades financieras suelen ser lideradas por los grandes depositantes.

el riesgo moral de las intervenciones públicas se han utilizado usualmente dos estrategias: i) la “discrecionalidad constructiva” y ii) evitar el rescate de los accionistas de los bancos. La primera implica que el banco central no es explícito respecto a cuál ha de ser su política en relación con las entidades financieras que se encuentran en problemas.

Sin embargo, la estrategia de reducir el riesgo moral castigando a los accionistas presenta la dificultad de que en varias entidades financieras grandes la dirección suele ser bastante independiente. En particular, los ejecutivos que reciben bonos extraordinarios relacionados con los beneficios de corto plazo por lo general no se ven afectados por el castigo aplicado a los accionistas.

En síntesis, si se preservan los dos principios enunciados previamente, parece difícil que banqueros e inversores asuman tantos riesgos cuando la probabilidad de ser rescatados es sustancialmente inferior a uno y las ganancias deben evaluarse en relación con una pérdida del 100% del capital.

Al respecto, se ha argumentado que si el riesgo sistémico es resultado de la asimetría de información, la manera de resolverlo es mediante una mayor transparencia, de tal manera que las corridas sobre ciertas entidades financieras sean el resultado de los efectos depuradores del mercado y no de la confusión de los ahorristas respecto de la solvencia de ellas.<sup>21</sup> Considerando los costos de obtener información individual e interpretarla, la solución sería el asesoramiento de especialistas que tendrían claras economías de escala. Este es el papel que deberían cumplir, por ejemplo, las agencias de riesgo. El rol que estas han desempeñado en varias de las últimas crisis, pero sobre todo en la actual, nos permite omitir una discusión más profunda sobre el tema.

Cabe mencionar que en los años noventa varios países de la región redujeron significativamente las redes de seguridad, mientras que aumentaba a su vez el flujo de información en el mercado. La eliminación de las redes de seguridad se mantuvo durante el tiempo que tardó en presentarse la crisis.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Al respecto, véanse Calomiris y Gorton (1990) y Calomiris y Powell (2000).

<sup>22</sup> Para una visión crítica de estas reformas en la Argentina, véanse Machinea (1996) y Rozenwurcel y Bleger (1997).

## IV

### La propagación de la crisis: la prioridad del riesgo moral

A comienzos de septiembre de 2008 había una considerable restricción crediticia y dificultades para conseguir créditos interbancarios, aunque el premio sobre los bonos del Tesoro estadounidense en el mercado de valores comerciales y en el interbancario era inferior al promedio de los 12 meses anteriores (véase el gráfico 2). La desaparición de Bear Stearns mediante su adquisición por J.P. Morgan había confirmado la percepción de que había entidades financieras que eran demasiado grandes para caer, incluyendo los bancos de inversión. Los acreedores recuperaron el dinero y los únicos castigados fueron los accionistas, quienes recobraron menos del 10% del valor que un año antes tenían las acciones. Se evitó de esa manera la profundización del riesgo sistémico, pero evitando el riesgo moral de los accionistas.

La situación cambió radicalmente el 15 de septiembre tras la liquidación del banco de inversión Lehman Brothers; se calcula que como consecuencia de ello las pérdidas del sistema financiero en su conjunto alcanzarían los 500.000 millones de dólares. La lectura de los mercados fue que cualquier intermediario podía quebrar, independientemente de su tamaño, con los consiguientes efectos en el sistema. Ante esa señal, cundió el pánico y los mercados de crédito se cerraron. En el mercado interbancario, la tasa de interés subió 175 puntos en 10 días y 350 en un mes por sobre el rendimiento de

los bonos del Tesoro de los Estados Unidos (véase el gráfico 2); en el mercado de valores comerciales pasó algo similar. Todo indica que se estuvo a horas del cierre de los mercados financieros.

La lección, no nueva por cierto, es que disciplinar al mercado en medio de una crisis financiera es, más que un error, un desatino. Puede ser que la quiebra de Lehman Brothers haya permitido ordenar a otros actores, como lo demuestra el hecho de que ese mismo día se cerrara la operación de venta de Merrill Lynch. Pero en todo caso, en los días siguientes fue evidente que si bien la medicina surtió efecto para disciplinar a algunos bancos de inversión, lo hizo a un costo extraordinariamente alto para la estabilidad del sistema. Si había alguna duda respecto de qué privilegiar en una crisis, si el riesgo sistémico o el riesgo moral, es probable que la quiebra de Lehman Brothers quede en la historia como el episodio que terminó con el debate... al menos por un tiempo.

Obviamente, subsiste el problema del riesgo moral, pero no puede eliminarse a costa de poner en riesgo la economía mundial. Si bien puede argumentarse que el colapso obedeció a causas estructurales subyacentes, más allá de Lehman Brothers, no cabe duda de que su liquidación aumentó la probabilidad de que la crisis se profundizara.

## V

### Del rescate de las entidades financieras al rescate de la economía

La búsqueda de una respuesta a la interrogante de qué se requiere para salir de la crisis ha ocupado a muchos economistas y políticos durante los últimos meses; de esa búsqueda han surgido distintas propuestas al respecto. Sin embargo, más allá de la necesidad de replantearse el funcionamiento del sistema financiero internacional, las respuestas han ido convergiendo en dos elementos que deberían, según nuestra opinión, impulsarse a corto

plazo: restablecer “ciertos niveles” de crédito e impulsar la demanda mediante la política fiscal.

#### 1. El crédito y el sistema financiero

Para restablecer ciertos niveles de crédito es necesario, pero no suficiente, reducir la incertidumbre en torno a las entidades financieras. Por consiguiente, las medidas

adoptadas a partir de mediados de septiembre han tendido a regenerar la liquidez y la solvencia de estas instituciones. Ello ha requerido de una fuerte intervención de los sectores públicos por montos tan elevados que eran inimaginables hasta ese momento.

Concretamente, para mejorar la liquidez el sector público decidió garantizar las obligaciones de las entidades financieras, con algunas variantes entre los países, aumentando el monto de garantía de los depósitos (o eliminándolo en casos extremos) y avalando los créditos interbancarios y las colocaciones en los mercados de capitales. Gracias a estas medidas disminuyó el costo del pasivo de las entidades financieras y se restableció gran parte de su liquidez.

Sin embargo, el aumento de la liquidez no se ha traducido en un incremento del crédito al sector privado, lo cual obedece a tres motivos. En primer lugar, entre las entidades financieras todavía persiste cierta incertidumbre respecto de la renovación de sus pasivos, aunque la situación tiende a normalizarse. Ello las obliga a mantener un nivel de liquidez más elevado de lo habitual, lo que se manifiesta en el mencionado incremento de las reservas de los bancos. Esta es una variante de la trampa de la liquidez, ya que impide que la política monetaria sea capaz de reducir las tasas de interés de los préstamos al sector privado.<sup>23</sup>

El segundo motivo es la pérdida de capital de los bancos y, por lo tanto, la necesidad de restablecer la relación entre capital y activos. El tercero sería la incertidumbre respecto de la solvencia de los eventuales clientes, en un contexto donde la recesión se profundiza.

Para resolver, o al menos paliar, el problema de solvencia de las entidades financieras, las medidas del sector público apuntaron inicialmente a comprar los activos contaminados y, en forma creciente, a capitalizar a esas instituciones mediante aportes estatales. El problema con esta medida es la dificultad para estimar la calidad de la cartera en plena recesión y, por ende, determinar el aporte de capital necesario. Dadas las noticias que aparecen casi a diario en los medios en el sentido de que varios de los bancos que ya fueron auxiliados requieren de nuevos aportes de capital, es preciso tomar una decisión final que reduzca significativamente la incertidumbre. Una primera alternativa, que funcionó en los países nórdicos a comienzos de los años noventa, es la nacionalización transitoria de los bancos. La segunda sería que el sector público les comprara a las entidades financieras sus

“activos malos” (*bad bank*), pero la dificultad estribaría en definir el precio: si se optara por el precio de mercado, esto no solucionaría el problema; pero si se optara por el valor nominal equivaldría a hacerles un regalo a los bancos con dinero de los contribuyentes.<sup>24</sup> Una solución intermedia sería adquirir los activos a un precio superior al de mercado, pero estipulando que el banco favorecido se obligue a pagar, con parte de sus utilidades futuras, la diferencia entre ese valor y el que finalmente se recupere.<sup>25</sup> En ese caso y en el período de emergencia, considerando que la deuda se cancelaría con beneficios, habría que exceptuarla del cálculo del patrimonio neto de la entidad.<sup>26</sup> Otra alternativa es crear un nuevo banco con los “activos buenos” (*good bank*) de las instituciones bancarias existentes. Los acreedores (excepto los depósitos garantizados) y los accionistas de los bancos remanentes solo cobrarían lo que puedan recuperar de los “activos malos” más la diferencia (si fuera positiva) entre los “activos buenos” y los depósitos garantizados que pasen al nuevo banco (Buitter, 2009). Si bien esta opción es la de menor costo fiscal a corto plazo, también es la que genera mayor incertidumbre debido a las cuantiosas pérdidas en que incurrirían los acreedores no garantizados. De no tomarse una decisión a corto plazo, las pérdidas crecientes dejarán como única alternativa la tercera de las mencionadas.

En parte a causa de la insuficiencia de capital, pero también debido a los otros dos factores mencionados anteriormente, sobre todo la incertidumbre vinculada con la recesión, la Reserva Federal —en una acción impensable hasta hace pocos meses, aunque no inédita en la historia financiera— decidió prestar directamente al sector privado, participando en la compra de documentos comerciales.<sup>27</sup> Por su parte, a comienzos de 2009 el Banco de Inglaterra anunció que garantizaría parte de los

<sup>24</sup> Esta alternativa es similar a garantizar parte de los activos existentes de los bancos.

<sup>25</sup> Se podría dar la administración de la cartera al propio banco. El incentivo es obvio: cuanto más recobre, menos tendrá que pagar.

<sup>26</sup> Obviamente, esta no puede ser una práctica habitual, pero puede utilizarse durante el período de emergencia.

<sup>27</sup> Si bien es poco usual, la historia nos muestra algunos hechos similares. Por ejemplo, Bagehot cita las palabras de un director del Banco de Inglaterra en la crisis de 1825: “Nosotros prestamos de todas las formas posibles y de una manera no utilizada hasta entonces; mantuvimos acciones en garantía, compramos notas del Tesoro, no sólo descontamos directamente depósitos de dinero, sino que además adelantamos plata contra ellos por cantidades nunca vistas; en resumen por cualquier medio compatible con la seguridad del Banco...” (Bagehot, 1920, p. 52). Asimismo, en 1970, tras el colapso de la compañía ferroviaria Penn Central, la Reserva Federal otorgó créditos a empresas no financieras tomando como garantía documentos comerciales.

<sup>23</sup> Véase Krugman (2008), para una manera ingeniosa de demostrar la importancia de las políticas fiscales en este contexto.

créditos orientados a las pequeñas y medianas empresas. Es decir, de prestamistas de última instancia los bancos centrales han pasado a ser los únicos prestamistas.

Desafortunadamente, la hiperactividad actual no compensa la falta de acción anterior en relación con el control del sistema financiero y la burbuja inmobiliaria. Más allá de los costos extraordinarios del paquete de ayuda, es difícil que las medidas financieras restablezcan el crecimiento. Su objetivo central es evitar la depresión debido al cierre de bancos y la desaparición del crédito. Una cosa es evitar la “desaparición” del crédito y otra su restablecimiento en niveles normales. Más allá de que se requiere ejercer presión adicional sobre las entidades financieras que son auxiliadas por el sector público para que vuelvan a prestar, y de que el Estado podría garantizar algunos créditos nuevos, todo indica que el proceso de restablecimiento del crédito a los niveles normales tardará un tiempo considerable. Al respecto, no solo inciden los factores de oferta mencionados, sino también el hecho de que los eventuales prestatarios solventes difícilmente estarán dispuestos a endeudarse para comprar bienes durables o para invertir en este clima de incertidumbre. Ello representa un obstáculo adicional para la política monetaria, ya que a la trampa de la liquidez se agrega otro de los factores enfatizados por Keynes: la escasa elasticidad del gasto respecto de la tasa de interés en un clima de depresión.<sup>28</sup>

## 2. La necesidad de un impulso fiscal

Como consecuencia de lo analizado en el apartado anterior, es preciso aumentar el déficit fiscal como mecanismo para estimular la demanda. Ello no implica desconocer la relevancia de las políticas monetarias, incluidas las reducciones adicionales de la tasa de interés. De lo contrario, colapsarían el crédito y la confianza y no habría medidas fiscales suficientes para evitar una gran depresión.

Cabe señalar que antes de la crisis actual había cierto consenso, al menos en los Estados Unidos, en que la mejor manera de conducir la política contracíclica era mediante los estabilizadores fiscales automáticos y la política monetaria.<sup>29</sup> Es decir, se excluía la política

fiscal discrecional sobre la base de algunas evidencias históricas y de argumentos que fueron centrales en la discusión de los años sesenta y setenta entre monetaristas y keynesianos, tales como el tiempo que tardaban en aplicarse las políticas fiscales desde el momento en que se hacían necesarias hasta su ejecución (diagnóstico, preparación, apoyo del Congreso, licitación), la “expulsión” del sector privado como consecuencia del aumento de las tasas de interés y la existencia, como resultado de las teorías del ingreso permanente o del ciclo de vida, de un multiplicador fiscal más bajo.<sup>30</sup>

Sin embargo, la magnitud de la crisis actual, su duración esperable y, en particular, la escasa o nula efectividad de la política monetaria en una situación como la presente, han terminado con varias de esas objeciones (Taylor, 2008b, y Blinder, 2008). La discusión parece haberse centrado ahora en el tipo de estímulo fiscal; los “monetaristas” recomiendan reducir los impuestos de la manera más generalizada posible o aplicar subsidios, en ambos casos con carácter permanente (Taylor, 2008b). Creo que decidirse por soluciones de este tipo sería un error, porque no es el momento de adoptar medidas permanentes que requieren un mayor tiempo de discusión y porque es preciso focalizar los recursos, por razones de equidad y eficiencia, en los sectores que se están viendo más afectados por la crisis. Decimos “eficiencia” y no solo “equidad” porque esos son los sectores en que las restricciones de liquidez son determinantes para las decisiones de gasto. Los países desarrollados han establecido un canal que actúa como estabilizador automático: el seguro de desempleo. La idea es que este se convierta en algo más que un estabilizador automático, para lo cual podría aumentarse en forma excepcional el monto o el tiempo de recepción del subsidio. Otras medidas complementarias podrían ser subsidiar la cuota hipotecaria de algunos deudores (desempleados y de menores recursos) y financiar obras públicas locales que, por lo general, son de menor tamaño y de más rápida ejecución. A ello podrían agregarse medidas fiscales que incentiven el consumo presente en relación con el consumo futuro. Lo que debe quedar claro es que en este caso la eficiencia no debe evaluarse por la “calidad” del gasto, sino en función de sus efectos en la demanda global y según la rapidez con que se ejecute el gasto (FMI, 2008a).

<sup>28</sup> El menor efecto de la tasa de interés en la demanda no significa que su reducción no genere un aumento del ingreso disponible. El caso más obvio es la relación entre las tasas del Banco Central de Europa y la Euribor, tasa por la que la mayoría de los créditos hipotecarios están indexados.

<sup>29</sup> Estados Unidos fue uno de los pocos países donde la política monetaria desempeñó este papel en distintas oportunidades; en otros lugares, el objetivo explícito de la inflación (*inflation targeting*) en

su visión “extrema” impidió en algunas circunstancias que la política monetaria ejerciera un rol anticíclico.

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, Feldstein (2002), Auerbach (2002), Taylor (2000 y 2008a) y Blinder (2004), aunque este último señala que la política fiscal sería necesaria en “situaciones extremas”.

Las medidas señaladas no deberían incluir una reducción tributaria, dado que en un ambiente de crisis e incertidumbre es probable que un menor pago de impuestos no se traduzca en un aumento significativo del gasto, en especial porque es difícil focalizar la disminución de impuestos en los sectores de menores recursos o en los más afectados por la crisis. Desafortunadamente, las negociaciones políticas conducen de manera creciente a esa dinámica. Sería un grave error aumentar la deuda en estas circunstancias, sin estar seguros de los efectos que ello provocará en la demanda.

En síntesis, se requiere un incentivo fiscal de grandes proporciones, con amplias repercusiones en la demanda y que se materialice lo más rápidamente posible. Si bien hay momentos en que parece difícil encontrar un estímulo fiscal que pueda compensar la marcada caída del consumo y la inversión privada, no se trata de invertir la tendencia a corto plazo, sino de encontrar un piso para la recesión, que podría ayudar a cambiar las expectativas.

Para aumentar significativamente la demanda global se requiere de un esfuerzo coordinado, que incluya tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo. Al respecto, vale la pena recordar que la salida de la recesión de 2001 tuvo a los países en desarrollo como actores clave, ya que ellos explican más del 60% del

crecimiento mundial de los últimos años. Obviamente, China y la India han sido los actores principales de esta nueva realidad. Sin embargo, la capacidad de implementar políticas contracíclicas de los países en desarrollo es, con algunas excepciones, mucho más reducida que la de los países desarrollados.

Cabe hacer dos comentarios finales. Por una parte, si algunos de los grandes países desarrollados y en desarrollo no cooperan en esta tarea habrá menos posibilidades de tener éxito y, además, se producirá un problema de inequidad: en un mundo globalizado de economías más abiertas, los que no participen se beneficiarán del esfuerzo de los demás. Por otra, no se trata solo de aumentar el gasto, sino de evitar que las políticas fiscales contengan cláusulas más o menos encubiertas de “compre nacional”. Si bien es cierto que estas facilitan la aprobación de los paquetes fiscales, tienen dos problemas. El primero es que se corre el riesgo de iniciar una política proteccionista cuyas consecuencias ya experimentó el mundo en la década de 1930, pero que en nuestros días serían mucho mayores. El segundo es que los países en desarrollo serían los más afectados, tanto por el proteccionismo como por el hecho de que las políticas contracíclicas, según lo que se analiza en la próxima sección, serán más relevantes en los países desarrollados.

## VI

### Los países en desarrollo: necesidades y restricciones de América Latina

#### 1. Evaluación de la situación

Como no podía ser de otra manera en un mundo globalizado, los países en desarrollo han comenzado a sufrir los efectos de la crisis financiera. En América Latina ellos se manifiestan por medio de dos canales: el real y el financiero.<sup>31</sup>

Vía el “canal real”, México y los países de Centroamérica están siendo afectados por la caída de las exportaciones industriales y de las remesas, así como por la reducción del turismo y de la inversión extranjera

directa (IED). La baja de precios de los productos básicos tiene un mayor impacto en América del Sur y, en menor medida, en México; sin embargo, la reducción del precio del petróleo favorecerá a Centroamérica (CEPAL, 2008a y 2008b).

En el cuadro 2 se sintetizan varios de los efectos de la crisis en la cuenta corriente de los países de la región. El cuadro se construyó a partir de la cuenta corriente de 2008, con los ajustes que son consecuencia de la crisis financiera internacional (“factores exógenos”). Es decir, no toma en cuenta los ajustes internos (tipo de cambio y nivel de actividad) que serían necesarios en caso de que no pudiera financiarse el mayor déficit en cuenta corriente. Se supone que no hay cambios en las importaciones totales, lo que es compatible con una tasa de crecimiento del 3% si disminuye marcadamente

<sup>31</sup> Considerando que en este número de la *Revista CEPAL* hay un artículo en que se discute específicamente el impacto de la crisis en América Latina, aquí se ofrece una versión estilizada de algunos hechos.

CUADRO 2

**América Latina: balance de la cuenta corriente y requerimientos de financiamiento adicional**

	En porcentajes del PIB				En millones de dólares	
	2008	2009 escenario 1 <sup>a</sup>	2009 escenario 2 <sup>a</sup>	Promedio 1997-1998	2009 escenario 1: balance ajustado de la cuenta corriente	2009 escenario 1: necesidades de financiamiento neto de la IED
Argentina	3,7	-1,4	-2,4	-4,5	-4 027	-352
Bolivia	14,8	6,8	5,6	-7,4	942	0
Brasil	-2,0	-3,4	-3,7	-3,7	-45 450	-30 450
Chile	-3,3	-9,7	-9,6	-4,7	-16 507	-8 130
Colombia	-3,0	-4,6	-5,8	-4,6	-9 794	-3 311
Costa Rica	-9,0	-9,6	-10,9	-3,7	-2 606	-1 205
Ecuador	3,2	-7,3	-10,8	-5,4	-3 558	-3 033
El Salvador	-6,4	-7,8	-9,4	-0,8	-1 636	-1 308
Guatemala	-5,3	-7,1	-8,3	-5,0	-2 449	-1 872
Haití	-2,7	-3,9	-5,3	-1,2	-245	-222
Honduras	-13,2	-14,7	-15,2	-3,5	-1 878	-1 204
México	-1,5	-4,0	-5,2	-2,9	-41252	-31 433
Nicaragua	-29,7	-28,5	-28,3	-22,0	-1 684	-1 384
Panamá	-10,0	-9,2	-10,5	-7,2	-1 949	-599
Paraguay	-2,6	-14,7	-14,5	-4,8	-1 882	-1 725
Perú	-4,8	-8,6	-9,1	-5,8	-10 108	-5 233
Rep. Dominicana	-13,6	-14,4	-15,4	-1,3	-6 191	-4 316
Uruguay	-4,3	-4,0	-4,3	-1,7	-1 026	0
Venezuela, Rep. Bol. de	16,6	1,3	-3,2	-0,4	3 213	0
América Latina	-0,7	-4,0	-5,1	-3,7	-148 087	-91 306

Fuente: elaboración propia (véase el anexo).

<sup>a</sup> El balance de la cuenta corriente de 2009 está expresado en términos del PIB de 2008. Véase el anexo para los supuestos de ambos escenarios.

la inversión ante las expectativas negativas y la ausencia de financiamiento.<sup>32</sup> Las variaciones exógenas reflejan los cambios previstos en: i) los precios de exportación e importación, ii) el volumen de las exportaciones industriales, iii) las remesas, iv) los ingresos que obedecen al turismo y v) en algunos países, la menor renta enviada al exterior por concepto de explotación de los recursos naturales. Para todas estas variables se utilizan dos alternativas que se presentan en el anexo. Los resultados muestran la magnitud del problema: en el escenario menos pesimista, el déficit en cuenta corriente aumenta en promedio 3,3 puntos del producto, hasta un 4,0%, superando el registrado en el período 1997-1998 (véase el cuadro 2). En la alternativa algo más pesimista alcanza un 5,1% del PIB. Para complicar la situación, se prevé una fuerte caída de la inversión extranjera

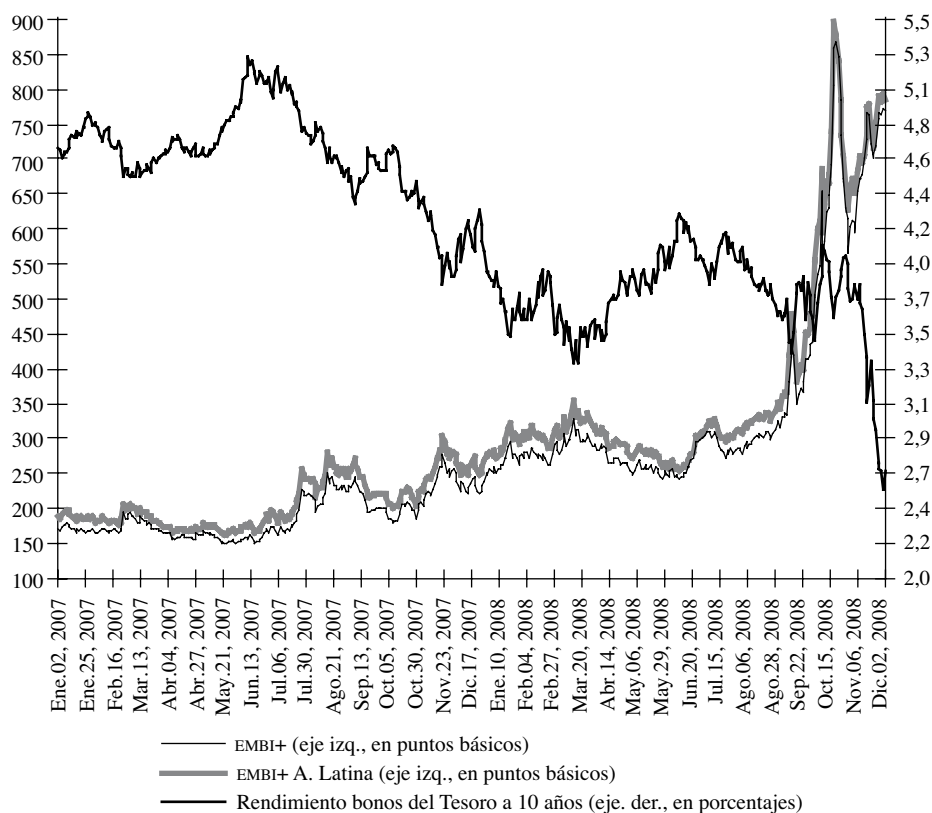
directa, con lo cual se reduce una de las fuentes menos inestables de financiamiento de la cuenta corriente. En la hipótesis menos pesimista (25% de disminución) la IED neta sería equivalente al 1,6% del producto en la región en su conjunto. Ello implica una necesidad de financiamiento de 91.000 millones de dólares (138.000 millones en el escenario más pesimista), el 68% de los cuales se concentra en dos países: Brasil y México (véase el cuadro 2).

A lo anterior habría que agregar los vencimientos de la deuda externa, que de acuerdo con distintas estimaciones alcanzarían los 120.000 millones de dólares, lo cual hace un total de 210.000 millones. Financiar este desequilibrio no será fácil, ya que las repercusiones de la crisis por la vía del “canal financiero” se manifiestan en el incremento del riesgo país (véase el gráfico 8). De hecho, hay varios países sin acceso al crédito internacional (Argentina, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela). Además, va a ser difícil renovar los vencimientos del sector privado, ya que ello supondría una normalización del mercado financiero respecto del último trimestre de 2008, período en que la salida de

<sup>32</sup> Si las importaciones de bienes de capital —que representan aproximadamente un 25% de las importaciones totales— disminuyeran un 15%, eso daría margen para que las importaciones de otros productos aumentaran un 5%, lo cual es compatible con un crecimiento del 3%.

GRÁFICO 8

**Evolución del EMBI+ y del rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años, 2007-2008**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Reserva Federal y J.P. Morgan.

Nota: EMBI+ = Índice de bonos de mercados emergentes (*Emerging Markets Bond Index*)

capitales privados se tradujo en fuertes devaluaciones. Estas han afectado el pasivo de las empresas privadas, aunque el efecto más significativo ha sido la “desaparición” del crédito, lo cual ha dejado a muchas de ellas al borde del incumplimiento (*default*) y con créditos de muy corto plazo.<sup>33 34</sup>

La falta de financiamiento internacional adicional afectará, dependiendo de las características de cada país y de las medidas de política económica que se adopten, las reservas internacionales, el tipo de cambio

real y el nivel de actividad económica. Es decir, la falta de financiamiento podrá ser compensada, al menos parcialmente y por un tiempo limitado, con una disminución de las reservas internacionales. Si con eso no alcanzara, los otros dos instrumentos para ajustar el desequilibrio externo serán la devaluación del tipo de cambio real y una disminución del nivel de actividad económica. En el último trimestre de 2008 fue posible apreciar una combinación de cambios simultáneos de estas tres variables.

Si bien no se ha realizado un ejercicio que muestre los efectos de la crisis en las cuentas públicas, debido a la estrecha relación entre el precio de los productos básicos de exportación y los ingresos fiscales, se prevé una caída considerable de estos últimos (Jiménez y Tromben, 2006). Como elemento compensador, habrá una reducción de los fuertes subsidios a la energía, que en 2008 llegaron a representar más de un punto del

<sup>33</sup> La situación es todavía más crítica en varios países de Europa oriental y Asia, en particular la Federación de Rusia. Al respecto, véase J.P. Morgan (2008).

<sup>34</sup> Cabe mencionar que varias corporaciones, sobre todo en Brasil y México, habían especulado en el mercado de derivados contra una devaluación de la moneda local, lo que produjo pérdidas considerables en varias de ellas y en algunos casos la quiebra.

producto en varios países. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008b), en 2009 el aumento del déficit fiscal alcanzará alrededor del 1,5% del producto. Si bien la estimación puede ser un poco optimista, no cabe duda que en comparación con otras crisis las diferencias en materia de solvencia fiscal, por suerte, son asombrosas.

Para enfrentar la crisis, será entonces necesario implementar políticas contracíclicas orientadas a compensar la disminución de la demanda (externa e interna) y financiar el desequilibrio externo y el fiscal. Como es natural, ambas problemáticas están claramente interrelacionadas.

## 2. Las políticas contracíclicas

Cabe preguntarse qué pueden hacer los países en desarrollo, en especial América Latina, para implementar políticas contracíclicas. En principio, bastante menos que en el mundo desarrollado.<sup>35</sup>

En primer lugar, los canales mediante los cuales puede aumentarse la ayuda a los sectores más afectados por la crisis no son evidentes, entre otras cosas porque en la mayoría de los países en desarrollo no existe un seguro de desempleo o, al menos, un seguro que funcione eficazmente y cuya cobertura sea adecuada. Por lo tanto, más allá de canalizar un mayor número de recursos hacia los programas contra la pobreza y de realizar obras públicas en localidades pequeñas, es apremiante buscar otras vías para llegar a los sectores medios que se están viendo afectados por la crisis (por ejemplo, continuidad de la cobertura de salud existente durante un cierto período de tiempo y un subsidio más elevado por hijo).

En segundo lugar, y esto es lo más relevante, en épocas de crisis existe una clara asimetría macroeconómica entre los países desarrollados y en desarrollo. Esta se manifiesta en el comportamiento de las tasas de interés, ya que los inversores buscan refugio en los activos de los países desarrollados y “huyen” de las monedas de los países en desarrollo. La consecuencia es que mientras las tasas de interés se reducen en los primeros, aumentan en el mundo en desarrollo. La crisis actual es el ejemplo más extremo de ello. Mientras que el riesgo país del promedio de los países emergentes aumentó aproximadamente 445 puntos básicos entre comienzos de junio y

fin de diciembre de 2008, el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos se redujo 145 puntos básicos en el mismo período (véase el gráfico 8). De manera similar, mientras las monedas de los países en desarrollo se deprecian, las de los países desarrollados tienden a apreciarse.

Los efectos de lo señalado en el párrafo precedente son más o menos obvios. La salida de capitales, que se produce como consecuencia de la mayor incertidumbre, dificulta la implementación de políticas monetarias contracíclicas. Esto no significa que no haya margen para reducir las tasas de interés, dados las menores presiones inflacionarias y el aumento, en muchos casos exagerado, de esas tasas durante los primeros nueve meses de 2008. Por su parte, el incremento del costo del crédito, o su virtual “desaparición” en ciertas circunstancias, hace mucho más dificultoso aplicar políticas fiscales contracíclicas. Sin embargo, la situación es bastante heterogénea, en parte debido a políticas del pasado reciente que difícilmente cambiarán en esta coyuntura.<sup>36</sup> En un extremo se encuentra Chile, que tiene capacidad para implementar políticas fiscales contracíclicas gracias a los recursos que ahorró en la época de marcado superávit fiscal, aunque su déficit en cuenta corriente debería ser fuente de preocupación. En el otro están Argentina, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, con un riesgo país superior a los 1.500 puntos que es equivalente a no tener acceso al crédito. Otros países, si bien tienen posibilidades de endeudarse, lo harán a tasas bastante más elevadas que las de los últimos años.<sup>37</sup> Por lo tanto, con diferencias entre países, la posibilidad de implementar políticas fiscales contracíclicas se verá comprometida.<sup>38</sup>

## 3. El financiamiento de los organismos de crédito

En las circunstancias descritas, la ausencia de un prestamista internacional de última instancia cobra más relevancia que nunca. Al respecto, el anuncio de la Reserva Federal de una línea de crédito contingente para Brasil y México es un paso en la dirección correcta; sin embargo, el problema mayor es el de aquellos países que, pese a haber tenido un comportamiento macroeconómico responsable, no

<sup>36</sup> Véase Gerchunoff (2008).

<sup>37</sup> Brasil y México tendrán, además, posibilidades de acceder a la línea de crédito contingente por 30.000 millones anunciada por la Reserva Federal.

<sup>38</sup> Sin embargo, varios países ya han anunciado medidas contracíclicas. Para una buena síntesis, véase CEPAL (2009). En los próximos meses se comprobará la capacidad de implementar estos anuncios.

<sup>35</sup> Hay excepciones; la más notable es China cuyo extraordinario nivel de ahorro y de reservas internacionales le permiten llevar adelante políticas expansivas.

podrán acceder a financiamiento especial porque no son “estratégicos” para los Estados Unidos. Es por ello que se requiere de un prestamista de última instancia que genere incentivos orientados a reducir los grandes desequilibrios y a proteger el nivel de actividad económica. Seguramente este será un FMI renovado, que desembolsará montos significativos de recursos con prontitud y que, en situaciones de cambios abruptos de los mercados de capitales, lo hará sin condicionamientos, al menos en el caso de los países que muestren un comportamiento macroeconómico responsable.<sup>39</sup> No hacerlo a tiempo implica que los recursos que deberían ayudar a detener la corrida del mercado de cambios, evitando las devaluaciones marcadas y contribuyendo a sostener la demanda, esto es, sirviendo de mecanismo contracíclico, pueden terminar financiando la salida de capitales.

El apoyo multilateral debe ser complementado con las redes regionales que en todo el mundo desempeñan un papel cada vez más relevante.<sup>40</sup> Son complementarias porque si bien las redes regionales son mucho más eficientes para llegar en tiempo y forma con la ayuda, al menos en América Latina, difícilmente poseen los recursos necesarios para financiar a los países de mayor tamaño relativo en un contexto de fuertes perturbaciones.<sup>41</sup>

Más allá de las diferencias en cuanto a capacidad de implementar políticas contracíclicas entre los países en desarrollo, hay una realidad que es común a todos ellos y a los “recientemente desarrollados” como

como la República de Corea: desde la crisis asiática, estos países han mantenido una política de autoseguro caracterizada por el aumento de las reservas internacionales y la creación de fondos soberanos. En línea con ello, varios de estos países han tenido superávit en cuenta corriente, lo que ha contribuido a la oferta de fondos “prestables” en el ámbito global. Si lo que se necesita ahora es aumentar la demanda para apoyar la recuperación económica, es razonable pensar que se debilitará la cuenta corriente de estos países, realidad que se verá potenciada en algunos de ellos por la caída de los precios de sus productos de exportación. Por lo tanto, no solo desde el punto de vista estructural, sino también desde una óptica coyuntural, es preciso eliminar el incentivo al autoseguro como consecuencia del mal funcionamiento del sistema financiero internacional.<sup>42</sup>

Por último, y volviendo a los requerimientos financieros de 2009 y seguramente de 2010, la ausencia de financiamiento internacional puede condenar a la región y en especial a los países de menor tamaño relativo a un ajuste desproporcionado. Suponiendo cierta normalización del crédito privado, se requiere con urgencia un financiamiento neto de al menos 70.000 millones de dólares anuales (en términos brutos alrededor de 90.000 millones) provenientes de los organismos crediticios o de los países desarrollados.<sup>43</sup> Obviamente, la cifra aumenta cuanto más difícil sea acceder al crédito.

## VII

### Reflexiones finales

En los años previos a la crisis que comenzó en 2007 y se profundizó en 2008, la economía mundial tuvo una elevada tasa de crecimiento. En ese período, el sector financiero creció de la mano de la globalización y de las innovaciones que contribuyeron a expandir los mercados de capitales, a potenciar la creación de nuevos intermediarios e instrumentos y, sobre todo, a reducir en términos relativos el capital del negocio financiero en su conjunto. Fue también una época en que las utilidades

de los intermediarios financieros se incrementaron en forma exponencial, aumentando desde el 5% del total de ganancias de las empresas listadas en la Bolsa de Nueva York en 1980 al 40% en 2007.

Esta “explosión” del negocio financiero favoreció el crecimiento de ciertos sectores, en particular la compra de bienes durables y la construcción, pero lo hizo —especialmente en los últimos 10 años— a costa de su creciente debilitamiento estructural. Este no es

<sup>39</sup> En el caso de los países de ingreso medio-bajo se requerirían tasas concesionales. Véase Griffith-Jones y Ocampo (2008).

<sup>40</sup> Véase Ocampo (2006).

<sup>41</sup> Machinea y Titelman (2007) discuten cómo potenciar las instituciones regionales en América Latina.

<sup>42</sup> Obviamente, este mecanismo no modificará el incentivo de China o la Federación de Rusia a acumular reservas internacionales, ya que la estrategia de estos países obedece a otro tipo de consideraciones.

<sup>43</sup> El Instituto de Finanzas Internacionales prevé que en 2009 esos organismos desembolsarán solo 8.000 millones de dólares netos en América Latina.

un fenómeno nuevo, ya que se ha dado en muchas ocasiones en los dos últimos siglos y, en particular, durante los últimos 40 años. En este documento hemos discutido los principales factores causantes de la crisis, haciendo hincapié en la inestabilidad propia del sistema financiero, que se agudizó en los últimos años a causa de las políticas de desregulación excesiva. Además, hemos argumentado que el instrumento adecuado para corregir la exuberancia del sistema y sus efectos en el mercado de activos no es la tasa de interés, sino las regulaciones financieras.

También examinamos qué podía hacerse para disminuir la magnitud de la recesión y evitar la combinación de depresión y deflación que amenaza a la economía mundial. Al respecto, es mayor la responsabilidad de los países desarrollados, no solo por haber sido los causantes de la crisis, sino también porque los bancos con problemas se encuentran en su territorio y porque tienen mayores posibilidades de implementar políticas contracíclicas. Además de acelerar la implementación de las medidas, es preciso actuar en forma lo más concluyente posible, tanto en relación con el paquete de estímulo fiscal como con la capitalización de los bancos. Las demoras e “insuficiencias” pueden costar años de recesión, agravando los problemas futuros del endeudamiento del sector público. En otras palabras, sería mejor endeudarse algo más ahora para evitar una recesión prolongada que perpetúe la tendencia al crecimiento de la deuda pública, tal como ha sido el caso de Japón en los últimos años.

En cuanto a los bancos, en algunos países las alternativas se van reduciendo. De no lograrse una solución definitiva mediante la nacionalización transitoria o la compra de los “activos malos”, con todos los problemas que ello acarrea, comenzará a predominar la opción de crear entidades nuevas sobre la base de los “activos buenos” de los bancos existentes y de sus depósitos garantizados, dejando los “activos tóxicos” y los pasivos garantizados en la antigua entidad. Si bien esta última alternativa es menos costosa desde el punto de vista fiscal, contribuirá a aumentar la incertidumbre en torno a los bancos (o países) que no hayan optado por alguna de las otras soluciones, de manera que sus efectos globales son difíciles de prever.

En este documento, salvo algunos comentarios, no se examinaron los cambios necesarios en el escenario internacional y en los sistemas financieros nacionales. Al respecto, solo cabe mencionar que además de modificar el sistema de incentivos del personal directivo de los bancos, reorganizar el funcionamiento de las agencias de riesgo para lograr que sean realmente independientes,

evitar que los pasivos que no sean depósitos no excedan un determinado valor y aumentar la transparencia de los activos que se comercializan, es imprescindible crear una regulación financiera contracíclica, esto es, aumentar las exigencias de capital en los períodos de bonanza y disminuirlas en los de recesión. Asimismo, teniendo en cuenta la enorme capacidad de innovación del sector financiero, es necesario que más allá de los requerimientos particulares de capital según el tipo de riesgo se establezca un nivel máximo general que incluya las distintas variedades de activos.<sup>44</sup> En cualquier caso, las regulaciones que se planteen en el ámbito internacional requerirán de una mayor presencia de los países en desarrollo, ya que esas regulaciones no pueden ser idénticas para países con niveles distintos de volatilidad macro y de profundización e inestabilidad financieras.<sup>45</sup>

La economía política de las medidas contracíclicas no es sencilla, ya que a nadie le gusta “interrumpir la fiesta”, especialmente considerando que casi todos los sectores se benefician en los momentos de auge. Sin embargo, al final de la historia, es decir, cuando el proceso deviene en una crisis, las cargas —como lo demuestra el desenlace de la crisis actual— no se reparten de manera similar a como lo hacían en el período de auge. El menor crecimiento, el desempleo y los impuestos más elevados afectan sobre todo a los sectores medios y a la población de menores recursos. Por lo tanto, más allá de las presiones, sería importante construir una institucionalidad que ayude a implementar políticas financieras contracíclicas en las épocas de bonanza. Aunque difícil, esta es la coyuntura para hacerlo.

El otro aspecto a enfatizar, una vez más, es la necesidad de contar con redes de seguridad en los ámbitos global y regional, de manera que los países en desarrollo tengan más posibilidades de implementar políticas contracíclicas. Ello requiere una reestructuración del FMI, desde su gobernabilidad, con mayor presencia de los países en desarrollo en el directorio, hasta la flexibilización del acceso al crédito, especialmente en contextos como el actual.

La existencia de redes de seguridad a nivel mundial también evitaría que los países tengan que autoasegurarse mediante el aumento de sus reservas internacionales, lo que limita su predisposición a incurrir en déficits moderados de la cuenta corriente. De esta manera, las redes de seguridad, globales y regionales, no solo ayudarán a que los países en

<sup>44</sup> Una propuesta que recoge ambos requisitos es la de Goodhart y Persaud (2008).

<sup>45</sup> Véase Fanelli (2008).

desarrollo puedan moderar sus ajustes coyunturales, sino que además serán funcionales para evitar desequilibrios estructurales como los de los últimos años.

Por último, dado que una regulación adecuada del sistema financiero requiere reducir su comportamiento procíclico y, en general, aumentar las necesidades de capital de riesgo, es posible que a corto plazo haya una menor expansión del crédito, un costo menor si la contrapartida es un sistema financiero menos procíclico y más estable y,

por ende, con una mayor expansión del crédito a mediano y largo plazos. En el futuro, los cambios en la regulación financiera deberán enfrentar a grupos de presión que en poco tiempo tenderán a querer hacer “olvidar” los efectos de la crisis o a poner la responsabilidad en otros actores. Asimismo, es necesario que esas regulaciones no dificulten el surgimiento de innovaciones financieras y, en particular, que los intentos por reducir el riesgo no obstaculicen el financiamiento de los países en desarrollo.

#### ANEXO

##### Supuestos utilizados para la construcción de los escenarios

Los efectos de la recesión económica mundial en la cuenta corriente de los países de América Latina se estimaron de acuerdo con los supuestos que se detallan a continuación, que en varios casos se construyeron utilizando la información del último trimestre de 2008. Por ejemplo, las remesas disminuyeron aproximadamente un 5% en el último trimestre de 2008, previo al marcado aumento del desempleo en los Estados Unidos, por lo que se analizaron dos alternativas: un 8% y un 15% de reducción. En el caso de los términos de intercambio, se utilizaron los supuestos de la CEPAL para 2009. En cuanto a las exportaciones de manufacturas, se consideró el porcentaje de exportaciones de manufacturas bajo el régimen de maquila y se les imputó solamente el valor agregado. Con excepción de los términos de intercambio, en el resto de los casos se estimó que el porcentaje de variación respecto de 2008 sería el mismo en todos los países.

#### 1. Términos de intercambio:

Alternativa 1: reducción del 12,8% (con una caída del 40% del precio del petróleo).

Alternativa 2: reducción del 14,2% (50% de caída del precio del petróleo).

#### 2. Exportaciones manufactureras:

Alternativa 1: reducción del 5% del volumen.

Alternativa 2: reducción del 10% del volumen.

#### 3. Turismo:

Alternativa 1: disminución del 10% de los ingresos netos.

Alternativa 2: disminución del 20%.

#### 4. Remesas:

Alternativa 1: reducción de un 8%.

Alternativa 2: reducción de un 15%.

Rentas de las inversiones

#### 5. Rentas de las inversiones

Considerando la caída de la rentabilidad de las explotaciones mineras, se redujeron las rentas enviadas al exterior de modo de volver a los valores de 2005, año en el cual los precios de exportación de los minerales era similar al previsto para 2009. El ejercicio se realizó para tres países en que esta partida había aumentado de manera extraordinaria en los últimos años. La reducción implica una disminución de aproximadamente 10.000, 4.000 y 3.000 millones de dólares en Chile, Colombia y Perú, respectivamente.

En relación con el financiamiento, se supuso respecto de la inversión extranjera directa neta:

a. Alternativa 1: disminución del 25% respecto de 2008.

b. Alternativa 2: disminución del 35%.

#### Bibliografía

- Auerbach, A. (2002), “Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy,” documento presentado en la Federal Reserve Bank of Kansas City Conference on Rethinking Stabilization Policy, agosto.
- Bagehot, W. (1920), *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Londres, John Murray. Publicado originalmente en 1873.
- Bernanke, B. (2000), *Essays on the Great Depression*, Princeton, Princeton University Press.
- Blinder, A. (2008), *On Designing a Fiscal Stimulus - Quickly*, Testimony to the Senate Budget Committee, enero [en línea] [http://budget.senate.gov/democratic/testimony/2008/BLINDERStimulusNow\\_final.pdf](http://budget.senate.gov/democratic/testimony/2008/BLINDERStimulusNow_final.pdf)
- (2004), “The case against the case against discretionary fiscal policy”, *CEPS Working Paper*, N° 100, Princeton, Princeton University.
- Bordo, M. (2008), *An Historical Perspective on the Crisis of 2007-2008*, documento presentado en la Conference on Financial Stability, Monetary Policy and Central Banking, Santiago de Chile.
- Bordo, M. y B. Eichengreen (2001), “Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization?”, documento presentado durante la conferencia en honor de Charles Goodhart en el Banco de Inglaterra, noviembre.
- Bruner, R. y S. Carr (2007), *The Panic of 1907: Lessons Learned from the Market's Perfect Storm*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons.
- Buiter, W. (2009), “Good bank/new bank vs. bad bank: a rare example of a no-brainer”, *Financial Times*, Londres, 8 de febrero.

- Calomiris, C. y G. Gorton (1990), "The origins of banking panics: models, facts, and bank regulation", *Rodney L. White Center for Financial Research Working Papers*, N° 11-90, Filadelfia, Wharton School Rodney, University of Pennsylvania.
- Calomiris, C. y A. Powell (2000), "Can emerging market bank regulators establish credible discipline? The case of Argentina, 1992-1999", *NBER Working Papers*, N° 7715, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Caprio, G. Jr., A. Demirgüç-Kunt y E.J. Kane (2008), "The 2007 meltdown in structured securitization: searching for lessons, not scapegoats", *Policy Research Working Paper*, N° 4756, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009), "Políticas contracíclicas para paliar la crisis económica en América Latina", Nueva York, Comité Plenario de la CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008*, Santiago de Chile.
- Eichengreen, B. (2005), *The Blind Men and the Elephant*, Berkeley, Universidad de California, noviembre.
- Fanelli, J.M. (2008), "Macro volatility and financial institutions", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Feldstein, M. (2002), "The role for discretionary fiscal policy in a low interest rate environment", *NBER Working Paper*, N° 9203, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Fisher, I. (1933), "The debt deflation theory of great depressions", *Econometrica*, vol. 1, Nueva York, Econometric Society.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008a), *Fiscal Policy for the Crisis* (SPN/08/01), Washington, D.C., diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. Macro-financial Implications and Policy*, Washington, D.C.
- Friedman, M. y A. Schwartz (1963), *A Monetary History of the United States 1867-1960*, Princeton, Princeton University.
- Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.
- Gerchunoff, P. (2008), "América Latina en las crisis mundiales", inédito.
- Goodhart, C. (1999), "Myths about the lender of last resort", *International Finance*, vol. 2, N° 3, Oxford, Blackwell Publishing.
- Goodhart, C. y A. Persaud (2008), "How to avoid the next crash", *Financial Times*, Londres, 30 de enero.
- Griffith-Jones, S. y J.A. Ocampo (2008), "A countercyclical framework for a development-friendly IFA", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Heymann, D. (2007), "Macroeconomía de las promesas rotas", *Revista de economía política de Buenos Aires*, año 1, vol. 2, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Jiménez, J.P. y V. Tromben (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile.
- J.P. Morgan (2008), *Emerging Markets Outlook Strategy*, Nueva York, 13 de octubre.
- Keynes, J.M. (1931), "The consequences to the banks of the collapse of money values", *Essays in Persuasion*, Nueva York, Harcourt Brace and company.
- Kindleberger, C. y R. Aliber (2005), *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Krugman, P. (2008), *Optimal Fiscal Policy in a Liquidity Trap*, Princeton, Princeton University, diciembre.
- Laeven, L. y F. Valencia (2008), "Systemic banking crises: a new database", *Working Paper*, N° WP 08-224, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Machinea, J.L. (2002), "La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 117 (LC/L.1713-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.23.
- \_\_\_\_\_ (1996), "La crisis financiera argentina de 1995: causas, características y lecciones", Buenos Aires, inédito.
- Machinea, J.L. y D. Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago de Chile.
- Milne, A. y G. Wood (2008), "Banking crisis solutions old and new", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(5), septiembre-octubre.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, Londres, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1975), *John Maynard Keynes*, Nueva York, Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1972), "Financial instability revisited: the economics of disaster", *Reappraisal of the Federal Reserve Discount Mechanism*, Washington D.C., Junta de Gobernadores.
- Mizen, P. (2008), "The credit crunch of 2007-2008: a discussion of the background, market reactions, and policy responses", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(5), septiembre-octubre.
- Ocampo, J.A. (2006), *Regional Financial Cooperation*, Nueva York, Brookings Institution Press/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Papadimitriou, D.B. y L.R. Wray (2008), "Minsky's stabilizing an unstable economy: two decades later", *Stabilizing an Unstable Economy*, H. Minsky, Nueva York, McGraw Hill.
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2008), "This time is different: a panoramic view of eight centuries of financial crises", *NBER Working Paper*, N° 13882, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Roubini, N. (2005), "Global Imbalances: A Contemporary Rashomon Tale with Five Interpretations", Nueva York, Universidad de Nueva York, inédito.
- Rozenwurcel, G. y L. Bleger (1997), "El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistemática", *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 146, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Shiller, R.J. (2000), *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.
- Sotelsek, D. y L. Pavón (2008), "The Banking Supervision and Regulation: Its Impact in Emerging Countries", inédito.
- Taylor, J.B. (2008a), "The Lack of an Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy", documento presentado en la Reunión Anual de la American Economic Association, enero.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *The State of the Economy and Principles for Fiscal Stimulus*, Testimony before the Committee on the Budget, United States Senate, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, Stanford, Stanford University.

**PALABRAS CLAVE**

Liberalización de mercados financieros

Globalización

Crisis financiera

Desarrollo económico

ONU

Financiación del desarrollo

Hambre

Mitigación de la pobreza

Evaluación

América Latina

# Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo

*Ricardo Ffrench-Davis*

Una de las características de la globalización ha sido la marcada volatilidad de las corrientes financieras. La constatación de que ella afectaba el crecimiento y la equidad condujo a que en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en 2002, en Monterrey, se adoptara un compromiso mundial de afrontar el tema del financiamiento para el desarrollo. Desde entonces ha habido avances, retrocesos e inacción. En este artículo se hace una breve reseña de la globalización financiera y de la actual crisis mundial. Se examinan luego el Consenso de Monterrey, las evaluaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos y las reformas que es preciso introducir en el sistema financiero para que la globalización sea más equitativa. Enseguida, se hace un recuento de los progresos alcanzados mediante una iniciativa de colaboración Norte-Sur, la Acción contra el hambre y la pobreza, respecto de la aplicación de “mecanismos innovadores de financiamiento” que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y a que los países en desarrollo puedan afrontar situaciones críticas como la recesión mundial en curso. Se concluye con propuestas para hacer frente a los retos pendientes.

Ricardo Ffrench-Davis

Presidente, Comité de Políticas de

Desarrollo de las Naciones Unidas,

Profesor de Economía

de la Universidad de Chile,

Representante de la Presidencia de

Chile en la Iniciativa de Acción contra

el Hambre y la Pobreza

✉ [rffrench@fen.uchile.cl](mailto:rffrench@fen.uchile.cl)

# I

## Introducción

Entre los muchos rasgos sobresalientes del actual proceso de globalización, destaca el gran auge de las corrientes financieras internacionales, que se caracterizan por una marcada volatilidad. Pero no se trata de una volatilidad inocua, sino de oscilaciones que se traducen en intensos ciclos económicos que se extienden durante períodos prolongados de tiempo y afectan cualitativamente la asignación de los recursos y la equidad, sembrando crecientes desequilibrios hasta convertirse finalmente en costosas recesiones de la economía real. América Latina ha sido la víctima predilecta y recurrente de este tipo de perturbaciones. Sin embargo, el epicentro de la actual crisis de los mercados financieros internacionales se produjo esta vez en la principal economía mundial, promotora de la liberalización de los mercados. Hoy día, la mayor parte del mundo está inmersa en una situación que tuvo su origen en la globalización de la volatilidad financiera. Sus graves consecuencias a nivel global deberían impulsar, por fin, una urgente corrección de la arquitectura financiera internacional.

Después de esta introducción, en la sección II del presente artículo se presenta una breve reseña de la globalización financiera y de la actual crisis mundial. En la sección III se examina el principal esfuerzo internacional

realizado en las últimas décadas por corregir las graves deficiencias de los mercados financieros y reorientarlos hacia el financiamiento para el desarrollo, esto es, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo efectuada en Monterrey, en marzo de 2002. Enseguida, se evalúan las crecientes advertencias de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la necesidad de intensificar el cumplimiento de los compromisos del Consenso de Monterrey de la citada Conferencia y de realizar correcciones adicionales para lograr un financiamiento para el desarrollo adecuado a fin de que la globalización favorezca a los países en desarrollo. En la sección IV se reseñan las actividades y avances de la iniciativa de Acción contra el hambre y la pobreza, impulsada por los jefes de Gobierno de Brasil, Chile y Francia y el Secretario General de las Naciones Unidas, sobre todo las propuestas en materia de “mecanismos financieros innovadores” que contribuyan al logro de un desarrollo más equitativo, así como a combatir la volatilidad financiera y respaldar a los países en desarrollo para que puedan enfrentar situaciones críticas como la actual recesión mundial. Por último, en la sección V se describen los retos que deben abordarse en medio de la crisis vigente, a fin de sentar unas mejores bases para el desarrollo sostenido.

# II

## La globalización de la volatilidad financiera y la crisis actual

La actual crisis mundial se fue sembrando paulatinamente en los quinquenios anteriores. Su principal detonante fue la evolución de los mercados financieros y su marcado sesgo cortoplacista y especulativo. Tras la estrepitosa caída de los años treinta, desde mediados de la década de 1960 los mercados internacionales de capitales se ampliaron significativamente (Díaz-Alejandro, 1985; Devlin, 1989; Eichengreen, 2003). El proceso se acentuó en los últimos

años debido a una intensa diversificación que condujo a la introducción de un número creciente de segmentos poco transparentes y propensos a la especulación.

Sin duda, el aumento de las corrientes financieras refleja en parte el crecimiento de la economía mundial, el incremento del comercio internacional y la globalización de la producción. Sin embargo, también obedece a factores de índole financiera cuya influencia ha aumentado a un ritmo marcadamente más acelerado, sobre todo desde los años noventa. La presencia cada vez mayor de centros financieros internacionales extraterritoriales,

---

□ El autor agradece la valiosa cooperación de Rodrigo Heresi.

unida a una regulación escasa o inexistente, estimuló los movimientos de capital al dar cabida a la evasión de la reglamentación financiera nacional y de los controles e impuestos relacionados con el capital. Este fenómeno, así como las innovaciones revolucionarias en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones y la utilización de técnicas financieras de creciente complejidad —muchas de las cuales permiten un excesivo apalancamiento mediante operaciones no incluidas en el balance de las instituciones financieras (*off-balance sheet operations*)— contribuyeron estructuralmente al auge notable de las corrientes internacionales de capital. Las políticas macroeconómicas procíclicas completaron un escenario propenso a experimentar desequilibrios cada vez más explosivos debido a la magnitud de los recursos involucrados y a la volatilidad que los caracteriza.

Sobre la base de información del Banco de Pagos Internacionales, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, es posible estimar que por cada dólar de comercio internacional de bienes y servicios se mueven unos 40 dólares en los mercados cambiarios. Esta relación tan desigual indica que los mismos fondos se transan varias veces al día, usualmente fuera del comercio real. Ello puede ser positivo desde el punto de vista de quien desea operar en un mercado en que haya cotizaciones a diario y donde siempre sea fácil comprar y vender, pero representa un problema para el entorno macroeconómico del resto de la economía, donde funciona la abrumadora mayoría de las empresas y trabajadores. Por otra parte, en los mercados financieros se producen frecuentes “cambios de ánimo” que afectan las expectativas de precio del dólar, por ejemplo, con lo cual los fondos que se dirigían a un mercado geográfico determinado emigran súbitamente a otro.<sup>1</sup> Este tipo de decisiones de los mercados financiero y cambiario se sienten con mucha intensidad en la economía real, esto es, en la producción, el empleo, las utilidades y la recaudación fiscal.

En general, la bonanza financiera se desarrolló en un contexto de regulación y fiscalización flexible o

fragmentada y se caracterizó por un sesgo procíclico (Ocampo, 2007; Naciones Unidas, 1999). Cabe destacar que la falta de reglamentación no ha sido homogénea. De hecho, se mantuvo aquella de los sistemas bancarios, por ejemplo, en particular en las economías desarrolladas.<sup>2</sup> No obstante, esta supervisión tiene —como se dijo— un sesgo procíclico, agravado tras el segundo acuerdo del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (Basilea II) (Griffith-Jones y Persaud, 2005; Stallings y Studart, 2006).

Con todo, las principales dificultades surgieron a raíz de tres rasgos muy marcados de las actividades financieras. Primero, la regulación de los segmentos en expansión (por ejemplo, los mercados bursátiles) o nuevos (fondos de inversión internacionales, fondos de cobertura y mercados de derivados), que constituyen la proporción mayoritaria de los mercados financieros, era débil o inexistente. Por consiguiente, estas “innovaciones” financieras implicaron una profunda falta de transparencia. En un contexto de prolongado auge de estos mercados, se dificultó cada vez más la percepción de los riesgos involucrados, incluidos los fraudes que habrían de detectarse posteriormente. En segundo lugar, los agentes de este tipo de mercados por lo general asignan los fondos que manejan con una visión de corto plazo, sesgo acentuado por los sistemas de incentivos imperantes (Williamson, 2003a). A su vez, lo hacen con recursos líquidos y en el espacio internacional, lo que provoca una enorme volatilidad en las macroeconomías nacionales. Como tercera característica cabe mencionar el predominio de un enfoque macroeconómico neoliberal marcadamente procíclico (Ffrench-Davis, 2005, cap. V; Ocampo, 2007), con fuertes ciclos cambiarios y monetarios. Dos de sus expresiones fueron el gigantesco déficit externo de los Estados Unidos y el rezago cambiario registrado en América Latina desde 2004.

Los costos del enfoque “financierista” se observaron reiteradamente en las economías emergentes, como lo demuestra la llamada crisis del tequila, la que se registró luego en Asia oriental y la recesión de 1998-2003 en América Latina. Cabe destacar que la actual crisis originada en los Estados Unidos, transmitida a gran parte del globo y focalizada también en los mercados financieros, contiene algunos ingredientes específicos comunes con nuestras experiencias recientes.

<sup>1</sup> Normalmente, la inversión extranjera directa (IED) orientada a la producción se canaliza hacia los activos inmovilizados “irreversibles” a corto plazo, de manera que no es posible retirar los fondos de un día para otro. En cambio, los recursos de carácter financiero pueden irse en cosa de segundos. Es por ello que en los estudios económicos y en el enfoque de políticas de varios de los países que han actuado más responsablemente se hace una diferencia en el tratamiento de la inversión financiera y de la IED. Fue lo que ocurrió en Chile durante la primera mitad de los años noventa, por ejemplo, cuando se introdujo un encaje que apuntaba a evitar el ingreso excesivo de corrientes de carácter financiero, sin desalentar la IED (véase Ffrench-Davis (2008), cap. IX).

<sup>2</sup> En cambio, en las economías latinoamericanas la privatización de los bancos se acompañó de regulaciones flexibles, lo que dio lugar a una serie de perturbaciones bancarias de alto costo para los Estados nacionales.

Es difícil prever el momento en que estallarán las crisis, pero lo que sí resulta cada día más viable es identificar cuándo se están gestando las bases para ese estallido. Con frecuencia, hemos observado que la entrada masiva de capitales ha empujado a las economías emergentes hacia situaciones de vulnerabilidad, incluidas las siguientes: i) déficit apreciable de la cuenta corriente; ii) pasivos externos elevados, que superan las reservas internacionales y con un componente líquido significativo; iii) apreciación del tipo de cambio real y descalce de las monedas; iv) alto precio de los activos nacionales (acciones, bonos, activos inmobiliarios); v) endeudamiento elevado de los hogares respecto de los salarios y utilidades, y vi) tasas de interés decrecientes con aumentos significativos de la oferta monetaria. Mientras más prolongado y profundo sea el período de ingreso a estas zonas de vulnerabilidad, más intensa será la trampa “financierista” en que pueden caer las autoridades y menor la probabilidad de escapar de ella sin experimentar una perturbación de grandes costos económicos y sociales.

Diversas combinaciones de las variables mencionadas estuvieron presentes en las crisis latinoamericanas de 1982, 1995 y 1999. En el caso de las economías emergentes, las perturbaciones externas relacionadas con las corrientes de capitales o los términos de intercambio han sido procesos prolongados, caracterizados por el incremento paulatino de las vulnerabilidades. Sin embargo, como dichos procesos se han acompañado de un aumento sostenido del precio de los activos, los operadores financieros han obtenido utilidades crecientes pese a que paralelamente se iban generando desequilibrios de la macroeconomía.

La crisis actual originada en los Estados Unidos comparte varias de estas fuentes de vulnerabilidad con las economías emergentes, como, por ejemplo, tasas de interés demasiado bajas, burbujas en los precios de los activos inmobiliarios, incentivos riesgosos al crédito dado el alto nivel de liquidez, elevado apalancamiento y clasificaciones de riesgo procíclicas. Sin embargo, difieren sustantivamente en cuanto Estados Unidos es el emisor de la principal moneda internacional y fue en sus mercados donde empezaron a crearse los canales de expansión, caracterizados por una profusión de mecanismos de ingeniería financiera, que luego se exportaron. Estos canales, lo reiteramos, involucraban una gran falta de transparencia de los riesgos e intensos apalancamientos.

El área de créditos hipotecarios *subprime* fue el detonante de la crisis, pero no la fuente principal de vulnerabilidad, porque de lo contrario sus alcances se habrían limitado a ese segmento de la economía estadounidense. Es evidente que este sector experimentó una

bonanza insostenible, basada en la percepción errónea de que los precios elevados continuarían subiendo en forma permanente —un rasgo común con muchas de las situaciones que han provocado perturbaciones en América Latina y el Caribe—, pero paralelamente se gestaron otros numerosos desequilibrios de origen financiero, en los Estados Unidos en particular y en el mundo anglosajón en general.

- i) Por una parte, las innovaciones financieras y las burbujas del mercado hipotecario se dispersaron a través del globo,<sup>3</sup> aunque siempre con un alcance más bien “micro”, porque no daban como para desatar una crisis en un mundo cuyo PIB superaba los 60.000 millones de dólares.
- ii) Las innovaciones financieras facilitaron la gestación de fraudes masivos de repercusiones reales, pero también tuvieron efectos muy negativos en el plano de las expectativas.
- iii) Muchos de los inversionistas operaban con un apalancamiento notable. Este podría justificarse en el caso de productores y usuarios legítimos de los productos, que poseen el respaldo de sus actividades reales, pero no de especuladores que operan con capitales mínimos.
- (iv) Se registró un marcado auge de los mercados bursátiles, incompatible con el aumento real de la base de sustentación del precio de las acciones, que son las utilidades netas.

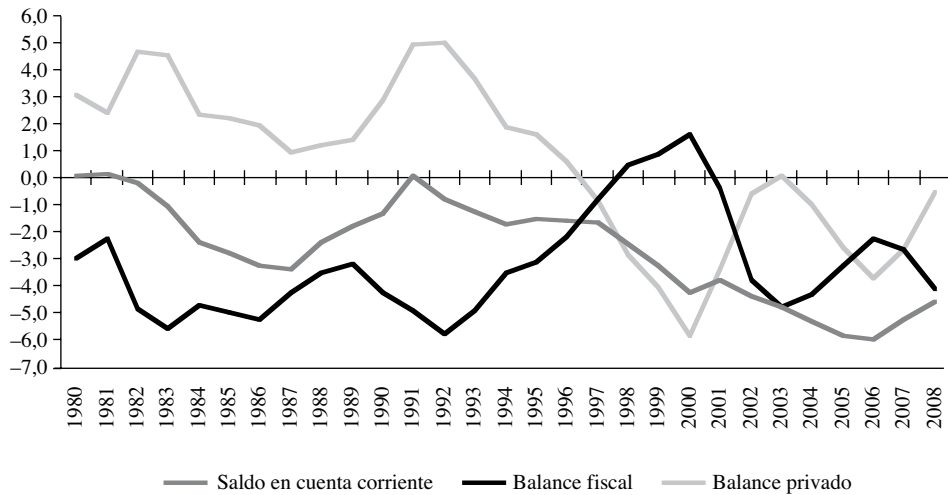
A nivel macroeconómico, desde principios de los años noventa la economía estadounidense incubó un déficit creciente de la cuenta corriente (véase el gráfico 1). En una primera etapa y hasta 2000, el aumento del déficit externo obedeció a las actividades del sector privado. Pese a que este se ajustó tras la recesión de 2001, el gobierno inició un proceso de incremento del déficit fiscal que se extendió hasta el año 2003 y alcanzó casi un 5% del PIB. Entre 2003 y 2006, el sector público comenzó a ajustarse nuevamente, pero a causa de la exuberancia privada se profundizó el ya elevado déficit de la cuenta corriente, que en 2006 representó un 6% del PIB.

En la misma línea, durante varios años las tasas de interés a largo plazo de los Estados Unidos disminuyeron hasta alcanzar niveles históricamente bajos —según se ha demostrado, incluso inferiores a los de equilibrio—, tendencia que se profundizó a partir de 2002 producto de un aumento significativo de la demanda de bonos del Tesoro estadounidense (véase el gráfico 2).

<sup>3</sup> Aparte de ello, en muchos países también se registró un auge inmobiliario.

GRÁFICO 1

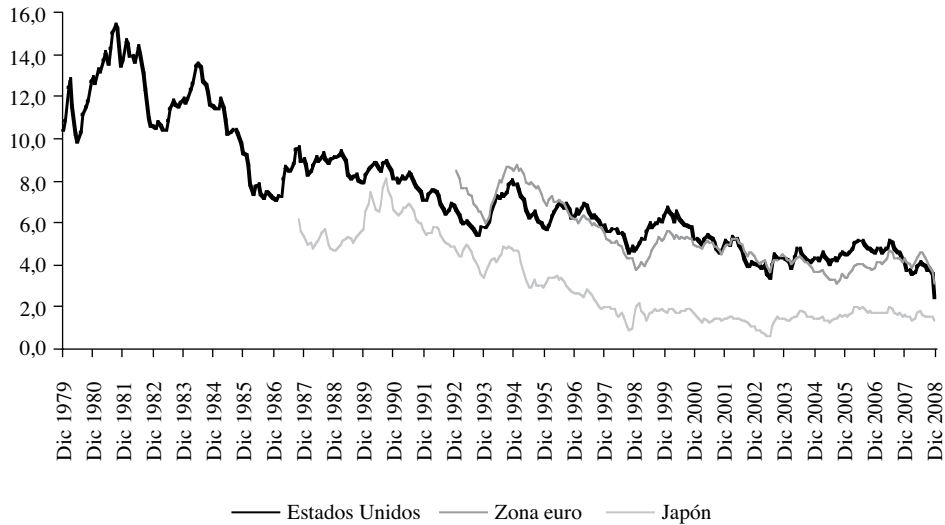
**Estados Unidos: desequilibrio macroeconómico**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

GRÁFICO 2

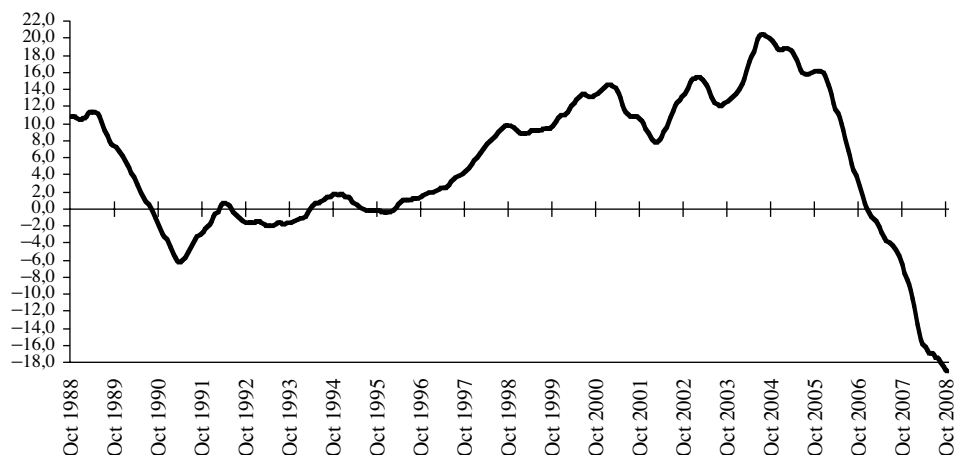
**Tasas de interés de largo plazo del mundo desarrollado**  
(Rentabilidad nominal de bonos del gobierno a 10 años)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, el Banco Central Europeo, el Banco del Japón y la cadena de información financiera Bloomberg.

GRÁFICO 3

**Estados Unidos: índice de precios de las viviendas**  
(Tasas de variación en 12 meses)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del índice S&P/Case-Shiller.

Una tendencia similar siguieron los activos inmobiliarios, cuyos precios casi se triplicaron (191%) entre 1996 y su valor máximo (*peak*) a mediados de 2006 (véase el gráfico 3); más aún, los precios de las viviendas crecieron a tasas anuales de dos dígitos durante 80 meses consecutivos, desde fines de 1999 hasta mediados de 2006 (véase el cuadro 1).

Como ya se dijo, los mercados bursátiles de numerosos países fueron un elemento central de la burbuja, ya que también mostraron una trayectoria ascendente no sostenible (véase el gráfico 4). Por su parte, los precios de los recursos naturales exhibían un alza exorbitante; con el tiempo se tornó evidente que los especuladores habían copado progresivamente los mercados de bienes derivados de estos productos, lo cual se comprueba claramente por la rápida caída que experimentaron durante el ciclo a la baja (véanse el gráfico 5 y el cuadro 2).<sup>4</sup> Había síntomas evidentes de la presencia de burbujas, no solo a nivel del sector inmobiliario estadounidense, sino de una serie de actividades a escala global. Además, el comportamiento procíclico de las agencias clasificadoras de riesgo profundizó el desequilibrio por la vía de las expectativas de los agentes financieros.

<sup>4</sup> Como lo expresó un alto ejecutivo de una empresa minera, el mercado de derivados del cobre se fue ampliando en forma creciente por medio de operadores que no tenían relación o familiaridad alguna con el producto. Así, el precio se elevó desde 60 centavos de dólar en 2002 a 400 centavos en 2008, pero cayó a 130 centavos a fines de ese año.

Resulta notable que, en general, las evaluaciones de quienes debían ser garantes de la sostenibilidad y transparencia de los agentes y mercados —las agencias

CUADRO 1

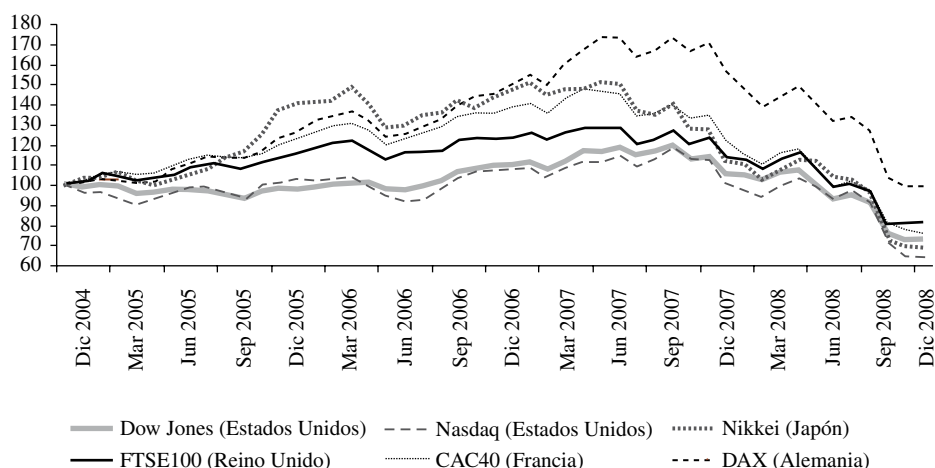
**Estados Unidos: índice de precios de las viviendas**

	Nivel	Tasa	Tasa
	ene 2000=100	dic-dic	media anual
1989	81	6,1	0,0
1990	82	-3,6	0,8
1991	78	-1,8	-4,2
1992	78	-1,7	-0,7
1993	76	-1,3	-1,7
1994	77	1,7	0,7
1995	77	-0,4	0,2
1996	78	1,9	0,9
1997	80	5,4	3,4
1998	87	9,1	8,4
1999	95	10,8	9,4
2000	107	14,1	12,9
2001	120	8,9	11,8
2002	133	15,0	11,1
2003	151	13,4	13,5
2004	179	18,7	18,3
2005	209	15,9	16,9
2006	225	0,2	7,4
2007	215	-9,7	-4,4
2008	182	-19,1	-15,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del índice S&P/Case-Shiller.

GRÁFICO 4

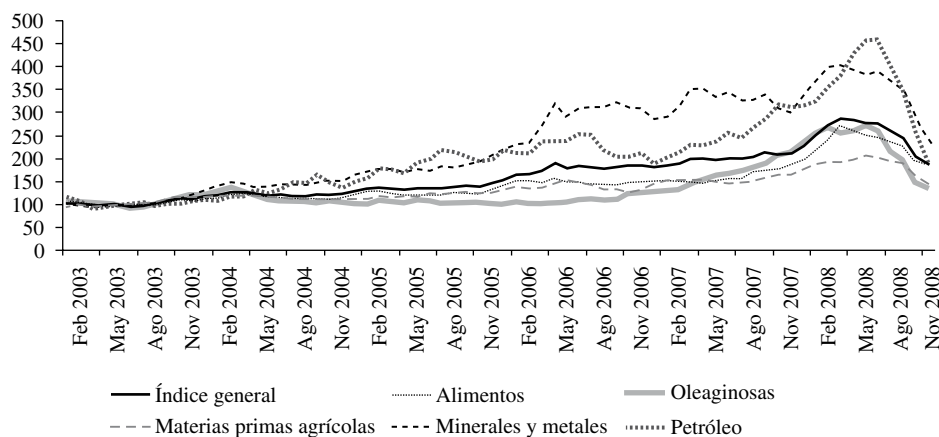
**Índice real de las bolsas de valores del mundo desarrollado**  
(Deflactado según IPC de los Estados Unidos, diciembre 2004 = 100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información financiera de Bloomberg.

GRÁFICO 5

**Índice de precios de los productos básicos, 2003-2008**  
(2003 = 100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

CUADRO 2

**Índice de precios de los productos básicos**  
(2003=100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice general	100	120	134	175	197	250
Alimentos	100	114	122	145	158	228
Oleaginosas	100	113	102	108	165	225
Materias primas agrícolas	100	113	118	136	151	185
Minerales y metales	100	141	178	285	321	352
Petróleo	100	131	185	222	246	353

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

clasificadoras de riesgo— hayan alimentado los desequilibrios. De hecho, ellas siguieron siendo muy procíclicas, tal como lo fueron durante la gestación de la crisis asiática (Reisen, 2003).

Hoy día, el mundo enfrenta la necesidad urgente de resolver la crisis de mayor envergadura que se haya registrado desde los años treinta y cuyos efectos en la economía real recién empezaron a vislumbrarse hacia fines de 2008. Más allá de las correcciones ya efectuadas y de las numerosas revisiones a la baja de las proyecciones de crecimiento económico que se observarán en los diversos países, también sería la oportunidad de introducir reformas orientadas a cambiar el actual sesgo especulativo y poco transparente de las actividades financieras.

### III

## El financiamiento para el desarrollo y el Consenso de Monterrey

En 2002, la comunidad internacional realizó una cumbre orientada a concertar las medidas necesarias para corregir la evolución de la globalización financiera. Voces críticas de esa evolución habían expresado que se estaba produciendo una globalización de la volatilidad y que el marcado aumento de las corrientes financieras había contribuido poco y mal al financiamiento del desarrollo (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001). Las tendencias vigentes indicaban que el mundo marchaba a una velocidad insuficiente como para satisfacer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo representó un avance notable respecto del pasado, puesto que se reconocieron los sesgos y fallas del sistema financiero internacional que impiden o dificultan el desarrollo —tanto el crecimiento como la equidad— y se elaboraron propuestas relevantes y sensatas que los representantes de los países signatarios se comprometieron a implementar en forma gradual. Desde ese momento se han realizado excelentes evaluaciones de los avances y retrocesos en su aplicación, en particular las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

En esta sección se revisan, por una parte, algunos de los aspectos abarcados por el Consenso de Monterrey y los avances alcanzados desde la suscripción del acuerdo, incluidos algunos temas que surgieron después de la

Sin duda, en el actual proceso de globalización hay una escasez significativa de regulación macroeconómica y financiera y un desequilibrio notable entre las voces, opiniones e intereses que se toman en cuenta al diseñar e implementar las políticas públicas. En las acertadas palabras del Presidente Obama, es preciso escuchar las voces de “Main Street” en lugar de aquellas de “Wall Street”. Tal como lo hemos sostenido reiteradamente en relación con las políticas económicas, se trata de que “el productivismo” reemplace al “financierismo” (Ffrench-Davis, 2005), para así gestar un mercado que sea funcional al financiamiento del desarrollo y al crecimiento con equidad, tema que se examina en la sección III.

citada cumbre sobre financiación del desarrollo y, por otra, se examina brevemente la Declaración emanada de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey efectuada en Doha, Qatar, a fines del 2008.<sup>5</sup>

#### 1. El Consenso de Monterrey: evaluación y seguimiento

##### a) *Una evaluación selectiva*

El Consenso de Monterrey representó un avance sustantivo en la agenda internacional para el desarrollo y complementó los acuerdos internacionales sobre la materia —incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio—, puesto que el logro de las metas se relacio-

<sup>5</sup> Se han considerado principalmente los siguientes documentos: i) Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2002), ii) Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2007a), iii) Resumen del Presidente de la Asamblea General sobre el Diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo (Naciones Unidas, 2007b), iv) Informe sobre el décimo período de sesiones del Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2008a) y v) Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (Naciones Unidas, 2008b).

na estrechamente no solo con la asistencia oficial para el desarrollo y las políticas sociales nacionales, sino también con el desempeño económico de los países en desarrollo.

En el Consenso de Monterrey se reconoció el papel fundamental de la inversión y de su financiación para el crecimiento económico, en un momento en que muchos economistas abogaban por una liberalización total, incluso de las corrientes financieras más volátiles. Dichos profesionales daban por aceptado que el capital físico no tenía mayor importancia para el desarrollo y que las corrientes financieras, que en ese entonces se estaban liberalizando en forma creciente, contribuían a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo.

El acuerdo suscrito en Monterrey implicó el cambio hacia un enfoque pragmático, pues subrayó la necesidad de mantener niveles “adecuados” de inversión productiva que en la mayoría de las economías en desarrollo debían ser mucho más elevados para lograr la convergencia en materia de bienestar con los países más ricos. Una mayor inversión productiva requería un desarrollo financiero generalizado, con un fortalecimiento considerable de los segmentos a largo plazo de los mercados de capitales y la creación o promoción en los mercados internos de capital de segmentos orientados a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y otros sectores excluidos. De hecho, dada la preocupación por la equidad (y el logro de los ODM), en varios párrafos del Consenso de Monterrey se hace hincapié en el papel fundamental que le corresponde a la creación o mejoramiento de los mecanismos de financiación para las pymes (entre ellos, los párrafos 17, 18 y 24). Este aspecto representa un vínculo esencial entre el crecimiento económico y la equidad, al otorgarles a los agentes de ingresos medianos y bajos, importantes proveedores de empleos productivos, la posibilidad de acceder a los mercados en forma más eficaz.

Este enfoque de desarrollo económico integral incluye el tema de las remesas de los trabajadores migrantes. Además de la propuesta tradicional de reducir los costos de transferencia, el Consenso de Monterrey (párrafo 18) contempla la innovadora posibilidad de titularizar (*securitize*) las remesas, a fin de que sirvan como garantía de préstamos relacionados con inversiones orientadas al desarrollo por parte de las familias receptoras. Esta es una de las medidas que permitirían una expansión considerable del microcrédito.

En consecuencia, los países firmantes del Consenso de Monterrey invitaron “a los bancos y a otras instituciones financieras de los países en desarrollo y desarrollados a que promuevan enfoques innovadores de financiación

para el desarrollo” (párrafo 23). Siguiendo esa línea, se comprometieron a “apoyar la creación de nuevos mecanismos de financiación en los que participen los sectores público y privado” (párrafo 24).

En el texto del documento citado se reconoce la importancia de “aplicar políticas macroeconómicas racionales”, pero —se reitera una vez más— con un enfoque pragmático (párrafo 14). Además de la debida preocupación por la estabilidad de los precios y los balances fiscales, se subraya la necesidad de lograr también el pleno empleo, la erradicación de la pobreza y balances externos sostenibles, lo que requiere de “un sistema cambiario apropiado”. En cuanto a mantener “un nivel adecuado de inversiones productivas” (párrafo 10), se constata la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas coherentes. Naturalmente, “coherencia y solidez” deben interpretarse en el sentido destacado en este párrafo.

Varios párrafos del documento se destinan al examen de las crisis financieras. En el Consenso de Monterrey se le da “prioridad a la determinación y prevención de posibles crisis (...) prestando especial atención a las corrientes de capitales de corto plazo y sus consecuencias” (párrafo 55). Se reconoce que el equilibrio macroeconómico interno puede destruirse a causa del estancamiento de los ingresos de exportación (párrafo 37) y del contagio con las perturbaciones financieras. Más adelante, se subraya “la necesidad de que las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, cuenten con un conjunto adecuado de servicios y recursos financieros para responder oportunamente y en forma apropiada” (párrafo 59) a este tipo de situaciones, agregando que “se debería seguir estudiando la necesidad de asignar derechos especiales de giro”.

Si bien el servicio de financiamiento compensatorio y la línea de crédito para imprevistos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se mencionan como medidas protectoras renovadas y válidas, se agrega que las naciones firmantes están decididas a “seguir evaluando su eficacia en el futuro” (párrafo 37). Asimismo, se declara que incluso si se estableciera una distribución equitativa de la carga y las deudas insostenibles se reestructuraran oportunamente y en forma eficiente, “tal mecanismo no debería excluir la financiación de emergencia en épocas de crisis” (párrafo 60). Más precisamente, se menciona la necesidad de financiamiento compensatorio para evitar o mitigar su profundización.

Por último, cabe mencionar otra fuente de financiación innovadora, que consiste en el acuerdo para fortalecer la cooperación internacional en cuestiones

tributarias y la lucha contra la evasión fiscal, el lavado de dinero, los fondos adquiridos ilícitamente, la financiación del terrorismo y la corrupción (párrafos 64 y 65). Esta aseveración supone que la transparencia y la cooperación contribuyen a mejorar la eficacia del gasto público en los países en desarrollo y a incrementar los ingresos fiscales para financiar el crecimiento interno y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

b) *Seguimiento e implementación*

El Secretario General de las Naciones Unidas ha elaborado informes anuales acabados de seguimiento, que cubren cada uno de los seis capítulos de este acuerdo mundial sobre financiación para el desarrollo. Del mismo modo, la Asamblea General organizó un proceso de Diálogos de alto nivel sobre financiación para el desarrollo que culminó en la Conferencia Internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, efectuada en Doha a fines de 2008, en plena crisis financiera mundial. En el presente artículo se examinan algunos aspectos que se desea subrayar del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2007a) y del Resumen del Presidente de la Asamblea General sobre el Diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo (Naciones Unidas, 2007b). Realizamos una evaluación selectiva a manera de introducción para el análisis de las fuentes de financiamiento innovadoras en que se centra la sección IV.

El informe de seguimiento del Secretario General revela que se han registrado “avances considerables en algunos sectores y progresos modestos y estancamiento o retroceso en otros”, en el marco global de “una inquietud generalizada de que los frutos del desarrollo y el crecimiento no se están distribuyendo de manera justa y (...) una tendencia creciente hacia una mayor concentración de los ingresos y la riqueza” (Naciones Unidas, 2007a).

En el informe se recurre a los nuevos antecedentes de las investigaciones sobre el mercado financiero y a los conocimientos disponibles después de 2002 sobre los temas abordados en el Consenso de Monterrey. En particular, se profundizan muchos aspectos de este documento y, en forma complementaria, se plantea un enfoque coherente para la formulación de políticas orientadas al logro de los objetivos fijados por los países firmantes. Los avances registrados en este sexto informe de seguimiento respecto de la comprensión de las

cuestiones macroeconómicas son de gran importancia, pues se adopta decididamente un enfoque macroeconómico que apunta a estimular las inversiones productivas nacionales y extranjeras en los países en desarrollo (párrafos 17-20).<sup>6</sup> Se hace hincapié en la necesidad de “emprender una política macroeconómica orientada al empleo” tanto en materia de mano de obra como de capital, esto es, el intento de estrechar la brecha entre producción efectiva y PIB potencial, en un enfoque de macroeconomía para el desarrollo.

En forma particularmente explícita, se sostiene que “los países deben tratar de ampliar los mecanismos de que disponen para contar con una política macroeconómica sólida, entre otros una gestión eficaz de las corrientes de capital (...) y mecanismos macroprudenciales, el establecimiento de fondos anticíclicos (...) y una mayor utilización de sus sistemas impositivos para afrontar las alzas y bajas de la economía”. Este párrafo (número 18) representa un notable avance pragmático y realista en cuanto al diseño de políticas macroeconómicas, basándose en los resultados de los estudios más recientes sobre la evolución de los mercados financieros internacionales y las fallas de los enfoques macroeconómicos en boga (Ocampo, 2007).

Por otra parte, en el informe del Secretario General se subraya la necesidad de “tomar medidas que fortalezcan la supervisión de las actividades de los mercados financieros”, señalando que “quizá lo más urgente sea que las autoridades internacionales y nacionales colaboren para aumentar la transparencia y la reglamentación de los fondos especulativos de cobertura y los instrumentos derivados” (párrafo 56). Cabe destacar que este énfasis del informe es muy anterior a la explosión de la crisis de los préstamos hipotecarios en los Estados Unidos y a la intensificación de los ingredientes especulativos vinculados al alza de precios de varios productos básicos.

También se menciona el caso de los “países que en el contexto internacional se consideran globalizadores exitosos”, para los cuales “la gestión durante los períodos de auge de las corrientes de capital resulta decisiva. En este sentido, se debe dar prioridad absoluta a la reglamentación y los instrumentos de carácter anticíclico”

<sup>6</sup> Estas propuestas coinciden con los planteamientos que hemos expresado reiteradamente sobre la necesidad de corregir el enfoque macroeconómico predominante en América Latina. Este se caracteriza por un sesgo neoliberal o de macroeconomía “financierista”, en comparación con una macroeconomía para el desarrollo sostenido. Para un análisis de los enfoques “financierista” y real, véase Ffrench-Davis (2005, capítulo II).

(párrafo 54). En el documento citado se abordan varios temas relacionados con la arquitectura financiera internacional y su falta de avance o rezago en comparación con otras fuerzas de globalización.<sup>7</sup> Uno de ellos es el hecho de que “la comunidad internacional no ha logrado todavía elaborar un instrumento de liquidez para imprevistos, que sea ampliamente aceptable para prestar apoyo financiero a los países (...) que puedan hacer frente a crisis de la cuenta de capital” (párrafo 119). A su vez, en el párrafo 118 se había mencionado la necesidad de “una amplia reforma del sistema monetario internacional”, en particular respecto de las divisas que se utilizan como reservas internacionales.

En el informe se hace una marcada distinción entre las corrientes financieras a corto plazo y las inversiones a largo plazo, pues resulta cada vez más evidente que —en comparación con las primeras— estas últimas por lo general están estrechamente relacionadas con las actividades productivas. Se hace hincapié en que los efectos de las entradas de capital en el crecimiento económico también dependen de la calidad de la intermediación interna y de la política cambiaria. Ambos factores se mencionan en varias oportunidades (por ejemplo, en el párrafo 104). Esta reiteración parece adecuada considerando que los enfoques de moda han fracasado rotundamente, puesto que los intermediarios no han canalizado los fondos hacia los proyectos de inversión, sino al financiamiento del consumo y la sobrevaloración de los bienes existentes, mientras que en forma paralela las entradas de capital en general derivaron en precios atípicos (*outlier prices*). En consecuencia, las economías en desarrollo deberían aplicar activamente políticas cambiarias que sean compatibles con la evolución de la productividad interna, centrandó las reformas financieras en el desarrollo de los segmentos de largo plazo y no tradicionales.

Como ya se dijo, en el Consenso de Monterrey se abordaron los temas de fondos adquiridos ilícitamente y la evasión fiscal. Estos aspectos se profundizan en el informe del Secretario General mediante el análisis de la posibilidad de “ampliar el espacio fiscal” y combatir la evasión. De hecho, una característica bastante común

de los países en desarrollo es que su carga fiscal es extraordinariamente reducida. Como consecuencia de ello, la capacidad de financiar la creación de infraestructura y las inversiones en capital humano, así como de asegurar la eficacia del gasto público, es limitada. Los temas tributarios y presupuestarios se tratan en varios párrafos bien fundamentados (párrafos 26-36) y al final del informe se incluyen propuestas de fondo al respecto (párrafos 124-126), que centran la atención en el papel que podría desempeñar el nuevo (o reformado) Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas.

Cabe subrayar que en el informe se menciona explícitamente el “tema de las fuentes innovadoras de financiación [que] se ha incorporado en el debate general” (párrafos 93-96). Como se recordará a continuación, en la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General o Cumbre Mundial de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia de promover la financiación innovadora para el desarrollo.

La aprobación de la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo tropezó con grandes dificultades, dada la oposición a la propuesta de la Secretaría encabezada por la delegación del saliente gobierno estadounidense. Con todo, el texto final, que fue objeto de intensas negociaciones que lo debilitaron, implicó una reiteración de los planteamientos del Consenso de Monterrey y el propósito de reforzar el cumplimiento de los compromisos acordados al suscribir dicho documento. Al respecto, cabe mencionar los siguientes avances. En primer lugar, el acuerdo de convocar en 2009 a una conferencia al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Esto implica la aceptación por parte de las Naciones Unidas de que sus Estados Miembros tienen derecho a voz en un tema que algunos países han querido limitar a la esfera del FMI y del Banco Mundial. Segundo, el reconocimiento de que la arquitectura del sistema económico internacional también requiere de correcciones para atender a las necesidades de los países de ingresos medios. Tercero, la referencia explícita, luego de prolongados debates entre las delegaciones, a la importancia de las “fuentes innovadoras de financiación”, con especial reconocimiento de la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza. En la sección IV se detallan brevemente algunos de los avances en este último campo.

<sup>7</sup> Entre otros temas destacados en el informe, se subraya el de los impuestos ambientales que contribuirían a mitigar la destrucción del medio ambiente y al financiamiento de la investigación y la adaptación, así como los gravámenes sobre el uso de los recursos.

## IV

### Evaluación de los avances y nuevos temas

Se han propuesto diversas formas innovadoras de financiación para ayudar a los países a implementar políticas sociales y económicas equitativas orientadas a fomentar una “globalización con rostro humano”. Hay una creciente preocupación por avanzar desde las palabras al cumplimiento de los compromisos y a la acción efectiva, sobre todo el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. A esos efectos, será imprescindible corregir en profundidad el funcionamiento de los mercados financieros. Hoy día, dada la intensa crisis que se está viviendo en el mundo, ello es notablemente más evidente que en 2002, cuando se aprobó el Consenso de Monterrey. En los últimos años se han adoptado medidas concretas en un número alentador de casos, mientras que en otros ha surgido un sustento técnico sólido que eventualmente contribuirá a generar apoyo político para acciones futuras. En especial, queremos destacar los progresos alcanzados en el ámbito de los llamados financiamientos innovadores.

El mundo en desarrollo necesita más recursos para el desarrollo productivo y social y compromisos internacionales para asegurar que las personas aprovechen las posibles ventajas de la globalización, en lugar de ser meras víctimas pasivas de sus desventajas. Es preciso trabajar para que un número cada vez mayor de personas se conviertan en “ganadores” en materia de bienestar social y económico.

#### 1. La iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza

En 2004, decididos a contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio convenidos internacionalmente y del Consenso de Monterrey, los representantes de un grupo de países del Norte y del Sur pusieron en marcha una propuesta orientada al desarrollo y la solidaridad a fin de identificar fuentes innovadoras de financiación para ayudar a promover bienes públicos, fomentar el desarrollo económico y combatir a su vez males públicos como el hambre y la pobreza.

La iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza fue creada por los presidentes de Brasil, Chile y Francia y el Secretario General de las Naciones Unidas, a quienes se sumaron posteriormente los jefes de Estado

de Alemania, Argelia, España y Sudáfrica. Los fondos obtenidos mediante la utilización de fuentes innovadoras de financiamiento se destinarían a proyectos orientados a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. En el marco de esta colaboración Norte-Sur, que tuvo amplio respaldo de las Naciones Unidas y de los respectivos jefes de Estado de los países miembros de la iniciativa, se designó un grupo de trabajo técnico encargado de estudiar posibles mecanismos para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza, cuyas propuestas se resumen en el recuadro 1.

Estas propuestas se presentaron ante las Naciones Unidas en septiembre de 2004 y recibieron el respaldo de los representantes de numerosos países, que hicieron un llamamiento a continuar el trabajo en esta materia y a presentar los resultados de las actividades realizadas durante la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, con motivo de la evaluación de los avances logrados en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio con miras a 2015. La Declaración sobre nuevas fuentes de financiación del desarrollo presentada en Nueva York, en 2005, fue preparada por la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza a fin de contribuir a reorientar

RECUADRO 1

#### Fuentes innovadoras de financiamiento para la lucha contra el hambre y la pobreza

---

Tasa solidaria sobre los pasajes aéreos
Reducción de la evasión fiscal, sobre todo mediante paraísos fiscales
Aumento de los beneficios provenientes de las remesas de los migrantes (vínculo con el microcrédito)
Impuesto a las transacciones financieras
Impuesto al comercio de armamento
Creación del Servicio Financiero Internacional (IFF, por sus siglas en inglés)
Emisión de derechos especiales de giro para la financiación contracíclica del desarrollo
Contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito
Inversión responsable desde el punto de vista social o creación de “fondos éticos”
Lotería solidaria

---

*Fuente:* Menú de propuestas de la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza presentadas a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2004 y 2005, en Nueva York.

la globalización y alejarla de la deshumanización y del carácter procíclico, difundir los temas tratados y procurar que los discursos pronunciados en las cumbres internacionales se traduzcan en acciones concretas. A la Declaración, elaborada por el grupo de trabajo técnico, adhirió 79 jefes de Estado. Durante la Cumbre se anunció, además, una acción concreta que se resume más adelante.

En el marco de la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza, en 2006 se creó el Grupo piloto sobre contribuciones solidarias a favor del desarrollo, que además de los siete países antes mencionados comprende 55 países del Norte y el Sur con niveles de desarrollo muy diferentes, cuyos representantes han expresado que están dispuestos a establecer y aplicar impuestos en pro del desarrollo y a contribuir mediante la generación de fondos específicos a la lucha contra “males públicos” tales como la evasión tributaria y las crisis financieras.<sup>8</sup>

Estos dos grupos de naciones comparten un enfoque integral que busca globalizar la solidaridad, es decir, lograr una globalización con rostro humano que permita que el desarrollo favorezca a todos los países y a todas las personas de ingresos medios y bajos. Desde este punto de vista se aboga por el crecimiento y la equidad, tanto de las fuentes de financiamiento como del uso de los recursos.

El grupo ha realizado progresos concretos, que se reflejan en las propuestas presentadas a la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, entre ellas la de aplicar un impuesto a los pasajes aéreos. El proyecto piloto de contribución solidaria sobre los pasajes aéreos internacionales comenzó oficialmente en 2006 y los fondos recaudados se destinarán a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Chile y Francia fueron los primeros países en que se introdujeron tasas de embarque destinadas a esta iniciativa solidaria, a partir de marzo y julio de 2006, respectivamente.

<sup>8</sup> El Grupo piloto sobre contribuciones solidarias a favor del desarrollo ha abordado varios temas, además de los abarcados por la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza. Entre ellos se cuentan la evaluación de la tasa solidaria sobre los pasajes aéreos, la emisión de derechos especiales de giro como mecanismo de financiación anticíclico para hacer frente a la inestabilidad financiera y comercial en los países en desarrollo, la introducción de un impuesto moderado a las transacciones financieras o cambiarias, la repatriación de los fondos egresados ilícitamente, el perfeccionamiento del posible papel del mercado de carbono, la vinculación de las remesas de los trabajadores migrantes al microcrédito en los hogares receptores, la intensificación de la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, la implementación de una contribución solidaria digital y la promoción del Fondo de Solidaridad Digital.

Otro proyecto de acción contra las tres pandemias mencionadas, el Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos (UNITAID), fue creado por los gobiernos de Brasil, Chile, Francia, Noruega y el Reino Unido y cuenta con el respaldo de la *Clinton Foundation* y de la Fundación de Bill y Melinda Gates. En la actualidad, 34 países son miembros del UNITAID y contribuyen a la financiación de sus actividades, mientras que hay varios que están evaluando la posibilidad de aplicar un gravamen de este tipo o utilizar otras fuentes de financiamiento sostenibles para estos propósitos.

Para evitar la burocracia y la duplicación de gastos administrativos, el UNITAID funciona por conducto de la Organización Mundial de la Salud. Esta característica del Servicio es un elemento clave y, de hecho, debería ser una de las principales condiciones del diseño e identificación de las fuentes y formas de utilizar los recursos, puesto que hay demasiados fondos o instituciones que carecen de financiación suficiente.

El VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria son importantes causas de hambre y pobreza en los hogares afectados. Las tres pandemias son un factor determinante de los avances y retrocesos del proceso de desarrollo. Además de combatir estas enfermedades, los objetivos del UNITAID también incluyen mejorar el funcionamiento de los mercados de fármacos terapéuticos, a fin de reducir su costo y aumentar la calidad de los medicamentos no solo para sus beneficiarios directos, sino también para los sistemas de salud de los países en desarrollo en general. Desde esta perspectiva, favorece igualmente a los países pobres y de medianos ingresos.

La fuente descrita de financiación innovadora presenta las siguientes ventajas: i) el transporte aéreo de pasajeros es una de las actividades que se han visto muy favorecidas por la globalización; ii) en general, el transporte aéreo es un sector en que proporcionalmente se pagan pocos impuestos, por ejemplo, en materia de combustibles e IVA; iii) el gravamen sobre el transporte aéreo constituye una tributación progresiva, pues quienes utilizan este medio generalmente pertenecen a los sectores de más altos ingresos y por consiguiente son buenos candidatos para compartir las ventajas de su situación con el resto del mundo y iv) se trata de un impuesto nacional fácil de cobrar, que casi no supone trámites burocráticos cuando ya se están aplicando tasas de embarque en los aeropuertos o impuestos sobre los pasajes aéreos.

El Servicio Financiero Internacional propuesto por el Reino Unido preparó el terreno para otro programa piloto. En noviembre de 2006, se creó el Servicio

Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm, por sus siglas en inglés), encabezado por el Reino Unido y con el respaldo financiero de ocho países (Brasil, España, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia). El IFFIm financiará programas de inmunización de niños y niñas y fortalecerá los sistemas sanitarios en los 70 países más pobres del mundo. Los futuros subsidios obligatorios de los países donantes que participan en esta iniciativa serán la base financiera de un programa de emisión de bonos que se realizará durante 10 años.

En febrero de 2007 se dio inicio a un compromiso anticipado de mercado para vacunas contra el neumococo, a instancias de Italia y con el respaldo financiero de cinco países (Canadá, Federación de Rusia, Italia, Noruega y Reino Unido) y de la Fundación de Bill y Melinda Gates. El objetivo de esta medida fue acelerar el descubrimiento de nuevas vacunas contra esta bacteria, destinadas específicamente a los países en desarrollo. Ello se estimulará mediante la garantía de subsidios a su futura adquisición, en el caso de que las investigaciones pertinentes sean exitosas.

Por otra parte, se han puesto en marcha varias iniciativas concretas encaminadas a obtener antecedentes más precisos sobre las remesas de los trabajadores migrantes y promover el intercambio de información y de mejores prácticas para reducir los costos de transferencia. También se ha propuesto titularizarlas a fin de fomentar el desarrollo mediante la promoción del acceso de las familias receptoras a las instituciones financieras y bancarias locales. Las comunidades migrantes, los gobiernos locales y centrales de los países de origen y destino, los bancos, los servicios de transferencia de fondos y la sociedad civil están realizando una labor conjunta en este sentido.<sup>9</sup>

## 2. Dos iniciativas en desarrollo

A continuación se abordan dos temas específicos respecto de los cuales hay avances en materia de diseño técnico, que presentan características compatibles con el objetivo de desarrollo económico y cuya prioridad ha aumentado en virtud de los hechos recientes.

<sup>9</sup> Para muchos países en desarrollo las remesas de los migrantes se han convertido en la principal fuente de capitales procedentes del exterior. Además, los fondos ya remesados son irreversibles, a diferencia de los créditos, que se invierten a su madurez. Sin embargo, dada la crisis actual, se ha iniciado tempranamente una reducción considerable de estas corrientes de recursos.

### a) *La lucha contra la evasión fiscal a nivel internacional*

El hambre y la pobreza también se vinculan a la debilidad de los sistemas tributarios, entre otros motivos debido a la evasión fiscal por la vía de los paraísos fiscales. En consecuencia, la lucha contra la evasión fiscal podría convertirse en una importante fuente innovadora de financiación para el desarrollo. El tema ha despertado renovado interés tras la divulgación de varios casos emblemáticos ocurridos en las economías desarrolladas. Aunque a nivel mundial existe una preocupación generalizada por la evasión fiscal y las corrientes de fondos adquiridos en forma ilícita, ellas afectan más gravemente a los países en desarrollo al privarlos de recursos fundamentales para financiar las inversiones y los servicios públicos.

El Grupo piloto sobre contribuciones solidarias a favor del desarrollo estableció un taller de trabajo encabezado por Noruega a fin de elaborar propuestas y planes de acción para la lucha contra las corrientes ilícitas de dinero. En el campo más específico de la evasión tributaria, con motivo de la Conferencia Internacional de seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, realizada en Doha, se puso en marcha una iniciativa coordinada por el Gobierno de Alemania, con el apoyo de Chile, Noruega y Uganda, para desarrollar proyectos concretos sobre la materia y articular su acción con organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

El hecho de que se evada o eluda el pago de impuestos sobre una proporción considerable de los beneficios a que dan lugar las corrientes financieras y las ganancias de capital de la globalización, es motivo de gran preocupación. Los paraísos fiscales son uno de los medios que permiten que esta inequidad se perpetúe. Por otra parte, la evasión fiscal también está relacionada con el lavado de dinero, la corrupción y la financiación del terrorismo, tres “males públicos” generalizados.

El tema tiene un aspecto ético, puesto que se castiga a los inversionistas legítimos, transparentes y abiertos que pagan sus impuestos debidamente y se favorece en cambio a los evasores y a quienes realizan otras actividades financiadas con dinero obtenido mediante prácticas ilegales o facilitadas por los vicios o lagunas normativas de los sistemas tributarios. Además, la evasión fiscal es muy injusta con los contribuyentes honestos. Las políticas permisivas ante la expansión de las corrientes financieras, así como una fiscalización débil o inexistente, han permitido que se intensifique esta falla

de la globalización. Se sabe que parte considerable de los recursos que se filtran de los sistemas tributarios de países tanto del Norte como del Sur se amparan en los paraísos fiscales.

Dada la precariedad de los regímenes tributarios de los países en desarrollo, es imprescindible fortalecer su capacidad de captar ingresos públicos mediante la adopción de medidas orientadas a impedir la evasión por la vía de los paraísos fiscales. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel importante en este sentido. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos también se ha ocupado del tema de la evasión fiscal y los paraísos fiscales, pero los logros que se alcancen eventualmente solo serán aplicables a los países miembros de ella. La colaboración entre ambas instituciones podría contribuir a la toma de decisiones concretas para combatir la evasión fiscal internacional y mejorar los sistemas tributarios de los países en desarrollo.

La solución eficaz de este problema requiere de una acción colectiva. Entre las diversas medidas que podrían considerarse se cuentan la de entregar un mandato en materia de evasión fiscal internacional al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y la elaboración de un código de conducta sobre el tema. También sería necesario fortalecer la secretaría del Comité, otorgándole pleno respaldo político y proveyéndola de recursos para desarrollar sus propuestas técnicas.

b) *Mecanismos contracíclicos ante la desaceleración de la economía mundial*

En las dos últimas décadas, el volumen de corrientes financieras se ha incrementado a una velocidad sorprendente. Su magnitud supera con creces la del resto de las transacciones internacionales, sea por concepto de asistencia oficial para el desarrollo, inversión extranjera directa en áreas o sectores totalmente nuevos, créditos comerciales o remesas de los trabajadores migrantes.

En los mercados financieros con frecuencia se observan “cambios de ánimo” que afectan entre otras cosas las expectativas de precio en las bolsas de valores y el tipo de cambio, de modo que los fondos que en un momento dado se orientaban hacia un mercado geográfico determinado se destinan repentinamente a otro. En consecuencia, puede ocurrir que una economía en desarrollo en que había una oferta excesiva de moneda extranjera se encuentre, de la noche a la mañana, en la situación opuesta. Estos “cambios de ánimo” de los

mercados financieros y cambiarios tienen marcadas repercusiones en la economía real, esto es, en la producción, el empleo, las utilidades y los ingresos fiscales. De hecho, los desequilibrios macroeconómicos recesivos de las economías emergentes, como el caso de la crisis de Asia oriental, afectan a los países en desarrollo.

Las crisis que obedecen a perturbaciones externas afectan la situación de las empresas, las cuales enfrentan una disminución repentina de la demanda de sus productos. Esto a su vez tiene repercusiones en el empleo: por ejemplo, en el período 1999-2003 la tasa media de desempleo en América Latina tras el contagio con la crisis asiática aumentó 3 a 4 puntos porcentuales respecto de 1997. Las crisis debilitan a los productores de riqueza —empresarios y trabajadores— y contraen la economía. En general, se observa también una brecha entre el PIB potencial y el PIB real que supone una reducción de la productividad total real de los factores, la pérdida de PIB por subutilización y la generación de una dinámica recesiva que frena la inversión en capital físico y humano. En otras palabras, empeora la situación del presente y del futuro y se debilitan el desarrollo y las posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

La crisis asiática y sus amplios efectos de contagio incentivaron un fructífero avance analítico y empírico que se refleja en el contenido de los documentos comentados. En el caso particular de América Latina, provocó efectos recesivos durante prolongados seis años. En efecto, entre 1988 y 2003 el PIB regional creció apenas un 1,4% anual, esto es, menos que el aumento de la población. La pérdida de crecimiento del empleo, los salarios y las utilidades en el curso de un sexenio tuvo un costo enorme. Esto representa una de las ineficiencias más flagrantes de la asignación de recursos: asignarlos a la cesantía. Para corregir esta situación, es preciso revisar el diseño de las políticas macroeconómicas nacionales y la arquitectura internacional.

La iniciativa de Acción contra el hambre y la pobreza y el Grupo piloto sobre contribuciones solidarias a favor del desarrollo han elaborado propuestas orientadas a fortalecer los mecanismos anticíclicos y su financiación mediante la emisión de derechos especiales de giro (DEG) por parte del Fondo Monetario Internacional. El Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas también propuso algunas medidas afines en su Informe sobre el décimo período de sesiones (Naciones Unidas, 2008a). El análisis que sigue se basa sobre todo en este último texto.

Las crisis externas, cuyos efectos se transmiten mediante las cuentas de comercio y de capital, generalmente tienen considerables repercusiones económicas

y sociales adversas en las economías en desarrollo. Los efectos iniciales en las variables sociales y macroeconómicas clave pueden extenderse a toda la economía y provocar una reducción del gasto público y de la inversión privada, una disminución de los salarios, un aumento del desempleo y, por lo tanto, un incremento de los niveles de pobreza. La capacidad económica instalada se utiliza en forma insuficiente y algunos recursos se pierden para siempre. Las perturbaciones de índole económica también pueden impedir o retardar la consecución de los objetivos del desarrollo del Milenio.

En consecuencia, es preciso establecer una arquitectura financiera internacional favorable al desarrollo, que incluya una profunda reforma de los servicios oficiales anticíclicos en las economías de ingresos bajos y medios que se han visto afectadas por perturbaciones de origen externo tales como las crisis financieras y comerciales o por graves desastres naturales relacionados con el cambio climático.

Tal como se expresa en los informes del Fondo Monetario Internacional y de su Oficina de Evaluación Independiente, el perfeccionamiento de los mecanismos financieros compensatorios existentes y la creación de otros nuevos para los casos en que se observan lagunas son tareas urgentes. Ello obedece, por una parte, a que las perspectivas económicas mundiales en 2008-2009 se han tornado sombrías y es probable que los países en desarrollo sean muy vulnerables a la desaceleración de las economías desarrolladas. Por otra, la necesidad de actuar es aún más apremiante dado el aumento considerable de los precios del petróleo y de los alimentos, que afectó severamente a los países que son importadores netos de estos productos básicos y generó un gran descontento social en varios países.

En los últimos años, algunos países han acumulado un gran volumen de reservas y recursos fiscales como amortiguador o “seguro” contra las crisis externas. No obstante, los altos niveles de reservas tienen consecuencias negativas, sobre todo en lo que respecta a los costos de oportunidad de las inversiones productivas y a las pérdidas financieras directas a que dan lugar los intereses relativamente bajos devengados por ellas. Los costos financieros se han incrementado aún más debido a la depreciación del dólar de los Estados Unidos, ya que en muchos países las reservas corresponden a valores denominados principalmente en esa moneda.

Las corrientes compensatorias oficiales pueden desempeñar una función crucial en los países en desarrollo, ya que ayudan a ahorrar los costos innecesarios que supone el hecho de mantener un nivel tan elevado

de reservas internacionales y, en particular, a evitar contracciones de la actividad económica y la inversión productiva que sean superiores a lo necesario para recuperar los equilibrios macroeconómicos reales.<sup>10</sup> Las contracciones económicas, que han sido bastante frecuentes, se tradujeron en la utilización insuficiente del PIB potencial y obstaculizaron su futura ampliación. En este sentido, el perfeccionamiento de las corrientes compensatorias podría ser un mecanismo muy eficaz para proteger el crecimiento económico y el ingreso de las poblaciones más pobres de los países afectados, tanto en la actualidad como en un futuro cercano.

Actualmente existen diversos mecanismos importantes de financiación compensatoria cuya cobertura o volumen son sin embargo limitados, se definen de manera muy estricta, prevén un acceso demasiado tardío a los recursos o, dadas las características de las perturbaciones externas, están sujetos a requisitos inadecuados.

Ante el deterioro de las perspectivas económicas mundiales, sus consecuencias en los países en desarrollo y la falta de mecanismos compensatorios eficaces debería procederse con urgencia a reformar la arquitectura de financiación compensatoria, a fin de suministrar liquidez oficial y asistencia a los países en desarrollo que hayan experimentado efectos negativos a causa de perturbaciones externas. Para ser eficaz, la liquidez debe ser suficiente, “de desembolso rápido, escala proporcional a la crisis y baja condicionalidad” (Naciones Unidas, 2008a).

Para financiar un incremento considerable del volumen y calidad de la financiación compensatoria —y teniendo en cuenta los argumentos en favor del tránsito gradual a una divisa mundial para las reservas— deberían reiniciarse las emisiones de derechos especiales de giro. Una nueva reforma permitiría que el Fondo Monetario Internacional los destinara a financiar un aumento significativo de las disponibilidades de financiación compensatoria. Las actuales perspectivas

<sup>10</sup> Un aspecto fundamental del equilibrio macroeconómico es la plena utilización del PIB potencial o instalado; para que este sea sostenible se requiere de “macroprecios adecuados”. Cabe subrayar que se hace referencia a las economías reales de “buen comportamiento” o en las que ya se corrigieron los principales desequilibrios macroeconómicos. Por cierto, en las economías que tienen tasas cambiarias extremadamente apreciadas y marcados déficits externos y fiscales (después de contabilizar en forma adecuada los ingresos derivados de la solidaridad internacional), será necesario promover una reducción significativa de la demanda total y fuertes devaluaciones. Es preciso destacar que durante cinco o seis años varios países latinoamericanos registraron una considerable brecha de producción (con un PIB efectivo muy inferior al PIB potencial) y, en ese prolongado período, exhibieron un fuerte desequilibrio de su macroeconomía real.

de ajuste descendente de la actividad económica y de turbulencia financiera constituyen un contexto apropiado para una nueva emisión de función anticíclica, a fin de avanzar en forma prudente y paulatina hacia la creación de una moneda de reserva auténticamente internacional. Al respecto, debería completarse sin tardanza el proceso de asignación de 22.000 millones de DEG aprobado por los países miembros del FMI en 1997 y ratificado por 133 países, pero que aún no re-

presentan el mínimo requerido del 85% de las cuotas para entrar en vigor.

Los mecanismos de financiación compensatoria del FMI deberían simplificarse considerablemente, puesto que los servicios actuales son muy numerosos y complejos. Todos deberían tener los mismos atributos citados de desembolso rápido, escala proporcional a la crisis y baja condicionalidad para optimizar los efectos positivos en los países receptores.<sup>11</sup>

## V

### Conclusiones

Las corrientes de capital son, potencialmente, una variable valiosa para el desarrollo económico. Sin embargo, el carácter transitorio de las transacciones financieras y el carácter inconcluso de los instrumentos e instituciones existentes contribuyen a que los mercados financieros se sitúen entre los de funcionamiento más imperfecto de la economía de mercado. Los flujos financieros tienden a generar los grandes altibajos, períodos de optimismo o pesimismo excesivo y precios y cuocientes internos fuera de línea (*outliers*) durante lapsos prolongados (Rodrik, 1998; Stiglitz, 2000) que han caracterizado a las relaciones cambiarias, los mercados bursátiles y de bienes raíces y las tasas de interés. Por lo tanto, el mejoramiento de la información, la regulación del sector financiero y una gestión macroeconómica de alcance amplio pero prudente de las corrientes financieras son bienes públicos deseables. Es por ello que los gobiernos tienen una responsabilidad, sea en el desempeño de la oferta en el caso de los países industrializados o de la demanda en el caso de los países en desarrollo, ambas coordinadas, cuando corresponda, por los organismos internacionales. La falta de acción puede tener un costo elevado, tal como se demostró durante la crisis de la deuda, la crisis mexicana de 1994, la asiática de 1997 y el prolongado estancamiento de los países de América Latina en el período 1998-2003 (Ffrench-Davis, 2005, cap. VII).

Dados los desequilibrios cada vez mayores a que ha dado lugar la globalización, la reestructuración de la arquitectura financiera internacional para responder a los profundos cambios de la economía mundial constituye una tarea apremiante. Como se subraya en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para

el Desarrollo (Naciones Unidas, 2007a) y se reafirma en el Resumen del Presidente de la Asamblea General sobre el Diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo (Naciones Unidas, 2007b), la inestabilidad es una característica perniciosa del sistema actualmente vigente. Es preciso tomar en cuenta la voz de los países en desarrollo y abordar seriamente la prevención y la gestión de las crisis financieras (incluida la propuesta de reforma de los mecanismos anticíclicos).

Un reto mayor consiste en crear condiciones realmente adecuadas para destinar eventuales ahorros al desarrollo. Al respecto, cabe hacer observar lo siguiente. En primer lugar, en el ámbito de las finanzas internacionales en general se pagan pocos impuestos a expensas de la economía real, que se ve obligada a cubrir la respectiva merma tributaria o falta de inversión pública para el desarrollo productivo. Esto perjudica especialmente a los factores de producción de menor movilidad (pequeños empresarios y mano de obra menos calificada). El impuesto a las transacciones cambiarias podría contribuir a mejorar la equidad financiera y a generar sustanciales recursos para estimular el crecimiento con equidad (Williamson, 2006). Segundo, los enfoques en boga que defienden la apertura total de las cuentas de capital presentan un marcado sesgo en favor

<sup>11</sup> A fines de 2008, el FMI aprobó un nuevo mecanismo de características similares al propuesto muy concretamente por la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza, al menos desde enero de 2007. Se trata de un Servicio de liquidez a corto plazo (*Short-Term Liquidity Facility*, SLF). La llegada del nuevo director gerente, Dominique Strauss-Kahn, ha significado un vuelco positivo hacia el pragmatismo, con intentos valiosos de alejamiento del extremo neoliberalismo de años anteriores.

de los productores de altos ingresos, pero también de los agentes especulativos que privilegian el corto plazo. Estos últimos son los nuevos actores de la captación de rentas. Como se señala en el citado informe del Secretario General, es preciso modificar las reglas y las instituciones para reorientar la financiación hacia sectores generalmente excluidos, tales como las pequeñas y medianas empresas y los microproductores. En tercer lugar, hay pruebas cada vez más contundentes de que las corrientes de inversión extranjera directa en áreas o sectores totalmente nuevos contribuyen a la inversión productiva y promueven el desarrollo, mientras que,

por el contrario, las corrientes financieras a corto plazo tienen una débil vinculación con la formación de capital en los períodos de auge económico, son una causa común de depresión económica profunda y frenan la inversión productiva. Dada la actual situación de crisis financiera, el llamado del Consenso de Monterrey y del informe del Secretario General de las Naciones Unidas a incrementar la estabilidad de las corrientes financieras es más relevante que nunca.

Sin duda, se necesita una reforma del sistema financiero que favorezca el desarrollo, pues la arquitectura actual está muy lejos de ese objetivo.

### Bibliografía

- Acción contra el Hambre y la Pobreza (2005), "Declaration on innovative sources of financing for development", Nueva York, Naciones Unidas, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms*, Nueva York, Naciones Unidas, septiembre.
- Bhagwati, J. (2004), *In Defense of Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (2005), "Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?", *Desarrollo económico*, vol. 45, N° 179, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, julio-septiembre.
- Devlin, R. (1989), *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press.
- Díaz-Alejandro, C. (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1/2, Amsterdam, Elsevier, diciembre. Publicado también en *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, A. Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- Dodd, R. y S. Griffith-Jones (2007), Report on derivatives markets: stabilizing or speculative impact on Chile and a comparison with Brazil (LC/W.134), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Eichengreen, B. (2003), *Capital Flows and Crises*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Ffrench-Davis, R. (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas desde 1973*, Santiago de Chile, J.C. Sáez Editor.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI/CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. y J.A. Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", *Crisis financieras en países exitosos*, R. Ffrench-Davis (comp.), Santiago de Chile, CEPAL/McGraw-Hill Interamericana.
- Fukuyama, F. (2004), *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B.
- Griffith-Jones, S. y J.A. Ocampo (2003), *What Progress on International Financial Reform? Why so Limited?*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell International.
- Griffith-Jones, S. y A. Persaud (2005), "Basilea II: su impacto en los mercados emergentes y su economía política", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, R. Ffrench-Davis (comp.), Bogotá, D.C., CEPAL/MAYOL.
- Naciones Unidas (2008a), *Comité de Políticas de Desarrollo. Informe sobre el décimo período de sesiones (17 a 20 de marzo de 2008)* (E/2008/33), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey* (A/CONF.212/L.1/Rev.1), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe del Secretario General* (A/62/217), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2007b), *Resumen del Presidente de la Asamblea General sobre el Diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo* (Nueva York, 23 a 25 de octubre de 2007) (A/62/550), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Estudio económico y social mundial 2005. Financiación para el desarrollo* (E/2005/51/Rev.1), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo", *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* (A/CONF.198/11), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 21 de enero de 1999*, Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- Ocampo, J.A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana," *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Prasad, E. y otros (2003), "Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence," *IMF Occasional Paper*, N° 220, Washington, D.C., septiembre.
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2009), "The aftermath of financial crises", San Francisco, enero.
- Reisen, H. (2003), "Ratings since the Asian crisis", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Basingstoke, Palgrave.
- Rodrik, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus, hello Washington Confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Who needs capital account convertibility?," *Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?*, P. Kenen (comp.), *Princeton Essays in International Finance*, N° 207.
- South Centre (2008), "El Centro Sur llama a una reforma de la arquitectura financiera internacional", Ginebra, 29 de octubre.

- Stallings, B. y R. Studart (2006), *Finance for Development: Latin America's Banks and Capital Markets after Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Stiglitz, J. (2000), "Capital market liberalization, economic growth and instability", *World Development*, vol. 28, N° 6, Amsterdam, Elsevier, junio.
- Williamson, J. (2006), "Un impuesto sobre las transacciones como instrumento de lucha contra la pobreza", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2003a), "Proposals for curbing the boom-bust cycle in the supply of capital to emerging markets", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Basingstoke, Palgrave.
- \_\_\_\_\_ (2003b), "Overview: an agenda for restarting growth and reform", *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), Washington, D.C., Institute for International Economics.



**PALABRAS CLAVE**

Comercio internacional  
Multilateralismo  
Competencia  
Política comercial  
OMC  
Proteccionismo  
Regulación económica  
Cooperación regional  
Mercados emergentes  
América Latina  
Brasil  
China  
Rusia  
India

# La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional

*Oswaldo Rosales V.*

**L**a economía global se caracteriza por la intensidad del cambio tecnológico y el surgimiento de competidores poderosos como China y los demás países BRIC, lo que se ha traducido en drásticos cambios en la competitividad y una tendencia a estructurar la producción en torno a cadenas mundiales de valor. En ese contexto, se han reactivado las amenazas tradicionales de proteccionismo y han aparecido otras vinculadas a las nuevas exigencias en materia de seguridad, las normas privadas de calidad, las buenas prácticas y el cambio climático. Se trata de ámbitos inherentes a la nueva competitividad, pero que sin un enfoque multilateral adecuado pueden transformarse en barreras proteccionistas. Sobre esa base, y dado el actual escenario de crisis global, se proponen algunas políticas orientadas a adoptar una estrategia de internacionalización en los países de la región, haciendo hincapié en la importancia de la innovación y en los temas que pueden abordarse desde una óptica de cooperación regional.

Oswaldo Rosales V.

Director,

División de Comercio Internacional e

Integración

CEPAL

✉ [osvaldo.rosales@cepal.org](mailto:osvaldo.rosales@cepal.org)

# I

## Introducción

Durante las tres últimas décadas, en la economía internacional se ha registrado un intenso proceso de transición caracterizado por el avance de la globalización, la intensidad del cambio tecnológico y el surgimiento de competidores nuevos y destacados como China, la India y, en general, Asia-Pacífico. Las implicancias de esta tríada son variadas y complejas e incluyen, por ejemplo, drásticos cambios en el mapa mundial del intercambio comercial y las ventajas competitivas, así como nuevos ganadores y perdedores a nivel de zonas económicas, países, sectores productivos y empresas. La magnitud de estas transformaciones podría conducir incluso a algunos ajustes del enfoque “centro-periferia”, toda vez que —al menos en sus versiones menos refinadas— no permite explicar la creciente presencia de países en desarrollo competitivos que incursionan en los segmentos dinámicos de la economía mundial y son portadores del cambio tecnológico.

La contracción del crecimiento económico mundial observado hasta la fecha habría sido mucho más severa de no ser por la pujanza de grandes mercados emergentes como los del llamado grupo de los BRIC, integrado por el Brasil, China, la Federación de Rusia y la India, al menos hasta el primer semestre de 2008. En la actualidad, estos países y las economías emergentes en general representan el grueso del crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial y una porción significativa del comercio internacional. El protagonismo de los países BRIC también se aprecia en el ámbito financiero, puesto que desempeñan un papel cada vez más importante en la mantención de los equilibrios económicos globales. Cualquier indicio de lo que estos —sobre todo China— podrían hacer con sus enormes reservas tiene inmediatas repercusiones en los mercados financieros mundiales. Por otra parte, cualquier solución de la crisis, que sea sustentable a largo plazo, debería incluir un mayor espacio en la gobernabilidad financiera internacional a los BRIC y a las economías emergentes.

Uno de los rasgos destacados de la globalización es que las corrientes financieras superan con mucho, en velocidad y volumen, a los flujos reales de la economía. Esta marcada disparidad, sin embargo, oculta el hecho de que las transformaciones que están teniendo lugar en la producción y el comercio mundial son igualmente espectaculares y decisivas en las perspectivas de creci-

miento de los próximos años. Es en estas últimas que se centrará la atención del presente artículo. Las severas repercusiones de la actual crisis financiera global no menoscaban la validez de estos temas. En efecto, el principal costo que ella podría tener para América Latina y el Caribe sería el de repetir los errores que se cometieron mediante las políticas de ajuste de los años ochenta, afectando innecesariamente el crecimiento y el empleo y, más que nada, sacrificando la inversión en infraestructura, educación e innovación. Son esos costos los que explican el aumento de la brecha entre la región y las economías de Asia-Pacífico.

Pese a la magnitud de los cambios registrados en la economía mundial, que coincidieron con un ciclo expansivo notable (2003-2007), no se ha logrado desterrar los peligros del proteccionismo tradicional —en la agricultura, los subsidios a la exportación y los apoyos directos internos, así como el antidumping, entre los más importantes—, mientras que la incertidumbre vinculada al nuevo escenario internacional dificulta los avances en las negociaciones multilaterales de comercio y abre espacios para la aplicación de medidas proteccionistas. Si la economía mundial se contrae en los años 2009 y 2010, no solo se obstaculizará la Ronda de Doha. En un contexto de desaceleración económica y de contracción crediticia en las economías industrializadas, los desafíos competitivos que plantean las economías emergentes pueden activar las presiones en favor de renovadas formas de proteccionismo. Hay temas nuevos de la agenda global tales como la seguridad en el comercio, los vínculos entre comercio, cambio climático y medio ambiente e incluso algunos aspectos inherentes a la competitividad como la certificación de calidad o las buenas prácticas productivas que, de ser mal manejados, podrían acentuar esas tendencias, afectando de preferencia a las exportaciones de recursos naturales y de manufacturas basadas en los recursos naturales.

La relevancia creciente de la innovación y las perspectivas de un escenario internacional menos dinámico subrayan la necesidad de aplicar políticas de internacionalización que, focalizadas en aumentar el conocimiento incorporado en las exportaciones, contribuyan a estimular las alianzas internacionales, la articulación de redes comerciales internacionales, una mayor presencia en las cadenas globales de valor, las

inversiones en el exterior, el apoyo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) centrado en el acceso a los aspectos intangibles de la nueva competitividad y, en fin,

una apuesta más sustantiva por la formación de recursos humanos que sea compatible con la magnitud del intenso cambio tecnológico que nos ha tocado vivir.

## II

### La incertidumbre en el escenario multilateral del comercio

Para abordar los nuevos desafíos globales, es apremiante modificar la institucionalidad y accionar de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, primero habría que concluir la Ronda de Doha, entre otras cosas porque el fracaso de ella reduciría el espacio para efectuar una reforma significativa de la OMC.

#### 1. La necesidad de concluir la Ronda de Doha

Dada la gravedad del escenario internacional en que derivó la crisis *subprime*, han surgido voces que aconsejan archivar la Ronda de Doha para el Desarrollo hasta un momento más propicio. Esta es la peor sugerencia posible. Al contrario, precisamente porque la crisis es tan severa sería necesario concluir cuanto antes el proceso de negociaciones, procurando por supuesto que los resultados sean balanceados y que respondan al objetivo declarado de ser un aporte para el desarrollo. La necesidad urgente de cerrar la Ronda de Doha crece en forma proporcional al empeoramiento de los pronósticos sobre la evolución de la economía y el comercio mundiales durante 2009 y 2010.

Esperar mejores tiempos para retomar las negociaciones de la Ronda de Doha sería particularmente desacertado debido, cuando menos, a dos razones. Por una parte, el hecho de que este proceso haya coincidido con el ciclo más favorable de la economía mundial en los últimos 40 años (2003-2007) y que en ese lapso no fuera posible lograr avances significativos. Por otra, el mensaje enviado al suspender las negociaciones explícitamente en espera de una mejor coyuntura contribuiría a agravar aún más las perspectivas de la economía mundial, puesto que abrirá espacios no solo para aplicar medidas que bloqueen en forma directa el comercio, sino también otras que, con el pretexto de apoyar a los sectores afectados por la crisis, terminen generando nuevas disputas sectoriales que recargarán el ámbito de solución de controversias de la OMC, sin permitirle avanzar en el

área de las negociaciones comerciales. Esto le conviene poco a la Organización, pues la aleja del campo de los acuerdos y la focaliza en el de los conflictos.

La actual crisis económica internacional, la más severa que se haya registrado en casi 80 años, constituye el principal desafío respecto de los avances recientes en materia de liberalización comercial, sobre todo porque las dos fuerzas motrices de la globalización —el comercio y las corrientes de capital— se encontrarán en receso durante 2009 y parte de 2010. Las amenazas de proteccionismo aparecen entonces como un problema extremadamente delicado del futuro inmediato. En un escenario de contracción económica simultánea en los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón, caracterizado por el aumento del desempleo y las dificultades para acceder al crédito, a las autoridades políticas les será difícil resistir las presiones en favor de los subsidios y las trabas al comercio. El debate sobre el millonario apoyo a la industria automotriz estadounidense ilustra los peligros mencionados. Si otros socios siguieran el mismo camino, se desplazaría el escenario de competitividad desde la calidad y los bajos costos hacia la capacidad presupuestaria de los gobiernos. Este tipo de salvatajes sectoriales puede tener graves efectos en el comercio internacional, dado que es la industria global la que se está viendo sometida a una drástica caída de la demanda y los programas especiales de respaldo financiero favorecen solo a algunos de sus segmentos. En un marco de demanda global, que continúa resintiéndose, los programas de apoyo podrían dar lugar a ventajas competitivas artificiales que obedecen exclusivamente a diversas modalidades de ayuda fiscal.

El peligro proteccionista no solo radica en las medidas que podrían contravenir los compromisos de la OMC. Luego de dos décadas de rebajas unilaterales, los aranceles que se aplican en la práctica son bastante inferiores a los techos máximos consolidados en la Organización. De hecho, los países podrían duplicar

los aranceles actuales sin violar dichos compromisos, con lo cual el comercio internacional se contraería un 8% (*The Economist*, 2008a). Esto es exactamente lo que se necesita para que la crisis actual se convierta en una depresión de proporciones históricas. Si algo se aprendió de la situación de los años treinta fue que las políticas procíclicas y el proteccionismo contribuyeron a profundizar y alargar el problema. Hasta ahora el discurso parece ir bien encaminado, según lo demostró la reunión del Grupo de los Veinte (G-20) realizada en noviembre de 2008, en Washington, D.C. Sin embargo, si se examina el estado de cumplimiento de los tres principales compromisos, queda poco espacio para el optimismo.<sup>1</sup>

## 2. Las reformas de la Organización Mundial del Comercio

Entre las principales reformas de la OMC se han mencionado las siguientes: i) abordar la erosión de los principios básicos de no discriminación (tratamiento de nación más favorecida y trato nacional) a que ha dado lugar la proliferación de convenios preferenciales de comercio o acuerdos de libre comercio; ii) mejorar el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, particularmente de aquellos de menor desarrollo relativo; iii) mayor coordinación entre la Organización y las agencias multilaterales de financiamiento, a fin de acompañar las reformas comerciales con asistencia financiera a los países en desarrollo; iv) crear mecanismos institucionales que permitan una toma más rápida y eficaz de decisiones, y v) reforzar los vínculos entre la OMC y las organizaciones de la sociedad civil (OMC, 2004).

### a) *Conservar la no discriminación*

Uno de los rasgos destacados del escenario internacional es la proliferación de acuerdos de libre comercio de carácter bilateral o plurilateral cuyos beneficios, por definición, se limitan exclusivamente a sus signatarios. Ellos contravienen los principios de no discriminación establecidos tanto en virtud del tratamiento de nación más favorecida, que obliga a los miembros de la OMC a otorgar un trato similar a todos

los interlocutores comerciales, como del trato nacional que, en determinadas materias, exige dar a dichos socios el mismo trato que a los actores económicos nacionales. Este tipo de convenios se han posibilitado gracias al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que permitió la existencia de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio, aunque sujetos a ciertas condiciones.<sup>2</sup> Hasta ahora, la interpretación de estas últimas permanece en el campo de la ambigüedad y no se ha detectado mayor interés de los países por definir las en forma más precisa a fin de comprobar en qué medida la malla de acuerdos preferenciales se ajusta a las exigencias del GATT, hoy OMC.

Dada esa proliferación de acuerdos de libre comercio, nos adentramos en un mundo en que el tratamiento de nación más favorecida que hace dos décadas era la norma pase a ser la excepción, debilitando severamente a la Organización Mundial del Comercio, puesto que el grueso de las corrientes comerciales se regiría de acuerdo con disciplinas que —aunque similares— no dependerían de ella. Los países signatarios de este tipo de convenios deben informar de ellos a la OMC, pero se trata de un trámite meramente formal y la Organización no cuenta con mecanismos eficaces para evaluar sus efectos internos y sus repercusiones en otros socios.<sup>3</sup> Desde este punto de vista, podría ser más atractivo que se abocara a estudiar la posibilidad de mejorar los vínculos entre los distintos acuerdos, a fin de que constituyan realmente un elemento positivo (*building block*) para el libre comercio y no un obstáculo (*stumbling block*), esto es, utilizar los acuerdos preferenciales para avanzar hacia la multilateralización de los compromisos y evitar que se conviertan en una fortaleza que impide el intercambio con otros socios que no pertenecen a ellos.

<sup>2</sup> Básicamente, se trata de las siguientes condiciones: i) que la constitución de estas agrupaciones no se traduzca en barreras arancelarias o regulaciones más restrictivas, tanto entre los miembros de una determinada unión aduanera o zona de libre comercio como respecto de terceros países no integrantes de ellas y ii) que los acuerdos comerciales originados a partir de esas uniones aduaneras o zonas de libre comercio permitan eliminar en lo esencial los obstáculos al intercambio comercial entre los países signatarios.

<sup>3</sup> Se ha sugerido incorporar este aspecto en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, dotando a la OMC de mayores facultades para evaluar el aporte real de los acuerdos de libre comercio a la liberalización de las corrientes comerciales. Sin embargo, ello implicaría atender la agenda comercial relevante en su conjunto —tanto los temas viejos como los nuevos—, pues solo así se reduciría el incentivo a suscribir ese tipo de convenios. Pero esta posibilidad se ve lejana y todo indica que en los próximos años persistirá la tendencia a concertar acuerdos de libre comercio.

<sup>1</sup> Al parecer, en ninguna de estas 20 economías se ha concretado el compromiso de aplicar una política fiscal anticíclica y un programa de gasto adicional equivalente a un máximo del 2% del PIB; el de concluir la Ronda de Doha en 2008 fracasó, mientras que el de no imponer nuevas barreras comerciales durante 12 meses ya lo quebrantaron varios de los gobiernos participantes de esa reunión.

b) *Mejorar las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado*

Los mecanismos tradicionales han consistido, por una parte, en otorgar mayor plazo para cumplir los compromisos a los países en desarrollo de menor desarrollo relativo y, por otra, en la posibilidad de que un conjunto significativo de sus productos pueda ingresar al mercado de los principales países o agrupaciones en condiciones de liberación total o parcial del pago de aranceles. El análisis del grupo de expertos convocado por la OMC concluyó que estas modalidades eran insuficientes y, algunas de ellas, incluso inconductentes. En efecto, se estimó que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican, por ejemplo, los Estados Unidos y la UE en el caso de las exportaciones de los países en desarrollo termina siendo ineficaz por las siguientes razones: i) como se trata de beneficios concesionales y no vinculantes, no son estables ni permiten emprender planes de inversión conexos a largo plazo; ii) en algunas ocasiones, las preferencias se vinculan a obligaciones que no están relacionadas con el comercio; iii) los beneficios tienden a favorecer más a quien otorga las concesiones, lo que se deduce de la cantidad de productos abarcados y de los márgenes de preferencia otorgados; iv) el techo de los beneficios suele ser reducido, puesto que las preferencias se modifican arbitrariamente en función de la mayor competitividad que va adquiriendo el producto beneficiado; y v) existe una tendencia por parte de los países beneficiarios a apoyarse de manera excesiva en estas preferencias, limitando sus esfuerzos por diversificar las exportaciones (OMC, 2004).

Es posible replantear entonces el concepto de tratamiento especial y diferenciado, vinculándolo en mayor medida a las temáticas de ayuda para el comercio y de facilitación de este, proveyendo a los países en desarrollo de recursos que les permitan mejorar y ampliar su infraestructura, su oferta exportable, la formación de recursos humanos y la capacitación de sus trabajadores, así como la agrupación de sus pymes y el acceso de estas al crédito y a las nuevas tecnologías. Ello requiere de una relación más estrecha y funcional entre la OMC y las agencias multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial y los bancos regionales, a fin de contar con recursos que permitan acompañar las reformas comerciales con los complementos necesarios en materia de infraestructura, recursos humanos y tecnologías. Los acuerdos comerciales, sea discriminatorios o no, generan solamente oportunidades potenciales de aumento de la demanda que solo pueden aprovecharse si se cuenta con la oferta exportable pertinente. Esta necesidad de ampliar y diversificar la oferta exportable es aún mayor en los

países en desarrollo de menor desarrollo relativo. Dicho en breve, el énfasis de la renovación del tratamiento especial y diferenciado debería desplazarse desde la demanda hacia la oferta de exportaciones.

c) *Mejorar el funcionamiento de la OMC*

Otro tema de debate es el procedimiento de toma de decisiones de la Organización Mundial del Comercio, ya que estas se adoptan por consenso y no por votación. Por cierto, hay pros y contras en cada una de estas opciones,<sup>4</sup> pero lo que hoy se está discutiendo es la necesidad de contar con mecanismos más ágiles y reuniones ministeriales más eficientes, así como reforzar la participación política de alto nivel. Al respecto, se han examinado modalidades de “geometría variable” que permitirían circunscribir los compromisos a quienes respalden inicialmente las decisiones, sin perjuicio de irlos multilateralizando a medida que se vayan incorporando nuevos socios.

Otra inquietud es la de seguir avanzando en las normas sobre transparencia y de mejorar los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil, difundiendo más activamente las funciones y acciones de la OMC, capacitando y ofreciendo asistencia técnica sobre las normativas comerciales a gobiernos, academia, organizaciones empresariales y medios de comunicación. Al respecto, el mecanismo de solución de controversias —uno de los más prestigiados de la Organización— es uno de los pocos espacios multilaterales en que las quejas de los países en desarrollo no solo han encontrado eco, sino que en muchos casos han conducido a la modificación de las políticas de los países industrializados que ellos cuestionaron.<sup>5</sup>

El principal aporte de la OMC al fortalecimiento de la economía mundial consiste en un conjunto de disciplinas comerciales que garantizan la utilización de reglas del juego previsibles y que evitan los retrocesos en épocas de crisis o contracción/desaceleración económica como la que se está viviendo en la actualidad. En ausencia de iniciativas de reactivación de la Ronda de Doha, convendría realizar mayores esfuerzos por detectar y difundir las consecuencias de la crisis financiera en el comercio, registrando las medidas de protección que los miembros de la Organización están aplicando al respecto, sea que

<sup>4</sup> Para una discusión más detallada al respecto, véase OMC (2004).

<sup>5</sup> Para una visión de conjunto de las controversias en la OMC, es posible consultar la Base de datos integrada de controversias comerciales de América Latina y el Caribe (BADICC), preparada por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL [en línea] <http://badicc.eclac.cl> o <http://www.cepal.org/comercio>.

cumplan o no con la normativa vigente. Asimismo, sería importante documentar el monto de recursos involucrado y los costos que ellas representan para los países en desarrollo. Algo parecido podría hacerse en relación con el costo de las medidas proteccionistas que estos mismos países utilizan y sus efectos distributivos que,

normalmente, afectan en mayor medida a los grupos de menores ingresos. Ello sería un esfuerzo pedagógico de alerta internacional sobre los rumbos que va tomando el comercio y contribuiría a sensibilizar a los miembros de la OMC sobre la necesidad de retomar las negociaciones de la Ronda de Doha.

### III

## Las nuevas amenazas de proteccionismo en el siglo XXI

La acelerada dinámica del cambio tecnológico y sus repercusiones en la jerarquía competitiva de empresas, conglomerados y naciones tiende a manifestarse también en la definición de nuevos temas comerciales que inciden en la competitividad, aunque muchos de ellos no hayan sido abordados aún en la normativa multilateral del comercio.

Las normas sobre seguridad comercial que promueven unilateralmente algunos países, o que son recomendadas por organismos multilaterales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), se traducen en fuertes presiones para realizar mejoras institucionales y de operación en toda la cadena de actividades comerciales. En este ámbito, se han impulsado normas privadas que son de aplicación voluntaria, pero que pueden afectar las condiciones de competitividad de los países. Destacan entre ellas las buenas prácticas agrícolas, las certificaciones de inocuidad, las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y las certificaciones de calidad. También ha crecido la influencia de los movimientos ambientalistas y de consumidores, particularmente en Europa, lo que provoca efectos indirectos en el comercio internacional al elevar el nivel de exigencias en materia de inocuidad y “trazabilidad” de los productos alimenticios en los mercados de los países industrializados. Por último, cabe mencionar el tema de los efectos ambientales y climáticos del crecimiento económico y del comercio internacional.

Se aprecia, pues, un marcado rezago del sistema de comercio multilateral en comparación con la intensidad del cambio tecnológico y frente a las iniciativas unilaterales respaldadas normalmente por la nueva estructura de actores empresariales que, en muchas ocasiones, tiene mayor incidencia en los temas comerciales que los propios gobiernos de los países

industrializados. Esta interacción —que podríamos simplificar como desarrollo tecnológico y empresarial, por una parte, e incorporación de nuevos temas e instituciones, por otra— es muy compleja, ya que combina los requisitos que surgen a partir del avance tecnológico, como la certificación de calidad y los modelos de negocio basados en el cambio tecnológico que pretenden limitar la competencia y proteger las actividades privadas, tal como ocurre con ciertas exigencias de certificación vinculadas a laboratorios y empresas específicos.

Los límites entre el avance tecnológico, los nuevos temas, la creación de nuevas agencias e instituciones y el proteccionismo son muy sutiles y pueden traspasarse con facilidad, particularmente si los países en desarrollo no cuentan con una capacidad técnica que les permita diferenciar los cambios propios de la modernidad, a los cuales habría que adecuarse, de aquellos que no corresponden más que a formas novedosas de negocios privados que pueden obstaculizar la competencia o estimular el proteccionismo.

#### 1. La seguridad en el comercio internacional

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, las normas de seguridad pasaron a ocupar un lugar más relevante en las relaciones internacionales, afectando el marco normativo del comercio debido, en particular, a la necesidad de evitar que la cadena mundial de suministro de bienes se utilizara con fines terroristas. Esto condujo a la creación de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo (C-TPAT) en los Estados Unidos (2002), del programa de Operador Económico Autorizado (OEA) de la Organización Mundial de Aduanas (2005) y del programa Socios para la Protección del Canadá, iniciativas orientadas a asegurar los canales de

aprovisionamiento.<sup>6</sup> Los nuevos programas de seguridad en el comercio van más allá del producto y consideran el correcto tratamiento y rastreabilidad de la carga a lo largo de toda la cadena de suministro, basándose en el concepto de que “la seguridad de la cadena de transporte es siempre igual a la del eslabón más débil” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003).

El cumplimiento de las nuevas exigencias se traduce en nuevos costos; más aún, ellas varían de acuerdo con la situación previa de la empresa y el nivel de certificación solicitado.<sup>7</sup> Estas medidas pueden afectar adversamente a los pequeños y medianos productores, puesto que si no logran cumplir con los requisitos de los programas citados, se arriesgan a perder mercados por falta de competitividad frente a quienes ya lo hacen y cuyas mercaderías ingresan no solo en forma más rápida, sino con mayores garantías de seguridad. Así, la competitividad de los productos ya no radica únicamente en calidad y precio, sino también en la seguridad, variable cuyo peso en relación con el acceso a los mercados más sofisticados podría aumentar.

## 2. Las normas privadas que regulan la calidad e inocuidad de los alimentos

Existe una preocupación creciente por la inocuidad de los alimentos y por la posible contaminación accidental de los mismos. Una de las consecuencias de la globalización de las cadenas agroalimentarias es que se van integrando eslabones productivos que responden a diversos estándares institucionales nacionales, incluidas la calidad de la regulación sanitaria y fitosanitaria, la protección transfronteriza e incluso la eficiencia y honradez funcionarias. Si bien en las últimas décadas la inocuidad de los alimentos ha mejorado de manera espectacular, los avances a nivel de países son irregulares, de manera que persisten importantes brotes de enfermedades transmitidas por alimentos contaminados por microorganismos, sustancias químicas o toxinas. De este modo, el comercio transfronterizo de alimentos contaminados puede contribuir a la propagación de tales brotes (OMS, 2007).

Los estándares voluntarios de calidad han aumentado tanto en cantidad como en nivel de exigencias, con miras

a lograr la inocuidad de los productos y el compromiso empresarial con la protección ambiental y los derechos laborales, entre otros. Varias instituciones públicas y privadas que velan por la inocuidad y la sostenibilidad de la producción promueven conceptos y programas de buenas prácticas agrícolas y de manufactura, junto con los distintos actores de la cadena agroalimentaria.<sup>8</sup>

Por otra parte, en los últimos años han surgido organizaciones que promueven el concepto de “comercio justo” y la certificación privada, esto es, la emisión de sellos que garantizan que un determinado producto se elaboró de conformidad con ciertos criterios que ellas mismas han definido. En la actualidad, existen 20 iniciativas de comercio justo certificado, que pertenecen principalmente a países de Europa y América del Norte y cuyo objetivo es regular el uso del sello de certificación de los productos.<sup>9</sup>

Se sabe que para participar en las cadenas globales de valor es preciso satisfacer los estándares internacionales de calidad. En este sentido, el cumplimiento de las normas privadas y voluntarias pertinentes puede facilitar el acceso a los segmentos más rentables de esas cadenas. Sin embargo, en algunas ocasiones el concepto de “comercio justo” puede lindar peligrosamente con las tentaciones proteccionistas, sobre todo cuando se busca imponer prácticas empresariales bastante específicas originadas en las economías industrializadas y que no son necesariamente superiores a las que puedan haber surgido en los países en desarrollo. Por otra parte, restringe bastante el hecho de que en las prácticas de comercio desleal (*unfair trade*) no se haga suficiente hincapié en denunciar el proteccionismo agrícola de las economías industrializadas. En otros casos, la propia certificación de calidad puede convertirse en un atractivo negocio, desligándose hasta cierto punto del objetivo inicial de contribuir al predominio de buena calidad en toda la cadena de valor. Debido a la proliferación de normas privadas y a su creciente exigencia en los mercados, particularmente en el sector alimentario, los exportadores deben acudir a un mercado de certificaciones de calidad

<sup>6</sup> Para mayores detalles sobre estas iniciativas, véase CEPAL (2008a, cap. III).

<sup>7</sup> Esto abarca, por ejemplo, medidas de seguridad física en la empresa, protección de la carga, procedimientos de seguridad del personal, sistemas de identificación y de monitoreo del personal y sistemas de comunicación electrónica y de base de datos.

<sup>8</sup> Las “buenas prácticas agrícolas” son las medidas que se aplican en el ámbito de la producción, procesamiento y transporte de productos de origen agropecuario a fin de asegurar la inocuidad de los productos y la protección del medio ambiente y del personal que trabaja en su explotación.

<sup>9</sup> Estas iniciativas se agrupan en la *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO), asociación que proporciona apoyo directo a los productores certificados, definiendo los criterios de lo que considera “comercio justo”. Sobre la base de las normas ISO para organismos de certificación, la FLO inspecciona y certifica a unas 500 organizaciones de productores en más de 50 países de África, América Latina y Asia.

poco transparente, con marcadas barreras de entrada y con cierto grado de conflicto de intereses entre estas agencias y los principales productores de las economías centrales. En este sentido, no deja de ser preocupante que en los mercados internacionales tiendan a imponerse unas normas que comenzaron siendo privadas y voluntarias y que se originaron en grandes consorcios mundiales, bien por su gradual multilateralización de facto, su gran incidencia en los mercados clave o el carácter oligopólico de las agencias de certificación.

En algunos casos, los gobiernos adoptan total o parcialmente las exigencias de calidad del sector privado y buscan normalizar el tema, con lo cual, en la práctica, estos requerimientos pueden tornarse obligatorios. De esta manera, el sector agropecuario, y sobre todo el agroexportador, se ve obligado a adaptarse a una gran cantidad de exigencias tanto públicas como privadas (Salles de Almeida, 2008).<sup>10</sup>

### 3. Los efectos comerciales de la implementación de estándares privados

La adopción de los estándares privados —además de las normas oficiales de aplicación obligatoria— constituye un desafío y una oportunidad para los países de la región, ya que su cumplimiento puede convertirse en un requisito de hecho para exportar productos agropecuarios a mercados de mayor conciencia ambiental y crecientes exigencias de calidad. Si bien es posible que la observancia de este

tipo de normas favorezca las oportunidades de acceso a los mercados exigentes, ellas también pueden conformar una barrera comercial si se considera el costo que representan, sobre todo para los proveedores de los países en desarrollo. Asimismo, podrían esconder una intención proteccionista si las exigencias pertinentes exceden los requisitos establecidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la Organización Mundial del Comercio. En general, los exportadores agropecuarios de los países en desarrollo sienten inquietud ante la proliferación de normas privadas. Al respecto, la OMC distingue entre las preocupaciones comerciales relacionadas con el contenido y las relativas al cumplimiento de ellas (véase el cuadro 1).

Las principales inquietudes que se han planteado ante la OMC se refieren a la relación entre las organizaciones privadas y las instituciones internacionales de normalización —en general, las normas privadas son más rígidas que los estándares internacionales—; al carácter innecesario de algunas restricciones al comercio impuestas por las normas privadas, sobre todo para los pequeños agricultores; a las medidas que podrían adoptar los gobiernos para asegurar que las organizaciones privadas cumplan con el Acuerdo MSF, y a su relación con otras esferas de trabajo de la OMC, tales como los obstáculos técnicos al comercio. También preocupa la falta de transparencia de las normas del sector privado, considerando que estas no se notifican a la OMC.

En lo que respecta a las buenas prácticas agrícolas, los países en desarrollo enfrentan tres importantes desafíos: i) garantizar que incluyan los intereses de los pequeños productores tanto en materia de inocuidad de los productos como de sostenibilidad de la producción interna, ya que los criterios demasiado exigentes

<sup>10</sup> Entre las más relevantes se cuentan las normas ISO, de producción orgánica, de inocuidad, de buenas prácticas, de denominación de origen y las indicaciones geográficas.

CUADRO 1

#### Preocupaciones relativas a la aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias privadas

Relacionadas con el contenido	Relacionadas con el cumplimiento
Multiplicación de los sistemas de normas privadas dentro y entre los mercados.	Costo de la certificación por parte de terceros, en particular para las pequeñas y medianas empresas y los agricultores de los países en desarrollo.
Imprecisión de la frontera entre las normas sanitarias y fitosanitarias oficiales y las privadas.	Exigencia de algunos sistemas privados de recurrir únicamente a determinados organismos de certificación.
Relación entre los sistemas privados y las instituciones internacionales de normalización mencionadas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.	Falta de equivalencia entre los sistemas que da lugar a la repetición de las auditorías de certificación.
Justificación científica de algunas prescripciones en materia de procesos y métodos de producción.	Falta de reconocimiento de los certificados emitidos o ausencia de organismos de certificación acreditados en los países en desarrollo.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Las normas privadas y el Acuerdo MSF (G/sps/GEN/746)*, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Ginebra, 24 de enero de 2007.

podrían desalojar a los pequeños productores; ii) evitar una sobrecarga de prácticas y reglamentos que si bien no son jurídicamente vinculantes, en la práctica determinan el acceso a los mercados, y iii) vigilar sus efectos en los costos de producción, la certificación y la comercialización, sobre todo entre los productores de menor tamaño.

#### 4. Las implicaciones del cambio climático en el sistema de comercio

El cambio climático será uno de los desafíos más importantes que enfrentará la comunidad internacional en los próximos años. El sistema de comercio es un foco de tensión, dados los conflictos potenciales entre el cambio climático y los principios básicos del comercio internacional —no discriminación, eliminación de restricciones cuantitativas y discriminación no arbitraria—. Para cumplir con las obligaciones internacionales en esta materia, sobre todo en el marco del Protocolo de Kyoto, los gobiernos han comenzado a redactar disposiciones legales específicas. Si dicha legislación no toma en cuenta los principios básicos de la OMC, es probable que los miembros procuren zanjar sus diferencias mediante el mecanismo de solución de controversias, lo que aumentaría el costo de la cooperación e intensificaría la oposición respecto del funcionamiento del sistema multilateral basado en las normas de la Organización (Hufbauer, 2008).

En los países desarrollados han surgido distintas iniciativas para abordar el vínculo entre cambio climático y comercio, mediante la implementación de “medidas de ajuste en la frontera” (Brewer, 2007). En 2007 y 2008, en los Estados Unidos y la Unión Europea se discutieron diversas propuestas legislativas a nivel nacional para enfrentar estos temas. El abanico de iniciativas abarca desde la posible aplicación de sobretasas arancelarias en función de la contribución de toda la cadena de suministro de cada producto al “efecto invernadero” —o su equivalente, la necesidad de adquirir derechos internacionales de emisión— hasta nuevos espacios para los subsidios “verdes”, los mecanismos de defensa comercial (salvaguardias y *antidumping*) o incluso la “igualdad de condiciones” en cuanto a las exigencias en materia de emisiones. Estas propuestas pueden afectar severamente el comercio internacional, al introducirse medidas orientadas a mantener la competitividad de las industrias nacionales respecto de las importaciones.<sup>11</sup>

La revisión de las iniciativas mencionadas revela una interesante paradoja. Las propuestas de los Estados Unidos, país que no ha suscrito el Protocolo de Kyoto, además de unilaterales, tienden a ser bastante más restrictivas que las de la Unión Europea, donde se privilegian más bien los subsidios ambientales y la readecuación del marco normativo de la OMC a los desafíos del cambio climático. Si la región no se prepara adecuadamente para este debate y las eventuales negociaciones al respecto, podría llegar tarde nuevamente y al cabo de pocos años tendría que adecuarse a la aplicación de normas globales que no consideran sus intereses, enfrentando estándares energéticos y ambientales que limitarán sus avances en materia de competitividad.

#### 5. Un espacio para la cooperación regional

La agenda internacional exige una mayor cooperación entre los países de América Latina y el Caribe a fin de mejorar su inserción en la economía mundial. Ello no solo se refiere a la necesidad de concordar mecanismos regionales que permitan mitigar los efectos de la crisis financiera internacional. También es apremiante para abordar los desafíos de competitividad e innovación, sin duda más influyentes, a mediano y largo plazo, en las condiciones de vida de las mayorías latinoamericanas y caribeñas (CEPAL 2008b).

En los temas antes considerados, esto es, seguridad, buenas prácticas, estándares privados de calidad y cambio climático es posible encontrar desvíos proteccionistas o al menos un espacio para ellos. Por eso es importante que América Latina y el Caribe vayan abordando estos aspectos en las instancias regionales y aumentando su preparación técnica e institucional, para adoptar enfoques comunes sobre cuestiones de creciente relevancia en el comercio internacional.

La seguridad en el comercio es un ámbito adecuado para concertar esfuerzos regionales en materia de facilitación y ayuda al comercio, estableciendo sinergias entre los gobiernos y las organizaciones empresariales de la región y compartiendo información tanto respecto de terceros mercados como de los pasos que se van dando en cada país, a fin de coordinar posturas al respecto. Por ejemplo, los acuerdos de reconocimiento mutuo con los principales socios comerciales pueden abordarse de un modo más coordinado, ya que si la región logra aunar los estándares y concretar una red de acuerdos internos sobre el tema, podría mejorar su posición negociadora frente a sus socios principales e impulsar al mismo tiempo el comercio intrarregional.

Los gobiernos de la región también podrían compartir información sobre las principales restricciones

<sup>11</sup> Para un examen de estas propuestas, véase CEPAL (2008a, cap. III).

que enfrentan sus productos en los mercados industrializados debido a la aplicación de normas privadas que terminan incidiendo en la competitividad. Ello conduciría a negociaciones conjuntas con los gobiernos o agrupaciones privadas de esos países o a proyectos subregionales de facilitación del comercio que permitan adecuarse a las tendencias más consolidadas del escenario internacional.

En este sentido, la integración regional es necesaria y apremiante. A las razones tradicionales que la justifican se agregan las exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de crear alianzas internacionales estratégicas en materia de planes de

producción, logística, comercialización, innovación y tecnología. Los requisitos de competitividad e innovación tecnológica se acrecientan, en tanto el desarrollo acelerado de China, la India y otros países de Asia redefine drásticamente el mapa mundial del intercambio tanto de bienes y servicios como de capitales y ventajas comparativas. Los mercados ampliados, la certidumbre jurídica y la afinidad de normas y conectividad son hoy día indispensables para crecer con equidad. En fin, la convergencia entre los esquemas de integración es un elemento clave para un renovado regionalismo abierto de América Latina y el Caribe (CEPAL 1992, 1994, 2006a, 2006b y 2008a).

## IV

### El surgimiento de nuevos competidores: los BRIC

Uno de los rasgos más destacados de la economía mundial en la primera década del siglo XXI es la presencia consolidada de varias economías en desarrollo entre las figuras relevantes del escenario internacional. Lo más interesante, sin duda, ha sido el surgimiento de China como un actor global y de Asia como el continente que ha alcanzado el ritmo de crecimiento más elevado en la historia de la Humanidad. Quien mejor refleja esta situación es Larry Summers, en la introducción al excelente libro de Mahbubani que grafica el desplazamiento del poder en dirección al Asia.<sup>12</sup>

#### 1. La importancia de China en la economía mundial

La evolución económica de China ha sido espectacular: en el período 1980-2008 creció a una tasa media anual del 9,9%, bastante superior al 2,8% logrado por América Latina y el Caribe. Como consecuencia de ello, el PIB chino es el segundo en importancia después del estadounidense,

en paridad de poder adquisitivo, y el tercero después de los Estados Unidos y el Japón, medido en dólares corrientes. Cualquier indicador internacional relevante recoge esta presencia creciente de China en los agregados globales, que ha dado lugar a un nuevo escenario en que Asia-Pacífico articula sus cadenas productivas en torno a China y este país profundiza activamente su intercambio con África y América Latina y el Caribe. En ese contexto, las economías asiáticas poseen el 60% del total mundial de reservas internacionales y el 53% de los bonos del Tesoro estadounidense, contribuyendo con sus amplios superávits en cuenta corriente a la estabilidad de la economía global. Se ubican así en el centro de un próspero comercio Sur-Sur que representa el 41% del comercio total de los países en desarrollo (CEPAL, 2008c).

Al examinar los cambios en la clasificación mundial de exportadores, destaca el impresionante salto competitivo de China, cuya importancia aumentó desde el undécimo lugar en 1995 al segundo en 2007 (y al primero en 2008, según cifras por confirmar). Un repunte similar se aprecia en las exportaciones de manufacturas y de servicios (véase el cuadro 2).

El surgimiento de China como actor global cada vez más relevante se potencia debido a su capacidad de establecer alianzas con otras economías emergentes, tanto en materia de comercio (G-20, grupo agrícola de países en desarrollo articulados por Brasil en la Ronda de Doha) como de finanzas (presencia en el otro G-20, instancia que definiría los lineamientos básicos de la

<sup>12</sup> La llamaron Revolución Industrial, porque por primera vez en la historia de la Humanidad el estándar de vida mejoró a un ritmo suficientemente rápido como para observar los cambios —equivalentes tal vez al 50%— en el espacio de una vida humana. A las actuales tasas de crecimiento, el estándar de vida asiático podría elevarse 100 veces, un 10.000% dentro de una vida humana. El surgimiento de Asia y todo lo que venga ocupará un lugar destacado en los libros de historia que se escriban al cabo de 300 años, dejando en segundo plano a la guerra fría y el ascenso del Islam (Mahbubani, 2008, p. 10).

CUADRO 2

**Países seleccionados: cambios en la clasificación mundial de exportadores**  
(Lugar que ocupan en la clasificación)

	Bienes y servicios		Bienes		Manufacturas		Servicios	
	1995	2007	1995	2007	1995	2006	1995	2007
Estados Unidos	1	1	1	3	1	3	1	1
China	11	3	9	2	9	2	8	5
Alemania	2	2	2	1	2	1	3	3
Japón	3	4	3	4	3	4	5	6

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

reforma del sistema financiero internacional). Lo anterior se difundió en forma más generalizada gracias al estudio de Goldman Sachs (2003), que dio origen al concepto de países BRIC.<sup>13</sup>

La notable expansión de China ya es conocida, pero lo interesante de este trabajo es que aporta información sobre la evolución de los restantes BRIC, proyectando no solo que en 2043 el PIB chino sobrepasaría al estadounidense, sino también que en 2040 los países de la Unión Europea dejarían de pertenecer al grupo de las principales economías industrializadas del mundo (G-8), siendo desplazados por China, la India y Brasil. Véase cuadro 3.

Más del 40% de la expansión dorada de la economía mundial en el ciclo 2003-2007 obedeció al crecimiento de los BRIC, cifra que podría elevarse al 70% en 2009 dada la recesión en las economías centrales. De hecho, fue gracias al dinamismo de las economías emergentes —ámbito en que los países BRIC son una variable clave— que la economía mundial no estuvo en recesión en 2008. Las economías BRIC fueron responsables de la mayor bonanza de inversión en la historia<sup>14</sup> y con ello del alza de precios de la energía y los productos básicos que se vivió hasta septiembre de 2008, previo a la quiebra de Lehman Brothers y a que la crisis *subprime* se convirtiera en una crisis financiera global.

La presencia exportadora de los BRIC, que hace una década representaba el 7% del total mundial de exporta-

<sup>13</sup> En estos países se concentra el 43% de la población mundial, el 27% del PIB mundial, el 11% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios y el 16% de las corrientes globales de inversión extranjera directa (Fitzgerald, 2007).

<sup>14</sup> En los tres últimos años, cerca de la mitad de la inversión mundial en infraestructura se habría realizado en las economías emergentes, que habrían asignado un 6% del PIB a las inversiones en caminos, electricidad, vías ferroviarias y telecomunicaciones. Esta tasa de inversión respecto del producto duplica con creces la de las naciones industrializadas. Cabe destacar que China, en cinco años, habría invertido más (en términos reales) que en todo el siglo XX (*The Economist*, 2008b).

CUADRO 3

**Clasificación de las principales economías del mundo, 2000-2040**  
(Ordenadas según tamaño del PIB)

	2000	2020	2030	2040
1	E. Unidos	E. Unidos	E. Unidos	E. Unidos
2	Japón	China	China	China
3	Alemania	Japón	Japón	India
4	R. Unido	Alemania	India	Japón
5	Francia	R. Unido	Fed. de Rusia	Fed. de Rusia
6	Italia	India	Alemania	Brasil

Fuente: elaboración propia sobre la base de información contenida en Goldman Sachs (2003), "Dreaming with brics: the path to 2050", Global Economics Paper, N° 99, Nueva York, octubre de 2003.

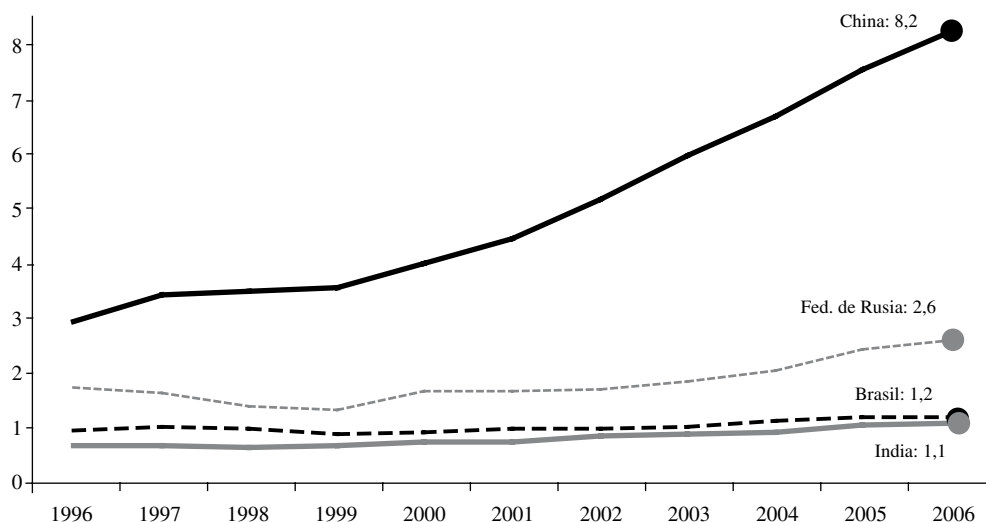
ciones de bienes y el 3% de servicios, aumentó en 2006 al 13% y el 8%, respectivamente (véanse los gráficos 1 y 2). En 2007, los países BRIC acumulaban el 38% del total de reservas internacionales (véase el gráfico 3), en tanto China (21,3%), la Federación de Rusia, Arabia Saudita, Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos y Singapur generaron casi el 40% de los ahorros mundiales (véase el gráfico 4), la mitad de los cuales se utilizó para financiar el desahorro estadounidense. Estas cifras no solo indican la magnitud de los temas que es necesario abordar en la reforma del sistema financiero internacional, sino también el hecho de que cualquier solución sustentable a largo plazo deberá concederle un mayor espacio en la gobernabilidad financiera mundial a los BRIC y a las economías emergentes (Rosales, 2008).

## 2. Los BRIC y el enfoque centro-periferia a comienzos del siglo XXI

Según este difundido enfoque, la economía mundial comprendería dos grandes polos que interactúan: centro y periferia. Su estructura productiva es disímil, puesto que

GRÁFICO 1

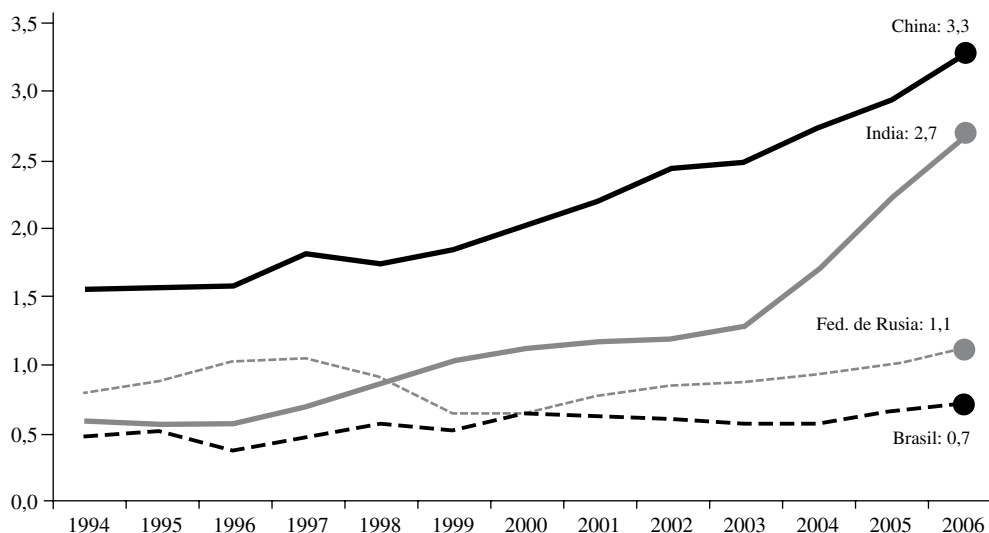
**Países BRIC: participación en las exportaciones mundiales de bienes**  
(En porcentajes)



Fuente: base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

GRÁFICO 2

**Países BRIC: participación en las exportaciones mundiales de servicios**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

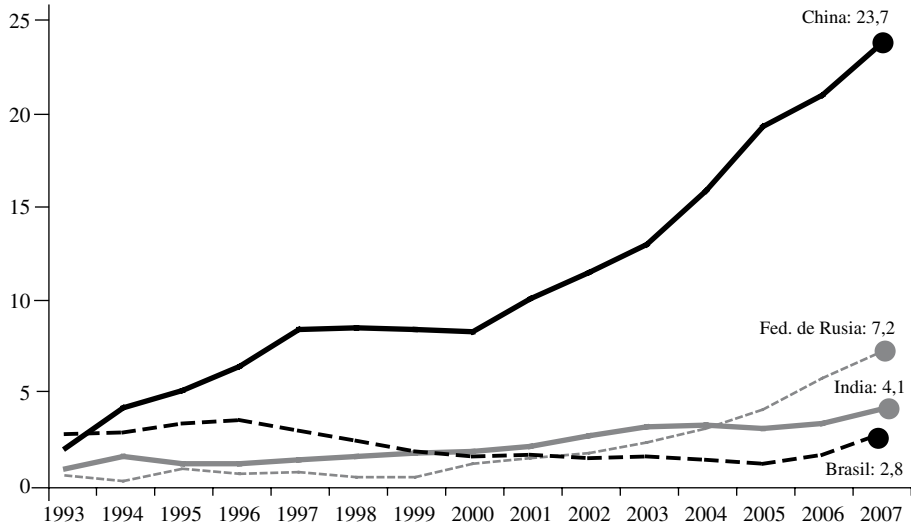
mientras en la periferia sería heterogénea y especializada, en el centro sería homogénea y diversificada. De estas diferencias dependería el tipo de intercambio comercial y la transferencia tecnológica en la economía mundial. A largo plazo, la evolución económica de este sistema conduciría a un rezago productivo y tecnológico en la

periferia y a un deterioro de sus términos de intercambio (Rodríguez, 1980).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Lo anterior ocurriría porque el amplio sector productor de bienes de capital de las economías centrales les permite acceder al progreso tecnológico, en tanto las ventajas de este se difunden en toda la

GRÁFICO 3

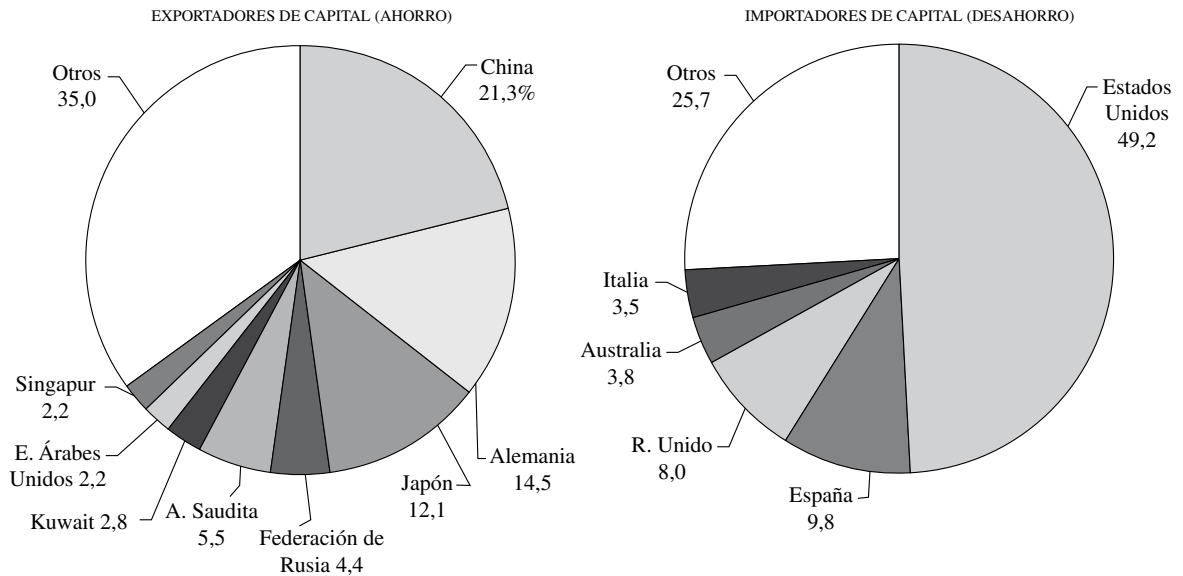
**Países BRIC: reservas internacionales**  
(En porcentajes del total mundial)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

GRÁFICO 4

**Estructura del ahorro mundial, 2007**  
(En porcentajes del total<sup>a</sup>)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, octubre de 2008.

<sup>a</sup> Medidos según el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos de los países.

Más allá del atractivo holístico de esta interpretación, está claro que la aplicación del enfoque “centro-periferia” no permite dar cuenta de las realidades actuales del comercio internacional. Por de pronto, la experiencia de China y varias economías asiáticas demuestra que la convergencia con los niveles de ingreso de las economías centrales, si bien lenta, es posible. Sin embargo, podría discutirse que esta aproximación ha sido posible justamente porque dichas economías desafiaron el patrón primario-exportador, incursionando en la exportación de manufacturas y avanzando gradualmente en el contenido tecnológico de las mismas. De hecho, las economías “periféricas” han sido capaces de acercarse en varios rubros a la frontera tecnológica, logrando ocupar un lugar de importancia en la economía mundial como exportadores de manufacturas, servicios o determinadas tecnologías.

Si se acepta el argumento anterior, entonces un primer paso sería incorporar en el análisis el hecho de

que en la periferia hay dos subgrupos: uno tradicional y otro innovador, capaz de competir con éxito en las batallas globales de la economía del conocimiento. Lo siguiente sería indagar sobre las modalidades que pueden adoptar los vínculos entre ambos subgrupos de la periferia, esto es, si existe la posibilidad de que las relaciones intraperiféricas también sean marginadoras para las economías de la periferia que aún no emigran de la exportación de recursos naturales. Esta inquietud teórica tiene gran importancia en una etapa en que se están estrechando significativamente los vínculos económicos y comerciales entre China y América Latina (Rosales y Kuwayama, 2007), en que el comercio Sur-Sur se ha convertido en el motor de la economía mundial y donde las perspectivas de crecimiento de la economía china son cada vez más relevantes para buena parte de las economías latinoamericanas.<sup>16</sup>

## V

### Hacia una estrategia de internacionalización

El contexto de la economía global de fines de la primera década del siglo XXI se caracteriza por la intensidad del cambio tecnológico, el surgimiento de nuevos y agresivos competidores globales y su correlato de cambios marcados en la competitividad y amenazas proteccionistas. Los sectores más vinculados a los recursos naturales o al trabajo de bajo nivel de calificación se expondrán en forma creciente a las modalidades tradicionales y renovadas de proteccionismo, lo que afectará de manera significativa las actividades productivas y de comercio exterior. Los países que capten más rápidamente esta situación y apliquen políticas adecuadas para enfrentarla, tenderán a ser más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional.<sup>17</sup>

#### 1. El contexto global

En los próximos años, asistiremos a una aceleración de las innovaciones científicas y el cambio tecnológico, impulsada por los avances en materia de informática,

tecnologías de la información y de las comunicaciones, biotecnología, nanotecnologías y neurociencias o ciencias cognitivas (Kelly, 2006). En efecto, la confluencia de aumento de la capacidad de procesamiento de los computadores, mayor velocidad y eficacia de la banda ancha, desarrollo de las tecnologías satelitales y del Sistema Mundial de Determinación de la Posición (GPS); tecnologías inalámbricas, perfeccionamiento de los sensores que reaccionan ante el calor, la torsión, la vibración y la tensión en el ámbito de la robótica, nuevos materiales y ciencias del cerebro ha conducido incluso al surgimiento de nuevos campos del conocimiento.<sup>18</sup> Estos cambios son de por sí radicales, pero

que la periferia retenga los frutos de su limitado avance técnico. Así, el incremento de la productividad en el sector primario-exportador termina por transferirse al centro vía deterioro de los términos de intercambio.

<sup>16</sup> Para una completa reseña de las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y China, véase CEPAL (2008c), cuya versión electrónica está disponible en [www.cepal.org/comercio](http://www.cepal.org/comercio).

<sup>17</sup> En palabras del Primer Ministro de Singapur, siendo un país pequeño y sin recursos naturales, desde hace mucho tiempo sabemos que nuestra única posibilidad de competir es hacer del conocimiento una ventaja competitiva (Lee, 2008).

<sup>18</sup> Entre otros, la bioinformática (aplicación de principios y procesos biológicos para desarrollar nuevas tecnologías tales como programas informáticos biológicos o informática ADN), la proteómica (estudio de la combinación de proteínas para curar enfermedades) y la biomimética (tecnologías que reproducen la actividad biológica) (Kelly, 2006).

economía gracias a la presencia de sociedades más integradas y al mayor poder de los sindicatos. En la periferia, en cambio, las nuevas tecnologías son básicamente importadas debido a la ausencia o carácter marginal de la producción de bienes de capital, confinada además al sector exportador, que a su vez se limita al sector primario. Con ello, el excedente de trabajo mantiene salarios bajos, lo que impide

lo más novedoso es la creciente velocidad con que los nuevos conocimientos se aplican a la producción y las exportaciones, acortando el ciclo del producto y de las estrategias empresariales.

Esta convergencia tecnológica será más profunda que la digital que hemos vivido en los últimos 25 años, alterando radicalmente las perspectivas de la civilización y, por cierto, afectando en forma considerable la producción y el comercio internacional. La explosividad de esta confluencia de innovaciones tecnológicas queda bien reflejada mediante la expresión “*big bang* tecnológico”.<sup>19</sup>

Un breve examen de los efectos de esta sinergia de innovaciones en la estructura productiva revela, como es natural, la importancia de la innovación como eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad. En el ámbito de la producción, destacan la digitalización de los procesos, los códigos de barra, la subcontratación externa (*outsourcing*) e interna (*insourcing*), la producción externalizada (*offshoring*), la conexión en línea, el intercambio de información compartida con proveedores y distribuidores y la innovación en línea, procesos que a su vez exigen una infraestructura de conexión o conectividad permanente, la articulación de redes globales y respuestas rápidas y oportunas (Friedman, 2006). Los procesos descritos no solo afectan la producción, sino también los campos de logística, transporte, seguridad y rastreabilidad de los bienes y, por ende, los espacios del comercio internacional.

De este modo, los cambios tecnológicos, conjuntamente con la liberalización de los movimientos financieros y la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones, han acentuado la dinámica de la innovación, la convergencia de estándares internacionales y estrategias empresariales y la tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor (OCDE, 2005 y 2008). Estas últimas dan lugar a una fragmentación geográfica de los procesos productivos, aprovechando la digitalización creciente de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Ello estimula además la especialización, la innovación en actividades seleccionadas y la creación de nuevas empresas y oficios. La internacionalización de los servicios y la explosión de la subcontratación de los mismos han favorecido la generación de una oferta

global de actividades calificadas de diseño, consultoría y fabricación de insumos específicos. Esto permite el surgimiento de empresas nuevas, internacionalmente competitivas en cuanto a la provisión de servicios estratégicos y evita la necesidad de realizar grandes inversiones en infraestructura global para acceder a los mercados mundiales o en el aprendizaje de complejas técnicas empresariales (Hamel, 2008).

Las cadenas globales de valor abarcan desde la investigación y desarrollo hasta el reciclaje del producto, pasando por la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios de posventa. El objetivo de estas cadenas es aumentar el contenido de conocimientos en cada una de sus etapas, ya que en ello radica el valor por unidad producida. En el debate actual sobre la competitividad aumenta entonces la importancia de los aspectos “intangibles” que más contribuyen a la intensidad de conocimientos de cada segmento de la cadena global de valor, esto es, calidad, oportunidad, conectividad, patentabilidad y registro de marcas, rastreabilidad, inocuidad, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos son los que posibilitan la diferenciación de los productos y, con ello, el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda y una vinculación más funcional con las tendencias del cambio tecnológico y de la demanda internacional.

## 2. Algunas orientaciones de política

Se sugiere aquí que el objetivo de las políticas orientadas a mejorar la inserción de los países de América Latina y el Caribe en la economía internacional no puede medirse solamente mediante la participación de las exportaciones en el PIB, sino que también es necesario prestar atención a la composición de estas (privilegiando su contenido de conocimientos), así como al modo de integración con el resto del sistema productivo y su incidencia en la homogeneización progresiva de los niveles de productividad de la economía. En efecto, hoy día existe la posibilidad de invertir la conocida “heterogeneidad estructural” de la región, en la medida en que las políticas públicas se orienten decididamente a aprovechar el acceso a las nuevas tecnologías para reducir la brecha de productividad entre empresas y sectores. Sin esfuerzos sustantivos en esta dirección, el nivel de heterogeneidad tecnológica tenderá a acentuarse, haciendo cada vez más inviable conciliar el crecimiento con los avances en materia de equidad. Además, cabe señalar que las políticas de inserción internacional deben concederle mayor espacio a las medidas que favorecen la internacionalización de

<sup>19</sup> El término *bang* sería la combinación de *bits* (tecnologías de la información), *átomos* (nanotecnologías), *neuronas* (ciencias cognitivas) y *genes* (biotecnologías).

las empresas y de sus contactos, pues en ello radican las posibilidades de lograr un crecimiento más elevado y mejorar el acceso a las fuentes de innovación.

a) *De la apertura comercial y la orientación exportadora a las estrategias de internacionalización*

Las políticas de inserción internacional han evolucionado desde la apertura comercial en la década de 1980 hasta la orientación exportadora. Sin embargo, el surgimiento de cadenas globales de valor y el creciente peso de la innovación en las actividades productivas y de comercio exterior exigen ahora un paso adicional: la aplicación de políticas orientadas explícitamente a la internacionalización, incluidas la formación de recursos humanos calificados, el estímulo de las aglomeraciones productivas (*clusters*), los programas de innovación y la atracción de inversión extranjera directa (IED), portadora de tecnología y conocimientos hacia sectores o actividades específicos. Solo así será posible captar cuotas significativas de los mercados internacionales relevantes y mantener un ritmo de innovación que permita conservar las posiciones competitivas conquistadas.

Las estrategias de internacionalización deben favorecer la creación de alianzas y redes internacionales en diversos ámbitos, a fin de que las actividades productivas nacionales insertas en las cadenas globales de valor puedan ascender de jerarquía hasta ubicarse en sus eslabones más rentables, mediante un conjunto de inversiones que contribuya a elevar su contenido de conocimiento. Ello significa, por ejemplo, reforzar los vínculos entre el comercio de bienes y servicios y las inversiones, situar la innovación en el centro de las políticas de competitividad y apoyarse en alianzas público-privadas que la estimulen. Estas harían más factible avanzar en la adopción de modalidades de producción que permitan: reforzar los eslabonamientos entre actividades primarias, manufacturas y servicios; diversificar la base productiva y exportadora; y aumentar la presencia directa o indirecta de las pymes en esa dinámica exportadora, procurando favorecer una distribución más equilibrada del incremento de la productividad.

b) *De la inserción en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor*

Mientras que el objetivo anterior de las políticas de inserción internacional pudo haber sido el de potenciar el comercio, debido a la importancia de la innovación tecnológica, en la actualidad es preciso favorecer la introducción de nuevas tecnologías y la inserción en las cadenas mundiales de valor. Ello significa, por ejemplo, que la política comercial —centrada, en esta primera

década del siglo XXI, en las negociaciones comerciales y la suscripción de acuerdos de libre comercio— debería orientarse hoy día a la administración de dichos acuerdos con una mirada estratégica. Para esos efectos, conviene concebirllos como un espacio de asociación con socios relevantes en los ámbitos de inversión y avance tecnológico, facilitando la creación de programas conjuntos conexos, así como la posibilidad de realizar inversiones conjuntas en los mercados vecinos. Se trata de utilizar los acuerdos comerciales como plataforma para atraer IED hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y, por otra parte, para aumentar la presencia de las empresas nacionales en las redes internacionales de innovación, negocios tecnológicos y cadenas globales de valor. En síntesis, la política comercial debe ser un instrumento de la estrategia de inserción internacional en las redes de innovación y negocios tecnológicos.

i) *Reemplazar la investigación y desarrollo por una corriente de innovación, inversión y marketing (de la I+D a la I+I+M)*. Lo anterior implica que en vez del concepto tradicional de investigación y desarrollo (I+D), debería adoptarse más bien un enfoque basado en una corriente continua de innovación, inversión y marketing (I+I+M), es decir, de conocimiento que se vincula rápidamente con la inversión y la producción y se introduce en el mercado internacional mediante nuevos productos, procesos o estrategias.<sup>20</sup> Para ello se requiere de una actitud más proactiva en materia de marcas y patentes, estimulando la obtención y exportación de patentes y, por medio de ellas, de conocimientos. La estructura de incentivos debería recoger esta orientación, a fin de que la comunidad científica perciba que la recompensa será mayor con una patente que con un estudio académico. Asimismo, una relación más estrecha entre empresas, universidades y centros tecnológicos permitiría ir desarrollando la noción de “negocio tecnológico”, que favorece a todos los participantes de esa alianza, en comparación con el concepto actual de “proyecto de investigación” financiado con fondos públicos y cuyas vinculaciones con la actividad productiva —cuando las hay— son bastante débiles.

ii) *Privilegiar la innovación e incorporarla en la agenda empresarial*. La innovación se ha convertido en el eje central de las estrategias exitosas de inserción internacional. Es un concepto más amplio que el de investigación y desarrollo tradicional. Incluye desde

<sup>20</sup> Debo esta expresión de I+I+M a Ángel Flisfisch, ex embajador de Chile en Singapur, quien la utilizó en unas notas a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores alrededor del año 2002.

la copia y la adaptación tecnológica hasta la investigación en materia de productos y procesos, los nuevos modelos de negocios y las actividades de marketing, financiamiento y logística que conducen a la creación de nuevo valor realizable —de preferencia en el mercado internacional— por medio de diversas modalidades de diferenciación de marca, esto es, “descomoditizando” los productos o servicios.

En el caso de la región, correspondería dar prioridad a la innovación en las empresas procesadoras de recursos naturales, aunque sin renunciar a ella en industrias nuevas relacionadas especialmente con la biotecnología y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. No existe una “muralla china” entre este tipo de actividades. Al contrario, la biotecnología es la base del nuevo conocimiento, representa gran parte del valor agregado a los recursos naturales y permite la comercialización de nuevos productos de la agroindustria, el sector forestal, la acuicultura y la minería.

Por otra parte, el tema de la innovación debería ocupar un lugar más relevante en la agenda empresarial. Para esos efectos, sería preciso aplicar políticas públicas orientadas a apoyar a las organizaciones de pequeñas y medianas empresas —por ejemplo, mediante el financiamiento de horas de trabajo de profesionales especializados en el tema—, a fin de favorecer la colaboración conjunta de las pymes en torno a diversas tareas de innovación. También convendría que las organizaciones empresariales más destacadas designaran representantes gremiales de innovación, inversión y marketing, definiendo programas de trabajo y de vinculación de sus asociados con universidades y centros tecnológicos nacionales e internacionales. Al respecto, hace falta una amplia gama de becas, memorias, pasantías y proyectos de investigación que vayan reforzando las relaciones del campo del saber con la producción y el comercio exterior.

iii) *Reforzar el vínculo entre bienes, servicios e inversiones.* Dada la incorporación creciente de los servicios a las cadenas de valor, estos se han convertido en el principal componente de valor agregado de los productos. Al respecto, destacan los servicios de consultoría, publicidad y marketing, asistencia legal, contabilidad y finanzas, tecnologías de la información y de las comunicaciones e ingeniería y control de calidad, entre otros. Gracias a la difusión de las nuevas tecnologías, las ventajas competitivas tienden a expresarse ahora en “redes internacionales de valor”. En los primeros lugares de los encadenamientos se encuentran los aspectos de uso intensivo de “conocimiento”, tales como marcas, patentes, calidad y derechos de autor, mientras que en los inferiores se ubican las actividades de uso más intensivo

de recursos naturales, menor grado de elaboración y que utilizan mano de obra menos calificada. En este sentido, el acceso masivo de las empresas, particularmente de las pymes, a los servicios modernos es un factor decisivo para estimular el incremento de la productividad.

No es realista, por lo tanto, separar la competitividad en materia de bienes de la posibilidad de contar oportunamente con servicios de calidad internacional y a precios competitivos o de acceder a tecnologías modernas de productos, procesos o gestión, que por lo general se encuentran incorporadas a la inversión extranjera directa. Las políticas públicas deben facilitar el acceso a estos servicios a un nivel de costos y calidad comparables con los estándares internacionales, así como promover la exportación de los servicios empresariales en que el país tenga o pueda construir ventajas competitivas (ingenierías, arquitectura, consultorías, construcción, comunicaciones, diseño, técnicas audiovisuales, salud y otros).<sup>21</sup>

iv) *Incluir la inversión en el exterior entre los objetivos de las políticas públicas.* Las inversiones en el exterior siguen el propio ciclo de internacionalización de las empresas, una vez que estas han incursionado con algún grado de éxito en los mercados internacionales. Al exportar bienes y servicios en forma exitosa, se comprueba rápidamente que el retorno de los diversos elementos de la cadena de valor vinculados a un producto determinado —producción, logística, transporte, distribución, marketing— varía en función de la intensidad de conocimientos que caracteriza a cada segmento de esa cadena. Por lo tanto, el próximo paso en la evolución natural de las actividades exportadoras, sobre todo de aquellas de uso intensivo de recursos naturales, es aumentar directa o indirectamente la presencia relativa en las cadenas de valor por medio de alianzas con importadores y distribuidores en los mercados de destino. Por ejemplo, la consolidación de las exportaciones manufactureras del Brasil en la región ha conducido a una amplia expansión de la exportación de servicios brasileños hacia diversos mercados externos en seguimiento de los clientes internos. Ello se ha detectado, entre otros, en el ámbito de los servicios financieros, legales y de construcción (CNI, 2007).

El objetivo de las inversiones en el exterior, entonces, sería conseguir una mayor presencia en las redes globales de valor vinculadas a los principales productos de exportación. Dado que la región continúa exportando

<sup>21</sup> En la región hay varios casos interesantes de exportación de este tipo de servicios. Véase, por ejemplo, CEPAL (2007).

básicamente recursos naturales, se trata de seguir los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del recurso natural exportado, desarrollando ventajas competitivas en el ámbito de la ingeniería, la biotecnología y los servicios empresariales conexos. Ello permitirá que los exportadores participen en otras redes de nuevos negocios, que actúen como antenas de la innovación tecnológica y empresarial en los principales mercados y, por último, que sirvan como plataforma de aprendizaje empresarial para realizar operaciones globales de mayor envergadura. Así, por ejemplo, el ingreso de las empresas procesadoras, proveedoras y comercializadoras de los países en desarrollo a las cadenas mundiales de valor no solo depende de la estrategia de las empresas transnacionales, sino también de las políticas proactivas de internacionalización que aplican las primeras. En este sentido, el fenómeno de las “translatinas” constituye un caso interesante de examinar, tanto para actualizar las políticas públicas de apoyo a la inserción internacional como para evaluar los esfuerzos de integración regional.<sup>22</sup> Al respecto, convendría que los mecanismos de integración fueran compatibles con la experiencia de las translatinas y otros casos exitosos de desarrollo empresarial.

v) *Convertir la formación de recursos humanos en el eje central de la transformación productiva.* Lograr la competitividad en sectores cuyo alcance supera el de un recurso natural de bajo grado de elaboración, exige la formación de una masa crítica de recursos humanos calificados que, unida a las ventajas comparativas naturales y a ciertas facilidades mínimas en materia de infraestructura y conectividad, permita atraer talentos nacionales y extranjeros para que participen en proyectos de interés global. Si bien es cierto que los países de América Latina y el Caribe no están en condiciones de formar esa masa crítica en el caso de la mayoría de los productos, pueden hacerlo para algunos. Esto implicaría, por ejemplo, promover el desarrollo de proveedores locales de insumos, partes y servicios especializados (diseño, control de calidad, logística, distribución) en los segmentos de la cadena de valor vinculados al recurso natural exportado de que se trate. Para ello sería necesario aplicar políticas públicas orientadas a asegurar que los productores internos puedan cumplir con los estándares internacionales pertinentes. Sobre esa base, es posible formar recursos humanos calificados en ámbitos donde

el país disponga de ventajas competitivas o pueda construir las, complementándolas con apoyos específicos del gobierno central o regional en actividades de educación y capacitación, además de infraestructura y logística. Esta modalidad ha demostrado su relevancia en varios países latinoamericanos, permitiendo atraer inversión extranjera directa hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y adquirir presencia en la exportación de productos y servicios de calidad (informática y productos farmacéuticos en el caso de Costa Rica, biotecnología e informática en la Argentina e informática y logística en el Uruguay).

Esto no solo significa pensar en la creación de programas masivos de becas de doctorado, que forman parte de la estrategia adecuada, sino también en una reforma de los planes de educación media y universitaria, en proyectos especiales para potenciar los talentos, en programas nacionales de refuerzo escolar en matemáticas, inglés y ciencias básicas y en iniciativas públicas que reflejen el alto grado de compromiso de los gobiernos con el mejoramiento de calidad en materia de educación.<sup>23</sup>

vi) *Privilegiar los aspectos intangibles de la competitividad.* Las políticas de fomento productivo y de promoción de las exportaciones orientadas a mejorar la competitividad de las pymes deberían privilegiar el fortalecimiento de su capacidad tecnológica y gerencial, la capacitación del personal, el cumplimiento de las normativas internacionales de calidad, su mayor colaboración recíproca y su presencia en las redes globales de valor. Esto último incluye la posibilidad de considerar a este tipo de empresas como exportadores indirectos en las cadenas de valor internas relacionadas con la exportación de bienes y servicios.

vii) *Fortalecer la coordinación interagencial y el enfoque integrado de las políticas.* Avanzar en la orientación descrita exige mayor coordinación entre las diversas instituciones públicas vinculadas a las políticas de apoyo a la internacionalización, esto es, entre las agencias de promoción y diversificación de las exportaciones, de atracción de IED, de innovación y difusión tecnológica, de fomento productivo y empresarial y, por último, de capacitación y formación de recursos humanos, incluidas la educación media y universitaria.

Si bien es cierto que siempre hay algún grado de coordinación entre las agencias gubernamentales, lo

<sup>22</sup> En efecto, si hay un objetivo integracionista relevante que no se ha cumplido es justamente el de construir cadenas productivas regionales que favorezcan la competencia en los mercados internacionales.

<sup>23</sup> Hace pocos años, en Malasia se decidió impartir la enseñanza de las matemáticas y las ciencias básicas en idioma inglés, en el entendido de que ello favorece la escolaridad de la población en el contexto de la economía global del conocimiento (Lee, 2008).

que aquí se plantea es la necesidad de que funcionen en torno a planes compartidos en que se hayan expresado los distintos intereses territoriales y con responsabilidades bien definidas en materia de financiamiento, coordinación y desempeño. Esto es lo que se aprecia en las experiencias exitosas de inserción internacional, destacando en ellas el elevado grado de compromiso de las principales autoridades políticas.

viii) *De las políticas públicas a las alianzas público-privadas*. Por último, pero no menos importante, cabe señalar que los criterios sugeridos de política requieren de una alianza público-privada como marco institucional decisivo para avanzar en las tareas de innovación, competitividad e internacionalización.

Es en torno a esta alianza que será posible construir una visión de país para los próximos 10 o 20 años, de sus fortalezas y debilidades y de las tareas que le corresponderían al gobierno y a las organizaciones privadas, empresariales y laborales, respectivamente, para abordar conjuntamente los desafíos en materia de innovación y competitividad. Este diagnóstico de futuro compartido, con una mirada a mediano plazo que trasciende los ciclos políticos, facilita la definición de los compromisos, programas y necesidades de financiamiento que deberán afrontar los actores públicos y privados, así como un enfoque integrado de las políticas orientado a que la coordinación interagencial supere el plano meramente formal.

#### Bibliografía

- Brewer, T. (2007), *U.S. Climate Change Policies and International Trade Policies: Intersections and Implications for International Negotiations*, Washington, D.C., Universidad de Georgetown, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *Panorama de la inserción internacional en América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2391-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional" (LC/R.2150), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008c), "Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Asia-Pacífico. El vínculo con China", *Segunda Cumbre Empresarial China-América Latina*, Harbin, China, 20 y 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, (LC/G.2313-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- \_\_\_\_\_ (1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPAL*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2007), "Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul", Río de Janeiro.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003), *Comunicación de la Comisión del Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: mejora de la protección del transporte marítimo* (COM (2003) 229 final), Bruselas.
- Fitzgerald, E. (2007), "Los nuevos colosos emergentes y su efecto sobre la economía internacional", *Claves de la economía mundial*, N° 7, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008), *World Economic Outlook Database*, octubre.
- Friedman, T. (2006), *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, Martínez Roca.
- Goldman Sachs (2003), "Dreaming with BRICS: the path to 2050", *Global Economics Paper*, N° 99, Nueva York, octubre.
- Hamel, G. (2008), *El futuro de la administración*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Hufbauer, G.C. (2008), "Climate change: competitiveness concerns and prospects for engaging developing countries", testimonio ante el Subcomité de Energía y Calidad del Aire de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.
- Kelly, E. (2006), *La década decisiva. Tres escenarios para el futuro del mundo*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Lee, H.L. (2008), "Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong", Londres, London School of Economics, 11 de abril.
- Mahbubani, K. (2008), *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, Nueva York, Public Affairs.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (2008), *Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains*, París.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Handbook on Economic Globalization Indicators*, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2004), *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2007), *Informe sobre la salud en el mundo, 2007. Un porvenir más seguro: protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*, Ginebra.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Rosales, O. (2008), "G20 Summit and the road ahead", *China Daily*, Beijing, 19 de noviembre.
- Rosales, O. y M. Kuwayama (2007), "América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago de Chile.
- Salles de Almeida, J. (2008), "Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo", serie *Comercio internacional*, N° 85 (LC/L.2861-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.06.
- The Economist* (2008a), "Barriers to entry", 20 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Building BRICS of Growth", 27 de junio.



## PALABRAS CLAVE

Disparidad económica  
 Desarrollo económico  
 Estrategias del desarrollo  
 Productividad  
 Ingreso nacional  
 Cooperación público-privada  
 Estudios de casos  
 Indicadores económicos  
 Países desarrollados  
 Países en desarrollo  
 Irlanda  
 América Latina  
 Caribe

# Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo

*Robert Devlin y Graciela Moguillansky*

**S**on pocos los países en desarrollo que han logrado reducir sostenidamente la brecha de ingresos con los países más ricos del mundo, sin una acción proactiva del gobierno que les permita avanzar en la transformación productiva con una inserción internacional dinámica. Al respecto, se observan dos factores clave: la formulación e implementación de una estrategia a mediano y largo plazo orientada a impulsar una transformación productiva acelerada y la alianza público-privada que la sustenta, construida mediante un proceso social adaptado a las circunstancias locales. Se analizan las modalidades de operación de este tipo de alianzas en 10 países extrarregionales exitosos, considerados como tales porque alcanzaron la convergencia con los países desarrollados o porque evolucionaron mejor que los de América Latina y el Caribe, pese a tener una dotación de recursos similar. En la región, la colaboración público-privada es un elemento faltante o solo incipiente. Así, el análisis apunta a promover una reflexión en torno a la formación de alianzas propias con miras a apoyar la adopción de estrategias encaminadas a la construcción de “tigres latinoamericanos”.

Robert Devlin

Asesor regional,

Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

✦ [robert.devlin@cepal.org](mailto:robert.devlin@cepal.org)

Graciela Moguillansky

Oficial de asuntos económicos,

División de Comercio Internacional e

Integración de la CEPAL

✦ [graciela.moguillansky@cepal.org](mailto:graciela.moguillansky@cepal.org)

# I

## Introducción

El sexenio 2003-2008 fue un período relativamente próspero para América Latina y el Caribe tras la década perdida de los ochenta y la recuperación de sucesivas perturbaciones cíclicas acaecidas a fines de los años noventa y comienzos del presente decenio. En esta fase expansiva, la economía de la región creció un 5% medio anual, con un incremento del 3% del ingreso per cápita, sumado a la mejora de los indicadores de empleo y la reducción de la pobreza (CEPAL, 2008a). Se trata de un buen desempeño económico sin precedentes, al menos en los últimos 40 años (CEPAL, 2008b).

Sin embargo, esta evolución debe examinarse en un contexto más amplio. Ante todo, alrededor de una tercera parte del crecimiento logrado obedeció a factores externos (BID, 2008). En segundo lugar, dicho crecimiento

no fue para nada espectacular en comparación con otras regiones en desarrollo (véase el cuadro 1). Un estudio de la CEPAL (2008c) destaca los factores subyacentes del rezago relativo de América Latina y el Caribe, apuntando a las deficiencias en materia de productividad, nivel de inversión, transformación productiva y escaso dinamismo de la inserción internacional.

Más aún, se prevé que en el futuro el comportamiento de la economía mundial será menos favorecedor para el crecimiento económico de la región. Por una parte, porque deberá afrontar una marcada recesión, la peor que se haya registrado desde la Segunda Guerra Mundial, y si bien algunos proyectan una recuperación en 2010, esta será modesta e incierta (FMI, 2009). Por otra, aun en el marco de una reactivación, hay orga-

CUADRO 1

**Tasa de crecimiento de los países en desarrollo**  
(Variación porcentual, en dólares constantes de 2000)

	2006 (rango)	2007 (rango)	2008 (rango)	2009 (rango)	2010 (rango)
<i>Asia oriental</i>	10,1 (1)	10,5 (1)	8,5 (1)	6,7 (1)	7,8 (1)
China	11,6	11,9	9,4	7,5	8,5
Indonesia	5,5	6,3	6,0	4,4	6,0
Tailandia	5,1	4,8	4,6	3,6	5,0
<i>Europa y Asia central</i>	7,5 (3)	7,1 (3)	5,3 (5)	2,7 (5)	5,0 (5)
Polonia	6,2	6,6	5,4	4,0	4,7
Federación de Rusia	7,4	8,1	6,0	3,0	5,0
Turquía	6,9	4,6	3,0	1,7	4,9
<i>América Latina y el Caribe</i>	5,6 (5)	5,7 (6)	4,4 (6)	2,1 (6)	4,0 (6)
Argentina	8,5	8,7	6,6	1,5	4,0
Brasil	3,8	5,4	5,2	2,8	4,6
México	4,9	3,2	2,0	1,1	3,1
<i>Oriente Medio y África del Norte</i>	5,3 (6)	5,8 (5)	5,8 (3)	3,9 (4)	5,2 (4)
Argelia	1,8	3,1	4,9	3,8	5,4
Egipto	6,8	7,1	7,2	4,5	6,0
República Islámica del Irán	5,9	7,8	5,6	3,5	4,2
<i>Asia meridional</i>	9,0 (2)	8,4 (2)	6,3 (2)	5,4 (2)	7,2 (2)
Bangladesh	6,6	6,4	6,2	5,7	6,2
India	9,7	9,0	6,3	5,8	7,7
Pakistán	6,2	6,0	6,0	3,0	4,5
<i>África subsahariana</i>	5,9 (4)	6,3 (4)	5,4 (4)	4,6 (3)	5,8 (3)

Fuente: Banco Mundial, Global Economic Prospects, Washington, D.C., 2008.

□ Los autores agradecen la valiosa colaboración de Raúl Holz en esta investigación.

nismos como el Banco Mundial que anticipan que el ritmo de crecimiento de la economía mundial no será tan intenso como el que se verificó en los últimos años (Banco Mundial, 2008). Finalmente, esta misma fuente señala que, debido a varias razones, a mediano y largo plazos tampoco se prevé otra bonanza de precios de los productos primarios tan beneficiosa como la del pasado reciente.

Así, no obstante los grandes avances en materia de consolidación de la democracia, reformas estructurales y recuperación del crecimiento económico, la región quedó atrás en otros ámbitos del desarrollo, al tiempo que los factores externos que contribuyeron a su desempeño “satisfactorio” pueden llegar a ser parte de la historia.

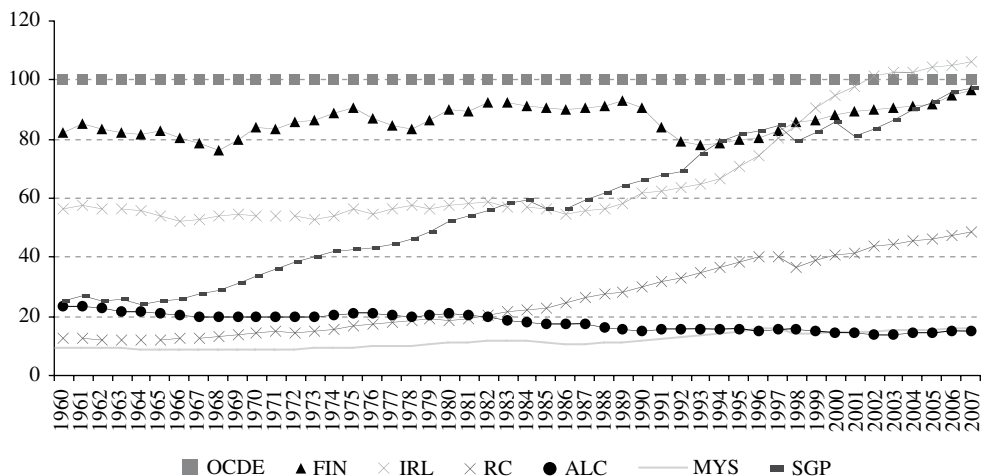
Es apremiante que la región encuentre un camino para lograr tasas elevadas y sostenidas de crecimiento que le permitan converger con los países más ricos del mundo y reducir drásticamente la pobreza. La historia del desarrollo indica que esta es una tarea muy difícil, pero no imposible. De hecho, existe un número significativo de economías que han experimentado un proceso de aproximación importante, lo que en algunos casos posibilitó su ingreso al club de países desarrollados. Lo anterior sin duda contrasta significativamente con la evolución de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 1).

El éxito de estos países obedeció a una combinación de factores tanto internos como externos, vinculados en su mayoría a la situación particular de cada uno de ellos. No obstante, hubo un factor común: la actitud proactiva del gobierno, que fomentó el desarrollo mediante la implementación eficaz de una estrategia nacional de transformación productiva a mediano y largo plazos, orientada a la inserción internacional. Dicha estrategia se organizó en el marco de una alianza público-privada. En el presente artículo se examinará más detalladamente este factor, ya que es un ingrediente faltante, o muy incipiente, en las economías de América Latina y el Caribe, a fin de promover una reflexión en torno a la formulación de una política económica similar para la región.<sup>1</sup> Esta reflexión se hace aún más necesaria frente a la crisis actual. Los ajustes de corto plazo serán inevitables en los meses que vienen, pero deberían realizarse dentro de una visión más integral, es decir, en el contexto de una estrategia a mediano y largo plazos. De lo contrario, se corre el riesgo de crear inconsistencias e incluso contradicciones entre las políticas de ajuste y las condiciones adecuadas para la transformación

<sup>1</sup> El análisis se basa en un libro de Devlin y Moguillansky (2009) que se publicará próximamente.

GRÁFICO 1

**Ingreso per cápita de países y regiones seleccionados**  
(En porcentajes, países de alto ingreso per cápita = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial.

Nota: OCDE = los países ricos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, FIN = Finlandia, IRL = Irlanda, RC = República de Corea, ALC = América Latina y el Caribe, MYS = Malasia, SGP = Singapur.

productiva y el escalonamiento de las economías, tal como ocurrió en los años ochenta.

El artículo está organizado de la siguiente manera: después de esta introducción, se analiza en primer lugar el carácter de las estrategias de desarrollo y cómo evolucionaron en algunos países exitosos que no pertenecen a la región y que forman parte

de un proyecto de investigación de los autores. A continuación se revisa la naturaleza de las distintas alianzas público-privadas en que se basó la visión de desarrollo de dichos países. Finalmente, se examina un ejemplo de alianza público-privada de largo aliento, el de Irlanda, dejando la última sección para las conclusiones.

## II

### Las estrategias de promoción de la transformación productiva y la inserción internacional

#### 1. El carácter de las estrategias de desarrollo

Sea en forma explícita o tácita, los gobiernos normalmente cuentan con una estrategia de desarrollo. Una estrategia es un lineamiento de acción o, simplemente, un plan para lograr determinados objetivos. Sin embargo, las estrategias de desarrollo pueden tener características muy diferentes. Para simplificar, es posible postular que la principal línea divisora en relación con el carácter de las estrategias de desarrollo es el grado de intervención pública orientada a lograr las metas establecidas, así como la importancia que se otorga a la aceleración del proceso de transformación productiva, más allá del ritmo natural del mercado.

Por una parte, existen estrategias que centran la atención en las intervenciones públicas encaminadas a fortalecer la acción autónoma de las fuerzas del mercado, como, por ejemplo, las políticas monetarias y fiscales compatibles con la estabilidad macroeconómica, la protección de los derechos de propiedad y su institucionalidad legal, la apertura externa y ciertos bienes públicos básicos como la educación y la infraestructura. En este marco, existe confianza en que el libre juego del mercado resolverá los problemas económicos y que una política macroeconómica “sana” genera incentivos suficientes como para que los empresarios lideren por sí mismos una transformación productiva basada en las ventajas comparativas internacionales del país. En consecuencia, el alcance y objetivos de las intervenciones públicas son relativamente limitados y guardan una distancia prudente (*at arm's length*) respecto de las acciones del mercado. Actuar de otra manera solo contribuiría a crear distorsiones que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo.

En el extremo opuesto se encuentran las estrategias que desconfían de algunas de las señales del mercado y de que las ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar la transformación productiva a un ritmo adecuado para lograr la convergencia con los países desarrollados. Desde esta perspectiva, se reconoce que las señales de corto plazo podrían exhibir fallas importantes en materia de asignación de los recursos, las que a su vez impiden el pleno aprovechamiento de las oportunidades de transformación.<sup>2</sup> Así, las intervenciones públicas deben orientarse directamente a corregirlas. Entre los problemas más usuales se cuentan las externalidades, la incertidumbre y la falta de acceso a la información y de coordinación entre los distintos actores del mercado.

En este segundo marco, el objetivo de las acciones e iniciativas públicas es “distorsionar” parte de las señales a corto plazo del mercado —sobre todo microeconómicas— para incentivar a las empresas a aplicar medidas orientadas a la creación, a mediano y largo plazo, de nuevas ventajas comparativas basadas en procesos productivos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Es decir, se sacrifica hasta cierto punto la eficiencia en la asignación de recursos en algunas actividades o sectores para estimular la transformación productiva (UNCTAD, 2006). De acuerdo con lo señalado por Evans (1995), un enfoque de este tipo magnifica la preocupación por el lugar que ocupa el país en la jerarquía productiva mundial y supone que este no queda fijado en forma indeleble por la estructura de ventajas comparativas estáticas existente, sino que hay espacios para realizar

<sup>2</sup> Como lo señala Rodrik (2008a), la nueva teoría del crecimiento reconoce la existencia de múltiples fallas del mercado. Lo mismo se observa en la nueva teoría del comercio. Véase también Lall (2000).

intervenciones públicas que contribuyan a impulsar o acelerar el escalonamiento. Más aún, en la actualidad esta perspectiva es más relevante que nunca debido a la globalización de los procesos productivos y al surgimiento de un intenso comercio de servicios.

En realidad, las estrategias de los países no se han atendido estrictamente a ninguno de los enfoques descritos, sino que contienen elementos de ambos (Evans, 1995; Ul Haque, 2007). Se trata más bien de qué mecanismos se utilizan y cuál es la visión dominante en la orientación de las políticas públicas. No obstante, hay una discusión permanente entre los defensores de la primera alternativa, denominada “monetarista” en los años sesenta y “neoliberal” en la actualidad, y del segundo enfoque, conocido históricamente como “estructuralista” y hoy día “neoestructuralista” o de “políticas industriales”.<sup>3</sup> Cabe mencionar que si bien el debate contemporáneo se originó a partir del famoso desacuerdo entre monetaristas y estructuralistas en la época de la industrialización vía sustitución de importaciones, los partidarios del neoestructuralismo y de impulsar políticas industriales han aportado bastante “valor agregado” a la discusión. De cualquier manera, el debate académico sobre cuál de estos enfoques sería el más adecuado para lograr el crecimiento económico aún no ha sido resuelto, dado que las pruebas empíricas formales para sustentar una u otra posición presentan serios obstáculos metodológicos (Rodrik, 2008a).<sup>4</sup>

Dada la falta de pruebas empíricas concluyentes, en el presente trabajo hemos optado simplemente por “apostar” a que el segundo enfoque en su versión moderna tiene mucha más relevancia para América Latina y el Caribe. Ante todo, porque pocos países se han industrializado sin una activa estrategia de intervención mediante políticas públicas (Chang, 2003). Por otra parte, de los contados países que en los últimos 50 años lograron acortar de manera significativa la brecha de ingresos con los países ricos, un número importante lo hizo gracias a que impulsaron proactivamente la transformación productiva, incluida una inserción internacional dinámica. Asimismo, hay muchos estudios de casos que sugieren la utilidad de aplicar una estrategia proactiva de mediano y largo plazo para esa transformación.<sup>5</sup>

Por último, América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones que más de cerca han seguido las recetas neoliberales del Consenso de Washington, pero, como se vio anteriormente, sin haberse destacado en las cifras de crecimiento de los países en desarrollo.

## 2. Las estrategias de desarrollo en la práctica

En el cuadro 2 se presentan los 10 países que formaron parte de nuestro proyecto de investigación sobre los factores determinantes del éxito de las estrategias y la eficacia de las políticas. Cinco de ellos —España, Finlandia, Irlanda, República de Corea y Singapur— integran el grupo que, de un total de 10 y un universo de 206, cerraron más de 10 puntos la brecha de ingreso con los Estados Unidos entre 1960 y 2005. Los otros cinco fueron Luxemburgo, Malta, Noruega, Portugal y la Región Administrativa Especial de Hong Kong.<sup>6</sup> Además, hubo dos países de nuestro proyecto —Malasia y la República Checa— que acortaron la brecha, pero en forma menos marcada. Por otra parte, Australia y sobre todo Nueva Zelanda han perdido terreno en el proceso de convergencia, pero les ha ido mejor que a los países latinoamericanos cuya dependencia de los recursos naturales es similar. Cabe destacar que todos los países del cuadro 2, salvo Australia, Nueva Zelanda y Suecia, eran relativamente pobres, o muy pobres, después de la Segunda Guerra Mundial.

Para ilustrar las diferentes orientaciones, en el cuadro 3 se sintetiza la evolución de las estrategias de desarrollo exportador de cuatro de los 10 países del estudio.<sup>7</sup> Las de Finlandia y Singapur pueden caracterizarse por su naturaleza estructural, es decir, que poseen metas explícitas de transformación productiva que obedecen a una dinámica de inserción internacional sustentada en una acción proactiva y directa de las políticas públicas. Por otra parte, se incluyó a Australia y Nueva Zelanda, cuyas estrategias se volcaron en los años ochenta hacia un enfoque neoliberal, aunque en la década actual este último ha realizado esfuerzos, con muchas dificultades, por aplicar medidas orientadas a la transformación productiva.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Rodrik (2008a) presenta un panorama general del debate.

<sup>4</sup> El mismo problema existe en relación con los efectos de la liberalización comercial e incluso de las exportaciones en la productividad y el crecimiento (Rodríguez y Rodrik, 2000; OMC, 2008).

<sup>5</sup> En la mayoría de los estudios se evalúa la experiencia exitosa de Asia oriental. Véanse, por ejemplo, Wade (1990), Evans (1995) y Amsden (1989).

<sup>6</sup> Cabe mencionar que la provincia china de Taiwán no aparece en la base de datos de los 206 países del Banco Mundial.

<sup>7</sup> A fin de profundizar el análisis, la investigación se centró en las estrategias de desarrollo exportador, idea fuerza de todas las estrategias, abarcando cuatro ejes principales: atracción de inversión extranjera directa (IED), internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes), innovación y fomento de las exportaciones.

<sup>8</sup> Irlanda, Malasia, Suecia, la República Checa (después de 2000) y la República de Corea compartieron un enfoque de transformación

CUADRO 2

**Países seleccionados: participación del ingreso per cápita en el mismo indicador de los Estados Unidos<sup>a</sup>**  
(En porcentajes, ingreso per cápita de los Estados Unidos = 100)

	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Primer quinquenio de 2000
Australia	63,7	64,4	61,4	60,2	62,1
Finlandia	54,1	64,4	69,9	65,0	70,6
Irlanda	36,6	41,3	43,8	57,0	78,7
Rep. de Corea	8,3	12,4	18,0	28,5	34,4
Malasia	5,7	6,9	8,4	10,8	11,5
Nueva Zelandia	56,9	52,4	46,4	40,8	40,8
Rep. Checa				16,7	17,2
Singapur	17,8	31,4	44,5	60,6	67,4
España	32,1	40,0	38,0	40,5	42,5
Suecia	83,7	87,3	84,5	78,2	80,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial.

<sup>a</sup> Dólares constantes de 2000.

CUADRO 3

**Países seleccionados: hitos de la estrategia nacional de desarrollo**

	Primer período	Segundo período	Tercer período	Cuarto período
Australia	1920 Sustitución de importaciones	1983 Liberalización comercial y política a la manera del Consenso de Washington	2000 Impulso del área de la innovación y atracción de ied	
Finlandia	1970 Industrialización basada en ramas de uso intensivo de recursos naturales. Protecciónismo y subsidios a las industrias nacientes. Énfasis permanente en la educación.	1993 Ingreso a la Unión Europea. Liberalización del comercio y del capital externo, incluida la inversión extranjera directa (IED), junto con una mayor preocupación por las tendencias microeconómicas a largo plazo. Hacia una sociedad de la innovación: fortalecimiento y articulación de la industria y del sistema de innovación. Enfoque de investigación y desarrollo orientado por el dinamismo de la industria.	2006 Fortalecimiento de la capacidad de renovación del sistema de innovación. Aumento de la base de conocimientos. Mejora de la calidad y de los objetivos de la investigación científica y tecnológica. Aumento de la comercialización de la innovación.	
Nueva Zelandia	1960 Industrialización orientada a la sustitución de importaciones	1984 Liberalización económica a la manera del Consenso de Washington	2006 Agenda de transformación económica centrada en empresas globalmente competitivas, infraestructura de calidad mundial, estímulo a la innovación y la productividad, sostenibilidad ambiental y promoción de Auckland como ciudad competitiva a nivel mundial.	
Singapur	1965 Industrialización mediante sustitución de importaciones. Exportación de manufacturas livianas con atracción de IED	1979 Política de orientación hacia la industria y servicios de mediana y alta tecnología. Aumento salarial en ramas de uso intensivo de mano de obra a fin de otorgar incentivos para el logro del objetivo anterior.	1990 Internacionalización de la manufactura hacia países vecinos, con expansión posterior a China, la India y el Oriente Medio. Inicio del desarrollo de aglomeraciones industriales y de los servicios, incluidas las empresas locales con participación del Estado. Desarrollo de plataforma de servicios financieros y de negocios.	2000 Desarrollo de aglomeraciones industriales existentes e identificación y desarrollo de nuevos sectores mediante la atracción de inversiones, el apoyo a las empresas innovadoras y el desarrollo tecnológico en sectores antiguos y un número seleccionado de sectores no tradicionales con potencial de desarrollo. Internacionalización de pymes. Creación de nuevos espacios geográficos para la inversión y la exportación.

Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

CUADRO 4

## Países seleccionados: planes nacionales

República de Corea (hasta 1993)	Planes quinquenales
República de Corea (1997 en adelante)	Se abandonan los planes nacionales, pero hay planes indicativos desarrollados en cada ministerio
Finlandia	Planes trianuales
Irlanda	Planes de seis a siete años
Malasia	Planes indicativos complementarios e interactivos que incluyen una visión a 30 años plazo, un plan marco de 10 años y un plan de cinco años
República Checa (antes de 1990)	Planificación central
República Checa (después de 1990)	Planes trianuales

Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

Cabe mencionar que un número importante de estos países ha impulsado activamente una estrategia de transformación productiva mediante la formulación de planes multianuales formales de alcance nacional (véase el cuadro 4). La importancia de estos radica en que contribuyen a la difusión de dicha estrategia, facilitando la rendición de cuentas y orientando la implementación y asignación de los recursos de conformidad con las prioridades establecidas.

Las estrategias de los países cuyas políticas públicas promueven activamente la transformación productiva tienen ciertos aspectos comunes. Por ejemplo, se consideran fundamentales la estabilidad macroeconómica, la fortaleza fiscal, la solidez de las tasas de inversión y una inserción internacional dinámica. Debido a la creciente importancia de la innovación, en todos los países se le ha dado prioridad al desarrollo humano, incluida la escolaridad, con un esfuerzo cada vez mayor por ampliar el alcance de la educación superior. Si bien la explotación de las ventajas comparativas estáticas es un punto de partida para el desarrollo exportador, todos apuntaron marcadamente a crear nuevas ventajas en el

tiempo para lograr un escalonamiento continuo de las ventas externas. Al respecto, en el diagrama 1 se aprecia el caso paradigmático de la República de Corea. Además, la estrategia de escalonamiento es dinámica y ajustada a las circunstancias internas y externas. En cuanto a las políticas públicas, se combina un enfoque horizontal "neutral" con intervenciones selectivas de fomento de sectores y actividades estratégicas.<sup>9</sup>

Por último, una característica que puede observarse en la evolución de las estrategias en todos los países, aunque con mucho mayor énfasis en algunos como Nueva Zelanda y la República Checa, es la tendencia a mantener las prácticas ya conocidas aunque haya mejores alternativas (*path dependency*). Ello se manifiesta en los difíciles esfuerzos que ha representado dar un vuelco desde la estrategia relativamente neoliberal impulsada a partir de 1984 y 1990, respectivamente, a una de carácter más estructural en el decenio de 2000.<sup>10</sup>

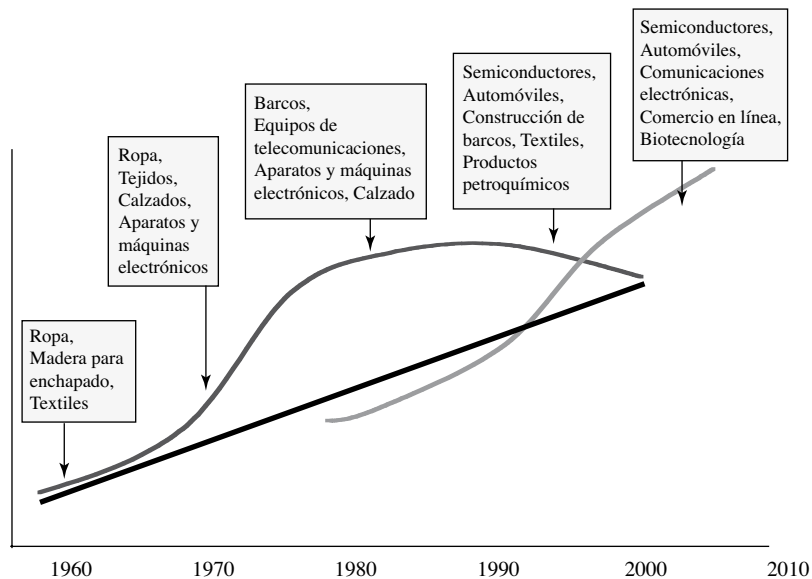
productiva. Por su parte, España es un caso intermedio: mientras que la estrategia en el ámbito nacional es de orientación bastante liberal, las comunidades autónomas impulsaron claramente una estrategia de transformación productiva.

<sup>9</sup> Hausmann y Rodrik (2006) demostraron que el escalonamiento de la actividad exportadora con un valor agregado cada vez mayor es fundamental en el proceso de aumento de los ingresos y la convergencia. Sin embargo, esto no ocurre naturalmente debido a las fallas del mercado. Además, en materia de desarrollo exportador hay caminos más propicios que otros. Debido a ello, y al hecho de que los gobiernos tienen recursos limitados para fomentar el desarrollo, las políticas públicas están "condenadas" a ser selectivas.

<sup>10</sup> Véanse Haworth (2008) y Benáček (2008).

DIAGRAMA 1

## República de Corea: evolución de las principales industrias



Fuente: Yoo Soo Hong, "Public and private sector alliances for innovation and economic development: the Korean case", documento presentado en el Seminario "Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador" (Sevilla, 13 y 14 de septiembre de 2008), organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2008.

### III

## Las estrategias proactivas de transformación productiva: el papel de las alianzas público-privadas

Las estrategias de desarrollo con un enfoque proactivo de transformación surgen, en primer lugar, a partir de un diagnóstico y evaluación de las oportunidades clave para mejorar el posicionamiento del país en el mercado mundial, con una proyección a mediano y largo plazo e identificando las restricciones primarias que es preciso superar, reducir o eliminar a fin de aprovechar dichas oportunidades (Stiglitz, 1998). Obviamente, la evaluación y las metas establecidas deben basarse en la realidad empírica sobre las capacidades de la economía y las tendencias de corto, mediano y largo plazo del contexto externo. En cuanto a las políticas y programas públicos orientados a superar esas restricciones primarias, es preciso tener en cuenta la situación real del país en cuestión, las capacidades de los sectores público y privado y qué

medidas estimularán mejor al sector privado a tomar decisiones compatibles con las metas de la estrategia en cuestión. También se necesita alinear las metas y programas a nivel macroeconómico con los orientados a actividades o sectores específicos, a fin de poder combinar en forma coherente las señales del mercado y los incentivos del gobierno.

¿Cómo puede emprenderse esta tarea? Hoy día, en comparación con las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el aparato productivo de la mayoría de los países se encuentra en manos del sector privado. Por lo tanto, es la empresa privada la que debe aportar la información necesaria sobre los mercados que permita, si bien incompleta, identificar las oportunidades comerciales y las restricciones —incluidas las relacionadas con las políticas

públicas— a la transformación productiva.<sup>11</sup> Sin embargo, las empresas también padecen de miopía para tomar decisiones y medidas que puedan conducir a un mejor desempeño. Ello obedece a las externalidades y “fallas de mercado” antes mencionadas, que son especialmente importantes en un mundo globalizado de cambios acelerados: las ventajas de ser el primero, la coordinación óptima del mundo empresarial, la apropiación de los beneficios de la innovación y el desarrollo tecnológico, entre otras.<sup>12</sup>

Si bien los gobiernos también tienen falencias y no cuentan necesariamente con mejor información que la del sector privado, por medio de su liderazgo político pueden estimular un pensamiento nacional estratégico y proactivo con una visión de futuro y coordinar las acciones colectivas en el marco del bien público. Así, cuando ambas partes están trabajando juntas, es posible aumentar el potencial individual de apoyar la utilización de mecanismos y programas que contribuyan a identificar y superar las fallas primarias del mercado, así como las que obedecen a las propias políticas públicas en materia de regulación y planificación. En fin, el pensamiento colectivo usualmente es más inteligente que las perspectivas individuales.

Sin embargo, el enfoque neoestructuralista agrega algunos requisitos importantes. Ante todo, para que las alianzas público-privadas sean un instrumento eficaz de las estrategias de desarrollo, el Estado debe colaborar intensivamente con el sector privado pero guardando cierta autonomía en el marco del bien público, o lo

que Evans (1995) denomina autonomía consolidada (*embedded autonomy*). Solo así puede ser un socio integral del sector privado, evitando a su vez ser “capturado” por intereses particulares. El segundo requisito es que tanto el logro de esta autonomía como la formulación de una estrategia eficaz de transformación productiva dependen del diseño institucional de un proceso social de colaboración público-privada que permita obtener, sin captura del Estado, la información necesaria para identificar las oportunidades de beneficio social y resolver las restricciones primarias de las nuevas actividades productivas.

Además, cabe mencionar que parte de la información necesaria para hacer diagnósticos y crear estrategias inteligentes se encuentra en manos de otros agentes no comerciales tales como la academia (incluidos los investigadores) y los sindicatos.

Por otra parte, para que las estrategias y su financiamiento<sup>13</sup> puedan generar raíces políticas profundas que perduren a mediano y largo plazo, se necesita desarrollar o aproximar consensos o, al menos, un entendimiento que tenga suficiente aceptación por parte de la opinión pública. Es por ello que con frecuencia las alianzas también deben incorporar a grupos ajenos al sector de los negocios.<sup>14</sup> De cualquier manera, el hecho de “trabajar juntos” en el marco de una institucionalidad diseñada de acuerdo con las consideraciones aquí discutidas constituye un proceso social que, por sí mismo, puede conducir a la creación de consensos que permitan mantener una estrategia de desarrollo que supere el ámbito de los ciclos políticos (Stiglitz, 1998).

## IV

### El campo de acción de las alianzas público-privadas

#### 1. Un marco de análisis

En el diagrama 2 se explica en forma estilizada el campo de acción de las alianzas público-privadas. La columna

situada a la izquierda de esta representa esquemáticamente cómo participan sus integrantes en la construcción de una estrategia de desarrollo. Cabe destacar que la

<sup>11</sup> Según el nivel de desarrollo y la situación coyuntural de la economía del país, las restricciones primarias al crecimiento sostenido pueden concentrarse en los ámbitos macro, meso o microeconómicos. Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) han desarrollado algunas ideas para abordar un diagnóstico sistemático y establecer las prioridades al respeto.

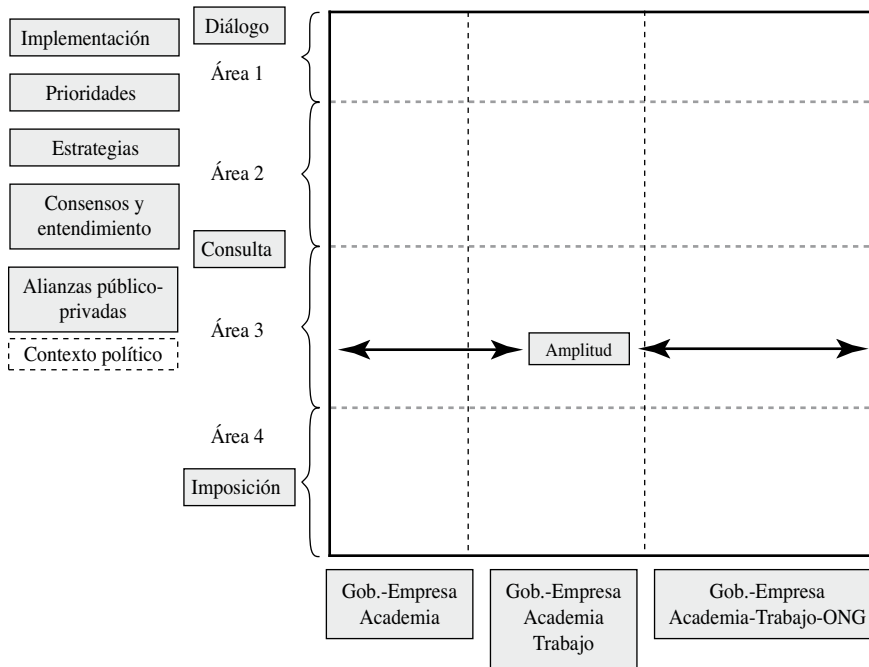
<sup>12</sup> Fajnzylber (1990) destaca que las fallas respecto de la transformación productiva pueden ser especialmente importantes en las economías basadas en los recursos naturales.

<sup>13</sup> Si el grado de aceptación pública de la estrategia es demasiado bajo, se crean tensiones respecto de la asignación de recursos para su implementación. Por ejemplo, el gasto público en investigación y desarrollo e innovación puede despertar rechazo frente a otras alternativas como los programas de reducción de la pobreza. Así, para lograr que el primero tenga un espacio estable en el presupuesto, tal vez se necesite construir un consenso o entendimiento explícito de la opinión pública al respecto.

<sup>14</sup> Pero como lo señala Prats i Català (2005), quizás habría que apoyar a los sectores más débiles para que efectivamente participen en el diálogo.

DIAGRAMA 2

## Campo de acción de las alianzas público-privadas



Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

formación de este tipo de alianzas, así como el rol que desempeñan en la formulación e implementación de las estrategias en cuestión, depende significativamente del contexto político, histórico y cultural del país de que se trate.<sup>15</sup> Hay algunos en que tanto esta situación como las circunstancias económicas y una institucionalidad eficaz que procesa la interacción de los participantes dentro la alianza les permiten alcanzar un resultado que se aproxima a un verdadero consenso público. En otros casos, la naturaleza del contexto político puede conducir a que la alianza se considere solo un entendimiento público en torno a la estrategia de desarrollo, o la aceptación pacífica de la misma. Pero de una u otra forma, la formulación y aplicación de una estrategia

determinada dependen del grado de acuerdo entre los participantes de la alianza.

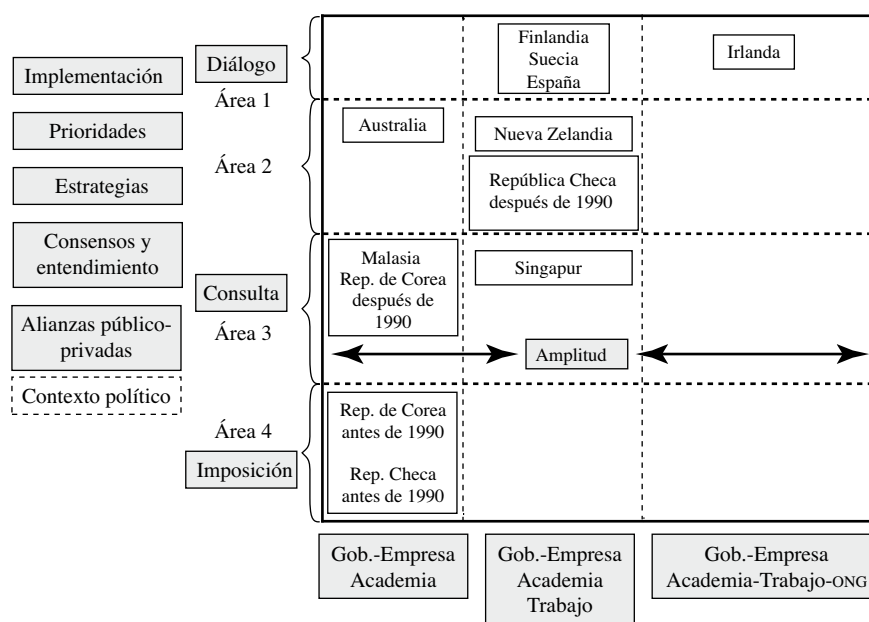
En cuanto a lograr consensos y entendimientos, la interacción entre las partes de una alianza público-privada puede variar tanto en la forma del discurso como en su amplitud. En el eje vertical izquierdo del diagrama 2, se observa que el discurso entre el sector público y el privado puede variar a lo largo de una escala no discreta que refleja distintas características de la interacción entre ambos, pasando desde un verdadero diálogo conducente a un consenso hasta una consulta del gobierno al sector privado que fomenta el entendimiento, o una suerte de imposición de la estrategia sin mayor diálogo o consulta pública, pero con algún grado de entendimiento entre las partes. Por otra parte, también varía el alcance de la participación social predominante en la alianza. En el eje horizontal del diagrama 2 se observa que esta puede ir desde una relación trilateral entre gobierno, empresas y academia, hasta una alianza muy amplia que incorpora prácticamente a todos los grupos sociales.

Finalmente, es preciso tomar en cuenta un tercer aspecto que no se incluyó en el diagrama 2:

<sup>15</sup> Como lo señala un estudio realizado conjuntamente por el Banco Mundial, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Banco Mundial/IDEA/CEPAL, 2005, p. 11), "el proceso de construcción de una visión nacional no tiene un formato único, sino que debe adaptarse a la coyuntura de cada país y a las particularidades de los actores participantes".

DIAGRAMA 3

## Posicionamiento de los países en el ámbito de las alianzas público-privadas



Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

la estructura de operación de las alianzas público-privadas. Al respecto, es posible identificar las siguientes variantes estilizadas: i) las que funcionan por medio de estructuras formales y explícitas, ii) las que tienen una estructura formal pero que surgen de manera ad hoc y iii) las alianzas que funcionan mediante redes informales o acuerdos tácitos. En la práctica, estas tres estructuras deben estar presentes, o coexistir, en cualquiera alianza público-privada. Sin embargo, es posible anticipar que algunas sobresalen más que otras.

## 2. Las alianzas en la práctica

En los países estudiados encontramos las siguientes estructuras dominantes:

- Formal estructurada: Finlandia, Irlanda y Singapur.
- Formal ad hoc (espontánea): Australia (por ejemplo, comisiones y consejos orientados a tareas específicas).
- Informal tácita: España y Suecia.
- Híbrida (dos o más de los anteriores): Malasia, Nueva Zelanda, República Checa y República de Corea.

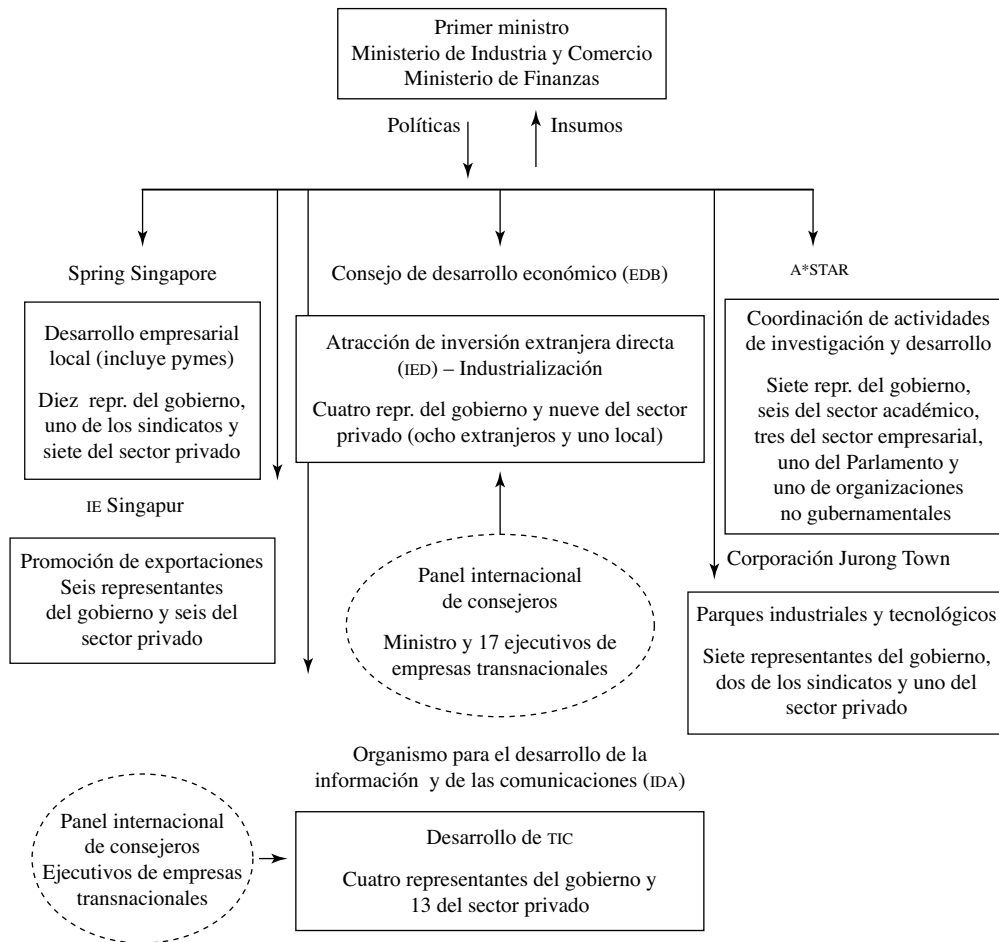
A partir de esta clasificación de los países según la estructura de la alianza público-privada y los espacios reales de interacción indicados en el diagrama 3, se describe la naturaleza de las alianzas nacionales en los países estudiados. En Irlanda y Finlandia, por ejemplo, ellas se caracterizan por ser muy amplias y formalmente estructuradas. Actúan en gran parte de la jerarquía pública en la formulación e implementación de las estrategias, dan lugar a un verdadero diálogo social y los acuerdos logrados se acercan a consensos que superan los ciclos políticos. Por lo tanto, estos países se ubican en el Área 1 del diagrama 3, con una alianza que abarca al gobierno, las empresas, los sindicatos, el mundo académico y, en el caso de Irlanda, las organizaciones no gubernamentales (ONG).<sup>16</sup>

En Singapur también existe una alianza público-privada relativamente amplia y bien estructurada y la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo supone la participación de diversas instancias de la jerarquía pública. La de Malasia tiene características

<sup>16</sup> Cabe mencionar que las ONG se incorporaron recientemente.

DIAGRAMA 4

**Singapur: directorios público-privados de organismos que apoyan la inserción internacional**



Fuente: Robert Devlin y Graciela Moguillansky, "Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas", Santiago de Chile, 2009, inédito.

similares, aunque sin intervención de los sindicatos.<sup>17</sup> Sin embargo, en ambos países el gobierno realiza extensos procesos de consulta —más que diálogos— con sus socios, tras lo cual toma las decisiones y anuncia las estrategias, lo que se traduce en un entendimiento público más que un consenso propiamente tal. De acuerdo con las características de su alianza, los dos países se ubicarían en el Área 3 del diagrama 3.

Un aspecto que cabe destacar de los cuatro países mencionados, sobre todo de Irlanda y Singapur, es la

profundidad de la alianza público-privada en cuanto a penetración en la jerarquía del gobierno, lo que contribuye a mejorar el intercambio de información y la coordinación de los procesos, así como al logro de consensos o entendimiento. En el diagrama 4 se muestra el conjunto de instituciones creadas en Singapur a esos efectos. La interacción con el sector privado es muy amplia y los representantes de las empresas participan incluso en el directorio de organismos como el Consejo de desarrollo económico (*Economic Development Board*, EDB), en que tradicionalmente se han elaborado las estrategias de desarrollo del país. Además, en el caso del Organismo para la ciencia, la tecnología y la investigación (*Agency for Science, Technology and Research*, A\*STAR) se en-

<sup>17</sup> Los sindicatos de Singapur tienen alguna afinidad institucional con el gobierno.

cuentran representadas las empresas multinacionales radicadas en el país y los académicos extranjeros, lo que refleja la importancia de este tipo de empresas en el aparato productivo y la prioridad que le asigna el gobierno a la captación de conocimiento internacional aplicable a su estrategia. Aunque el perfil de Irlanda es muy similar, los integrantes de los diversos directorios tienen responsabilidades operativas, mientras que en Singapur solo comentan y evalúan periódicamente las políticas y programas.

En Singapur, y en menor grado en Irlanda y Malasia, existe otra modalidad de alianza público-privada: los paneles internacionales de consejeros como el caso del Consejo de desarrollo económico y del Organismo para el desarrollo de la información y de las comunicaciones (*Infocomm Development Authority*, IDA) (véase la ilustración 4). Tradicionalmente, el primero ha encabezado la formulación de estrategias de desarrollo, así como su implementación<sup>18</sup>. Cada año convoca a una reunión privada del más alto nivel político, cuyas conclusiones se dan a conocer en un comunicado de prensa, a la que asisten gerentes generales de grandes empresas multinacionales para analizar, junto con representantes del gobierno, las tendencias de la globalización y de la región de Asia sudoriental, así como los cambios tecnológicos y comerciales. Este encuentro no solo constituye un foro en el que se intercambia información aplicable a las estrategias nacionales, sino que contribuye a crear una red de contactos en el mercado internacional que permite identificar oportunidades concretas para el país.<sup>19</sup> La misma modalidad, pero a nivel académico, se aplica en el panel internacional del A\*STAR, que ha incluido a varios premios Nobel y que opera en el contexto de la Fundación nacional de investigación (*National Research Foundation*, NRF), organismo que lidera la estrategia de innovación y su implementación.<sup>20</sup> A partir de 2005, Malasia también formó un panel internacional de consejeros para la formulación de su último plan nacional, de características similares al de Singapur, en que participaron altas personalidades del mundo académico y del sector privado.

La alianza público-privada de Irlanda se materializa en un consejo especial, presidido por el Primer Ministro,

que convoca con regularidad a los representantes de los grandes grupos sociales y realiza discusiones con apoyo técnico para lograr consenso en torno a las futuras orientaciones socioeconómicas del país (véase la sección V). Se considera que este consejo ha sido clave para el éxito de la alianza y del modelo económico irlandés. En Finlandia existe el Consejo de política de ciencia y tecnología (*Science and Technology Policy Council*, STPC), que sirve el mismo propósito.

Australia y Nueva Zelanda pueden considerarse como un caso intermedio en la clasificación del diagrama 3. Más que consenso, el carácter de las respectivas alianzas público-privadas depende de las coaliciones construidas sobre la base de la plataforma política de los gobiernos. En Australia, la alianza se da principalmente entre el gobierno, las empresas y el mundo académico, aunque es probable que se produzca un cambio tras la reciente elección de un gobierno vinculado a los sectores laborales. En Nueva Zelanda hubo una alianza con las empresas y el sector académico hasta 1999, cuando un nuevo gobierno incorporó y prestó más atención al sector laboral. La estructura predominante en ambas alianzas es "fluida", lo que en parte refleja cierta renuencia respecto del corporativismo, aunque por distintos motivos. En Australia predominó hasta hace poco una posición muy ortodoxa del gobierno; en Nueva Zelanda, tras un largo período de políticas económicas muy liberales, el gobierno tuvo gran dificultad para establecer un consenso social que expresara la participación del sector empresarial y de la oposición política en la construcción de un modelo como el irlandés de alianzas, concertación y transformación productiva proactiva (Haworth, 2008). La estructura híbrida de la alianza público-privada del país no tenía la estabilidad ni la articulación suficientes como para generar consensos duraderos a nivel nacional a fin de implementar una estrategia estructural global que trascendiera el ciclo electoral. Esto aclara en parte por qué en Nueva Zelanda, pese a la puesta en marcha de dos iniciativas estratégicas y complementarias a mediano y largo plazo para la transformación productiva, el avance ha sido lento y parcial, creando gran incertidumbre con posterioridad.<sup>21</sup> En el fondo, en estos dos países situados en el Área 2 del diagrama 3, la alianza no está claramente

<sup>18</sup> Hoy día han asumido el liderazgo los organismos de innovación.

<sup>19</sup> Además, desde el punto de vista de los gerentes generales de las empresas multinacionales, el atractivo de la reunión puede ser la oportunidad de aprender sobre temas relacionados con Asia oriental.

<sup>20</sup> Los representantes del sector privado en el directorio de la NRF y del Consejo de investigación, innovación y desarrollo empresarial (*Research, Innovation and Enterprise Council*, RIEC), del cual depende, son exclusivamente nacionales.

<sup>21</sup> Véanse Office of the Prime Minister (2002) y Ministry of Economic Development (2005). A fines de 2008 hubo una elección en que triunfó la oposición conservadora. Queda por verse si la estrategia de transformación económica tendrá continuidad.

consolidada, lo que explica que no haya consensos ni un entendimiento más sólido.<sup>22</sup>

La República Checa también se encuentra en el Área 2 del diagrama 3. Este país cuenta con foros formales y estructurados, de participación amplia e interacción activa entre el sector público y el privado, tanto a nivel de diseño de las estrategias nacionales como de su implementación. Sin embargo, su relevancia en materia de toma de decisiones ha dependido mucho de la ideología de las diferentes coaliciones de gobierno que han asumido el poder durante la época de democratización.<sup>23</sup>

En España ha sido posible construir un consenso en torno a la estrategia nacional de desarrollo durante el proceso de democratización e integración a la Unión Europea mediante foros, comisiones y grupos de trabajo, entre otros. En la actualidad, la modalidad de interacción predominante en la alianza del gobierno central y de los organismos especializados es de carácter informal y se da mayormente entre los gremios y las agrupaciones de empresas, algunas de las cuales fueron impulsadas por el sector público, de donde proviene también parte de su financiamiento.<sup>24</sup> De ello se deduce que España se ubica probablemente en el Área 1 del diagrama 3. En el caso de Suecia, país donde existe consenso, no es muy fácil describir cómo funciona la alianza público-privada, debido a su carácter marcadamente informal y tácito.<sup>25</sup>

En el extremo opuesto se ubican la República de Corea y la República Checa antes de la década de 1990. Ambos países estarían en la esquina inferior izquierda del diagrama 3 (Área 4), ya que la formulación e implementación de las estrategias obedecieron casi exclusivamente al gobierno y a sus técnicos. Como es natural, en esta época en la República Checa no había realmente un sector empresarial privado. En el caso de la República de Corea, antes de su democratización se diseñaban planes específicos para definir las actividades de los grandes conglomerados industriales (*chaebols*), basados en una estrecha relación público-privada y una amplia gama de incentivos y castigos aplicados

unilateralmente a las empresas.<sup>26</sup> Sin embargo, dado que hoy día posee una economía bastante sofisticada, ha abandonado los planes nacionales y los *chaebols* tienen mucha independencia en materia comercial. Si bien en el marco democrático actual existe un reconocimiento creciente del gobierno en cuanto al valor de la alianza entre los sectores público y privado para apoyar las estrategias, el diálogo es todavía incipiente. En cuanto a la República Checa, pese a que hoy día cuenta con estructuras adecuadas, la relevancia y la fuerza de su alianza público-privada depende —como se dijo— de las coaliciones políticas. En la primera mitad de la década de 2000 surgió un proyecto de transformación productiva que se debilitó en el año 2007 tras la elección de un gobierno conservador.

Por último, las alianzas público-privadas más completas y funcionales en cuanto a la formulación de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, con un grado suficiente de consenso o entendimiento público como para evitar movimientos pendulares, se encuentran en España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Singapur y Suecia. Las menos sólidas o eficaces son las de Australia, Nueva Zelandia y la República Checa. Por su parte, la República de Corea todavía se encuentra en una etapa de transición de un modelo burocrático de desarrollo a un modelo social más abierto.

### 3. La construcción de consensos

Las estrategias de largo plazo basadas en un alto grado de consenso entre el sector público y el privado pueden dar mejores resultados, entre otros motivos porque el consenso favorece la permanencia y estabilidad de las estrategias entre los ciclos electorales, promueve la participación de los actores en el proceso de formulación de ellas y sirve como evaluación pública implícita de su eficacia y de las políticas públicas conexas. Aún más importante es el hecho de que los procesos orientados a crear consenso en torno a una estrategia determinada pueden movilizar e incorporar la mejor información, perspectivas y capacidades nacionales disponibles, además de impulsar el logro de compromisos estables de financiamiento en relación con las prioridades acordadas.

Lamentablemente, la construcción de consensos no es fácil. Depende de factores tan diversos como la inclinación cultural; la estructura y la configuración políticas; el poder de los diferentes grupos sociales; el

<sup>22</sup> En el área de la innovación hay una alianza público-privada bastante sólida, pero falta una articulación entre los organismos de gobierno conexos y la dirección global de la economía.

<sup>23</sup> La insistencia de la Unión Europea de llevar a cabo un amplio diálogo social en torno al uso de los fondos de cooperación ha sido un factor positivo para las alianzas público-privadas.

<sup>24</sup> En el caso de Andalucía, la alianza es formal y estructurada y mayormente tripartita; sin embargo, el sector privado no es tan proactivo.

<sup>25</sup> En Suecia había una alianza tácita entre el gobierno y las grandes empresas multinacionales, así como —hasta hace poco— acuerdos formales salariales entre el gobierno y los sindicatos.

<sup>26</sup> Al respecto, véanse Evans (1995), Amsden (1989) y Wade (1990).

liderazgo, visión, representatividad y prestigio público de los interlocutores sociales; los éxitos logrados y el sentido de urgencia.<sup>27</sup> No obstante, los marcos institucionales correctamente estructurados en función de las características sociopolíticas del país también pueden contribuir, con el paso del tiempo, a crear consensos.

El caso de Irlanda es una experiencia interesante al respecto. Este país era uno de los más pobres de Europa, pero desde fines de los años ochenta logró construir un consenso para su desarrollo e inserción internacional, impulsando uno de los procesos mundiales de transformación económica más notables desde la época de posguerra. Una instancia en particular, el Consejo nacional económico y social (*National Economic and Social Council*, NESO) ha desempeñado un papel fundamental en la concertación de acuerdos en materia de política económica a lo largo de varias décadas. Originalmente, el Consejo fue un foro público-privado de intercambio de ideas entre representantes de los principales grupos sociales, pero gradualmente se convirtió en una instancia que facilita el logro de consensos sobre la orientación de la economía. Durante este proceso de evolución, también se desarrolló una metodología para procesar el diálogo de tal manera que se tradujera en políticas aprobadas por unanimidad (véase la sección V). Cabe mencionar que la formulación de estrategias de mediano y largo plazos, expresadas en los planes nacionales de Irlanda, antecedió más de dos décadas al pleno consenso nacional logrado a fines de los años ochenta, tras un período de crisis económica. El hecho de que ya existía un foro funcional para discutir constructivamente los problemas facilitó el acuerdo en torno a una estrategia de transformación productiva.

Los consensos que se alcanzan mediante la acción colectiva ofrecen las ventajas ya mencionadas, pero también pueden suponer riesgos que se manifiestan en la

rigidez con que se aplican las estrategias y programas.<sup>28</sup> Sin embargo, algunas características del Consejo nacional económico y social se acercan al ideal, especialmente en cuanto a la eficacia de la evaluación estratégica del entorno del país, a fin de evitar un efecto cerrojo (*lock-in*). Como lo señaló un experto australiano (Marsh, 2006) en un análisis más general sobre el tema del consenso, dichas características son las siguientes: i) capacidad para hacer más estables los entendimientos existentes, ii) aplicación de mecanismos para reunir perspectivas diversas, iii) un marco institucional que facilite en forma sostenida el examen de los problemas y su solución, iv) un entorno que permita trascender las fronteras entre las disciplinas políticas y las expectativas de los diferentes actores sociales y v) capacidad de construir nuevas coaliciones y redes de carácter político.

Cabe mencionar que en la construcción de consensos más duraderos para la formulación de estrategias, tales como los de Irlanda y Finlandia, así como en materia de entendimientos, como en Malasia y Singapur, hay una preocupación explícita en el sentido de que la cohesión social forme parte del proceso, puesto que se trata de un factor relevante para la plena incorporación de la sociedad civil. Además, las alianzas público-privadas están presididas por las autoridades máximas del país, tales como el Presidente o el Primer Ministro.

Si bien es cierto que los consensos son difíciles de construir, la organización de foros y encuentros de alto nivel en que participen los sectores público y privado, orientados a resolver problemas y concertar acuerdos, aislados en cierta medida del enfrentamiento político diario y sustentados en análisis basados en hechos reales, puede ser un mecanismo adecuado para lograr un consenso social en torno a una estrategia nacional de inserción internacional y transformación productiva sostenible a mediano y largo plazo.

<sup>27</sup> Un factor bastante común en los países seleccionados es que el consenso o entendimiento con frecuencia han surgido en una situación de crisis. Uno de los obstáculos para que en Nueva Zelandia se adoptara una estrategia más estructural fue la satisfacción que despertaban las tasas "respetables" de crecimiento basadas en los recursos naturales, pese a que no bastaban para lograr la convergencia.

<sup>28</sup> Otro de los riesgos es la mencionada "captura" del Estado, que puede evitarse mediante la representatividad del foro, los códigos de conducta, las evaluaciones y la transparencia (O'Donovan, 2008).

## V

## Un ejemplo de alianza público-privada de largo alcance: el caso de Irlanda<sup>29</sup>

### 1. Estructura y funcionamiento

El Consejo nacional económico y social de Irlanda surgió a principios de la década de 1960 como un grupo de acercamiento entre asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de agricultores y funcionarios públicos de muy alto nivel (actualmente incluye las organizaciones no gubernamentales). Su propósito original fue crear un espacio en que agrupaciones y organizaciones de intereses diversos pudieran intercambiar opiniones sobre el desarrollo económico y social del país. En los años setenta y ochenta el NESC sirvió como foro pacífico de discusión, pero a partir de la crisis que se registró en el segundo quinquenio del decenio de 1980 y que condujo al desequilibrio macroeconómico, la recesión y el desempleo, evolucionó hasta convertirse en una instancia para alcanzar entendimientos y acuerdos sociales en el marco de una política económica orientada a lograr un crecimiento económico elevado, sostenido y con equidad social.

En la actualidad, el Consejo analiza temas económicos estratégicos a mediano y largo plazo y recomienda al Primer Ministro los lineamientos aplicables a políticas y programas. Está presidido por el secretario general del gabinete del Primer Ministro y entre sus integrantes se cuentan los secretarios generales de algunos ministerios y cinco representantes de cada uno de los siguientes estamentos: gremios empresariales, sindicatos, organizaciones de agricultores, organizaciones no gubernamentales y representantes independientes (por lo general, técnicos o académicos). El gobierno invita a la nominación de representantes de los grupos sociales y nombra a los participantes independientes, quienes comparten hasta cierto punto su orientación. El plazo de los nombramientos es de tres años.

El NESC recibe asesoría técnica y administrativa de una secretaría semiautónoma encargada de preparar estudios que sirven de apoyo a las deliberaciones e integrada por nueve miembros, en su mayoría técnicos con maestrías o doctorados. Su director es un economista de

gran ascendencia pública y políticamente imparcial y sus funcionarios, que el Estado contrata en forma temporal, se seleccionan por concurso. En 2007, el presupuesto de la secretaría fue de 1,1 millones de euros.

El Consejo se reúne una vez al mes y las decisiones se toman por consenso. Prepara un informe trienal que sirve de insumo estratégico para orientar las negociaciones del acuerdo social entre el gobierno, las empresas y los sindicatos, así como de guía para la formulación del plan nacional del gobierno. Las actividades del NESC comenzaron a consolidarse a partir de 1986, cuando pudo sentar las bases para las conversaciones entre el gobierno y los diferentes actores sociales, lo que se tradujo en un acuerdo de tres años sobre salarios, impuestos y gasto social, en el marco de un programa de crecimiento, empleo y equilibrio fiscal. Una vez superada la situación de desequilibrio macroeconómico, los informes subsiguientes se enfocaron en otros temas estratégicos tales como la competitividad, la oferta de bienes industriales y de servicios y la economía del conocimiento, sobre la base de políticas de cohesión social.<sup>30</sup>

### 2. La metodología para la construcción de consensos

El Consejo nacional económico y social de Irlanda no centra sus discusiones en temas contingentes, sino que formula recomendaciones sobre la base de principios amplios que enmarcan las políticas y programas socioeconómicos a mediano y largo plazo del gobierno. El objetivo es lograr un consenso, en un marco analítico que permita pactar un acuerdo social, orientar una estrategia nacional e insertar los programas gubernamentales en el plan nacional. El tipo de alianza público-privada que supone este Consejo se compone principalmente de los siguientes aspectos: un proceso de consultas y pactos entre socios que comparten una interdependencia funcional y un sentido de solidaridad, cohesión social y participación. Ambas facetas son indispensables en el

<sup>29</sup> Esta sección se basa en el estudio realizado por O'Donovan (2008).

<sup>30</sup> Para una información más detallada, véase la página web del Gobierno de Irlanda [en línea] <http://www.irlgov.ie/> y la página web del NESC [en línea] <http://www.nesc.ie>.

proceso, puesto que depender en forma exclusiva de la primera implicaría darle demasiada importancia al poder relativo de los socios, mientras que hacerlo solamente de la segunda reduciría el concepto de inclusión a un simple proceso de consulta en que los interesados se limitan a expresar sus puntos de vista y sus necesidades.

Sin embargo, existe un tercer aspecto importante: el de negociación. La construcción del consenso supone que cada socio no llega a la mesa de conversaciones con puntos de vista definitivos o una meta de maximización de sus utilidades, sino que está dispuesto a seguir un proceso de deliberación que ofrece la posibilidad de formular y reformular políticas en torno a determinados problemas y las soluciones pertinentes, de acuerdo con la identidad y las preferencias partidarias de los participantes y cuyo resultado se aproxima a la creación de un bien público. De este modo, el proceso de crear alianzas depende de la capacidad de promover un entendimiento y de abordar una deliberación con miras a resolver un problema concreto para producir un consenso.

Es posible que la clave del proceso del NESC sea el modo de deliberación. El primer paso consiste en asumir que el mandato fundamental de los participantes es la solución de problemas, mientras que el segundo radica en que la mecánica de deliberación se orienta a resolverlos mediante un diálogo sobre la base de insumos provenientes de expertos neutrales y grupos de trabajo que ayudan a crear definiciones comunes. La característica de este modo de operar es que el debate de los participantes no se realiza en torno a alternativas concretas de solución, sino que luego de considerar las evidencias empíricas presentadas por una secretaría técnica neutral, y en cumplimiento del mandato de resolver los problemas, puede surgir una “decisión de conjunto”. Los participantes se ven obligados a explicar, fundamentar y asumir responsabilidades respecto de sus planteamientos ante los socios de la alianza, sus afiliados y el público en general. De este modo, el entendimiento y el consenso no son condición previa de la alianza, sino un resultado de ella.

Otro elemento importante en la construcción del consenso es la cohesión social, una meta permanente en las deliberaciones sobre la orientación y el contenido de futuras estrategias. La experiencia del Consejo nacional económico y social revela que una deliberación pragmática cuyo objetivo es resolver un problema concreto puede producir el consenso, aun cuando haya conflictos de interés subyacentes y no exista inicialmente un entendimiento. Por otra parte, cabe señalar que el consenso logrado en el NESC es siempre transitorio, esto es, que permite formular recomendaciones prácticas de acción,

pero siempre existe la posibilidad de revisar las metas, los medios y el análisis.

Las deliberaciones del Consejo son privadas, cuentan con el apoyo del Primer Ministro y en ellas participan diferentes actores según los temas de que se trate, lo que facilita el logro del consenso. A este último también contribuye un enfoque orientado al futuro, lo que contribuye a reducir las actitudes defensivas por parte de los representantes del gobierno. Como se dijo, el NESC solo hace recomendaciones sobre la base de los lineamientos que enmarcan las políticas y programas socioeconómicos del gobierno a mediano y largo plazo, pero ellas no son obligatorias. No obstante, los informes estratégicos del Consejo han sido el insumo básico en las negociaciones de los programas socioeconómicos del acuerdo social realizadas en el ámbito del gabinete del Primer Ministro, así como una guía muy influyente en la preparación del plan nacional.

Por último, cabe recordar que los buenos resultados del NESC y su metodología son fruto de un largo proceso de ensayo y error que se inició hace varias décadas, gracias a la decisión del sector público de ofrecer a los grupos sociales de interés la oportunidad de participar en un foro tripartito neutral de alto nivel respaldado por el Primer Ministro, que cuenta con apoyo técnico de calidad y que permite analizar en privado los diferentes puntos de vista sobre el desarrollo del país.

Un ejemplo concreto de la metodología del NESC es el de las deliberaciones realizadas en relación con la estrategia de recuperación nacional aplicada en 1986, cuando era apremiante estabilizar la economía. En las reuniones mensuales del Consejo se efectuó un análisis intensivo de este problema, encabezado por su presidente y que se basó en estudios preparados por la secretaría. Un elemento clave para llegar a un entendimiento fue cambiar el enfoque del análisis desde el déficit fiscal anual al coeficiente entre deuda y PIB, lo que permitió un intercambio de opiniones más constructivo. Ante todo, se observó que pese a los recortes del gasto público la situación fiscal continuaba deteriorándose y, por otra parte, que las tasas de interés mundial históricamente altas de ese entonces se traducían en un servicio de la deuda elevado; por ende, se concluyó que la acumulación multianual de la deuda era más importante que el déficit fiscal de un año dado. En segundo lugar, se constató que la crisis de Irlanda era más profunda que el deterioro fiscal y que se había originado a partir del debilitado ritmo de crecimiento de la economía. Por otra parte, se concluyó que el desempeño mediocre obedecía no solo al problema macroeconómico, sino también al estilo de desarrollo del país. Además de

formular recomendaciones de índole macroeconómica, el Consejo hizo hincapié en el desafío del desarrollo y la transformación productiva, es decir, en la necesidad de crear ventajas comparativas en ámbitos diferentes de la agricultura. A fin de promover políticas en este sector,

también se analizaron las restricciones primarias y se recomendaron políticas industriales para superarlas. Tras el retorno a una situación de equilibrio macroeconómico, este último aspecto del enfoque del NESC adquirió aún más relevancia en los informes.<sup>31</sup>

## VI

### Conclusiones

La actual crisis financiera constituye un nuevo desafío para América Latina y el Caribe que será preciso enfrentar por la vía de ajustes a corto plazo, pero también en el marco de una estrategia proactiva de transformación productiva y fortalecimiento de la inserción internacional a mediano y largo plazos. De esta manera, la región mejorará su posicionamiento en el mercado global y podrá aprovechar el impulso de crecimiento cuando la economía mundial retome su dinamismo, evitando las contradicciones que se observaron en los ajustes de los años ochenta.<sup>31</sup>

En el estudio en que se basó este artículo se constató la forma en que algunos países exitosos no pertenecientes a la región habían logrado aumentar significativamente su crecimiento, cerrando a largo plazo la brecha de ingreso per cápita respecto de los países ricos, y se identificó un conjunto de características comunes que influyeron en ese proceso. En el presente artículo nos centramos en dos de ellas: la importancia de una visión estratégica de futuro y la colaboración o alianza público-privada para afrontar en forma consensuada los problemas y definir las estrategias orientadas a solucionarlos.<sup>32</sup>

Se observó que la clave es organizar un proceso social representativo, en un marco de alianzas que faciliten un esfuerzo nacional inteligente por identificar las oportunidades que permitirían acelerar la transformación productiva y la inserción internacional dinámica del país, así como definir las restricciones de corto, mediano y largo plazos y la capacidad de los sectores privado y público de eliminarlas o reducirlas para lograr así los objetivos establecidos. El diseño del

proceso social es fundamental en este sentido: debe ser socialmente inclusivo y representativo, apoyado al más alto nivel político y sin captura del Estado por intereses particulares. Su modalidad de operación debe favorecer la definición de diagnósticos objetivos y empíricamente fundados, los que facilitarán la creación de consensos sobre el posicionamiento de la economía en el mercado internacional a cinco, 10 o 15 años plazo, así como los entendimientos sobre el “qué hacer” para lograr objetivos que sean realistas, pero también ambiciosos.

El estudio de los países muestra cómo pudieron cumplir estos requisitos, cada uno a su manera, dado que no hay fórmulas únicas al respecto. No obstante, los más exitosos fueron los que contaron con alianzas público-privadas más estables, capaces de lograr consensos o entendimientos que apoyaran las estrategias de transformación productiva orientadas a una dinámica exitosa de inserción internacional.

En América Latina y el Caribe hay un creciente interés por formular estrategias de transformación productiva y en varios países ya existen las semillas de una alianza público-privada para sostenerlas. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de una investigación publicada inicialmente en la CEPAL (2008c) y de un estudio de los autores que se publicará próximamente (Devlin y Mogueillansky, 2009), todavía existe un largo camino por recorrer en cuanto a la definición e implementación de estrategias y al desarrollo de alianzas eficaces para lograrlas.

En cuanto a las estrategias, hay un número significativo y documentado de ellas en que predomina un conjunto de aspiraciones relativamente generales sobre la evolución de una economía moderna y competitiva, pero que no pueden traducirse en un plan de acción eficaz con financiamiento adecuado. Reconociendo que estrategia y acción, así como financiamiento y capacidad organizativa por parte del sector público

<sup>31</sup> Para un análisis de la dinámica de diferentes estrategias para construir consensos, véase Caillaud y Tirole (2007). En cuanto a información sobre liderazgo, diálogo, consenso y grupos representativos, véase Prats i Català (2005).

<sup>32</sup> La tercera, una organización institucional eficaz del sector público para implementar la estrategia acordada, no se abordó en este artículo, pero es un pilar central del estudio de Devlin y Mogueillansky (2009).

constituyen los cuatro elementos indispensables para alcanzar estas aspiraciones, los esfuerzos realizados con frecuencia no producen los frutos previstos. Ello ocurre porque las estrategias poseen una cantidad muy amplia de objetivos, los que a su vez se traducen en un sinnúmero de metas no cuantificables y de acciones sin horizonte de tiempo ni de rendición de cuentas. En el mejor de los casos, ellas representan un marco conceptual más que una estrategia propiamente tal.

Como alianzas verdaderas entendemos aquellas que permitan crear una visión consensuada que supere

los ciclos políticos y cuyo sector público tenga la capacidad adecuada como para ser un socio creíble del sector privado. Esto es, que pueda implementar con eficacia las intervenciones necesarias para avanzar en una estrategia que sustente una acelerada transformación productiva. Todo esto debe lograrse, ineludiblemente, mediante un proceso social y político de ensayo y error. Pero el objetivo está claro: iniciar la construcción de una modalidad estratégica y eficaz de formulación de políticas públicas que pueda contribuir al desarrollo de “tigres” latinoamericanos.

#### Bibliografía

- Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2008), *Global Economic Prospects*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/IDEA/CEPAL (Banco Mundial/ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, San José.
- Benáček, Vladimír (2008), “Public-Business Sector Alliances for Investment Attraction, Innovation and Export Development: Is the Czech Economy a Success Story?”, documento presentado en el Seminario “Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador” (Sevilla, 13 y 14 de septiembre de 2008), organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2008), *All That Glitters May Not Be Gold*, Washington, D.C.
- Caillaud, Bernard y Jean Tirole (2007), “Consensus building: how to persuade a group”, *American Economic Review*, vol. 97, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008 (LC/G.2401-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2008c), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367(SSES.32/3))*, Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Soon (2003), “Kicking Away the Ladder: the ‘Real’ History of Free Trade”, *FPF Special Report*, Silver City, Interhemispheric Resource Center, diciembre.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2009), “Fomentando tigres latinoamericanos: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas público-privadas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, próxima publicación.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), *World Economic Outlook Update*, Washington, D.C., enero.
- Gobierno de Nueva Zelanda (2002), *Growing an Innovative New Zealand* [en línea] <http://www.gif.med.govt.nz>
- Gómez Restrepo, León G.F. (2007), “Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia. Diagnóstico inicial”, inédito.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006), *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*, Cambridge, Massachusetts, Center for International Development, Kennedy School of Government, Harvard University, septiembre.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostic”, *The Washington Consensus Reconsidered*, J. Stiglitz y N. Serra (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Haworth, Nigel (2008), “Breaking with the Past”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hong, Yoo Soo (2008), “Public and private sector alliances for innovation and economic development: the Korean Case”, documento presentado en el Seminario “Alianza público-privada para la innovación y el desarrollo exportador” (Sevilla, 13 y 14 de septiembre de 2008), organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), inédito.
- Lall, Sanjaya (2000), “Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues”, documento de trabajo, N° 48, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford [en línea] <http://www3.queh.ox.ac.uk/RePEc/queh/quehwp/quehwp48.pdf>
- Marsh, Ian (2006), “The politics of economic strategies”, octubre, inédito.
- Ministry of Economic Development (2005), “Economic Transformation”, Auckland [en línea] [www.med.govt.nz/templates/Standard](http://www.med.govt.nz/templates/Standard).
- Ocampo, José Antonio (2006), “Latin America and the world economy in the long twentieth century”, *The Long Twentieth Century: The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality*, K.S. Jomo (comp.), New Delhi, Oxford University Press.
- O'Donovan, David (2008), “Private-public partnerships for innovation and export development: the Irish model of development”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Office of the Prime Minister (2002), “Growing an Innovative New Zealand”, Auckland.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2008), *Informe sobre el comercio mundial 2008*, Ginebra.
- Prats i Català, Joan (2005), “Las bases de un consenso político nacional de largo plazo”, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA/

- Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, F. y Dani Rodrik (2000), "Trade policy and economic growth: a sceptic's guide to cross-national evidence", *Macroeconomics Annual 2000*, B. Bernanke y K. Rogoff (comps.), Cambridge, MIT Press.
- Rodrik, Dani (2008a), "Normalizing industrial policy", *Working Paper*, N° 3, Washington, D.C., Commission on Growth and Development, Banco Mundial.
- (2008b), *One Economics, Many Recipes*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani y Andrés Velasco (2005), "Growth diagnostics", Universidad de Harvard [en línea] <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/new/growthdiag.pdf>
- Springer, Basil (2007), "Barbados: Private – Public Sector Partnerships", inédito.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes", *1998 Prebisch Lectures at UNCTAD*, Ginebra.
- Ul Haque, Irfan (2007), "Rethinking industrial policy", *UNCTAD Discussion paper*, N° 183, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2006), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006* (UNCTAD/TDR/2006), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.

## PALABRAS CLAVE

Comercio internacional  
Exportaciones  
Diversificación de las exportaciones  
Crecimiento económico  
Mercados emergentes  
Indicadores económicos  
Estadísticas comerciales  
América Latina  
Caribe  
Asia Oriental

# Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes

*Manuel R. Agosin*

**E**n este artículo se desarrolla y se somete a prueba un modelo de crecimiento que se centra en la introducción de exportaciones nuevas como principal fuente de crecimiento de los países que se encuentran alejados de la frontera tecnológica mundial y que para crecer dependen de la adaptación de los productos existentes a su entorno económico. Se procura captar los hechos estilizados que subyacen tras el crecimiento de economías tan diferentes como las de República de Corea, la provincia china de Taiwán, Mauricio, Finlandia, China y Chile, que se han basado en la diversificación de las exportaciones. En consecuencia, se estima que el principal motor del crecimiento es la ampliación de las ventajas comparativas. La hipótesis de la diversificación de las exportaciones se prueba mediante un modelo empírico de crecimiento. Al controlar otras variables que afectan a este último, se observa que la diversificación de las exportaciones, por sí sola e interactuando con el aumento de volumen de las exportaciones per cápita, es de gran importancia para explicar el crecimiento del PIB per cápita en el período 1980-2003.

Manuel R. Agosin  
Profesor Titular,  
Departamento de Economía,  
Facultad de Economía y Negocios,  
Universidad de Chile

✉ [managosin@econ.uchile.cl](mailto:managosin@econ.uchile.cl)

# I

## Introducción

En este artículo se examina el vínculo entre el incremento de las exportaciones y el aumento del PIB, sobre la base de diversas experiencias de crecimiento de las economías de Asia oriental y de América Latina.\* Se centra la atención en determinar si la expansión de las exportaciones guarda relación con el crecimiento económico general. Desde el punto de vista estadístico esta relación debe mantenerse, puesto que las exportaciones son parte del PIB. El aspecto principal de este análisis es si existe un tipo determinado de incremento de las exportaciones que pueda traducirse en un crecimiento sostenido tanto de ellas como del PIB. Se postula que en los países que poseen una estructura diversificada de las exportaciones puede registrarse un crecimiento marcadamente más elevado que en aquellos cuyas exportaciones se concentran en un número reducido de productos.

En la sección II se ofrecen algunas consideraciones analíticas respecto de por qué la diversificación de la producción y de las exportaciones sería favorable para el crecimiento. En la sección III se desarrolla un modelo que capta los hechos estilizados de una economía en

que el crecimiento se basa en la adaptación de bienes provenientes del exterior más que en una verdadera innovación. Tras examinar la evolución de las exportaciones y el crecimiento en América Latina y Asia (sección IV), se demuestra que puede darse una asociación negativa entre la concentración de las exportaciones y el crecimiento, debido a los efectos de la concentración de las exportaciones y de la volatilidad de la producción (sección V). Más adelante, en la sección VI, se muestra que un índice de diversificación de las exportaciones y el incremento de las exportaciones, al interactuar con el índice de diversificación —una especie de tasa de crecimiento de las exportaciones ponderada en función de la diversificación—, son variables altamente explicativas en un modelo de crecimiento simple estimado con datos transversales correspondientes al período 1980-2003. Los coeficientes que produce el modelo empírico se utilizan en la sección VII para calcular la contribución media de la diversificación de las exportaciones, la inversión y el Estado de derecho al crecimiento en los países de América Latina y Asia. En la sección VIII se presentan las conclusiones del estudio.

# II

## Consideraciones analíticas

¿Por qué la diversificación de las exportaciones debería favorecer el crecimiento? Teóricamente, pueden darse dos tipos de efectos diferentes. El primero es el que aquí se denomina “efecto cartera”, que toma su nombre de la bibliografía financiera. Cuanto mayor sea el grado de diversificación, menor la volatilidad de los ingresos por concepto de exportaciones. Las exportaciones menos

volátiles se relacionan con una varianza menor del crecimiento del PIB. En sí, este es un aspecto positivo de la diversificación, ya que los países cuyo acceso a los mercados financieros mundiales es imperfecto (o inexistente) no podrán mitigar el consumo ante fluctuaciones considerables de las exportaciones y la producción.

□ El autor desearía expresar su reconocimiento a Alfie Ulloa y Alejandro Támara por su valiosa colaboración en la investigación realizada para el presente trabajo. Una primera versión de este artículo, publicada luego en Agosin (2007), se presentó en el seminario “Crecimiento económico con equidad” realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, los días 1° y 2 de septiembre de 2005, y en la *All China Economics International Conference* sobre la economía de China que se llevó a cabo en Hong Kong (Región Administrativa Especial

de China), el 18 de diciembre de 2006. El autor agradece los comentarios de Robert Devlin y Roberto Bouzas. Ricardo Ffrench-Davis leyó la versión manuscrita y formuló sugerencias que la mejoraron significativamente. También agradece la contribución de los colegas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, quienes hicieron aportes muy positivos durante la exposición realizada en la serie semanal de seminarios del Departamento.

\* Cuando dice América Latina, debe entenderse que se trata de América Latina y el Caribe.

Además, es posible que la varianza y la media de la tasa de crecimiento estén inversamente relacionadas debido a otros motivos. Este efecto adverso de la volatilidad en el crecimiento medio puede deberse a la histéresis. Los períodos de contracción llevan a la destrucción de la capacidad instalada y a la pérdida de especialización de la mano de obra, lo que no puede revertirse con facilidad en el período siguiente de bonanza. También, en los países cuyas exportaciones dependen mucho de uno o pocos productos el tipo de cambio real tiende a ser más inestable que en aquellos en que la estructura de las exportaciones es diversificada, y la volatilidad del tipo de cambio real desalienta la inversión en bienes o servicios comerciables.

En segundo lugar, cabe mencionar los efectos dinámicos de la diversificación de las exportaciones. El crecimiento a largo plazo se relaciona con aprender a producir y ampliar la variedad de productos. De acuerdo con este punto de vista, es el resultado de la suma de nuevos productos a la canasta de exportaciones y producción. En los países que tienen pocas fuentes nacionales de incremento de la productividad, la mayoría de los avances al respecto provienen del propio proceso de inversión, puesto que los bienes de capital nuevos representan un cambio en la producción y la apertura de nuevos sectores en que la productividad de los factores es superior a la de los sectores existentes. Estos no son nuevos en el mundo, pero lo son para la economía en que se introducen y representan un cambio tecnológico.

Una de las características más importantes de los países de bajo ingreso per cápita es que poseen ventajas comparativas en una gama muy limitada de bienes. En otras palabras, dada la escasa calificación o falta de insumos complementarios —algunos de ellos no comerciables—, estos países no pueden aplicar los conocimientos sobre la producción que existen en otras partes del mundo. A medida que un país se desarrolla, se torna cada vez más capaz de producir una variedad creciente de productos y puede comenzar a competir con ellos en los mercados internacionales. Por lo tanto, hay una relación de causalidad entre el ingreso per cápita y la diversificación de la producción y de las exportaciones. Si bien no es el único, sin duda puede estimarse que la capacidad de exportar es un indicador adecuado de la competitividad internacional.

Sin embargo, también puede existir una relación de causalidad entre los esfuerzos por diversificar las exportaciones y el crecimiento. La adquisición de nuevas ventajas comparativas puede ser un poderoso aliciente para la aceleración del crecimiento económico. En otras palabras, los países en que ellas siguen estando

restringidas a una gama limitada de bienes de escaso contenido tecnológico crecen lentamente y los que pueden ampliar sus ventajas comparativas lo hacen más rápido. Esta es la principal hipótesis del presente trabajo.

La producción de bienes que representan un avance en la escala tecnológica de un país requiere de mano de obra calificada, pero la introducción de esta clase de bienes también contribuye a aumentar la capacitación de los trabajadores, ya que quienes trabajan en emprendimientos nuevos tienden a capacitar a otros. Además, la introducción de un tipo de producción novedosa amplía la probabilidad de que surjan otros sectores nuevos, puesto que el capital humano que trabaja en ellos puede aportar nuevas ideas para la producción.

En la bibliografía más reciente se ha sostenido de manera convincente que los productores no poseen un conocimiento cabal de las ventajas comparativas de sus economías. Hay aspectos de las ventajas comparativas que se descubren, por así decirlo, en el proceso de producción de un nuevo bien. De acuerdo con este punto de vista, la introducción de un nuevo producto en la canasta exportadora genera una externalidad, porque revela a otros productores la estructura subyacente de los costos de la economía. Sin embargo, en el contexto de un país en desarrollo, la introducción de un producto nuevo o la aplicación de una nueva tecnología puede imitarse fácilmente, porque esas innovaciones tecnológicas no pueden patentarse en la economía en que se introducen. En consecuencia, el innovador no cosechará todos los beneficios de su inversión (Hausmann y Rodrik, 2003).

Un hilo argumental similar pone de relieve el descubrimiento de la demanda externa (Vettas, 2000). La producción de un nuevo producto para los mercados de exportación puede revelar a los productores nacionales que en los mercados internacionales hay demanda de bienes que pueden elaborarse en el país o que ya se fabrican en él.<sup>1</sup> De hecho, la introducción de un producto nuevo podría generar demanda de este en el exterior al dar a conocer su existencia y características a los consumidores. Al igual que el conocimiento de los costos, el descubrimiento de la demanda constituye una innovación que no puede patentarse y que, como

<sup>1</sup> Este fue el caso del vino en Chile. Si bien este se producía desde el siglo XVII, no fue hasta mediados de la década de 1980 que las exportaciones comenzaron a aumentar de manera considerable, principalmente debido al hecho de que unos pocos empresarios descubrieron que, haciendo algunas modificaciones en las técnicas de producción, el vino chileno podía comercializarse de manera muy rentable en Europa (Agosin y Bravo-Ortega, 2007).

tal, puede imitarse fácilmente. Una vez más, se da una externalidad importante que puede conducir a un impulso sostenido del crecimiento.

Otra novedad de que da cuenta la bibliografía es que fabricar un nuevo producto de exportación puede tener otros efectos positivos en el crecimiento. Descubrir exportaciones no es algo aleatorio, sino que responde a cierta secuencia. Es probable que los países que se destacan en la producción de un bien de exportación determinado desarrollen ventajas comparativas en sectores conexos. Se ha observado que los nuevos productos de exportación forman conglomerados y siguen un patrón en el tiempo —televisores y discos de video digital (DVD) o teléfonos celulares en China, ciertas variedades de fruta en Chile, diferentes tipos de prendas de vestir en Asia oriental o Centroamérica—. Este fenómeno

puede explicarse al observar que en los conglomerados de productos se tiende a utilizar los mismos o similares bienes públicos (instituciones públicas determinadas) e insumos no comerciables (caminos, servicios logísticos). Por lo tanto, descubrir un bien de exportación puede facilitar el surgimiento de exportaciones nuevas en el mismo sector o en sectores estrechamente relacionados. Si este fuera el caso, el descubrimiento de un producto exportable no solo tiene efectos favorables para el crecimiento de la industria, sino que también produce derrames (*spillovers*) hacia otros sectores (Hausmann y Klinger, 2007; Hausmann y Rodrik, 2006).

Estas hipótesis parecen indicar que, de hecho, la diversificación de las exportaciones debería relacionarse con el crecimiento económico, en que esa diversificación es la causa y el crecimiento económico el efecto.

### III

## Un modelo que vincula la diversificación de la producción y las exportaciones con el crecimiento

El propósito de este modelo es tratar de captar estos hechos estilizados. En cierto sentido, retoma la idea clásica de que el desarrollo es consecuencia de las “ventajas del atraso” (Gerschenkron, 1962). En otras palabras, las economías rezagadas en materia tecnológica pueden crecer a tasas elevadas simplemente imitando lo que ya existe en otros lugares y sin necesidad de expandir la frontera tecnológica.<sup>2</sup> Algunos países, sea por las políticas que se aplican o porque los esquemas institucionales son favorables, pueden aprovechar las ventajas de encontrarse dentro de la frontera tecnológica; otros, en cambio, no pueden hacerlo. Sin embargo, la introducción de productos que existen en otros lugares constituye una innovación que puede imitarse con facilidad y esto es, precisamente, lo que impulsa el crecimiento económico acelerado. La falta de capacidad para recoger los beneficios del descubrimiento es también la principal falla de mercado que es preciso abordar si se busca el crecimiento de una economía de esas características.

No existe función de la producción agregada ni cambio tecnológico alguno que no sean los incorporados en la introducción de bienes nuevos y más complejos. La producción agregada es la suma del valor de producción de todos los bienes que se fabrican en la economía. Por ejemplo, considérese una economía que elabora un producto tradicional como el azúcar, utilizando tierra y mano de obra. El precio del azúcar es la unidad de cuentas de esta economía. La introducción de cualquier producto nuevo es resultado de una idea, en el sentido del “autodescubrimiento” a que aluden Hausmann y Rodrik (2003); para ser rentable, toda idea nueva requiere la existencia de bienes públicos específicos del sector (que pueden denominarse “infraestructura”). Por lo tanto, el crecimiento económico en el contexto de un país en desarrollo se ve obstaculizado por una externalidad de información —porque quienes introducen una idea nueva no pueden cosechar todos sus beneficios— y por un problema de coordinación —puesto que si el requisito de infraestructura no se cumple, las ideas nuevas no pueden ser rentables—.

Siguiendo a Romer (1993), la producción agregada es la suma de todos los bienes producidos. Supongamos que la dotación de factores consiste en tierra ( $T$ ), mano

<sup>2</sup> Es por esta razón que tiene tan poco sentido calcular la productividad total de los factores en las economías en desarrollo.

de obra no calificada ( $L$ ) y capital humano inicial ( $H_0$ ). Para producir azúcar se requiere tierra y mano de obra, pero no capital humano; todos los bienes modernos emplean mano de obra y capital humano, pero no tierra. Hay una oferta ilimitada de mano de obra no calificada en el sentido de Lewis (1954), por lo que no es necesario preocuparse de tropezar con escasez de mano de obra y los salarios se fijan en función del nivel de subsistencia ( $\bar{w}$ ).

$$Y = F(T, L_T) + \sum_j \sum_i p_{ij} G_{ij}(L_{ij}, H_{ij}; A_{ij}, B_j) \quad (1)$$

donde

$$\begin{aligned} B_j &= 0, A_{ij} = 0 \\ B_j &= 1, A_{ij} = 0, 1 \\ j &= 1, \dots, n \\ i &= 1, \dots, m \end{aligned}$$

Para que exista producción de un bien  $G_{ij}$ , la economía debe contar con infraestructura de apoyo ( $B_j = 1$ ), condición que es necesaria pero no suficiente. Para que lo sea, un empresario debe estar utilizando la idea ( $A_{ij} = 1$ ). Si el sector carece de la infraestructura necesaria, no puede haber producción ( $A_{ij} = 0$ ). En este modelo, la inversión en infraestructura es una decisión del sector público. El crecimiento ocurre mediante la introducción de productos nuevos o la inversión en bienes no tradicionales existentes. Se parte de la base de que la producción de azúcar no aumenta.<sup>3</sup> Este modelo capta los aspectos fundamentales de la experiencia de países tan distintos como la República de Corea (Amsden, 1989), la provincia china de Taiwán (Wade, 1990), Mauricio (Wellisz y Lam Shin Saw, 1993), Finlandia (Jäntti, Saari y Vartiainen, 2005) y Chile (Agosin, 1999; Agosin y Bravo-Ortega, 2007).

El capital humano —salvo la dotación inicial de factores— consiste en la capacitación en el empleo. No hay capital humano propio de la empresa, es decir, los trabajadores calificados pueden migrar a otros sectores modernos de la economía sin que ello implique costos de reconversión. Los trabajadores calificados existentes capacitan a otros. Por lo tanto, el incremento del capital humano en un período determinado es proporcional a la dotación inicial más el capital humano que se emplea en

el sector moderno de la economía. Esta también puede importar capital humano mediante la inversión extranjera directa.<sup>4</sup> Desde el punto de vista formal, algunos de los productos ( $G_{ij}$ ) pueden traer consigo el capital humano ( $H_{ij}$ ) necesario para fabricarlos.

$$\dot{H} = \mu(H_0 + \sum_j \sum_i H_{ij}) \quad (2)$$

Las ideas nuevas son clave para el crecimiento de esta economía. Dado que muchas son variaciones de las existentes, ellas —y los nuevos sectores de producción— son función del número de ideas que se explotan en la economía ( $A_{nm}$ ) y del acervo de capital humano.

$$\dot{A} = J \left( A_{nm}; H_0 + \sum_j \sum_i H_{ij} \right) \quad (3)$$

El sector público construye la infraestructura específica del sector que permite introducir ideas nuevas. Se parte de los siguientes supuestos: i) el presupuesto del sector público es equilibrado, ii) todos los ingresos provienen de los impuestos sobre las utilidades que generan tanto los sectores modernos como la producción de azúcar, iii) los gastos del gobierno corresponden sea a las inversiones en nuevos proyectos de infraestructura o al consumo ( $C_G$ ) y iv) el costo de cada proyecto de infraestructura es el mismo (e igual a  $\lambda$ ). A partir del equilibrio presupuestario del sector público puede obtenerse el número de nuevos proyectos de infraestructura emprendidos:

$$\dot{B} = (\tau / \lambda) \left( \pi_s + \sum_j \sum_i \pi_{ij} \right) - C_G / \lambda \quad (4)$$

En este modelo, los nuevos proyectos de infraestructura generan crecimiento. Sin embargo, como deben financiarse mediante ingresos tributarios y la tasa impositiva disminuye las utilidades netas de las empresas del sector moderno, hay una compensación (*trade-off*) entre los nuevos proyectos de infraestructura y la inversión de las empresas existentes en el sector moderno, ya que la inversión se financia con las utilidades no distribuidas.<sup>5</sup> Se parte de la base de que en el

<sup>3</sup> Otro supuesto es que la producción de azúcar aumenta de acuerdo con la demanda mundial, es decir, a la tasa de crecimiento de la producción mundial multiplicada por la elasticidad de la demanda en función del ingreso, que generalmente es mucho menor que la unidad.

<sup>4</sup> Este es uno de los roles que Romer (1993) le asigna a la inversión extranjera directa en la formulación original del modelo.

<sup>5</sup> Como se verá más adelante, se ha partido del supuesto simplificador de que en esta economía no hay capital y que la producción nueva

sector moderno el total de utilidades una vez deducidos los impuestos se reinvierte en las empresas existentes. Las ganancias de la producción de azúcar, descontados los impuestos, se consumen.

¿Cuándo se introducirá un producto nuevo en la economía? Supongamos que un empresario potencial toma prestado un capital  $C_0$  en un período 0 para recopilar información sobre la introducción de una idea nueva en la economía. Este empresario también sabe que necesita un capital  $C_1$  para que el proyecto funcione y que pedirá un préstamo en el período 1 únicamente si después de obtener la información necesaria el proyecto resulta ser rentable. El proyecto produce una utilidad de  $\pi_{ij}$  en el período 2, pero en el período 1 todos los posibles empresarios llegan a conocer la información que se necesita para asegurar que el proyecto sea rentable.<sup>6</sup>

Desde el punto de vista formal, y suponiendo neutralidad de riesgo, el empresario decidirá recopilar información sobre el proyecto si las utilidades esperadas una vez descontados los impuestos en el período 2 son superiores a los costos de búsqueda en el período 0 y a los costos de inversión de capital en el período 1:

$$(1 - \tau)E(\pi_{ij}) \geq C_0(1 + r + \varphi)^2 + C_1(1 + r + \varphi) \quad (5)$$

donde  $r$  es la tasa de interés internacional y  $\varphi$  la prima nacional por concepto de riesgo, o bien  $r$  puede interpretarse como la tasa de depósito bancario y  $\varphi$  como el margen de intermediación entre las tasas activas y pasivas.

Si las utilidades esperadas se distribuyen en forma normal, con un número suficientemente elevado de repeticiones, en promedio las utilidades obtenidas serían equivalentes a las esperadas. Todos los empresarios obtienen la información de la misma fuente. Algunos tendrán beneficios que satisfacen la condición (5) y otros no los tendrán.

La situación de un inversionista imitador (*copycat investor*) es mucho más favorable, porque puede esperar hasta comprobar qué proyectos son rentables. Para un

inversionista de este tipo, la condición para hacer una inversión en el sector  $A_{ij}$  que ha resultado rentable es:

$$(1 - \tau)\bar{\pi}_{ij} \geq C_1(1 + r + \varphi) \quad (6)$$

Esto significa que vale la pena esperar hasta que otros hagan el descubrimiento, por lo que habrá inversiones subóptimas en descubrimientos.

Los descubrimientos pueden ser de dos tipos, uno de los cuales ya ha sido destacado por Hausmann y Rodrik (2003): el descubrimiento de los costos, que se relaciona con la información sobre los coeficientes de insumo-producto del sector. Para simplificar, se supone que estos coeficientes son fijos. De hecho, un problema de la relación entre el costo y el descubrimiento revela que el empresario debe formarse expectativas con respecto a estos coeficientes que *ex post* pueden o no tener los valores esperados *ex ante*. Si se simplifica la notación, eliminando los subíndices de modo que  $C = C_0(1 + r + \varphi)^2 + C_1(1 + r + \varphi)$ :

$$(1 - \tau)E(\pi) = (1 - \tau)[p - \bar{w}E(l) - sE(h)]G \geq C \quad (7)$$

Los niveles máximos de  $l$ ,  $h$  que arrojan una utilidad positiva superior al valor de la inversión  $C$ , pueden representarse convirtiendo (9) en una igualdad. Habrá inversión si los valores combinados de  $l$  y  $h$  se encuentran dentro del triángulo del gráfico 1, en que  $\bar{c} = p - C / [G(1 - \tau)]$ .<sup>7</sup>

Si el empresario obtiene coeficientes de insumo-producto que no caen dentro del triángulo, la inversión no será rentable. Además, como cada empresario es pequeño, no toma en cuenta las repercusiones de su inversión en la tasa salarial de los trabajadores calificados. Sin embargo, uno de los efectos del descubrimiento de los costos será que las inversiones que realicen los imitadores presionarán estos salarios al alza, reduciendo *ex post* la rentabilidad sobre el capital del inversionista inicial. Un incremento del salario de los trabajadores calificados se traducirá en un movimiento hacia el interior de la frontera de insumo-producto, pero solo en el eje  $h$ , como se describe mediante la línea punteada del gráfico 1.

Asimismo, en determinadas circunstancias, si los productores del país en general enfrentan una curva de

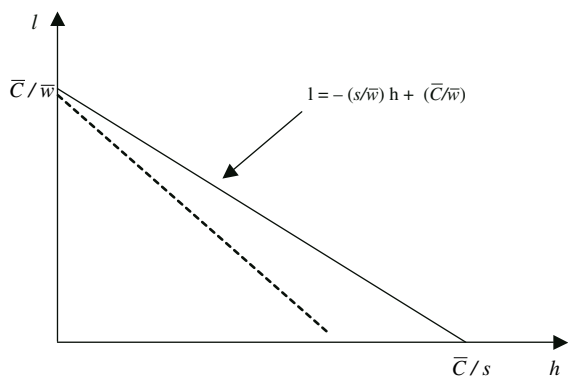
requiere un adelanto —digamos, para contratar trabajadores calificados y no calificados— que se reembolsa en el período siguiente. En el caso de los iniciadores, hay una inversión adicional para recabar información.

<sup>6</sup> Este es un escenario algo diferente al empleado por Hausmann y Rodrik (2003). Su modelo requiere de un período de monopolio para que el innovador pueda percibir una renta. En el caso propuesto, en cambio, solamente es necesario que las posibles utilidades del proyecto sean suficientes como para cubrir al menos el costo de la búsqueda y de la puesta en marcha de la producción.

<sup>7</sup> Para que el problema tenga una solución adecuada,  $\bar{c} / \bar{w}, \bar{c} / s$  deben ser positivos.

GRÁFICO 1

## La frontera de insumo-producto



Fuente: elaboración propia.

demanda descendente, el precio del producto puede bajar.<sup>8</sup> En este caso, toda la frontera de insumo-producto se acercará hacia el punto de origen. Si aumenta la tasa impositiva, la frontera de insumo-producto también se trasladará hacia el interior, lo que hará menos probable la inversión en descubrimiento.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, hay otro tipo de descubrimiento, que es el descubrimiento de la demanda. Es posible que los empresarios conozcan la estructura de costos de un producto determinado, pero no estén seguros de que puedan venderlo en el exterior. Una vez que se ha creado un mercado para el producto en el extranjero, otros productores pueden aprovechar el descubrimiento sin incurrir en los costos de apertura del mercado. En este caso, la decisión de inversión será como sigue:

$$(1 - \tau)E(\pi) = (1 - \tau)[E(p) - \bar{w}l - sh]G \geq C \quad (8)$$

En este caso, hay un precio mínimo que hace que la empresa sea rentable y que se da cuando la expresión (8) se convierte en igualdad. A medida que los imitadores ingresan en el mercado del producto descubierto, se ofrecerán mayores salarios a los trabajadores calificados y el precio del producto puede disminuir, lo que en condiciones de equilibrio reduce las utilidades tanto de los iniciadores como de los imitadores y se desalientan los descubrimientos.

Por lo tanto, se aprecia que las utilidades de los iniciadores se ven menoscabadas por las acciones de los seguidores, ya sea por el aumento de la remuneración de

los factores o por la reducción del precio del producto. Sin embargo, el origen de la falla del mercado sigue siendo el mismo: el innovador inicial asume riesgos que, en caso de obtener buenos resultados, se traducen en beneficios que otros logran más fácilmente. Por lo tanto, vale la pena esperar que otros hagan el descubrimiento y la oferta de autodescubrimientos será inferior al nivel óptimo.

Este modelo posee propiedades interesantes. Cuando lo único que se produce es azúcar, las posibilidades de abrir nuevos sectores se limitan a los recursos que el gobierno puede obtener de los impuestos que gravan las utilidades de este producto que, en todo caso, no se reinvierten. Por lo tanto, se justificaría ejercer presión sobre las utilidades del sector tradicional, lo que (en el modelo) provocaría una disminución del consumo y un aumento de la inversión en infraestructura específica a otros sectores (nuevos) de la economía. En todo caso, el potencial para introducir productos nuevos en la economía se ve limitado por la estrechez de la base impositiva. A medida que la base se amplía con la apertura de nuevos sectores, el gobierno puede financiar nuevos proyectos de infraestructura, lo que acelera el crecimiento. Sin embargo, existe una disyuntiva entre construir infraestructura nueva y la apertura de nuevos sectores, por una parte, y la inversión del sector privado en los sectores modernos existentes, por otra.

La formación de capital humano es consecuencia de la introducción de ideas nuevas y de la capacitación de trabajadores no calificados por parte de los que ya están capacitados. Una tasa de inversión elevada en capital humano (que en nuestro modelo tiene el efecto de aumentar  $\mu$ ) puede aliviar las presiones sobre el salario de los trabajadores calificados que es la consecuencia de la inversión en el sector moderno y del descubrimiento de nuevos productos. Además, cuanto más elevada sea la tasa de acumulación de capital humano, más elevado será el ritmo de descubrimientos nuevos.

En este modelo, el gobierno cumple tres funciones: invertir en infraestructura destinada a sectores específicos inexistentes, lo que permite hacer descubrimientos; subsidiar el costo de los descubrimientos, debido a la falla de mercado originada en la información, y elevar la tasa de formación de trabajadores calificados (supuestamente, elevando el valor de  $\mu$ ).<sup>9</sup> Como ya se señaló, debería equilibrar la necesidad de inversión pública con la carga que suponen los impuestos a la inversión en el sector moderno, que se financia en gran medida a partir de utilidades no distribuidas.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Este caso dista mucho de ser hipotético. En Chile, el descubrimiento de la exportación de kiwis en la década de 1970 llevó en pocos años al colapso de los precios internacionales del producto, situación de la cual los productores nacionales no se recuperaron hasta fines de los años ochenta.

<sup>9</sup> El costo de los dos últimos no se incluyeron como factor del modelo.

<sup>10</sup> Se supone que la inversión en los sectores modernos existentes se financia a partir de las utilidades retenidas, pero que los recursos para establecer un nuevo sector se piden prestados.

El modelo puede dar cuenta de varias de las restricciones al crecimiento a que aluden los trabajos sobre el tema y puede utilizarse para ilustrar la aplicación del enfoque del árbol de decisión que emplean Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). Por ejemplo, el crecimiento puede verse limitado por un elevado costo de financiamiento, lo que se reflejaría en una elevada brecha de las tasas de interés ( $\mu$ ), que a su vez aumenta el umbral de utilidades esperadas necesarias para realizar actividades de descubrimiento.<sup>11</sup> Es posible que la economía no esté generando suficiente crecimiento a partir del descubrimiento debido a la baja apropiabilidad de la rentabilidad de este. Ello podría ocurrir si la tasa impositiva es demasiado elevada, lo que reduciría la tasa de rentabilidad de las inversiones en productos nuevos.<sup>12</sup> Si bien los impuestos financian la inversión en infraestructura, también pueden financiar el consumo. La tasa de formación de nuevas capacidades laborales puede ser demasiado baja para evitar que los salarios de los

trabajadores calificados aumenten a niveles que frenen la inversión. Esto se reflejaría en un bajo valor de  $\mu$  en la ecuación (2).

Es posible que lo anterior explique por qué algunas economías logran crecer más rápido que otras: pueden subsidiar las actividades de descubrimiento de diversas maneras; mantener los costos de endeudamiento en niveles bajos, ya sea mediante políticas que profundizan los mercados financieros u orientando el crédito hacia los empresarios exitosos (véase Amsden (1989) en relación con la experiencia coreana); utilizar los ingresos del gobierno para la inversión más que para el consumo; mantener las tasas impositivas en un nivel razonable o invertir en la acumulación de capital humano. La mayoría de los países asiáticos que muestran buenos resultados han hecho algunas o todas estas cosas, pero los países de América Latina no han llevado a cabo un número suficiente de ellas para asegurar que la tasa de autodescubrimiento sea adecuada.

## IV

### Comercio y crecimiento en algunos países de América Latina y Asia, 1980-2003<sup>13</sup>

En esta sección se muestra la viabilidad de la hipótesis que vincula la diversificación de las exportaciones y el crecimiento a la luz de la experiencia reciente de Asia oriental y América Latina. Como se observa en el cuadro 1, en el período 1981-2003 el número de exportadores asiáticos de manufacturas creció mucho más rápidamente que el de latinoamericanos. La producción y las exportaciones de Asia se duplicaron con creces en relación con las de América Latina. Incluso si se excluye la década de 1980, es decir, la “década perdida” de esta última región, las diferencias también se aplican al período que va desde 1990, si bien las tasas medias de crecimiento de la producción y las exportaciones de Asia son algo inferiores al doble de las registradas en América Latina. En el gráfico 2 se observa que estos promedios no son accidentales desde el punto de vista

estadístico, dado que el mismo patrón se repite a nivel nacional: todos los países asiáticos muestran tasas más elevadas de crecimiento tanto del PIB como de las exportaciones. Aun durante el período 1991-2003 el país de tasa más elevada de crecimiento del PIB en América Latina (Chile) fue superado por cinco de los 10 países asiáticos incluidos en la muestra.

Lo que resulta interesante de estas cifras es que los países asiáticos crecieron de manera sistemáticamente más acelerada que los latinoamericanos, tanto respecto del PIB como de las exportaciones. De hecho, la relación entre el crecimiento del PIB y el de las exportaciones es casi idéntica en ambas regiones en los dos períodos analizados, pero como se indica más adelante, las exportaciones de los países asiáticos no solo aumentaron más rápidamente, sino que fueron de mejor “calidad”, es decir, bastante más diversificadas.

<sup>11</sup> Si el problema es la falta de crédito para emprender nuevos proyectos, entonces  $\mu$  es, efectivamente, infinita.

<sup>12</sup> Cabe recordar que los impuestos que gravan las utilidades del azúcar no tienen importancia, porque se consumen, pero si ellos fueran elevados, afectarían las utilidades tanto de los productos tradicionales como de los productos nuevos. La tributación sobre estos últimos desincentiva la inversión porque disminuye la posibilidad de apropiarse de los rendimientos.

<sup>13</sup> En el período 2004-2007 se registró un alza sin precedentes de los precios de los productos básicos que sin duda contribuyó a elevar los índices de Hirschman-Herfindahl de América Latina a un nivel muy superior al “normal” para la región.

Por cierto, esto no significa que la velocidad con que aumentan las exportaciones sea la clave para explicar el éxito de las economías asiáticas en comparación con sus contrapartes de América Latina, puesto que existen

muchas otras diferencias, pero es indudable que el crecimiento más rápido de las exportaciones y su mayor diversificación, así como los factores que subyacen a estos fenómenos, deben haber influido.

CUADRO 1

**América Latina y el Caribe y Asia (países seleccionados): crecimiento del PIB y de las exportaciones, 1981-2003**

(En porcentajes de variación anual del PIB y de las exportaciones reales de bienes y servicios)

	1981-2003		1991-2003	
	PIB	Exportaciones	PIB	Exportaciones
Tasas de crecimiento				
América Latina y el Caribe	2,4	5,3	3,0	6,2
Asia	5,9	11,1	5,5	11,7
Relación entre el PIB y la elasticidad de las exportaciones				
América Latina y el Caribe		0,49		0,45
Asia		0,47		0,53

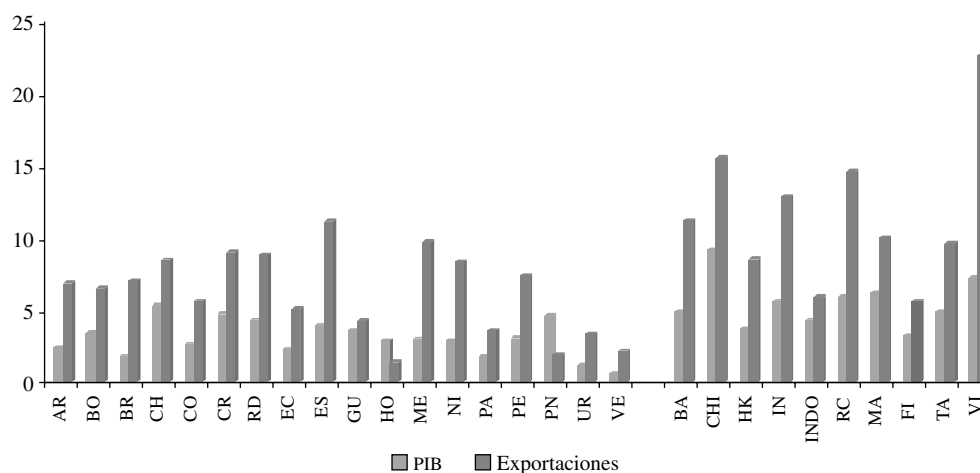
Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Nota: Las exportaciones comprenden las exportaciones reales de bienes y servicios (valores nominales deflactados según el deflactor del PIB pertinente). Los países analizados son: en América Latina y el Caribe, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay; en Asia, Bangladesh, China, Filipinas, Hong Kong (RAE), India, Indonesia, Malasia, República de Corea, Tailandia y Vietnam.

GRÁFICO 2

**América Latina y el Caribe y Asia (países seleccionados): crecimiento del PIB y de las exportaciones de bienes y servicios, 1991-2003**

(En porcentajes de la tasa media anual de crecimiento)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Nota: Se utilizaron las siguientes abreviaturas: para los países de América Latina y el Caribe, Argentina (AR), Bolivia (BO), Brasil (BR), Chile (CH), Colombia (CO), Costa Rica (CR), República Dominicana (RD), Ecuador (EC), El Salvador (ES), Guatemala (GU), Honduras (HO), México (ME), Nicaragua (NI), Paraguay (PA), Perú (PE), Panamá (PN), Uruguay (UR) y República Bolivariana de Venezuela (VE); para los asiáticos, Bangladesh (BA), China (CHI), Región Administrativa Especial de Hong Kong (HK), India (IN), Indonesia (INDO), República de Corea (RC), Malasia (MA), Filipinas (FI), Tailandia (TA) y Vietnam (VI).

Todo indica que la diversificación de la producción y de las exportaciones ha sido un rasgo del patrón de desarrollo de Asia. El indicador de la diversificación de la producción y de las exportaciones que se emplea en este estudio es el índice de Hirschman-Herfindahl (HHI)<sup>14</sup> del *Handbook of Trade and Development Statistics* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se mide en el nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Este indicador capta, si bien de manera imperfecta, la diversificación tanto horizontal como vertical. Por diversificación vertical se entiende, por ejemplo, el cambio de exportar productos básicos a exportar manufacturas, mientras que la horizontal se

refiere a la ampliación de la canasta de exportaciones mediante la diversificación de los productos dentro de una misma categoría, como pasar de la exportación de uva con semilla a la de uva sin semilla, o del café para consumo general al café gourmet.

Como puede verse en el cuadro 2, en 1980 el índice de Hirschman-Herfindahl de las economías de Asia fue, en promedio, muy inferior al de los países de América Latina; durante el período que va hasta 2002, el índice disminuyó sistemáticamente en todas las economías asiáticas, con excepción de la provincia china de Taiwán y de la República de Corea, donde llegó a su punto más bajo en 1992.<sup>15</sup> Sin embargo, en 2002 estas dos últimas

<sup>14</sup> El índice de Hirschman-Herfindahl correspondiente al país  $j$  se define de la siguiente manera:  $HHI_j = \sum_i \left(\frac{x_{ij}}{x_j}\right)^2$ , donde  $x_{ij}$  es el valor de las exportaciones del producto  $i$  por parte del país  $j$  y  $x_j$  representa el valor total de las exportaciones del país  $j$ .

<sup>15</sup> Estas dos economías tienen el ingreso per cápita más elevado de todos los países de ingreso medio de la muestra, sea de Asia y de América Latina. De hecho, el Fondo Monetario Internacional las clasifica como economías desarrolladas. Quizás el aumento del índice de Hirschman-Herfindahl demuestra la relación en forma de U entre la concentración industrial y los niveles encontrados por Imbs y Wacziarg (2003).

CUADRO 2

**América Latina (países seleccionados) y exportadores asiáticos de manufacturas:  
índice de concentración de las exportaciones de Hirschman-Herfindahl, 1980-2002**

	1980	1986	1992	1998	2002
<i>América Latina</i> <sup>a</sup>	0,36	0,40	0,30	0,26	0,25
Argentina	0,15	0,17	0,15	0,13	0,14
Bolivia	0,39	0,52	0,32	0,20	0,25
Brasil	0,15	0,12	0,09	0,09	0,09
Chile	0,41	0,37	0,31	0,28	0,27
Colombia	0,58	0,58	0,24	0,25	0,22
Costa Rica	0,32	0,39	0,30	0,19	0,21
Ecuador	0,55	0,45	0,47	0,35	0,39
El Salvador	0,38	0,71	0,24	0,24	0,13
Guatemala	0,31	0,47	0,22	0,24	0,19
Honduras	0,37	0,50	0,46	0,44	0,20
México	0,48	0,27	0,15	0,11	0,13
Nicaragua	0,37	0,52	0,29	0,32	0,18
Panamá	0,26	0,37	0,45	0,30	0,31
Paraguay	0,28	0,40	0,36	0,43	0,38
Perú	0,26	0,25	0,27	0,22	0,25
Uruguay	0,24	0,20	0,18	0,17	0,19
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,67	0,57	0,56	0,49	0,75
<i>Exportadores asiáticos de manufacturas</i> <sup>a</sup>	0,22	0,17	0,13	0,14	0,14
China	...	0,17	0,08	0,07	0,09
Hong Kong (RAE)	0,16	0,16	0,15	0,18	0,12
Provincia china de Taiwán	0,12	0,10	0,09	0,14	0,15
India	0,11	0,16	0,14	0,14	0,13
Indonesia	0,53	0,34	0,19	0,16	0,12
República de Corea	0,09	0,10	0,11	0,15	0,15
Malasia	0,30	0,23	0,16	0,20	0,22
Tailandia	0,20	0,14	0,09	0,11	...

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of Trade and Development Statistics*, Ginebra.

<sup>a</sup> Promedio sin ponderar de los países analizados.

economías mostraron un índice inferior al de la mayoría de las latinoamericanas. En Indonesia, país cuyas exportaciones en 1980 se concentraban marcadamente en el petróleo, el índice experimentó una caída drástica en el período 1980-2002, de 0,53 a 0,12. Del mismo modo, pese a que en China el índice fue bastante bajo en 1986, tuvo un descenso importante y llegó a menos de 0,10, nivel observado en gran parte de los países desarrollados. La mayoría de los exportadores asiáticos de manufacturas se está acercando rápidamente a niveles del índice de Hirschman-Herfindahl similares a los de los países desarrollados.

Varios países de América Latina han diversificado sus exportaciones. Particularmente destacable ha sido el descenso del índice de Hirschman-Herfindahl en México, Colombia y, en menor medida, Chile. En la Argentina, pese a que el índice se mantuvo en un nivel bajo a lo largo del período 1980-2002, sus exportaciones

siguen estando más concentradas que las de los países exportadores de manufacturas de Asia.

Si se examina el número de productos exportados en el nivel de tres dígitos de la CUCI, se observa prácticamente el mismo panorama (véase el cuadro 3). El número máximo de posiciones en esta clasificación es 239 y casi todos los países de Asia se acercan rápidamente a esa cifra. Si bien en América Latina también se advierte un incremento del número de productos exportados, este ha sido más moderado, por lo que en promedio continúa situándose aproximadamente en la mitad del máximo.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Un aspecto curioso que revelan las cifras es que el número de productos exportados por la mayoría de los países latinoamericanos disminuyó durante la primera mitad de la década de 1980. Este pudo haber sido otro efecto de la crisis de la deuda.

CUADRO 3

**América Latina (países seleccionados) y exportadores asiáticos de manufacturas: número de productos exportados, 1980-2002**  
(Al nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional)

	1980	1986	1992	1998	2002
<i>América Latina<sup>a</sup></i>	141	112	142	163	169
Argentina	198	201	211	221	220
Bolivia	47	42	82	119	130
Brasil	225	213	219	222	225
Chile	181	147	195	209	201
Colombia	162	149	189	197	201
Costa Rica	144	113	142	179	175
Ecuador	80	53	116	148	151
El Salvador	116	86	113	149	164
Guatemala	168	121	137	167	168
Honduras	99	56	90	120	131
México	201	208	221	229	229
Nicaragua	97	41	63	86	137
Panamá	136	64	75	88	120
Paraguay	63	24	61	90	94
Perú	176	135	162	187	190
Uruguay	156	130	149	166	150
Venezuela (Rep. Bol. de)	153	128	193	196	194
<i>Exportadores asiáticos de manufacturas<sup>a</sup></i>	189	182	212	217	225
China	...	90	233	232	233
Hong Kong (RAE)	164	165	175	179	227
Provincia china de Taiwán	210	214	219	221	219
India	211	205	214	222	227
Indonesia	144	154	208	216	227
República de Corea	207	212	215	220	217
Malasia	214	217	222	227	224
Tailandia	176	197	211	222	...

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of Trade and Development Statistics*, Ginebra.

<sup>a</sup> Promedio sin ponderar de los países analizados.

## V

## Evidencias a favor del efecto cartera

De acuerdo con el efecto cartera de la diversificación de la producción y las exportaciones en el crecimiento, la diversificación de las exportaciones debería relacionarse con un crecimiento más acelerado. Si existiera el efecto cartera, las relaciones de causalidad serían las que se resumen en el gráfico 3. La diversificación de las exportaciones se vincula directamente con el crecimiento mediante sus efectos en la reducción de la varianza del crecimiento de las exportaciones y del PIB. Como se señaló, una menor volatilidad del crecimiento del PIB debería tener efectos positivos en este crecimiento.

Los datos disponibles para el período 1980-2003 no contradicen estas hipótesis. La información del gráfico 3 podría llevar a pensar que la diversificación de las exportaciones y la varianza del crecimiento de las exportaciones están inversamente relacionadas, que hay una relación directa entre la varianza del crecimiento de las exportaciones y la varianza del crecimiento del PIB, y una correlación negativa entre la varianza

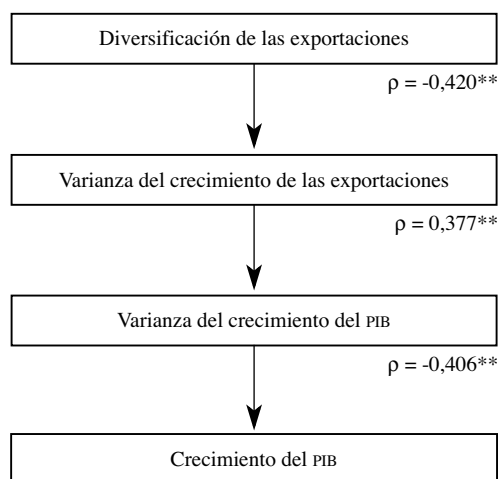
del crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento de este.<sup>17</sup>

Esto es precisamente lo que muestran los datos (véase el gráfico 3). Todos los coeficientes de correlación tienen el signo esperado y son significativamente diferentes de cero al 1% de significancia. La diversificación de las exportaciones se mide como  $DIV = 1 - HHI$ . Existe una fuerte relación entre los aumentos de valor de  $DIV$  y las disminuciones de la varianza del crecimiento de las exportaciones. A su vez, una menor varianza de este último se vincula en gran medida con una menor varianza del crecimiento del PIB. Por último, una menor varianza del crecimiento del PIB se relaciona marcadamente con un mayor crecimiento del PIB.

Estas correlaciones simples no constituyen prueba del efecto cartera, pero indican que este es enteramente posible.

<sup>17</sup> Parte de los efectos de una volatilidad elevada del PIB en su tasa de crecimiento podrían obedecer a las repercusiones de la volatilidad en la inversión. Es posible que la volatilidad elevada del PIB se tradujera en bajas tasas de inversión, siendo la escasa inversión la causa de la lentitud del crecimiento.

GRÁFICO 3

Efecto cartera de la diversificación de las exportaciones en el crecimiento, 1980-2003<sup>a</sup>

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/> y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of Trade and Development Statistics*, Ginebra.

<sup>a</sup> Los valores de  $\rho$  representan los coeficientes de correlación entre las variables de los dos recuadros adyacentes. Todos son significativos al nivel del 1%. Los datos utilizados corresponden a 106 países en el período 1980-2003. El crecimiento de las exportaciones se refiere a los bienes y servicios en dólares de 2000. Los datos de crecimiento del PIB se miden en dólares de 2000.

## VI

### Datos empíricos sobre el crecimiento: ¿tiene alguna influencia la diversificación de las exportaciones?

En esta sección se analiza si en alguna medida la diversificación de las exportaciones sirve de explicación en un modelo empírico parsimonioso de crecimiento. Se sometieron a prueba dos variables diferentes, representativas de la diversificación de la producción y las exportaciones: una de ellas fue la variable *DIV* por sí sola y la segunda el crecimiento de las exportaciones per cápita ponderado por el grado de diversificación de las mismas. Es decir, se interactuó la variable *DIV* con el crecimiento de las exportaciones per cápita ( $RX*DIV$ ). Como se señala más adelante, si bien la variable *DIV* tiene el signo correcto y es altamente significativa, es la variable interactiva la de mayor valor explicativo. La impresión al incluir esta variable es que la diversificación influye más cuando las exportaciones de un país crecen rápidamente y no cuando la variable se da por sí sola. Cabe destacar la diferencia entre Colombia y Malasia: ambos países cerraron el año 2002 con una variable *DIV* de 0,78 (*HHI* de 0,22), pero las exportaciones de Malasia crecieron a una tasa del 10,7% en el período 1980-2003, mientras que las de Colombia solo aumentaron a una tasa media del 5,7%. Las exportaciones per cápita de Malasia, ponderadas en función de la diversificación, crecieron a una tasa anual media del 5,9%, mientras que las de Colombia lo hicieron tan solo un 2,5%. El crecimiento del PIB de Malasia promedió el 6,4%, mientras en Colombia solo llegó al 3,1%.

La estrategia de estimación es agregar *DIV* y  $RX*DIV$  a un modelo empírico estándar del crecimiento per cápita. Las variables consideradas fueron el PIB inicial per cápita, la apertura inicial (el comercio internacional como porcentaje del PIB), el promedio de formación de capital fijo durante el período y el índice correspondiente al imperio de la ley de la base de datos de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).<sup>18</sup> El modelo se estima mediante los métodos de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y variables instrumentales (VI). Esta

última técnica se usa para corregir posibles sesgos de simultaneidad que pueden surgir de la endogeneidad de la tasa de crecimiento, la diversificación de las exportaciones y la tasa de inversión. Los instrumentos empleados para la tasa de inversión y las variables *DIV* y  $RX*DIV$  fueron la proporción de manufacturas en las exportaciones, el tamaño de la población y el índice del imperio de la ley.

Los resultados más sugerentes del estudio se muestran en el cuadro 4. En las ecuaciones (1) y (2) se controla solamente por los efectos del PIB per cápita inicial y la apertura. Las variables *DIV* y  $RX*DIV$  son del signo correcto y muy significativas cuando se ingresan en forma individual en la regresión. Cuando ambas se incluyen en una ecuación —que no se muestra—, el valor de *DIV* no es significativamente diferente de cero, mientras que el coeficiente relacionado con  $RX*DIV$  se mantiene casi inalterable y sigue siendo muy significativo. Resulta interesante observar que la participación del comercio en el PIB inicial no sirve para explicar las variaciones entre países de la tasa de crecimiento del PIB per cápita. El ingreso inicial per cápita tampoco es una variable explicativa sólida, puesto que la significación del coeficiente vinculado a esta variable cambia marcadamente entre las especificaciones del modelo y las técnicas de estimación. Como se verá, este resultado se altera cuando se agregan variables de control al modelo.

A continuación, se introducen los valores de *DIV* y  $RX*DIV$  en un modelo completamente especificado, que incluye la inversión bruta fija y el índice de imperio de la ley. Esto se hace en las ecuaciones (3) y (4). Se observa que este modelo parsimonioso es estadísticamente muy sólido. El PIB per cápita inicial se vuelve muy significativo, la variable de apertura sigue sin explicar en absoluto las diferencias de crecimiento entre los países y la inversión y el imperio de la ley son del signo correcto y también muy significativos. Estos resultados confirman las conclusiones a que llegan los estudios de que el crecimiento está directamente relacionado con la inversión, hipótesis que se remonta al modelo de Harrod-Domar y que también es

<sup>18</sup> También se utilizó un conjunto de controles que incluyó el promedio de años de escolaridad de la población de 15 a 64 años de edad, pero no se observó que agregaran algo a la ecuación.

CUADRO 4

**Un modelo empírico de crecimiento***(Variable dependiente: tasa anual media de crecimiento del PIB per cápita, 1980-2003)*

Variables explicativas	(1)		(2)		(3)		(4)	
	MCO	VI	MCO	VI	MCO	VI	MCO	VI
log YPC80	-0,102 (-0,87)	-0,366 (-2,57)*	-0,014 (-0,16)	-0,080 (-0,72)	-0,800 (-6,99)**	-0,717 (-5,41)**	-0,683 (-5,94)**	-0,581 (-3,92)**
TRADE80	0,006 (1,51)	0,014	0,005 (1,62)	0,006 (1,68)+	-0,001 (-0,44)	0,000 (0,01)	-0,000 (-0,01)	0,003 (0,83)
I/Y					0,192 (9,12)**	0,249 (4,88)**	0,159 (6,49)**	0,119 (3,09)**
RL					1,345 (7,30)**	0,949 (3,48)**	1,198 (6,41)**	0,911 (3,53)**
DIV	4,646 (5,12)**	12,147 (4,71)**			2,309 (3,59)**	5,05 (2,92)**		
RX*DIV			0,326 (9,37)**	0,465 (9,26)**			0,176 (5,43)**	0,312 (5,65)**
Adj. R2	0,165	-	0,427	0,365	0,655	0,608	0,677	0,640
Nº de observaciones	124	118	118	117	113	112	109	108

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea], excepto los datos del índice de Hirschman-Herfindahl, que provienen de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of Trade and Development Statistics*, Ginebra.

Notas: Los datos del PIB subyacente y de las exportaciones se miden en dólares constantes de 2000. Las exportaciones comprenden bienes y servicios. El índice de orden jurídico es de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) y se midió en 1996. No se muestra la constante; razones t entre paréntesis; estimaciones VI con sólidos errores estándar.

\* Significativamente diferente de cero en el nivel del 10%.

\*\* Significativamente diferente de cero en el nivel del 5%.

\*\*\* Significativamente diferente de cero en el nivel del 1%.

Definición de las variables:

YPC80 = PIB per cápita de 1980

TRADE80 = exportaciones más importaciones dividido por el PIB de 1980.

I/Y = formación bruta de capital fijo (promedio del período), como porcentaje del PIB.

RL = índice de imperio de la ley (1996)

DIV = índice de diversificación de las exportaciones (1- HHI); promedio del período (datos a fines de 2002).

RX\*DIV = tasa de crecimiento de las exportaciones per cápita ponderada en función de la diversificación.

Variables instrumentales empleadas para DIV, RX\*DIV e I/Y: proporción de manufacturas en el PIB, tamaño de la población y orden jurídico.

compatible con las conclusiones de algunos trabajos más recientes sobre el crecimiento endógeno.<sup>19</sup> Los resultados también respaldan el énfasis que en el último tiempo se le ha dado al papel de las instituciones como factor determinante del crecimiento. El imperio de la ley (*RL*) depende de la capacidad de los gobiernos de mantenerlo y esta a su vez obedece probablemente a la existencia de un pacto social básico. En igualdad de condiciones, si no intervienen otros factores, los países en que se percibe que el gobierno trabaja por el

bien de la sociedad en su conjunto son más capaces de mantener el orden jurídico, lo que puede explicar que un valor de *RL* más elevado se relacione positivamente con el crecimiento y que el coeficiente asociado a *RL* sea muy significativo.

Las dos variables que intentan captar la diversificación de la producción y las exportaciones (*DIV* y *RX\*DIV*) son altamente significativas, la variable interactiva más que la variable *DIV*. Cabe destacar que el modelo explica entre un 60% y dos tercios de la variación de la tasa de crecimiento del PIB per cápita entre los países. Las estimaciones por variables instrumentales elevan el valor de los coeficientes vinculados a la diversificación y al crecimiento de las exportaciones per cápita ponderado por la diversificación. En la ecuación (3), el coeficiente de *DIV* se duplica. En la ecuación (4), el coeficiente de *RX\*DIV*

<sup>19</sup> Irónicamente, los economistas redescubrieron a Harrod-Domar en el modelo AK, pero como no tienen mucha memoria histórica, nadie ha reparado en que este último no es más que el modelo Harrod-Domar en un nuevo ropaje. Dado que gran parte del crecimiento de la productividad en los países en desarrollo se encuentra integrado a la maquinaria importada, la importancia de la inversión parece ser aún mayor para este grupo de países que para las economías desarrolladas.

también aumenta casi un 100%. Al mismo tiempo, los coeficientes de las demás variables siguen siendo más o menos estables cuando se pasa de las estimaciones MCO a las VI. Esto parecería apoyar la impresión de

que la diversificación de las exportaciones, en cualquiera de sus dos formulaciones, ha contribuido de manera considerable a las diferencias en materia de crecimiento entre Asia y América Latina.

## VII

### Las diferencias en materia de crecimiento:

### ¿en qué medida se explican por la diversificación de la producción y las exportaciones?

Aunque los coeficientes relacionados con los indicadores sustitutivos propuestos de diversificación de la producción y las exportaciones sean estadísticamente significativos, es posible que no ayuden mucho a explicar las diferencias de crecimiento. Mediante un sencillo ejercicio en que se utilizan los valores medios regionales de *DIV*, *RX\*DIV*, *I/Y* y *RL* es posible demostrar que las dos variables de diversificación de la producción y las exportaciones explican una parte cuantitativamente importante de la diferencia en materia de crecimiento que se da entre los exportadores de manufacturas de Asia y los de América Latina.

Cabe analizar en primer lugar lo que indican las principales variables empleadas acerca de estas variables que supuestamente explican las diferencias de crecimiento. En el cuadro 5 se observa que la tasa de crecimiento del PIB per cápita era bastante sólida en los países con mejor desempeño de Asia, mientras que ella era muy modesta en los de América Latina. Los resultados de la primera región son mejores que los de la segunda respecto de todos los factores explicativos, pero sobresalen dos factores: en Asia las tasas de inversión son casi 9 puntos porcentuales del PIB más altas y el crecimiento de las exportaciones per cápita ponderado por diversificación 6,7 puntos porcentuales más elevado. Esta última diferencia obedece al hecho de que las exportaciones de Asia son considerablemente más diversificadas que las de América Latina y que, además, han crecido más rápido.

A partir de estos datos, se llevó a cabo un cálculo simple de la medida en que cada uno de los tres factores identificados más arriba —inversión, imperio de la ley y diversificación de las exportaciones— contribuye a explicar las diferencias de crecimiento entre los países de rápido crecimiento de Asia y América Latina. Los resultados se muestran en el cuadro 6. Cerca del 80% de la diferencia en las tasas de crecimiento de estas dos regiones se explica por la diferencia en las tasas de inversión, el imperio de la ley y la diversificación de las exportaciones. Si se emplean los coeficientes de la ecuación (3) en el cuadro 4 (estimación IV), el principal factor explicativo de las diferencias en el crecimiento resulta ser la inversión, mientras que la diversificación aporta 0,7 puntos porcentuales, que no dejan de ser significativos, al mejor desempeño asiático. Cuando se emplean los coeficientes de la ecuación (4), el crecimiento de las exportaciones per cápita ponderado por la diversificación se transforma en el factor explicativo más importante de las diferencias de crecimiento. Este factor, por sí solo, explica casi el 50% de la diferencia en la tasa de crecimiento de los países de rápido incremento de las exportaciones de manufacturas de Asia y América Latina. Esto podría interpretarse como una marcada evidencia a favor de la hipótesis que vincula el aumento y la diversificación de las exportaciones con el crecimiento del producto per cápita y la inversión.

CUADRO 5

**América Latina (países seleccionados) y países de rápido crecimiento de Asia: crecimiento del PIB per cápita y algunos factores clave que explican la diferencia, 1980-2003**  
(En porcentajes, excepto los índices de RL y DIV)

Países	Tasa de crecimiento del PIB per cápita	I/Y	RL	DIV	RX*DIV
<i>América Latina</i>	0,4	20,2	-0,27	0,71	1,9
Argentina	0,3	18,1	0,28	0,86	3,4
Bolivia	-0,2	16,0	-0,66	0,73	1,3
Brasil	0,8	20,8	-0,26	0,90	5,2
Chile	3,5	21,7	1,26	0,69	4,3
Colombia	1,1	19,0	-1,04	0,70	2,5
Costa Rica	1,2	22,2	0,64	0,71	3,2
Ecuador	0,3	21,1	-0,39	0,58	2,0
El Salvador	0,0	15,3	-0,48	0,69	1,5
Guatemala	0,0	15,0	-0,64	0,75	-0,5
Honduras	-0,1	25,1	-0,85	0,62	-1,2
México	1,0	22,4	-0,12	0,82	6,5
Nicaragua	-1,3	23,9	-0,68	0,71	0,1
Panamá	1,4	21,0	-0,68	0,66	-0,1
Paraguay	0,1	24,0	-0,50	0,62	1,5
Perú	0,1	22,6	-0,35	0,75	1,7
Uruguay	0,1	14,7	0,53	0,81	3,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	-1,1	21,2	-0,66	0,41	-0,1
<i>Exportadores asiáticos de manufacturas</i>	4,8	29,0	0,32	0,85	8,6
China	8,2	36,0	-0,45	0,92	18,1
Hong Kong (RAE)	4,0	28,3	1,71	0,84	8,2
India	3,8	22,6	-0,01	0,86	6,6
Indonesia	3,7	26,8	-0,36	0,80	2,3
República de Corea	5,6	32,4	0,81	0,87	10,0
Malasia	3,6	30,7	0,85	0,80	5,9
Tailandia	4,7	31,4	0,49	0,89	3,0
Vietnam	4,7	23,6	-0,50	0,78	15,0

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [base de datos en línea], excepto los datos del índice de Hirschman-Herfindahl, que provienen de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of Trade and Development Statistics*, Ginebra.

Notas: Los datos del PIB subyacente y de las exportaciones se miden en dólares constantes de 2000. Las exportaciones comprenden bienes y servicios. El índice de orden jurídico es de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) y se midió en 1996.

Definición de las variables:

I/Y = formación bruta de capital fijo (promedio del período), como porcentaje del PIB.

RL = índice de imperio de la ley (1996).

DIV = índice de diversificación de las exportaciones (1- HHI); promedio del período (datos a fines de 2002)

RX\*DIV = tasa de crecimiento de las exportaciones per cápita ponderada en función de la diversificación.

CUADRO 6

**Exportadores de manufacturas de Asia y América Latina: explicación de las diferencias en materia de tasa de crecimiento<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

	Cálculo I	Cálculo II
<i>Diferencias en materia de crecimiento</i>	4,4	4,4
Contribución de:		
Inversión	2,2	1,0
Orden jurídico	0,6	0,5
Diversificación de las exportaciones	0,7	
Crecimiento de las exportaciones per cápita ponderado en función de la diversificación		2,1
<i>Total de los factores mencionados</i>	3,5	3,6

Fuente: resultados del cuadro 4 y datos del cuadro 5.

<sup>a</sup> En el cálculo I se emplean los coeficientes de la ecuación (3, vi); el cálculo II se basa en los coeficientes de la ecuación (4, vi).

## VIII

### Conclusiones

En este artículo se ha desarrollado un modelo teórico que intenta captar los hechos estilizados del crecimiento en las economías que no innovan por sí mismas, sino que se acercan a la frontera tecnológica agregando nuevas actividades a sus estructuras de producción y exportación. El modelo parece indicar que la diversificación de las exportaciones, en la medida en que es sintomática de la ampliación de las ventajas comparativas, es clave para el crecimiento económico.

En las secciones de este artículo que abordan los aspectos empíricos se muestra que la diversificación de las exportaciones se relaciona con un mayor crecimiento económico. Se especula que hay dos canales mediante los cuales el crecimiento diversificado de las exportaciones estimula el incremento de la producción. En este artículo uno de ellos se ha denominado efecto cartera. La diversificación de las exportaciones conduce a una menor volatilidad de las exportaciones, lo que a su vez se traduce en una menor volatilidad de la producción. Los países con economías muy inestables crecen más lentamente que los países en que las fluctuaciones cíclicas son más leves. Los datos no contradicen esta hipótesis.

El segundo efecto se refiere a los beneficios dinámicos vinculados con las medidas exitosas para diversificar las ventajas comparativas, entre las cuales se cuentan las externalidades del aprendizaje y de la información. Los resultados que aquí se presentan complementan las recientes conclusiones de Hausmann y Klinger (2007) de que el patrón de exportaciones de un país es un buen predictor de su crecimiento futuro. Los países que exportan productos relacionados con el perfil exportador de países de altos ingresos tienden a converger rápidamente hacia esos niveles de ingreso más elevados y, por lo tanto, crecen más rápido. Podría agregarse que por lo general los países de bajos ingresos tienen ventajas comparativas en un número reducido de productos, e incluso en uno solo. Es probable que los esfuerzos para lograr la diversificación respecto de las ventajas comparativas tradicionales inicien el proceso de crecimiento. Solo mediante la diversificación de la producción y las exportaciones comenzarán los derrames —verticales u horizontales— de las nuevas exportaciones. Toda nueva exportación produce información de utilidad para quienes puedan ingresar a la actividad;

el surgimiento de un sector nuevo facilita la aparición de otros en que se emplean los mismos insumos no comerciables o bienes públicos similares.

Los resultados empíricos son compatibles con este modelo. En un modelo econométrico de crecimiento comparado entre países, los indicadores sustitutivos de la diversificación de la producción y las exportaciones utilizados —tanto el grado de diversificación de las exportaciones como la interacción entre el crecimiento per cápita de las exportaciones y la diversificación de estas— son muy significativos y contribuyen en gran medida a explicar las variaciones de las tasas de crecimiento de un país a otro.

El modelo empírico muestra que hay variables distintas de la diversificación de las exportaciones que también contribuyen a explicar las diferencias de crecimiento económico entre los países. La inversión ciertamente pesa. Ya se ha señalado que las dinámicas económicas asiáticas tienen tasas de inversión bastante más elevadas que las de los países de América Latina. Es posible que la intensidad de la inversión se relacione con el crecimiento y la diversificación de las exportaciones: cuanto más diversificada es una economía, mayor la probabilidad de que haya oportunidades de inversión rentables. Asimismo, allí donde exista una marcada actividad de descubrimiento, también habrá grandes inversiones. Por último, cuanto más diversificadas sean las exportaciones, más estrechos serán los vínculos entre algunas actividades exportadoras y el resto de la economía.<sup>20</sup> En el modelo empírico que se presenta en este trabajo, cuando el crecimiento de las exportaciones ponderado por la diversificación se introduce como variable explicativa, decae marcadamente la importancia cuantitativa de la inversión, lo que puede indicar que el rápido incremento de las exportaciones unido a la diversificación es un poderoso incentivo para la inversión.

<sup>20</sup> Sin embargo, el nivel de correlación entre las variables de inversión y diversificación de las exportaciones no es tan elevado como para que su inclusión conjunta en el modelo econométrico arroje que una de ellas no es significativa. De hecho, el coeficiente de la variable de diversificación es bastante sólido ante la introducción de la variable de inversión.

## Bibliografía

- Agosin, M.R. (2007), "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America", *Growth with Equity in Latin America*, R. French-Davis y J. L. Machinea (comps.), Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- (1999), "Comercio y crecimiento en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Agosin, M.R. y C. Bravo-Ortega (2007), *The Emergence of New Successful Export Activities in Chile*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006), *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.
- (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2005), *Growth Diagnostics*, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, inédito.
- Hausmann, R. y B. Klinger (2007), "The structure of the product space and the evolution of comparative advantage", *CID Working Paper*, N° 146, Center of International Development, Universidad de Harvard, abril.
- Imbs, J. y R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Jääntti, M., J. Saari y J. Vartiainen (2005), "Country case study: Finland. Combining growth with equity", documento presentado en la WIDER Jubilee Conference (Helsinki, 16 y 17 de junio de 2005) [en línea] <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2005-3/conference-2005-3.htm>
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), "Governance matters V: governance indicators for 1996-2002", *World Bank Policy Working Paper*, N° 3630, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Lewis, W.A. (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester, The Manchester School, mayo.
- Romer, P. (1993), "Two strategies for economic development: using ideas and producing ideas", *Proceedings of the World Bank on Development Economics 1992*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Vettas, N. (2000), "Investment dynamics in markets with endogenous demands", *Journal of Industrial Economics*, vol. 48, N° 2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Wellisz, S. y P. Lam Shin Saw (1993), "Mauritius", *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Five Small Open Economies*, R. Findlay y S. Wellisz (comps.), Oxford, Oxford University Press.

## PALABRAS CLAVE

Desarrollo económico  
 Distribución del ingreso  
 Empleo  
 Productividad  
 Ingresos familiares  
 Indicadores económicos  
 Política social  
 Estrategias del desarrollo  
 Chile

# Chile: hacia un desarrollo inclusivo

*Ricardo Infante B. y Osvaldo Sunkel*

**E**n este trabajo se sugiere que Chile debe adoptar una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo que conduzca a un desarrollo inclusivo con equidad creciente, a fin de superar los efectos no deseables del tipo de crecimiento económico vigente, esto es, la persistencia de una inaceptable desigualdad de los ingresos, de los niveles y de la calidad de vida, así como la creciente sensación de exclusión social. Para abordar estos temas, primero se muestra la evolución de la desigualdad en las dos últimas décadas. A continuación, se analizan las características de la estructura productiva de la economía chilena, que se consideran un factor determinante de la desigualdad. A partir de este análisis, se proponen los lineamientos generales de una estrategia renovada que incluya explícitamente los diferentes estratos productivos y sociales del proceso de crecimiento. Finalmente, se señalan las áreas de política que serían clave para lograr un desarrollo inclusivo.

Ricardo Infante B.  
 Consultor Internacional  
 ✉ [infanter@mi.cl](mailto:infanter@mi.cl)

Osvaldo Sunkel  
 Presidente del Consejo Editorial,  
 Revista CEPAL  
 ✉ [osvaldo.sunkel@cepal.org](mailto:osvaldo.sunkel@cepal.org)

# I

## Introducción

En los últimos veinte años, Chile ha tenido un sólido crecimiento económico que se ha manifestado en una duplicación del ingreso per cápita y una notable reducción de la pobreza absoluta. Sin embargo, persiste una inaceptable desigualdad de ingresos y de los niveles y calidad de vida, al tiempo que aumenta la percepción de exclusión social. En este trabajo tratará de demostrarse que probablemente estos resultados persistirán en el futuro, a menos que se reflexione sobre las características del tipo de crecimiento económico vigente y se adopte una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo conducente a un desarrollo inclusivo con equidad creciente.

En lo que sigue se muestra —con indicadores seleccionados— la evolución de la desigualdad desde comienzos de la década de 1990. Luego se analizan en profundidad las características de la estructura productiva de la economía chilena, que se consideran un factor determinante de la desigualdad al que no se ha dado la debida importancia. A partir de este análisis se proponen los lineamientos generales de una estrategia renovada que incluya explícitamente los diferentes estratos productivos y sociales del proceso de crecimiento. Finalmente, se señalan las áreas de política que se consideran clave para lograr un desarrollo inclusivo.

# II

## El crecimiento con desigualdad

El excepcional crecimiento económico de Chile (5,5% medio anual) condujo a que su ingreso per cápita se elevara un 96% entre 1990 y 2007. Junto con la acción decidida y eficaz de las políticas sociales, ello contribuyó a que en ese período la pobreza absoluta se redujera a casi la tercera parte, del 38,6% al 13,7% (MIDEPLAN, 2007). Además, entre otros avances, se logró una inserción dinámica en el proceso de globalización y una extraordinaria expansión en materia de infraestructura y servicios públicos, así como en cobertura educacional, vivienda, salud y seguridad social.

Sin embargo, persiste un considerable déficit social. La tasa de desocupación ha seguido siendo elevada (8%), al igual que la informalidad de los ocupados (38%). En el período 1990-2006 aumentó la precariedad laboral, los trabajadores asalariados sin contrato se incrementaron del 14,3% al 17,3% del total, los que no cotizan en la seguridad social se mantuvieron en torno al 33%, creció la importancia de los contratos de corto plazo y la rotación de los puestos de trabajo continuó siendo elevada.

Además, se deterioró la participación de los trabajadores en el producto, ya que el aumento anual de los salarios reales (2,9%) fue inferior al producto interno bruto (PIB) por ocupado (3,3%). Todo ello contribuyó a que en Chile se mantuviera prácticamente inalterada la muy desigual distribución personal del ingreso que lo caracteriza: el ingreso autónomo del 20% más rico de la población supera 13 veces a aquel del 20% más pobre. Esta relación se reduce a 11,2 si se considera el ingreso monetario y a 6,8 veces si se tiene en cuenta el efecto global de la política social en el ingreso autónomo de los hogares (MIDEPLAN, 2006a).

En estas circunstancias, se considera indispensable introducir el concepto de pobreza relativa, pues esta continúa afectando a casi un tercio de la población. A diferencia del concepto de pobreza absoluta, en el de pobreza relativa se establecen normas sociales y estándares de consumo que varían en la medida en que evoluciona el ingreso medio de las familias. En este contexto, ella se define como el grupo de personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso medio, constituyéndose en el sector relativamente excluido de la sociedad. De acuerdo con cifras de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) (2006), este sector abarcaría un

□ Los autores agradecen los comentarios de H. Assael, S. Molina y O. Muñoz a una versión anterior de este artículo, así como los de un evaluador anónimo del texto.

25,6% de la población, esto es, alrededor de 4,3 millones de personas.<sup>1</sup>

En resumen, el modelo de economía social de mercado prevaleciente, modificado por la estrategia de “crecimiento con equidad” adoptada en 1990 (Muñoz, 2007; Sunkel, 2006a), ha funcionado muy bien para la mayoría de los chilenos, pero no consigue reducir la desigualdad y persisten importantes niveles de pobreza. El Estado, con su acción compensatoria, consiguió disminuirlos en forma significativa, pero queda un remanente considerable que se ha mostrado irreductible (Contreras, 1998; Bravo y Contreras, 1999; Sunkel, 2006b).

De acuerdo con el pensamiento económico dominante, esta deficiencia en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales. Aunque algo se puede lograr por esa vía, en este trabajo se sostiene que es necesario diseñar una estrategia de desarrollo diferente. El problema de fondo no es tanto la velocidad del crecimiento como su composición, o sea, las profundas diferencias de productividad y calidad de la estructura productiva, tanto de los sectores productores de bienes como de los servicios.

Como se muestra detalladamente en la sección siguiente, en el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad —como es el caso del orientado al comercio exterior— los grupos sociales (minoritarios) vinculados a este y las áreas geográficas pertinentes se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos.

Los segmentos de productividad mediana o baja, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales pertinentes (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de crecimiento lento que tienen escasos vínculos con los sectores de punta. Participan solo en forma tangencial en el crecimiento y, en consecuencia, por más elevado que este sea no genera los resultados esperados para la mediana, pequeña y microempresa y para los sectores sociales de medianos y menores ingresos correspondientes.

---

<sup>1</sup> El criterio utilizado para medir la pobreza relativa se basa en la metodología establecida en EUROSTAT (1998) para definir la noción de exclusión. En el estudio se consideraron los siguientes factores determinantes: ingresos bajos, situación en el mercado de trabajo e indicadores de situación vinculados a la condición de exclusión.

Se trata de una dinámica divergente, con efectos socioculturales y políticos contradictorios. Quienes se insertan en el proceso de globalización satisfacen plenamente las expectativas socioculturales y de consumo que este genera; son los ganadores. Los que quedan al margen se ilusionan con el bombardeo televisivo y publicitario de la globalización a nivel virtual, que genera delirantes expectativas de consumo “pagadero en cómodas cuotas mensuales”. Se genera así una aguda contradicción entre expectativas y realidad, acentuada por el agobio del endeudamiento creciente a que da lugar no solo la exacerbación del consumo, sino también la privatización de los servicios sociales que ha afectado en especial a los sectores medios. Posiblemente se encuentre aquí una de las causas de la desafección e insatisfacción social crecientes respecto de la democracia, e incluso de conductas antisistémicas tales como las reiteradas protestas violentas, la delincuencia y la drogadicción, que no parecieran tener correspondencia con el exitoso crecimiento económico (Calderón, 2008; Sunkel, 2008).

En este contexto, la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas en favor de los excluidos, sobre todo de los más pobres. Esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, pero no ha resuelto los problemas de la pobreza relativa y de la equidad, es decir, no se ha logrado disminuir las enormes diferencias entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso.

Como lo revela la experiencia reciente, los efectos sociales de esta dinámica disociadora y divergente pueden en el mejor de los casos atenuarse con tasas más elevadas de crecimiento y una mayor y mejor utilización del gasto social. De ahí que para enfrentar decididamente este problema haya que pensar en cambiar radicalmente el enfoque de las políticas públicas, adoptando una estrategia de desarrollo inclusivo que permita superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes estratos, sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que —como se trata de mostrar en este trabajo— además de la concentración de la riqueza y el mal funcionamiento del mercado de trabajo,<sup>2</sup> esa diversidad es uno de los principales obstáculos que impiden lograr el crecimiento con equidad y contribuir así a mejorar la convivencia ciudadana y la democracia.

---

<sup>2</sup> En relación con estos temas, véase Solimano y Pollak (2006).

### III

## El concepto de heterogeneidad estructural de la CEPAL

El análisis de la estructura económica de Chile, que se presenta más adelante en este trabajo, rescata el concepto de heterogeneidad estructural formulado originalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la década de 1960 (CEPAL, 1964) y desarrollado posteriormente por varios autores (Pinto, 1970; Sunkel, 1971; Pinto y Di Filippo, 1974 y 1982; Sunkel, 1978; Souza y Tokman, 1979; Infante, 1981; Tokman, 1982). Un enfoque similar fue desarrollado también en la misma época para la heterogeneidad productiva en el caso del sector industrial de los países desarrollados (Salter, 1966).

EN CEPAL (1964) se postula que en esa época la heterogeneidad estructural de América Latina se manifestaba en los niveles diferentes de productividad de los ocupados en los distintos estratos productivos, lo que caracterizaba el funcionamiento económico de la región y además era el factor originario de la desigual distribución del ingreso. Así, la estructura económica estaba formada por tres estratos con diverso acceso a la tecnología y a los mercados, los que en el decenio de 1960 habrían tenido las siguientes características:

i) Un estrato tradicional cuyos niveles de productividad e ingreso eran ínfimos. Este segmento incluía un 36,4% de los ocupados y generaba solo un 5,1% del PIB de la región (véase el cuadro 1).

ii) Un estrato moderno, compuesto de actividades de exportación y grandes empresas industriales y de servicios de gran escala operativa, que captaban una fracción determinante del mercado local y cuya productividad por ocupado tenía un nivel similar al promedio de las economías desarrolladas. Absorbía solo un 13,1% de los ocupados y producía un 53,3% del PIB.

iii) Un estrato intermedio que correspondía a sectores en que la productividad de los ocupados era similar a la del promedio de los países representaba la mayor parte del empleo (50,6%) y generaba una fracción importante del PIB (41,6%).

La heterogeneidad del aparato productivo se manifestaba en que el producto por ocupado del estrato moderno superaba cuatro veces el promedio, 29 veces el del estrato tradicional y cerca de cinco veces el intermedio. Estas diferencias de productividad se trasladaban a los ingresos de los ocupados y constituían, por tanto, un factor determinante de la mala distribución del ingreso en América Latina.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véase Cimoli, Primi y Pugno (2006). En cuanto a la relación entre productividad y heterogeneidad estructural, véanse Cimoli (2005) y Rupfer y Rocha (2005).

CUADRO 1

#### América Latina: producto, empleo y productividad según estratos productivos, década de 1960 (En dólares y porcentajes)

Estrato productivo	PIB		Empleo		PIB por ocupado		
	Nivel <sup>a</sup>	Porcentaje	Nivel <sup>b</sup>	Porcentaje	Nivel <sup>c</sup>	Índices	
						Tradicional = 1	Total América Latina = 1
Moderno	61,1	53,3	10,3	13,0	5,9	29,5	3,9
Intermedio	47,7	41,6	39,9	50,6	1,2	6,0	0,8
Tradicional	5,8	5,1	28,7	36,4	0,2	1,0	0,1
<i>Total</i>	<i>114,6</i>	<i>100,0</i>	<i>78,9</i>	<i>100,0</i>	<i>1,5</i>	<i>7,5</i>	<i>1,0</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Z. Slavinsky, "Anexo estadístico", *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1964.

<sup>a</sup> Miles de millones de dólares de 1960.

<sup>b</sup> Millones de trabajadores.

<sup>c</sup> Miles de dólares de 1960.

## IV

## La estructura económica de Chile

A continuación se presenta un análisis basado en los resultados empíricos de un estudio reciente sobre las relaciones entre producción y empleo según estratos productivos (Lagos M., 2008), elaborado con datos de la última matriz de insumo-producto del Banco Central, 2003, y del Servicio de Impuestos Internos de Chile, 2007.

La heterogeneidad de la economía chilena queda de manifiesto al examinar los diferentes niveles de productividad de los diversos estratos de producción, el tipo de relaciones intersectoriales, la generación de valor agregado y la distribución primaria del ingreso, así como la incidencia de cada estrato productivo en la dinámica de la estructura económica. Finalmente, se muestra cómo se ha invertido parcialmente la desigualdad generada por la heterogeneidad productiva mediante una política focalizada de gasto social.

### 1. Diferencias de productividad según ramas de actividad y tamaño de la empresa

Para ilustrar el carácter heterogéneo de la economía chilena se utilizan los datos de producción y empleo según ramas de actividad económica y tamaño de las empresas correspondientes al año 2003.<sup>4</sup>

Los sectores (ramas de actividad económica) se han organizado en tres grupos representativos de tres niveles marcadamente diferentes de productividad: baja, intermedia y alta (véase el cuadro 2). Se incluyen también los datos de productividad de las empresas según si son pequeñas, medianas o grandes, por sectores.<sup>5</sup> Finalmente, se muestran los índices de productividad según el tamaño de las empresas en cada sector, los que permiten apreciar la heterogeneidad intrasectorial (dentro de cada sector) e intersectorial (entre sectores) de la economía.

Al comparar los niveles de productividad por sectores, se observa que el promedio de la minería es 15 veces superior al registrado en la agricultura, en tanto que el de la construcción y la industria lo duplica y cuadruplica, respectivamente. En cuanto a las diferencias intrasectoriales se aprecia, por ejemplo, que en la agricultura la

productividad de los establecimientos grandes es siete veces superior a la de los pequeños, relación que aumenta a 12 veces en el caso de la construcción y, más aún, a 40 veces en el de la minería. En suma, los datos muestran que las diferencias intrasectoriales de la productividad son significativamente superiores que las intersectoriales.

Por otra parte, las cifras de empleo muestran que las ramas de actividad económica con mayor capacidad de retención de mano de obra de los establecimientos pequeños<sup>6</sup> (incluye actividades informales y microempresas) son las que tienen menor nivel de productividad en comparación con el resto (véase el cuadro 2a). Tal es el caso de los sectores de la agricultura, los servicios comunales y el comercio, que contienen entre un 47% y un 59% de los ocupados en empresas pequeñas y actividades de baja productividad.

CUADRO 2

**Chile: producción por ocupado según sectores<sup>a</sup> y tamaño de las empresas, 2003**  
(Índice establecimientos pequeños, agricultura = 100)

Sector	Tamaño de la empresa			Total nacional
	Pequeña	Mediana	Grande	
<i>Productividad baja</i>				
Agricultura	100,0	114,8	718,2	100,0
Servicios comunales	100,0	146,6	408,4	103,5
Comercio	100,0	102,5	914,8	139,7
<i>Productividad mediana</i>				
Construcción	100,0	246,7	1 270,5	217,7
Transporte-comercio	100,0	435,0	1 761,1	356,8
Manufactura	100,0	262,1	2 458,9	426,2
<i>Productividad alta</i>				
Establecimientos financieros	—	—	—	636,0
Electricidad, gas, agua	—	—	—	1 503,3
Minería	100,0	427,6	3 976,3	1 509,7
<i>Total nacional</i>	<i>100,0</i>	<i>189,2</i>	<i>1 383,8</i>	<i>238,5</i>

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

<sup>a</sup> Corresponde al valor bruto de la producción por ocupado.

<sup>4</sup> Para realizar esta estimación se utilizó una matriz de insumo-producto (2003) con nueve sectores, según tamaño de las empresas. Al respecto, véase Lagos M. (2008).

<sup>5</sup> Se aproxima al concepto original de estratos tradicional, intermedio y moderno.

<sup>6</sup> En los establecimientos pequeños, la mayor parte del empleo corresponde a actividades informales. De ahí en adelante, estos establecimientos se asimilan al sector informal.

En cambio, el nivel de productividad de los sectores aumenta en la medida en que mejora su capacidad de absorción de empleo formal en establecimientos de tamaño mediano y grande (véase el cuadro 2a). Así, en el estrato de productividad intermedia, formado por los sectores de la construcción, el transporte y la industria, la proporción de ocupados formales como proporción del empleo total,<sup>7</sup> o tasa de formalidad, se sitúa entre el 53,2% y el 59,5%; en el segmento de productividad alta, al que pertenecen los sectores de electricidad, finanzas y minería, dicha tasa alcanza al 89%. Esto indica que en la medida en que aumente la productividad media de estos sectores, mayor será la absorción de empleo formal.

## 2. Las relaciones intersectoriales en condiciones de heterogeneidad productiva

La identificación de las articulaciones económicas según niveles de productividad se basa en la información de las matrices de insumo-producto publicadas por el Banco Central de Chile (2003).<sup>8</sup>

CUADRO 2A

**Chile: distribución de los ocupados según sectores y tamaño de las empresas, 2003**  
(En porcentajes)

Sector	Tamaño de la empresa			
	Pequeña	Mediana	Grande	Total
<i>Productividad baja</i>				
Agricultura	51,8	34,3	13,9	100,0
Servicios comunales	46,7	25,7	27,6	100,0
Comercio	59,1	21,2	19,7	100,0
<i>Productividad mediana</i>				
Construcción	46,8	36,4	16,8	100,0
Transporte-comercio	45,4	30,7	24,1	100,0
Manufactura	40,5	34,0	25,5	100,0
<i>Productividad alta</i>				
Establecimientos financieros	—	69,5	30,5	100,0
Electricidad, gas y agua	—	—	100,0	100,0
Minería	10,6	19,6	69,8	100,0
<i>Total</i>	<i>45,1</i>	<i>31,0</i>	<i>23,9</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

<sup>7</sup> Corresponde al porcentaje de los ocupados en empresas medianas y grandes sobre el total de cada sector.

<sup>8</sup> Véase su Compilación de Referencia 2003, de aquí en adelante "CdR" (Banco Central de Chile, 2003).

Los resultados se lograron a partir de una matriz sectorial de la economía chilena que considera nueve ramas de actividad desagregadas en tres niveles de productividad (baja, media y alta), la distribución del valor agregado y la demanda final de estas actividades o sectores. A nivel de esta última, el consumo interno incluye el consumo de bienes y servicios nacionales de los hogares y del gobierno. Por su parte, el consumo de los hogares se descompone en estratos alto, medio y bajo según su nivel de ingreso per cápita.<sup>9</sup>

### a) *La matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa*

A partir de la metodología indicada se obtuvo una matriz resumida para el año 2003, que incluye las relaciones económicas entre los tres estratos definidos en función del tamaño de las empresas, esto es, de su nivel de productividad.

Mientras que el análisis de las diferencias en materia de productividad por rama de actividad económica muestra la heterogeneidad intra e intersectorial, en lo que sigue solo se examinan las diferencias de productividad según el tamaño de la empresa.

Los datos muestran que en 2003 la economía chilena generó una producción de 97.400 millones de pesos (véase el cuadro 3). Desde el punto de vista del destino de la producción se observa que 38.000 millones corresponden a producción intermedia, 25.700 millones a consumo de los hogares, 6.100 millones a consumo del gobierno, 8.200 millones a inversión bruta y 17.500 millones a exportaciones.

Al considerar el origen de la producción (97.400 millones de pesos), se observa que el valor agregado alcanza a 48.800 millones (incluye 2.100 millones en impuestos, 21.100 millones en salarios y 25.600 millones en remuneración del capital), más el consumo intermedio que asciende a 48.700 millones (38.200 millones en insumos nacionales y 10.500 millones en insumos importados). Como lo indican los datos (véase el cuadro 3),

<sup>9</sup> El estrato bajo (ingreso inferior al 60% de la mediana) incluye un 26,4% de la población, el estrato medio (ingreso entre el 60% de la mediana y el promedio) concentra un 48,3% y el estrato alto (ingreso superior al promedio) un 25,3% de ella. El consumo de los hogares a nivel agregado lo proporciona la CdR 2003. Sin embargo, para su apertura a nivel de deciles (necesaria para la agrupación realizada), y a falta de información más actualizada, se utilizó la información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 1998) sobre el presupuesto familiar. Como se sabe que esta encuesta tiene un sesgo de subestimación de los ingresos a nivel de los hogares, se ajustó el consumo según decil de acuerdo con la distribución por el decil de ingreso autónomo que proporciona la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2003).

la mayor parte de la generación de la producción total (97.400 millones) corresponde al sector o estrato de empresas grandes (77.900 millones). Algo semejante ocurre con la producción intermedia. Por otra parte, la mayor parte del consumo de los hogares corresponde al de los estratos de altos ingresos, a cuya producción concurren con una fracción significativa los estratos de empresas pequeñas y medianas.

No obstante que la producción y el consumo se concentran en los sectores de alta productividad e ingresos, respectivamente, la mayor parte del empleo es generada por los estratos de productividad baja y media, esto es, 4,3 millones sobre un empleo total de 5,6 millones. De ahí que los datos muestren marcados desniveles de productividad intersectorial (véase el cuadro 3).

b) *La producción intermedia: escasa integración productiva*

En la matriz estructural (véase el cuadro 3a) se observa el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a la economía chilena. A nivel de las relaciones intermedias, se aprecia que los sectores de productividad elevada producen un 83,3% de los bienes y servicios intermedios, cifra que alcanza solamente al 8,6% en el caso de las empresas de baja productividad y al 8,1% en las de productividad media.

Por otra parte, el gasto en insumos de las empresas de productividad baja y mediana proviene de las empresas de alta productividad, ya que un 71% y un 77%, respectivamente, de su consumo intermedio nacional es suministrado por ellas (véase el cuadro 3d).

En suma, casi la totalidad de la producción intermedia es generada por las grandes empresas, mientras que la participación de las empresas pequeñas y medianas es muy reducida. Asimismo, la demanda de bienes y servicios intermedios se concentra en las empresas de productividad elevada, lo que revela la limitada capacidad de las empresas pequeñas y medianas de proveer insumos de manera competitiva.

De ahí el diverso grado de participación del consumo intermedio en el valor bruto de la producción, que en el caso de los sectores de productividad baja y mediana se aproxima al 40% y en el de las empresas de alta productividad al 52% (véase el cuadro 3b).

Estos datos revelan la falta de integración de la economía, que afecta especialmente a las empresas de productividad baja y mediana. La falta de densidad del tejido productivo se manifiesta en relaciones intersectoriales muy incompletas en materia de articulación de la producción intermedia.

c) *El consumo: concentración de la producción y del ingreso*

En esta materia se consideran dos aspectos diferentes. Por una parte, se examina la participación de los distintos estratos de productividad en la producción de los bienes y servicios de consumo y, por otra, se evalúa la importancia de los hogares con diferente nivel de ingreso (bajo, medio y alto) en el consumo total y, por tanto, en la determinación de los niveles de producción de los diversos tamaños de empresa.

Los datos muestran que una proporción elevada del consumo de los hogares (73,4%) corresponde a bienes proporcionados por establecimientos de gran tamaño. Esto se debe a que, independientemente de su nivel de ingreso (bajo, medio o alto), los hogares destinan la mayor parte del gasto a bienes y servicios producidos por los sectores de alta productividad (véase el cuadro 3d). En este contexto, la participación de las empresas pequeñas y medianas en el consumo total de los hogares solo alcanza al 18,1% y al 8,5%, respectivamente.

Por otra parte, y como consecuencia de la concentración de los salarios elevados y de parte del excedente bruto en los sectores de alta productividad, el gasto de los hogares de ingreso alto representa un 58,4% del consumo total, cifra que se reduce al 30,4% en el caso de aquellos de ingreso medio y al 11,2% en el de los hogares de ingreso bajo<sup>10</sup> (véase el cuadro 3c).

Los datos también muestran que el consumo del gobierno es aún más concentrado que el de los hogares, dado que un 98,7% de los bienes y servicios consumidos por las entidades públicas —prácticamente la totalidad— es producido por el segmento de empresas de alta productividad (véase el cuadro 3b).

d) *La inversión y las exportaciones: dinámica concentradora*

La heterogeneidad productiva también es elevadísima en materia de inversiones y exportaciones. El 86,4% de la producción de bienes de capital se concentra en empresas grandes, limitándose al 7% la participación de las empresas pequeñas y al 6,6% la de las empresas medianas.

Por otra parte, las empresas de alta productividad producen un 85% de las exportaciones totales, cifra que

<sup>10</sup> El estrato bajo (ingreso inferior al 60% de la mediana) incluye un 26,4% de la población, el estrato medio (ingreso entre el 60% de la mediana y el promedio) concentra un 48,3% y el estrato alto (ingreso superior al promedio) un 25,3% de ella.

CUADRO 3  
**Chile: matriz de transacciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003**  
*(En millones de pesos corrientes y miles de ocupados)*

Componentes VBP	Sectores/ tamaño	Demanda intermedia						Demanda final						Total	VBP
		P	M	G	Total	Hogares Bajo	Hogares Medio	Hogares Alto	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de Stock	Exportaciones	Sifmi <sup>a</sup>		
	Pequeño (P)	428	336	3 124	3 888	519	1 377	2 739	59	542	25	1 133	0	6 394	10 282
	Mediano (M)	572	391	3 935	4 898	193	534	1 469	22	510	117	1 490	0	4 335	9 233
	Grande (G)	2 465	2 440	24 534	29 439	2 170	5 912	10 794	6 041	6 690	330	14 926	1 558	48 421	77 860
Consumo intermedio	Total nacional	3 465	3 167	31 593	38 225	2 882	7 823	15 002	6 122	7 742	472	17 549	1 558	59 150	97 375
	Importaciones	693	786	9 039	10 518										
	Total nacional	4 158	3 953	40 452	48 563										
	Remuneraciones	4 361	3 222	13 518	21 101										
Valor agregado	Capital	1 657	1 854	22 122	25 633										
	Impuestos	106	204	1 768	2 078										
	Valor Agregado	6 124	5 280	37 408	48 812										
Producción	Valor bruto de la producción (VBP)	10 282	9 233	77 860	97 375										

Fuente: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

<sup>a</sup> Corresponde a imputaciones bancarias.

CUADRO 3A

**Chile: matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003**  
(En porcentajes horizontales)

Componentes VBP	Sectores/ tamaño	Demanda intermedia				Demanda final						Total	VBP		
		P		G		Hogares Bajo	Hogares Medio	Hogares Alto	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de Stock			Exportaciones	Sifmi <sup>a</sup>
		M	Total	M	Total										
Consumo intermedio	Pequeño (P)	4,2	3,3	30,4	37,8	5,0	13,4	26,6	0,6	5,3	0,2	11,0	0,0	62,2	100,0
	Mediano (M)	6,2	4,2	42,6	53,0	2,1	5,8	15,9	0,2	5,5	1,3	16,1	0,0	47,0	100,0
	Grande (G)	3,2	3,1	31,5	37,8	2,8	7,6	13,9	7,8	8,6	0,4	19,2	2,0	62,2	100,0
	Total nacional	3,6	3,3	32,4	39,3	3,0	8,0	15,4	6,3	8,0	0,5	18,0	1,6	60,7	100,0
	Importaciones	6,6	7,5	85,9	100,0										
Total nacional	8,6	8,1	83,3	100,0											
Valor agregado	Remuneraciones	20,7	15,3	64,1	100,0										
	Capital	6,5	7,2	86,3	100,0										
	Impuestos	5,1	9,8	85,1	100,0										
	Valor Agregado	12,5	10,8	76,6	100,0										
Producción	Valor bruto de la producción (VBP)	10,5	9,5	80,0	100,0										

Fuente: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

<sup>a</sup> Corresponde a imputaciones bancarias.

CUADRO 3B

**Chile: matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003**  
(En porcentajes verticales)

Componentes VBP	Sectores/tamaño	Demanda intermedia				Demanda final						Total	VBP		
		P		G		Hogares Bajo	Hogares Medio	Hogares Alto	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de Stock			Exportaciones	Sifmi <sup>a</sup>
		M	Total	M	Total										
Consumo intermedio	Pequeño (P)	4,2	3,6	4,0	4,0	18,0	17,6	18,3	1,0	7,0	5,3	6,5	0,0	10,8	10,5
	Mediano (M)	5,6	4,2	5,1	5,0	6,7	6,8	9,8	0,4	6,6	24,8	8,5	0,0	7,3	9,5
	Grande (G)	24,0	26,4	31,5	30,2	75,3	75,6	72,0	98,7	86,4	69,9	85,0	100,0	81,9	80,0
	Total nacional	33,7	34,3	40,6	39,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Importaciones	6,7	8,5	11,6	10,8										
Total nacional	40,4	42,8	52,0	49,9											
Valor agregado	Remuneraciones	42,4	34,9	17,4	21,7										
	Capital	16,1	20,1	28,4	26,3										
	Impuestos	1,0	2,2	2,3	2,1										
	Valor Agregado	59,6	57,2	48,0	50,1										
Producción	Valor bruto de la producción (VBP)	100,0	100,0	100,0	100,0										

Fuente: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

<sup>a</sup> Corresponde a imputaciones bancarias.

CUADRO 3C

**Chile: matriz de relaciones intersectoriales y del consumo según tamaño de la empresa, 2003**  
(Composición porcentual demanda intermedia y consumo de hogares, horizontal)

Componente VBP	Sectores/tamaño	Demanda intermedia				Consumo de los hogares			
		P	M	G	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Consumo intermedio	Pequeño (P)	11,0	8,6	80,3	100,0	11,2	29,7	59,1	100,0
	Mediano (M)	11,7	8,0	80,4	100,0	8,8	24,3	66,9	100,0
	Grande (G)	8,4	8,3	83,8	100,0	11,5	31,3	57,2	100,0
	<i>Total</i>	<i>9,1</i>	<i>8,3</i>	<i>82,6</i>	<i>100,0</i>	<i>11,2</i>	<i>30,4</i>	<i>58,4</i>	<i>100,0</i>

Fuente: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

CUADRO 3D

**Chile: matriz de relaciones intersectoriales y del consumo según tamaño de la empresa, 2003**  
(Composición porcentual demanda intermedia y consumo de hogares, vertical)

Componente VBP	Sectores/tamaño	Demanda intermedia				Consumo de los hogares			
		P	M	G	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Consumo intermedio	Pequeño (P)	12,4	10,6	9,9	10,2	18,0	17,6	18,3	18,1
	Mediano (M)	16,5	12,3	12,0	12,9	6,7	6,8	9,7	8,5
	Grande (G)	71,1	77,1	78,1	76,9	75,3	75,6	72,0	73,4
	<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	

Fuente: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

alcanza al 6,5% en el caso de las empresas pequeñas y a un 8,5% en el de las medianas (véase el cuadro 3b).

Sobre la base de estos antecedentes es posible comprender por qué la apertura comercial que ha logrado el país no se ha traducido en beneficios directos para las empresas pequeñas y medianas: i) el conjunto de las empresas de tamaño reducido (pequeñas y medianas) tiene escasa participación en el total de las exportaciones (15%), ii) si llegaran a aumentar las exportaciones de estos sectores, la debilidad del tejido productivo conduciría a que solo un 26% del consumo intermedio de las empresas pequeñas y medianas provendría del sector de empresas de igual tamaño y el restante 74% de las empresas grandes y iii) cuando aumenta la producción de las empresas de alta productividad —por ejemplo, para abastecer al mercado externo—, su demanda de insumos recae preferentemente en empresas de igual tamaño (78,1%).

En estas condiciones, si se desea convertir a las empresas pequeñas y medianas en proveedoras de las empresas grandes orientadas al mercado externo, será preciso asignar importantes recursos de inversión para mejorar sustancialmente la integración del aparato productivo. Cuando la estructura productiva es heterogénea, la estrategia de crecimiento centrado en las exportaciones (*export-led growth*), en un caso muy exitoso, ha demostrado ser claramente insuficiente para lograr un desarrollo equilibrado y equitativo.

### 3. Valor agregado y distribución primaria del ingreso

La heterogeneidad económica que se aprecia a nivel de las relaciones intermedias y de la demanda final se expresa también en el ámbito del trabajo, esto es, en el empleo y los salarios.

Una elevada proporción del valor agregado (descontados los impuestos) de los sectores de baja productividad corresponde al pago de remuneraciones al trabajo, que representa un 72,5% del valor agregado de las empresas pequeñas y un 63,5% del de las medianas (véase el cuadro 3b). Sin embargo, en estos sectores ambas remuneraciones representan solo un 20,7% y un 15,3%, respectivamente, del total de los salarios. Asimismo, se observa que las actividades de baja productividad (empresas pequeñas y medianas) demandan un 47,6% y un 28,8%, respectivamente, del empleo total de la economía.<sup>11</sup>

En cambio, en las empresas de alta productividad las remuneraciones al trabajo constituyen un 37,9% del valor agregado (descontados los impuestos) y representan un 64,1% del total de salarios de la economía, en tanto que el empleo generado alcanza solo al 23,6% de este (véase el cuadro 3).

En este contexto, las diferencias de salario se explican en gran medida por la desigual productividad del trabajo de los diferentes estratos de la economía. En términos agregados, mientras que en los sectores de bajo rendimiento la productividad del trabajo es de 3,8 millones de pesos, en los de alto rendimiento ella se eleva a 58 millones. Esto es, la productividad por trabajador de los sectores de alto rendimiento es casi 15 veces superior a la que registran los de bajo rendimiento. Esta diferencia en materia de productividad conduce a que la remuneración bruta por ocupado de las empresas pequeñas y medianas sea entre seis y cinco veces inferior a la que perciben los trabajadores de las empresas de alta productividad y explica, en gran medida, la inequidad distributiva de la economía chilena y su persistencia en el tiempo.

Por otra parte, la participación del excedente bruto de capital en el valor agregado alcanza al 63,1%. El grueso del pago al capital es percibido por las empresas de alta productividad, que concentran aproximadamente un 86,3% del excedente bruto de capital de la economía. La elevada participación de los establecimientos grandes en los salarios y en el excedente bruto significa que generan la mayor parte (76,6%) del valor agregado de la economía.

En suma, se observa una alta concentración de los salarios y del excedente bruto de capital en las grandes

empresas, en circunstancias de que la gran mayoría de la población que trabaja en las empresas de tamaño pequeño y mediano (76,4%) percibe una porción muy reducida del valor agregado (23,3%).

#### 4. La dinámica de la estructura económica: el dominio de las empresas grandes

Una de las ventajas del uso de matrices de insumo-producto es la posibilidad de simular la reacción de la economía ante diferentes escenarios. Los coeficientes económicos de una de estas matrices permiten identificar cuál es el aporte de cada uno de los factores productivos (insumos, capital y trabajo) a la producción de un bien que es finalmente ofrecido en la economía.

Si la producción aumenta, se incrementará proporcionalmente la demanda de factores productivos.<sup>12</sup> Este proceso es iterativo para cada sector económico que es a la vez oferente y demandante de bienes, servicios o ambos. De este modo, el uso de los mecanismos de las matrices inversas de insumo-producto permite simular impactos estáticos de diferentes cambios de la demanda agregada en la economía y comprobar cómo varía la producción total en una economía heterogénea, como es el caso de la chilena.

A continuación se miden los efectos que tendría, por ejemplo, un aumento del 10% de la demanda final en la producción de los diferentes estratos productivos de la economía. Al respecto, una cuestión interesante es determinar cuánto crecería la economía si: i) la demanda agregada de las empresas pequeñas y medianas aumentara en la tasa indicada y ii) si la demanda agregada de las empresas de alta productividad experimentara el mismo incremento.

Las estimaciones muestran que si la demanda final del conjunto de las empresas pequeñas aumentara un 10%, la producción de la economía solo se elevaría un 1%. Esto obedece a la escasa ponderación de los sectores de baja productividad en las relaciones intermedias y en la demanda final.

Por otra parte, si la demanda de las empresas de alta productividad se incrementara un 10%, ello arrastraría al resto de los sectores a aumentar su producción (mediante la demanda de insumos), estimulando de preferencia a los sectores de igual nivel de productividad,<sup>13</sup> cuya producción crecería un 9,4%.

<sup>11</sup> Ello se debe a las diferencias del salario promedio de los ocupados en los distintos sectores. Estas reflejan, por una parte, las marcadas diferencias de productividad entre las empresas pequeñas y medianas y las grandes (véase el cuadro 3) y, por otra, que los trabajadores de estas últimas tienen un mayor grado de organización.

<sup>12</sup> En el supuesto de que la tecnología es fija (lo que a corto plazo es razonable).

<sup>13</sup> Las empresas de alta productividad producen un 64% del total de las transacciones intermedias.

Por último, las estimaciones destacan la escasa importancia de los sectores de mediana productividad en los resultados obtenidos. Al respecto, es preciso tener presente que el conjunto de los sectores de mediana y baja productividad representan un 17% del consumo intermedio y un 23% del valor bruto de la producción. Si la demanda de bienes y servicios de estos sectores creciera un 10% (por ejemplo, mediante un plan de inversiones, el fomento de las exportaciones o el aumento del gasto privado), la producción total de la economía solo se elevará un 1,7%.<sup>14</sup>

En suma, la economía de Chile, y por consiguiente la sociedad chilena, se encuentran divididos en mundos diferenciados y escasamente articulados. El primero, de alta productividad, es el que impulsa a la economía y paga buenos salarios, mientras que los restantes, de mediana y baja productividad, no influyen mayormente en el crecimiento por mucho que absorben la mayor parte del empleo. Por tanto, y como se ha postulado, la heterogeneidad se reproduce aun en condiciones de crecimiento económico acelerado.

##### **5. Las políticas redistributivas y distributivas: limitaciones del gasto social**

La mala distribución del ingreso generada en el mercado laboral como resultado de la heterogeneidad productiva que caracteriza el funcionamiento de la economía, ha sido sistemáticamente corregida por la política de gasto social.

Se considera que la política social es uno de los mecanismos redistributivos que tienen por finalidad mejorar el nivel de vida de las personas, especialmente el de los grupos sociales de menores recursos, puesto que a los ingresos provenientes del trabajo de los hogares agrega subsidios entre los que cabe destacar los relativos a salud, educación y vivienda, además de transferencias monetarias. Sin embargo, esta clase de política entraña varios riesgos. El primero es que la expansión de esta política redistributiva depende de la situación fiscal, sobre todo de la carga tributaria. En segundo lugar, la elevada incidencia que han alcanzado los recursos del gasto social en el ingreso de los hogares más pobres hace que los ingresos del trabajo tengan escasa importancia y que, por tanto, el nivel de vida de las familias y de las

personas dependa cada vez más de los recursos públicos antes que los del trabajo (Infante, 2007a).

Los datos muestran que en los hogares pertenecientes al primer quintil solo un 28,8% del ingreso total proviene del trabajo (véase el cuadro 4). Esta cifra se eleva al 52,3% en el caso de los hogares del segundo quintil. Al considerar ambos quintiles (40% de la población) se comprueba que solo una parte (40,5%) del ingreso total de estos hogares se origina en el trabajo, en tanto una fracción mayoritaria (59,5%) proviene del gasto social.

En estas condiciones, la inserción social de un gran número de personas se consigue básicamente proporcionándoles un nivel de ingresos que posibilita un nivel mínimo aceptable de consumo, pero que no se articula con la sociedad por medio del trabajo, que es el principal factor de integración social y de ciudadanía.

Por su parte, los bajos niveles de ingreso per cápita de los hogares obedecen a la débil inserción laboral de las personas en condiciones de trabajar. En efecto, los datos indican que el 48,3% de los ocupados pertenecientes a los hogares del quintil I trabaja en actividades de baja productividad y un 14,5% lo hace en sectores de productividad media-baja (véase el cuadro 5). Esto es, un 62,8% corresponde a estratos de reducida productividad, cifra que alcanza al 56,7% en el caso de los ocupados pertenecientes a los hogares del quintil II. En suma, cerca de un 60% de los trabajadores que pertenecen a los hogares menos favorecidos del país carece de un trabajo que tenga un buen nivel de productividad y una remuneración digna. A menos que cambie esta situación, habrá que destinar permanentemente —vía gasto social— un volumen importante y creciente de recursos a la transferencia de ingresos a los sectores de menores recursos para que alcancen un nivel de vida aceptable. Sin embargo, este tipo de política podría depender de la disponibilidad de recursos fiscales debido, entre otros motivos, a la carga impositiva.

Por consiguiente, sería imperioso ir complementando progresivamente las políticas redistributivas con otras de carácter distributivo, de modo de poder reducir las brechas de productividad y, por ende, mejorar el ingreso primario (autónomo) de los sectores menos favorecidos. Las políticas distributivas contribuirían así a disminuir efectivamente la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social, según se indica más adelante.

<sup>14</sup> Cabe recordar que en iguales condiciones la producción de las empresas de baja productividad (pequeñas) consideradas aisladamente aumentaría un 1%.

CUADRO 4

**Chile: origen del ingreso total de los hogares según quintiles, 2006**  
(En porcentajes)

Ingresos y subsidios	Quintil autónomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
Ingreso del trabajo en el hogar	28,8	52,3	66,0	77,2	86,4	78,5
<i>Ingreso promedio autónomo (a)</i>	35,0	61,6	78,2	90,2	99,2	91,2
Pensiones asistenciales (PASIS)	7,3	2,5	1,2	0,5	0,1	0,7
Subsidio familiar (SUF)	1,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,2
Bono Chile solidario (CHS)	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Subsidio al consumo de agua potable (SAP)</i>	0,6	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1
<i>Subsidios focalizados</i>	10,2	3,6	1,8	0,7	0,1	1,0
Asignación familiar	1,5	1,5	0,9	0,4	0,1	0,3
Subsidio de cesantía	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Subsidios no focalizados</i>	1,6	1,6	1,0	0,4	0,1	0,3
<i>Total subsidios (b)</i>	11,8	5,2	2,8	1,1	0,2	1,3
<i>Ingresos monetarios (a+b)</i>	46,7	66,9	80,9	91,3	99,3	92,5
Alquiler imputado	5,1	5,1	5,4	5,0	3,2	4,6
Educación parvularia	3,7	2,5	1,7	0,9	0,2	0,6
Educación Básica	20,0	12,2	7,6	4,3	0,9	3,1
Educación Media	7,8	6,3	3,9	2,2	0,4	1,4
Educación de adultos	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
<i>Total educación (c)</i>	31,9	21,4	13,4	7,5	1,5	5,2
Subsidio por atenciones	20,6	11,3	5,3	1,0	-0,9	2,1
Programa de alimentación complementaria	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
Programa de alimentación del adulto mayor	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<i>Total salud (d)</i>	21,4	11,8	5,6	1,2	-0,9	2,2
<i>Ingreso total (a+b+c+d)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social", serie *Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile, 2006; y "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", *Casen 2006*, Santiago de Chile, 2006.

CUADRO 5

**Chile: ocupados según tamaño de la empresa y quintiles de ingreso, 2006**  
(En porcentajes)

Productividad/tamaño de empresa	Quintil autónomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
<i>Productividad Alta</i>	17,2	21,3	26,9	27,7	35,8	27,2
Empleados y obreros (empresas de 200 personas y más)	16,6	20,7	25,7	26,1	29,2	24,7
Empleadores (empresas de 200 personas y más)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	0,6	0,6	1,2	1,6	6,3	2,4
<i>Productividad Media</i>	34,6	37,1	33,6	32,3	29,4	33,0
Media baja	20,1	21,9	19,1	18,0	16,3	18,8
Media alta	14,5	15,2	14,5	14,3	13,1	14,2
<i>Productividad Baja</i>	48,2	41,5	39,5	39,9	34,9	39,8
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	7,8	6,1	6,3	4,4	3,2	5,2
Empleadores (empresas de 6 a 9 personas)	0,1	0,1	0,2	0,3	1,8	0,6
Informal	40,3	35,3	33,0	35,2	29,9	34,0
Empleadores (empresas de 5 personas o menos)	0,3	0,5	1,0	1,8	5,0	2,0
Empleados y obreros (empresas de 5 personas o menos)	15,3	13,0	10,5	7,2	4,7	9,3
Cuenta propia (no prof. y técnicos) y fam. no rem.	24,7	21,8	21,6	26,2	20,1	22,7
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

## V

## Desarrollo con inserción social

Como se ha señalado, el actual modelo económico descansa en la redistribución *a posteriori* de una parte (menor) de los ingresos generados por el crecimiento. Para avanzar con equidad creciente es preciso concebir una estrategia de desarrollo renovada cuyo objetivo central sea una inserción laboral productiva y social satisfactoria en el proceso de producción y en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso al momento de su gestación (Sunkel e Infante, 2006).

Lo anterior implica concebir la dinámica del desarrollo no solo en función de los sectores de exportación modernos, sino también, y de manera categórica, de aquellos de producción de menor productividad. La estrategia actual funciona bastante bien cuando se trata de la primera tarea, pero hay que dinamizarla con productos de creciente valor agregado y densidad tecnológica. Sin embargo, subyace a esta estrategia la errada concepción de que en el país hay una relativa homogeneidad productiva, lo cual impide percibir la excepcional prioridad e importancia que debiera otorgarse a la segunda tarea. Se trataría entonces de una estrategia renovada cuyos pilares fundamentales consistirían en acentuar el actual proceso

exportador aumentando su diversificación dinamizadora y, por otra parte, en atenuar la heterogeneidad productiva reduciendo las diferencias de productividad según el tamaño de las empresas, sectores y regiones.

Por tanto, habría que pensar en poner en marcha un ambicioso programa de transformación estructural a largo plazo (15 a 20 años) que permitiera que los sectores menos avanzados aumentaran gradualmente la productividad y los ingresos de quienes trabajan en ellos y mejorar la calidad de vida de las familias relativamente excluidas (Infante, Molina y Sunkel, 2007).

En suma, la estrategia de desarrollo propuesta incluiría nuevas formas de acción recíproca entre el Estado y el mercado, dotadas de una visión estratégica de largo plazo, así como entre el Estado y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos (Sunkel, 2006c). En definitiva, se propone que la participación ciudadana tenga, en primer lugar, una expresión productiva que sirva de base y se transforme eventualmente en una mayor participación social y política de los grupos sociales relativamente excluidos.

## VI

## Los aspectos estratégicos del desarrollo inclusivo

Como se indicó, la dinámica disociadora y divergente que caracteriza el desarrollo actual no se soluciona con mayores tasas de crecimiento ni con una mayor y mejor utilización del gasto social. Lo que se requiere es un cambio de enfoque: políticas públicas para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ella es el principal obstáculo para lograr el crecimiento con equidad (Sunkel e Infante, 2006). Se trata de políticas que permitan reducir en forma paulatina la asimetría entre la productividad de las actividades de punta y de aquellas

de bajo nivel de rendimiento como las micro y pequeñas empresas informales, con lo cual podrían reducirse las correspondientes diferencias de salario. De esta forma se estaría contribuyendo a disminuir efectivamente la desigualdad, tanto en materia de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social como de distribución del ingreso.

Por otra parte, es inevitable que la reciente crisis financiera originada en los Estados Unidos y que se ha propagado con rapidez al resto de las economías industrializadas y emergentes afecte en forma negativa a Chile a corto plazo. Así lo demuestra el hecho de que las

proyecciones de crecimiento se han ajustado sensiblemente a la baja y de que el desempleo va en aumento.

Dada la marcada heterogeneidad que caracteriza la estructura productiva, es previsible que la disminución del nivel de actividad afecte con mayor intensidad a los estratos de menor productividad (empresas pequeñas y medianas), que concentran la mayor parte del empleo. Como resultado de ello, es muy probable que se deteriore el mercado laboral al aumentar la informalidad y el desempleo y reducirse los salarios reales. Esto significaría que los costos de la crisis actual recaerían principalmente en los sectores de la población de ingresos medios y bajos, lo que reforzaría la tendencia a la ya mencionada concentración del ingreso.

En una primera aproximación de la estrategia de desarrollo inclusivo propuesta —muy provisional, por cierto—, se tienen en cuenta al menos cuatro elementos estrechamente relacionados entre sí: convergencia productiva, protección social garantizada, cambios institucionales necesarios y crecimiento económico sostenido con equidad. El adecuado funcionamiento de estos pilares permitiría reforzar la cohesión social al asegurar el bienestar de una proporción creciente de la población y minimizar las disparidades evitando la polarización (véase diagrama 1).

## 1. La convergencia productiva

El éxito de una estrategia para mejorar la integración de las personas depende fundamentalmente de que se supere

la marcada heterogeneidad productiva que caracteriza al sistema económico.<sup>15</sup> En las tareas de convergencia productiva o de homogeneización gradual de la productividad de los diferentes estratos de la producción, las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas) deben cumplir un papel importante tanto para dinamizar el crecimiento y la generación de empleo como para reducir la informalidad.

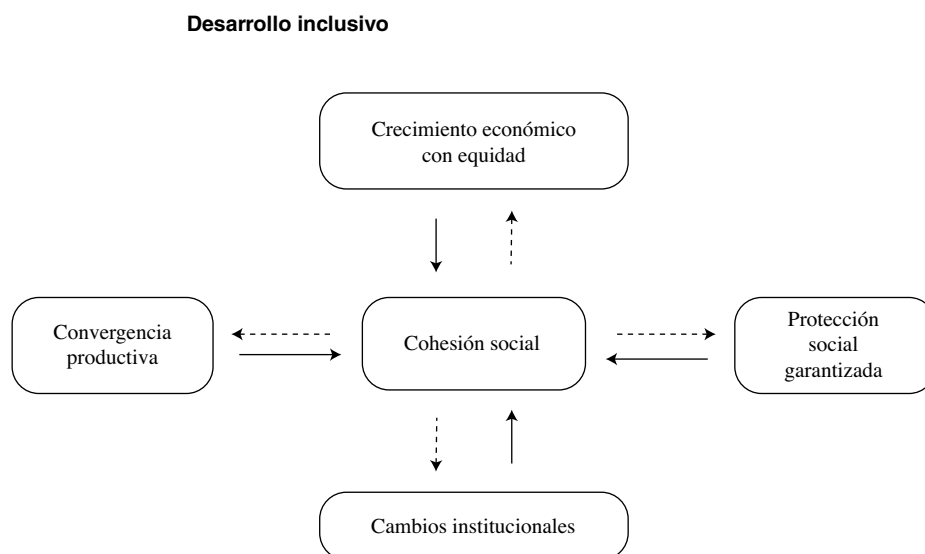
Al respecto, es importante tener presente la extraordinaria experiencia de la Unión Europea, donde el logro del objetivo de convergencia productiva se basó en promover condiciones y factores que mejoraran el crecimiento y condujeran a la notable reducción lograda en la brecha entre los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas de estos, apuntando prioritariamente a elevar la productividad y poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se desenvuelven las empresas pequeñas y medianas.<sup>16</sup> A continuación se señalan algunas de las áreas críticas para el desarrollo de la convergencia productiva en Chile.

En primer lugar, hay que señalar que la homogeneización gradual de la estructura económica solo será viable si el modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los establecimientos

<sup>15</sup> Esta es una de las principales líneas de trabajo de la CEPAL, cuyo resultado más reciente puede consultarse en CEPAL (2008).

<sup>16</sup> Al respecto, véase Unión Europea (1997) y Comisión de las Comunidades Europeas (1993). En cuanto a las políticas de homogeneización productiva en la Unión Europea, véase Infante (2008).

DIAGRAMA 1



Fuente: elaboración propia.

pequeños incluye fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las empresas medianas y pequeñas.

La idea es impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las empresas pequeñas, mediante la aplicación de un conjunto de normas en favor de la competencia que velen por la proliferación de estas a largo plazo. Por otra parte, se trata de promover programas de inversión en nuevos sectores sociales, esto es, de desarrollar una “economía social” que genere empleo específicamente para los trabajadores de los sectores informales y se oriente sobre todo a satisfacer las necesidades sociales de los estratos de menores ingresos, tema ya mencionado como uno de los criterios de acción para abordar la crisis con visión de futuro. En tal sentido, cabe destacar la necesidad de un fuerte y sostenido impulso, así como de coordinación por parte del Estado, todo lo cual deberá reflejarse en la asignación de un volumen importante de recursos durante un período prolongado de tiempo. Las decisiones sobre el monto y destino de esos recursos debieran adoptarse a través del diálogo social (Infante, 2006).

Otra propuesta al respecto es constituir aglomeraciones productivas (*clusters*) regionales cuya estructura local se sustente en una institucionalidad sólida que pueda potenciar la capacidad innovadora; disminuir la aversión al riesgo; fortalecer la difusión de información sobre mercados, tecnologías y conocimientos técnicos (*know-how*); promover la capacitación de trabajadores y presentarse como fuente de acumulación de experiencias. La institucionalidad local es la que permite desarrollar sinergias y sustentar las economías de aglomeración. Así, serían los propios actores locales quienes asumirían la responsabilidad de su desarrollo (Guardia, 2007; Muñoz, 2008).

Al Estado le corresponde un papel central en la redistribución de los recursos públicos, pero a partir de una estrategia en la cual las regiones asumen el protagonismo de su propio desarrollo. Aparece aquí un aspecto fundamental que es preciso explicitar: la región, o más bien el territorio, adquiere un sentido económico y social en la medida en que se reconozca que se trata de un espacio tanto geográfico como social.

## 2. Cambios institucionales

La formulación de una nueva concepción del desarrollo nacional provista de un enfoque integral a mediano y largo plazos en que participen el Estado, la ciudadanía organizada, los trabajadores y el empresariado, exige

cambios institucionales en los ámbitos económico, laboral y de diálogo social.

En lo que respecta a la institucionalidad económica, para superar uno de los obstáculos básicos que se interpone a la aplicación eficaz de la política de convergencia productiva se requiere modificar el actual “modelo de negocios”, que ha terminado por debilitar a segmentos cada vez más amplios de los empresarios medianos y pequeños,<sup>17</sup> generando estrangulamientos y la necesidad de que el Estado intervenga para resolverlos.

Las políticas públicas deben cambiar y orientarse prioritariamente a elevar la productividad, poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se mueven las empresas pequeñas y medianas, que son las que generan la mayor parte del empleo productivo.

El cambio institucional requiere que el nuevo modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los establecimientos pequeños incluya, entre otras cosas, fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas y su integración a las aglomeraciones productivas. Por tanto, hay que impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las empresas pequeñas, desarrollando un conjunto de normas en favor de la competencia que velen por la proliferación a largo plazo de entidades empresariales de pequeña escala (Román, 2008).

La construcción de instituciones sólidas en el mercado de trabajo es otro reto importante en la formulación de una estrategia de desarrollo inclusiva y con justicia social. El nuevo marco regulatorio de la negociación colectiva debería incluir, mediante una estructura flexible, tanto el nuevo paradigma de la empresa globalizada —la externalización productiva— como la asimetría contractual entre las empresas grandes y las pequeñas, en particular en lo que dice relación con las cadenas productivas (Feres e Infante, 2007).

Las nuevas reglas de juego deberían conducir a una distribución más equitativa de los costos y de los beneficios que se captan en la comercialización de los productos finales, evitando especialmente que los bajos ingresos del trabajo y la falta de observancia de los derechos laborales continúen legitimándose como factores de competitividad.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Se entiende por modelo de negocios el conjunto de regulaciones y prácticas comerciales basado en el sentido común y de normas legales que posibilitan determinadas estructuras de mercado y sus modalidades operativas.

<sup>18</sup> Sobre estos temas, véase Infante (2007b).

Para poder hacerse efectivo en los diferentes niveles de participación ciudadana, el nuevo diálogo social exigirá readecuar las instituciones. Con esta finalidad, debería crearse una estructura participativa mediante una red de instituciones sociales de base. Esta es tal vez la tarea más importante que enfrentan el Estado y la sociedad, para sentar las bases de un desarrollo inclusivo con mayor calidad del empleo y equidad (Sunkel e Infante, 2006).

Una iniciativa de esta naturaleza debería contar con la amplia participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil de cada región y localidad, que son los espacios en que se manifiestan en la práctica las diferencias de productividad y las características específicas que es preciso superar. Para acometer una tarea de esta magnitud habría que forjar un nuevo contrato social en que las decisiones sobre el monto y aplicación de los recursos se adopten en los niveles que corresponda por medio del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, a fin de responder en mejor forma a las necesidades reales y a las expectativas de los ciudadanos.

### 3. Protección social garantizada

Se trata de construir una sociedad capaz de garantizar el acceso equitativo de todas las personas a las oportunidades de progreso y de protección social.

En general, la idea es que la acción conjunta del Estado, el mercado y la sociedad mejore las oportunidades de acceso al capital social necesario para alcanzar el progreso material y moral y la mejor protección social posible de las personas, de acuerdo con el nivel de ingresos y de desarrollo de los países. En este ámbito, el concepto de garantía se refiere al conjunto de oportunidades y protecciones básicas que la sociedad está en condiciones de asegurar a todas las personas por la vía de las políticas públicas (Lagos E., 2008).

El Estado es fundamentalmente responsable de formular y consensuar las políticas que mediante instrumentos públicos y privados permitan garantizar a los ciudadanos la protección de sus derechos y los recursos necesarios para ello, de acuerdo con las posibilidades de la economía. La idea es que mientras más recursos proporcione el crecimiento de la economía, mayores serán también los derechos que deben ser garantizados y exigibles. En estas condiciones, el límite de la cobertura de la protección social garantizada está dado por el grado de desarrollo sustentable. Una política social garantizada debería abarcar, entre otros aspectos, la

salud, la calidad de la educación y los derechos económicos y sociales.

Aunque la persistencia, calidad e intensidad de las políticas redistributivas que se aplican, por ejemplo, en materia de educación y de salud podrían producir cambios en los elementos que condicionan la desigualdad, contribuyendo así al logro de una sociedad más equitativa, la tarea de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso que se produce cuando compiten los que tienen más recursos de todo tipo con los que no han logrado acceder a un mínimo de oportunidades no debe depender exclusivamente del gasto social. En efecto, si lo que se persigue es una distribución más equitativa del ingreso, las políticas y medidas redistributivas deben combinarse con políticas de corte distributivo, como son las de convergencia productiva y los cambios institucionales propuestos, porque inciden en los orígenes mismos de los ingresos y, por tanto, tienen efectos permanentes (Assael, 1998).

Otro aspecto que debe tenerse presente es el tipo de ciudadano que se estaría promoviendo mediante la protección social garantizada. La idea es que la sociedad genere ciudadanos mediante el trabajo, que es el principal factor de integración social, y no como ocurre actualmente por la vía del asistencialismo, con recursos provenientes del gasto social.

### 4. El crecimiento económico con equidad

El crecimiento acelerado y sostenido de la producción de bienes y servicios de consumo es condición esencial y directa del mejoramiento de los niveles de vida de la población. Este crecimiento, que en el pasado ha sido excluyente y ha privilegiado a una minoría de la población, debe reunir una serie de requisitos especiales para que el desarrollo pueda ser inclusivo.

Desde luego, tiene que ser relativamente elevado, por cierto que bastante superior al crecimiento de la población, de modo que la sociedad pueda percibirlo claramente y se sienta estimulada a entregar su esfuerzo y cooperación en apoyo de la cohesión social. De acuerdo con la experiencia histórico-universal, es razonable prever que las tasas de crecimiento oscilen entre un 5% y un 6% anual (Ffrench-Davis, 2003). Difícilmente podrían sostenerse tasas superiores por períodos largos sin generar presiones inflacionarias y otros desequilibrios, mientras que si ellas son inferiores resultarán poco perceptibles por la población e insuficientes en relación con sus aspiraciones y expectativas. Por otra parte, para lograr niveles razonablemente elevados de empleo se necesitan tasas de crecimiento del rango indicado.

Condición esencial del crecimiento es la expansión de la capacidad productiva, es decir, la inversión. También de acuerdo con la experiencia histórica, para lograr las tasas de crecimiento del consumo antes señaladas ella debería superar al menos el 25% del PIB. Además, para sostener altos niveles de ocupación, fuente principal de ingresos de la mayor parte de la población, y para incorporar el progreso tecnológico, que es requisito esencial para el incremento de la productividad y la competitividad, se necesitan tasas de inversión elevadas. Por otra parte, el logro de la convergencia productiva exige invertir masivamente en la modernización y mejoramiento de la productividad de los segmentos rezagados de la estructura productiva interna.

En los países de escaso desarrollo científico-tecnológico, como es el caso de Chile, el progreso tecnológico proviene fundamentalmente del exterior, incorporado en bienes y servicios de capital importados. Por consiguiente, otro requisito esencial del crecimiento incluyente es promover una marcada dinámica exportadora que permita financiar la importación de estos, como también la de bienes y servicios de consumo que el país no produzca o cuya producción nacional sea muy ineficiente, así como otros de avanzado perfeccionamiento tecnológico que la economía nacional no está en condiciones de producir y cuya demanda es muy dinámica. En otras palabras, el sector exportador viene a ser el equivalente de los sectores productores de bienes de capital y del progreso tecnológico de los países desarrollados. De ahí la importancia estratégica crítica de desarrollar exportaciones más dinámicas, más diversificadas y más estables.

Sin embargo, como es bien sabido, el patrón de exportaciones de Chile y de los países latinoamericanos en general se caracteriza por componerse fundamentalmente de materias primas o productos básicos de origen mineral, agropecuario, silvícola y pesquero que históricamente han dado muestras de escaso dinamismo y de gran inestabilidad en los mercados internacionales, además de una tendencia desfavorable de la relación de intercambio, que en los últimos años se ha invertido gracias a la presencia de nuevos actores en el escenario internacional.

Dada la importancia determinante de la dinámica del sector exportador, su tasa media de expansión influye decisivamente en el ritmo de crecimiento a mediano plazo de la economía, de manera que las frecuentes y agudas fluctuaciones que caracterizan a los mercados mundiales de productos básicos se traducen en una sucesión de períodos de bonanza y recesión. Estos últimos se han agudizado en las últimas décadas debido a la desmedida expansión del sistema financiero internacional, que ha

sumado un factor de gran importancia a la inestabilidad de la economía internacional y ha desembocado en la profunda crisis actual. Esta inestabilidad global produce a su vez marcadas oscilaciones en los niveles de empleo y de salarios, con el consiguiente efecto negativo en las condiciones de vida de la mayor parte de la población, especialmente la de los estratos de menores ingresos, lo que en Chile es otro factor decisivo de pobreza y desigualdad.

Por último, la nueva política macroeconómica debe privilegiar no solo un crecimiento razonable y sostenido, sino también orientar los incentivos y los precios básicos a fin de promover la convergencia productiva. Deberá aplicarse una política centrada no solo en los equilibrios básicos y el crecimiento en sí, sino también en enfrentar la vulnerabilidad de este ante los cambios en la economía internacional. De esta manera, se evitarían la subutilización de la capacidad productiva y los efectos negativos de las oscilaciones de la actividad económica en la productividad, que afectan de distinta forma a los diferentes estratos de la producción, así como al empleo y al ingreso de los trabajadores que laboran en ellos.

## 5. La cohesión social

En la actualidad, los problemas relacionados con la desigualdad, la integración comunitaria, la vida familiar, la protección del medio ambiente, la seguridad y la calidad de vida ocupan un lugar cada vez más destacado (Machinea y Uthoff, 2004). Las falencias del modelo imperante para hacer frente a estas nuevas demandas resultan evidentes. En este contexto, cabe citar el ejemplo de la Unión Europea, donde la cohesión social radica básicamente en un Estado que garantiza a sus ciudadanos igual acceso a ciertos derechos fundamentales y no confía ingenuamente en que el mercado traerá los resultados deseados en forma automática.

La aplicación de la estrategia de desarrollo inclusivo propuesta, mediante la acción recíproca de los distintos aspectos que la componen (convergencia productiva, cambios institucionales y crecimiento con equidad), debería traducirse en el fortalecimiento de la cohesión social.

Es un hecho ampliamente reconocido que en cualquier país el empleo es una de las principales vías de inclusión social. Según la calidad del trabajo, el grado de inclusión de los diferentes sectores sociales será mayor o menor y el tipo de inclusión más o menos adecuado. Es por ello que las políticas de generación de empleo en beneficio de los sectores de menor productividad, en especial de las personas desempleadas y que pertenecen a

la población pobre, constituyen el principal instrumento de las estrategias de inclusión social, elemento fundamental para el afianzamiento de la democracia.

En definitiva, aun a riesgo de caer en la repetición, una estrategia de integración social mediante la creación de empleos de calidad requiere un fuerte y sostenido apoyo de recursos para promover la convergencia productiva durante un período prolongado, mientras que

las decisiones sobre la magnitud y aplicación de esos recursos deberían adoptarse por la vía del diálogo social. Una orientación de este tipo necesita un pacto social que incluya acuerdos para aumentar los ingresos fiscales y utilizar el ahorro nacional acumulado, de modo que la estrategia de desarrollo inclusivo tenga la necesaria sustentabilidad financiera para asegurar la cohesión social a mediano y largo plazos.

#### Bibliografía

- Assael, H. (1998), "La búsqueda de la equidad", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Banco Central de Chile (2003), *Cuentas nacionales de Chile: compilación de referencia 2003 Matriz de insumo producto de la economía chilena*, Santiago de Chile.
- Bravo, D. y D. Contreras (1999), *La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Calderón, Fernando (2008), "Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile.
- Cimoli, M. (comp.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno (2006), "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, abril.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo.
- Contreras, D. (1998), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", resumen del proyecto "La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las 'políticas sociales'", Santiago de Chile, Fondo de Políticas Públicas.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (1998), *Task Force Recommendations* (EP/SEP/5/98), Luxemburgo.
- Feres, M.E. y R. Infante (2007), "Chile: las relaciones laborales del futuro", *Colección Ideas*, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- Ffrench-Davis, R. (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Guardia, A. (2007), "Lineamientos de una estrategia exportadora para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y las cadenas productivas", *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, M. Jélvez (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1998), *Encuesta de presupuestos familiares 1996/1997*, Santiago de Chile.
- Infante, R. (2008), *El sector de empresas pequeñas y medianas: lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo* (LC/G.2895-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.31.
- \_\_\_\_\_ (2007a), "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, M. Jélvez (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2007b), *Empleo, trabajo y protección: retos para un mercado laboral incluyente*, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2006), *Chile: transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El trimestre económico*, vol. 48(2), N° 190, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Infante, R., S. Molina y O. Sunkel (2007), "Hacia una estrategia de desarrollo incluyente", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Lagos E., R. (2008), *El futuro comienza hoy*, Santiago de Chile, Editorial Copa Rota.
- Lagos M., C. (2008), "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Machinea, J.L. y A. Uthoff (2004), "La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina", *Documentos de proyectos*, N° 9 (LC/W.29/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2007), "La situación de la pobreza en Chile", *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006a), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social", *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", *Casen 2006*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (varios años), *Encuesta de Caracterización Económica: CASEN 1990-2006*, Santiago de Chile.
- Muñoz, O. (2008), "El cluster del salmón: ¿un caso de desarrollo incluyente?", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (2007), *El modelo económico de la Concertación, 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Santiago de Chile, Editorial Catalonia.

- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. y A. Di Filippo (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural", *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, R. Franco (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- \_\_\_\_\_ (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Román, E. (2008), "Estrategias, institucionalidad y políticas públicas para un desarrollo inclusivo", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Rupfer, D. y F. Rocha (2005), "Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, M. Cimoli (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salter, W.E.G. (1966), *Productivity and Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Servicio de Impuestos Internos (2000), *Ventas por sector económico y tamaño*, Santiago de Chile, Servicio de Impuestos Internos.
- Slavinsky, Z. (1964), "Anexo estadístico", *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años (E/CN.12/L.1)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Solimano, A. y M. Pollak (2006), *La mesa coja: prosperidad y desigualdad en el Chile democrático*, Santiago de Chile, Ediciones LOM.
- Souza, P. y V. Tokman (1979), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *Distribución del ingreso en América Latina*, O. Muñoz (comp.), Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sunkel, O. (2008), "La precaria sustentabilidad de la democracia en América Latina", *Cuadernos del Cendes*, vol. 25, N° 68, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- \_\_\_\_\_ (2006a), "Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados", *Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina*, en R. Bielschowsky y otros, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile/Embajada del Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "La distribución del ingreso en Chile", *Revista Foro 21*, año 6, N° 58, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (2006c), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 37, N° 147, México, D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1978), "Dependencia y la heterogeneidad estructural", *El trimestre económico*, vol. 45(1), N° 177, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_ (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El trimestre económico*, vol. 38, N° 150, México, D.F., abril-junio.
- Sunkel, O. y R. Infante (2006), "Hacia un crecimiento incluyente", *Foro Chile 21*, año 6, N° 61, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- Tokman, V. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo: América Latina 1950-80", *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Unión Europea (1997), *Cumbre Extraordinaria del Empleo*, Luxemburgo.

**PALABRAS CLAVE**

Desarrollo rural  
Mitigación de la pobreza  
Zonas rurales  
Política de desarrollo  
Gastos públicos  
Descentralización gubernamental  
Gobernabilidad  
Indicadores económicos  
Guatemala

# Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala

*Ottoniel Monterroso-Rivas*

**E**n este artículo se revisa la institucionalidad formal para la aplicación de las políticas de desarrollo rural en Guatemala, que derivó de la modernización del Estado promovida mediante los Acuerdos de Paz. La tesis principal es que las políticas de desarrollo rural serán más eficientes si se fundamentan en la institucionalidad a que dichos acuerdos dieron lugar, en la que se diferencian tres niveles de gobierno: central, desconcentrado y descentralizado. En los dos últimos se ejecuta el 43% de la inversión pública total. El gobierno central debería focalizar el presupuesto en los territorios pobres, disminuir el gasto en subsidios privados y aumentar la provisión de bienes públicos. En cuanto a los niveles desconcentrado y descentralizado, se ha demostrado la eficacia del enfoque territorial como medio para la generación de políticas, pero es preciso que la planificación territorial se realice a partir de pactos político-sociales entre los actores locales.

Ottoniel Monterroso-Rivas  
Investigador Dedicación Completa,  
Instituto de Agricultura, Recursos  
Naturales y Ambiente (IARNA),  
Universidad Rafael Landívar,  
Guatemala  
✉ [aomonterroso@url.edu.gt](mailto:aomonterroso@url.edu.gt)

# I

## Introducción

El debate reciente sobre las políticas de reducción de la pobreza en Guatemala se ha enfocado en el desarrollo rural y en la necesidad de implementar medidas específicas para ello. Esta atención obedece a que las áreas rurales concentran la mayor proporción de población que vive en la pobreza y la indigencia (INE, 2007), pero también a los efectos poco significativos de las políticas sociales y de apertura comercial en materia de disminución de los índices de pobreza en el país (Banco Mundial, 2003 y 2004).

Las políticas de desarrollo rural en Guatemala se han originado principalmente a partir de fuentes internas y externas. Entre las primeras se cuentan los Acuerdos de Paz firmados en 1996, de los cuales derivaron acciones específicas orientadas a las zonas rurales. Los convenios relacionados con el desarrollo rural fueron el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que ordenaron la creación de nuevas instituciones públicas para impulsar la formulación de políticas relacionadas con temas agrarios, agrícolas y rurales.

En cuanto a las fuentes externas, al comienzo predominaron las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial cuyo objetivo era fomentar el crecimiento en las áreas rurales. Sin embargo, recientemente se han incorporado a la discusión el sistema de fincas en su versión actualizada de medios de vida sostenibles (Ellis, 2000) y el enfoque territorial, derivado este último de

la experiencia europea en materia de desarrollo rural (Sepúlveda y otros, 2003).

Si bien el debate interno y externo sobre el desarrollo rural ha contribuido a definir “qué” políticas deben adoptarse en este campo, aún existe un vacío conceptual sobre la institucionalidad necesaria para llevar a cabo las acciones identificadas. La pregunta ahora es “cómo” ordenar a los actores públicos, sociales y privados para promover el desarrollo de las áreas rurales, de manera que en la discusión actual ha adquirido relevancia el tema de los arreglos institucionales. Las políticas públicas de desarrollo rural requieren de una institucionalidad dinámica, capaz de implementar las medidas pertinentes y que aborde el problema desde una perspectiva multi-sectorial, con un enfoque territorial, descentralizado y de participación ciudadana. En otras palabras, se necesita un Estado moderno que pueda llevar a la práctica las orientaciones de política.

El objetivo de este artículo es revisar la institucionalidad formal derivada de los Acuerdos de Paz para la modernización del Estado guatemalteco, discutiendo los aspectos relevantes de las políticas de desarrollo rural. La tesis principal es que estas pueden impulsarse eficazmente sobre la base de esa institucionalidad, puesto que permitirá inyectarle mayor sostenibilidad a las acciones y contribuirá al fortalecimiento de las entidades del Estado. De esta forma, las políticas de desarrollo rural pueden convertirse en un instrumento de consolidación de la institucionalidad estatal del país.

Para ello, en la primera sección se analizan las orientaciones de política que se han impulsado en Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz. En este apartado se revisa el gasto público rural de los gobiernos central, desconcentrado y descentralizado, así como los logros y repercusiones de las políticas pertinentes en el período 1996-2007. Se resumen luego las discusiones locales sobre el desarrollo rural, seguido de una descripción de la estructura institucional formal existente —es decir, la respaldada por un marco legal específico— para fomentar el desarrollo de las zonas rurales. En la quinta sección se señalan los principales aspectos de esa institucionalidad que requieren de fortalecimiento y, finalmente, se exponen las conclusiones más importantes.

---

□ El autor agradece el apoyo financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), representación en Guatemala, para la elaboración del presente artículo. Este se basa en los resultados del Proyecto de apoyo a la institucionalización de las políticas de desarrollo rural en Guatemala, Convenio de Cooperación USAID/IICA No. 520-A-00-05-00096-00 (IICA/USAID, 2008). También agradece los comentarios de Magali Quintana, Juan Carlos Méndez, Juventino Gálvez, Jaime Carrera, Magaly Arrecis y un examinador anónimo a las versiones preliminares. Las observaciones e ideas expresadas en el documento son de su exclusiva responsabilidad y no representan el punto de vista de la FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

## II

# Políticas de desarrollo rural en Guatemala en el período 1996-2007

### 1. Las orientaciones de política

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera suscrito en 1996 marcó un cambio de dirección en materia de políticas de desarrollo rural en Guatemala. Por una parte, se reconoció que era preciso superar las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación social y política que habían sido los principales obstáculos para el desarrollo integral del país y fuente de la conflictividad político-militar. Por otra, se planteó que para lograr este objetivo era necesario fortalecer la democracia real, funcional y participativa y que el proceso de desarrollo económico y social implicaba la concertación de las políticas públicas entre los actores sociales y el Gobierno (Gobierno de Guatemala/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1996).

La agenda rural enmarcada en los Acuerdos de Paz comprende elementos de carácter social, económico y agrario. En el programa social se incluyeron medidas relacionadas con la provisión de salud, educación y otros servicios básicos a la población rural. La agenda económica se centró en el fomento de la competitividad rural, incluidos los aspectos de comercio exterior, acceso a los activos de producción y aumento de la inversión pública en las áreas rurales. En cuanto al programa agrario, se planteó la necesidad de abordarlo a partir de mecanismos de mercado, generando instrumentos de política tales como i) proporcionar certeza jurídica sobre los derechos de propiedad de la tierra, ii) evitar la concentración de la tenencia de la tierra mediante un impuesto territorial a los latifundios y tierras ociosas, iii) establecer un marco legal para la discusión y solución de conflictos agrarios y iv) crear condiciones favorables para el acceso a la propiedad de la tierra de los grupos campesinos.

Al mismo tiempo que se promovía la agenda de la Paz, a partir de 1996 se impulsaron activamente políticas de desregulación del Estado, ajuste estructural y apertura comercial. Entre otras medidas, se privatizaron activos y se rebajó la carga fiscal del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, lo que implicó una reducción de los instrumentos intervencionistas y del número de funcionarios. También se fomentó el comercio internacional mediante tratados comerciales,

lo que se tradujo en nuevos mercados pero, a su vez, en una mayor competencia interna.

### 2. El gasto público rural

El Estado guatemalteco ha implementado dichas políticas a lo largo de tres períodos de administración pública, con diferentes grados de avance.<sup>1</sup> Por ejemplo, a partir de 1996 se amplió el gasto público social en las áreas rurales y se incrementó considerablemente la inversión pública en infraestructura. En el sector agrario, se modernizó el Registro General de la Propiedad y se creó el Registro de Información Catastral, centrados en la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra. También se formaron la Secretaría de Asuntos Agrarios, orientada a la resolución de conflictos, y el Fondo de Tierras como mecanismo transitorio para facilitar el acceso a la tierra.<sup>2</sup> En el ámbito productivo, se ampliaron las inversiones gubernamentales en las zonas rurales, se transformó al Banco de Desarrollo Rural en una sociedad anónima de capital mixto y se potenciaron los acuerdos de libre comercio.

Un análisis del gasto público en las zonas rurales permite un acercamiento a lo que han sido las políticas de desarrollo pertinentes. El cuadro 1 muestra que tras la firma de la paz, en 1996, dicho gasto se incrementó a una tasa media anual del 11% en términos reales. A partir de esa fecha se le dio mayor importancia a la infraestructura rural, que en el período presidencial 1996-1999 llegó a representar hasta el 60% del gasto público total del gobierno central. En el último período analizado (2004-2006) la inversión en infraestructura representó un promedio del 40% y el gasto en política social ascendió al 50% del total. Por su parte, la participación del fomento productivo se ha mantenido cercana al 11% del gasto público total en el sector rural. Las metas de

<sup>1</sup> Para una revisión del cumplimiento de los Acuerdos de Paz véanse, por ejemplo, *MINUGUA* (2004) y Gobierno de Guatemala/Secretaría de la Paz (2007).

<sup>2</sup> Aún están pendientes el impuesto territorial y la creación de los tribunales agrarios, instrumentos clave para dinamizar los mercados de la tierra.

CUADRO 1

**Composición del gasto público rural del gobierno central, 1985-2006**  
(En millones de quetzales de 2000)

Año	Gasto social	Infraestructura	Fomento productivo	Total
1985	604	827	256	1 687
1986	545	509	477	1 531
1987	620	1 174	441	2 235
1988	738	718	627	2 083
1989	761	626	569	1 957
1990	573	565	333	1 472
1991	633	727	319	1 679
1992	268	535	348	1 151
1993	736	1 040	301	2 078
1994	736	707	296	1 739
1995	723	1 375	259	2 356
1996	1 262	1 717	188	3 167
1997	999	2 439	294	3 731
1998	1 616	2 446	439	4 500
1999	1 040	3 854	683	5 577
2000	1 496	1 803	432	3 731
2001	1 455	1 677	837	3 969
2002	1 466	2 946	691	5 103
2003	1 479	2 094	555	4 127
2004	2 590	2 210	517	5 317
2005	3 095	2 130	794	6 019
2006	3 532	2 832	790	7 155

*Fuente:* para datos del período 1985-2001: Kerrigan, G., *Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: ALC, tendencias y desafíos*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2001; para 2002-2004: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (IICA/USAID), "Actualización de la base de datos del gasto público rural del período 2002-2006", Informe de consultoría, IICA-Guatemala, 2007; para 2004-2006: Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), "Actualización de la base de datos del gasto público rural del período 2006-2007", Informe de consultoría, Ciudad de Guatemala, 2008.

los Acuerdos de Paz en materia de gasto público social e inversión en infraestructura se han sobrepasado al menos un 50% en los diversos presupuestos del período 1996-2007 (SEGEPLAN, 2008a).

La serie histórica de la composición del gasto público rural se estimó siguiendo la metodología de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Kerrigan, 2001), en que el gasto se divide en más de 25 partidas. Sin embargo, en los últimos diez años (1996-2006) el 91% del gasto rural de Guatemala se ha dedicado a seis rubros específicos: obras viales (33%), educación rural (28%), fomento productivo agrícola (10%), infraestructura social (10%), salud y nutrición rural (6%)<sup>3</sup> y emisión de títulos de compra de tierras (4%).

La estructura del gasto rural de Guatemala a partir de 1996 siguió el mismo patrón de América Latina (Fan y Rao, 2003), en que el gasto social ha sido el principal

instrumento de mitigación de la pobreza, mientras que las inversiones en infraestructura y fomento productivo se orientaron a la promoción de las exportaciones, principalmente en los sectores que tienen ventajas competitivas.

El desarrollo rural también se ha visto favorecido por las políticas de descentralización del Estado, ya que los recursos presupuestarios de los gobiernos departamentales y municipales son una fuente importante de financiamiento. En 2007 la inversión pública impulsada a nivel departamental y municipal representó el 43% del total nacional (véase el cuadro 2). Ese año las inversiones ejecutadas por las tres instancias de gobierno ascendieron a 1.428 millones de dólares.

En el cuadro 3 se muestran las inversiones realizadas por los gobiernos departamentales en el sector rural durante el período 2004-2007, a partir de las transferencias del gobierno central a los consejos departamentales de desarrollo (CODEDE). En esos cuatro años la inversión rural a nivel de departamentos fue de 2.714 millones de quetzales (aproximadamente 362 millones de dólares) y representó el 74% del monto total de recursos recibidos por los gobiernos pertinentes.

<sup>3</sup> La participación del gasto en salud y nutrición aumentó un 11% en los últimos cuatro años y explica el alza del gasto social que se muestra en el cuadro 1.

CUADRO 2

**Inversión pública ejecutada en los tres niveles de gobierno, año 2007**  
(En millones de quetzales y dólares<sup>a</sup>)

Tipo de gobierno	Quetzales	Dólares	Porcentajes
Gobierno central	5 838	761	53
Instancias autónomas	461	60	4
Gobierno desconcentrado <sup>b</sup> (departamental)	1 067	139	10
Gobierno descentralizado (municipal)	3 587	468	33
<i>Total</i>	<i>10 953</i>	<i>1 428</i>	<i>100</i>

*Fuente:* Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración Berger: ejercicio de transición, Ciudad de Guatemala, 2008.

<sup>a</sup> Al tipo de cambio medio anual de 7,67 quetzales por dólar (véase Banco de Guatemala, “Indicadores económicos de Guatemala” [en línea] <http://www.banguat.gob.gt/>).

<sup>b</sup> Se refiere a los aportes del gobierno central a los consejos departamentales de desarrollo; no incluye las inversiones realizadas por los ministerios en forma desconcentrada ni los fondos de inversión social.

CUADRO 3

**Composición de las inversiones realizadas en áreas rurales mediante el aporte a los consejos departamentales de desarrollo, 2004-2007**  
(En miles de quetzales corrientes)

Tipo de inversión	Proyectos aprobados			
	Quetzales	Porcentaje	Número	Porcentaje
<i>Infraestructura</i>				
Caminos y carreteras	920 365 226	43	2 500	47
Agua y saneamiento	741 770 584	35	1 702	32
Desarrollo urbano	401 777 511	19	950	18
Energía	27 443 119	1	67	1
Vivienda	15 437 009	1	44	1
Otros infraestructura	24 915 924	1	84	2
<i>Total infraestructura</i>	<i>2 131 709 373</i>	<i>79<sup>a</sup></i>	<i>5 347</i>	<i>72,5<sup>a</sup></i>
<i>Inversión social</i>				
Educación	470 073 731	89	1 702	90
Salud y asistencia social	41 083 590	8	136	7
Cultura y deportes	8 549 874	2	27	1
Otros gasto social	5 739 234	1	16	1
Total inversión social	525 446 428	19 <sup>a</sup>	1 881	25,5 <sup>a</sup>
Fomento productivo				
Agropecuario	47 203 009	83	128	86
Industria y comercio	5 427 217	10	8	5
Organización productiva	2 333 541	4	4	3
Ciencia y tecnología	1 486 154	3	4	3
Otros fomento productivo	506 224	1	4	3
<i>Total fomento productivo</i>	<i>56 956 145</i>	<i>2<sup>a</sup></i>	<i>149</i>	<i>2<sup>a</sup></i>
<i>Gran total</i>	<i>1 164 805 147</i>	<i>323</i>	<i>4 059</i>	<i>226</i>

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), “Análisis del comportamiento del aporte a los consejos departamentales de desarrollo en el marco de las orientaciones de política período 2004-2007”, Dirección de Inversión Pública, Ciudad de Guatemala, 2007, inédito.

<sup>a</sup> Cifras expresadas como porcentajes del gran total.

La estructura de la inversión departamental continuó orientándose significativamente a la infraestructura (79% del total), en que los caminos —construcción, mantenimiento y ampliación— representaron el 43% del total. En el rubro de inversión social de este nivel de gobierno se incluyen los proyectos cuya finalidad es de índole social, pero en que predominan las obras de infraestructura, tales como construcción y remodelación de escuelas (89%), construcción y remodelación de centros de salud (8%) y construcción de canchas deportivas (2%).

Algunos ejemplos específicos de proyectos emprendidos por los consejos departamentales son el adoquinamiento de calles, la remodelación de parques, mercados o edificios públicos y la construcción de salones comunales y de canchas deportivas. Esto no solo demuestra la falta de coordinación con las políticas del gobierno central, sino que plantea serias dudas sobre la eficiencia y eficacia de la inversión pública realizada por este nivel de gobierno en materia de disminución de la pobreza.

Los gobiernos departamentales destinaron únicamente el 2% del total de recursos al fomento productivo (56 millones de quetzales durante el período 2004-2007), siendo el sector agropecuario el que absorbió más del 83% de ellos. Entre los proyectos del caso destacan los forestales, de riego y diferentes iniciativas orientadas a la producción.

Por otra parte, el presupuesto público que se administra a nivel municipal representa un 33% de la inversión total nacional. En 2006 las municipalidades rurales manejaron el 70% de estos recursos, lo que equivale a 2.945 millones de quetzales (aproximadamente 328 millones de dólares). En el cuadro 4 se muestran las inversiones realizadas en 45 municipios pobres localizados en áreas rurales, donde —al igual que en el nivel departamental— predominan las orientadas a la

infraestructura. El rubro “otras actividades” incluye los gastos administrativos, a los cuales se destina un alto porcentaje de los recursos recibidos.

Si se toma en cuenta el gasto de los tres niveles de gobierno (central, desconcentrado y descentralizado), en 2006 el gasto público rural fue de 272 dólares per cápita. Esta cifra superó los 90 dólares registrados en Guatemala en 2003 y los 140 dólares per cápita de la media latinoamericana informados por la FAO (Kerrigan, 2001), cuyas estimaciones incluyeron solamente los egresos del gobierno central. Esto implica que las políticas guatemaltecas de desarrollo rural deben considerar el presupuesto de los gobiernos desconcentrado y descentralizado como fuente importante de financiamiento.

### 3. La cooperación internacional para el desarrollo rural

Las donaciones de la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, equivalen aproximadamente al 2% del total de gasto rural anual. Su importancia radica en que se trata de asistencia técnica que más tarde alimentará a las políticas públicas.

En 2007, las agencias internacionales de desarrollo habían suscrito un monto total de 282 millones de dólares en proyectos de donación para Guatemala —ejecutables a cinco años plazo—, de los cuales un 78% correspondía a iniciativas de desarrollo rural (IICA/USAID, 2007a). Los principales rubros de inversión de la cooperación bilateral son el fomento productivo (41% del monto total comprometido), seguido del apoyo a la infraestructura (35%) y el gasto en salud y recursos humanos (24%).

La cooperación multilateral no reembolsable, parte de la cual se orienta a las necesidades emergentes del país y el resto a preinversión en proyectos promisorios de crédito, ascendió en 2007 a 251 millones de dólares, de los cuales 140 millones (56%) correspondieron a

CUADRO 4

#### Composición del gasto realizado en 45 municipios pobres rurales, 2005 (En quetzales y dólares corrientes)

	Quetzales	Dólares	Porcentajes
Infraestructura	239 389	31 499	43,0
Gasto social	139 851	18 401	25,0
Fomento productivo	636	84	0,1
Otras actividades	176 309	23 199	32,0
<i>Total</i>	<i>556 185</i>	<i>73 182</i>	<i>100,1</i>

Fuente: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (IICA/USAID), “Actualización de la base de datos del gasto público rural del período 2002-2006”, Informe de consultoría, IICA-Guatemala, 2007.

proyectos de desarrollo rural ejecutables a cinco años plazo. Los recursos así obtenidos se destinaron a programas sociales (81% del total), de fomento productivo (16%) y de infraestructura (3%).

#### 4. Logros y resultados de las políticas rurales en Guatemala

En el cuadro 5 se muestran los principales indicadores de avance de las políticas de desarrollo rural. En el ámbito social se amplió la cobertura de hogares con acceso a agua potable, saneamiento, electricidad, salud y educación, indicadores que en el período 1994-2006 crecieron a tasas superiores al 30%. Por ejemplo, en 2006 el 86% de

los hogares guatemaltecos tenía acceso a agua potable, saneamiento y electrificación, y en el área rural este porcentaje superaba el 75%. En cuanto a la infraestructura productiva, la red vial creció un 25% en los últimos 12 años, mientras que las líneas telefónicas se incrementaron más del 1.200%. Por su parte, las exportaciones agrícolas tradicionales como azúcar, café, cardamomo y banano crecieron un 68% en el período 1994-2006, mientras que las exportaciones agrícolas no tradicionales —frutas, hortalizas y otros— lo hicieron un 255%.

Los resultados de las políticas de desarrollo rural pueden medirse mediante los avances logrados en materia de disminución de la pobreza en el país. A partir del cuadro 6, en que se muestran los principales

CUADRO 5

#### Guatemala: principales indicadores de avance de las políticas de desarrollo rural, años 1994, 1998, 2002 y 2006

Indicadores	1994	1998	2002	2006	Crecimiento bruto 1994-2006 (en porcentajes)
Acceso a agua potable (en miles de familias)	1 701	n.d.	2 052	2 239	32,0
Acceso a saneamiento (en miles de familias)	1 447	n.d.	1 651	2.239	55,0
Cobertura eléctrica (en miles de familias)	1 095	1 414	1 934	2.213	102,0
Cobertura servicios básicos de salud (en millones de personas)	0,5	2,2	3,1	4,1	720,0
Tasa neta escolaridad primaria (en porcentajes)	69,0	78,0	88,0	96,0	39,0
Red vial (en km de carreteras)	12 162	13 856	14 044	15 188	25,0
Acceso a telefonía (en líneas por cada 100 habitantes)	n.d.	5	14	66	1 220,0 <sup>a</sup>
Exportaciones agrícolas tradicionales (en millones de dólares)	633	1.229	798	1.061	68,0
Exportaciones agrícolas no tradicionales (en millones de dólares)	204	290	424	723	255,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco de Guatemala, "Indicadores económicos de Guatemala" [en línea] <http://www.banguat.gob.gt/>; Instituto Nacional de Estadística/Secretaría de Planificación y Programación (INE/SEGEPLAN), *Necesidades básicas insatisfechas al 2002*, Vol. 2, Ciudad de Guatemala, 2006; INE, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006* [en línea] <http://www.ine.gob.gt/> y SEGEPLAN, *Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración Berger: ejercicio de transición*, Ciudad de Guatemala, 2008.

<sup>a</sup> Representa la tasa de crecimiento del período 1998-2006.

CUADRO 6

#### Guatemala: pobreza total y pobreza extrema, años 1990, 2000 y 2006<sup>a</sup> (En porcentajes y miles de personas)

Año	Pobreza total			Pobreza extrema		
	Urbana	Rural	Total pobres (porcentaje)	Urbana	Rural	Total pobres (porcentaje)
1990	n.d.	n.d.	5 443 (61)	n.d.	n.d.	1 782 (20)
2000	19	81	6 398 (56)	7	93	1 787 (16)
2006	28	72	6 626 (51)	17	83	1 977 (15)

Fuente: para 1990: Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en Guatemala. II Informe de avances*, Ciudad de Guatemala, 2006; para 2000 y 2006: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2002 y ENCOVI 2006* [en línea] <http://www.ine.gob.gt/>.

<sup>a</sup> Los datos de 1990 corresponden a una medición de la pobreza según indicadores de ingreso, mientras que en 2000 y 2006 se estimó de acuerdo con indicadores de consumo.

indicadores de pobreza, se aprecia que en el período 1990-2006 la pobreza total se redujo del 61% al 51%, mientras que la pobreza extrema disminuyó del 20% al 15%. Pese al aumento de la pobreza total en términos absolutos, ella decreció cinco puntos porcentuales entre 2000 y 2006.

Al comparar los datos de las zonas rural y urbana, se observa que en el período 2000-2006 la pobreza urbana aumentó del 19% al 28%, mientras que la pobreza rural disminuyó del 81% al 72%. Esto implica que se ha producido una migración de la pobreza desde las áreas

rurales hacia las urbanas, principalmente en la categoría de pobreza extrema.

De mantenerse el ritmo actual de reducción de la pobreza, en un escenario optimista Guatemala llegaría a tener un 13% de pobreza extrema en el año 2015, lo que superaría tres puntos porcentuales el primer objetivo de desarrollo del Milenio (ODM). Fueron precisamente los modestos avances en materia de disminución de la pobreza lo que condujo a que en el país se iniciara un debate sobre las políticas de desarrollo rural, que se analiza en la siguiente sección.

### III

## El debate nacional sobre las políticas de desarrollo rural

Dados los avances en materia de disminución de la pobreza, así como la existencia de algunos aspectos pendientes de los Acuerdos de Paz, en 2002 se inició un proceso de diálogo y discusión sobre la orientación de la política de desarrollo rural. Ese año el gobierno de Alfonso Portillo promovió una mesa intersectorial de diálogo para la formulación de una política nacional sobre el tema,<sup>4</sup> iniciativa que fue retomada en 2004 por la administración de Óscar Berger. A partir de las discusiones y consensos logrados en las distintas instancias de diálogo, se clarificaron la visión y los objetivos generales de desarrollo rural.<sup>5</sup> Los principales elementos debatidos se comentan a continuación.

#### 1. Las orientaciones de política

En la mesa de diálogo se discutieron principalmente los siguientes temas: i) población-objetivo a la que debían

orientarse las políticas, ii) importancia del enfoque productivo para complementar la agenda social y iii) aspectos pendientes de la conflictividad agraria. Se definió que el sujeto de las políticas serían los grupos más pobres de las áreas rurales, aquellos que desde la época colonial han sido excluidos y marginados. En este sentido, se identificó como beneficiario final a la pequeña economía rural, que en Guatemala es la indígena y campesina. Desde el punto de vista de las organizaciones sociales del agro, esto significó la oportunidad de fortalecer al campesinado como clase social; para las instancias del Ejecutivo, la posibilidad de focalizar las políticas en los municipios más pobres del país.

El énfasis en la economía campesina implicó también la necesidad de enfocar las políticas en el fomento de la producción rural. Si bien deben continuarse aplicando políticas sociales, es preciso darle prioridad a las inversiones productivas rurales. Según lo discutido en la mesa de diálogo, el objetivo es “dinamizar las economías campesinas”. Para estimular la producción se requiere de inversiones públicas estratégicas, por lo que las distintas instancias gubernamentales deben dejar de ser observadores de procesos y convertirse en agentes proactivos de desarrollo rural. Asimismo, en el fomento productivo deben considerarse las ventajas y condiciones locales, de manera que es preciso formular políticas diferenciadas.

En la mesa de diálogo no se logró un consenso generalizado sobre la temática agraria, puesto que las conversaciones se interrumpieron a causa de divergencias

<sup>4</sup> En la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural participaron delegados gubernamentales del sector académico, de los partidos políticos, del sector campesino e indígena, de las organizaciones de pequeños productores rurales, de las mujeres rurales, de los gremios empresariales y del sector ambiental.

<sup>5</sup> En la declaración de cierre de la Mesa de Diálogo y Participación de Desarrollo Rural Integral, finalizada en septiembre de 2006, se menciona que “alcanzó importantes avances, entre ellos se consensuaron las principales variables que determinan el desarrollo rural, una visión del área rural a 25 años, los principios y el enfoque que deben orientar la Política de Desarrollo Rural Integral, así como sus ejes de acción” (Gobierno de Guatemala/Gabinete de Desarrollo Rural, 2006, p. 43).

entre los grupos empresariales y el sector campesino. El planteamiento de las organizaciones campesinas era que el hecho de focalizar las políticas en los grupos más pobres suponía proveerles de activos productivos, siendo la tierra un factor fundamental. Al mismo tiempo, el acceso al recurso tierra implicaba un aumento de la población campesina, con lo cual se perseguía fortalecer al campesinado como clase social. Dado que una de las vías más rápidas para entregar la tierra es la redistribución de la misma, las organizaciones sociales plantearon como principal instrumento de política la expropiación de las fincas mal habidas —por ejemplo, del narcotráfico— y de las tierras ociosas. Sin embargo, el sector empresarial consideró las expropiaciones como una amenaza, pues sentaban precedentes para aplicar una política agraria confiscatoria. El empresariado rural es partidario de formular políticas agrarias orientadas a dinamizar los mercados de tierras, así como de crear instrumentos de desarrollo rural basados en sectores no agrícolas como las artesanías y el ecoturismo.

Mientras se resuelven estas diferencias, la identificación de la economía campesina como sujeto de las políticas contribuiría a dinamizar el mercado de tierras. El desarrollo rural basado en la economía campesina tiene efectos importantes en los mercados de factores. Por ejemplo, el incremento de la productividad agrícola se traduce en una mayor demanda del recurso tierra y, dado que la producción se basa en cultivos de uso intensivo de mano de obra, se tiende a la fragmentación de las fincas medianas y grandes y a la ampliación de las pequeñas, favoreciendo así los cambios en la estructura agraria.

La cuestión agraria es el tema central de lucha ideológica y de clases sociales en las zonas rurales, por lo que se prevé que continuará estando presente en la ruta crítica de su desarrollo (IICA/USAID, 2008). Las discusiones al respecto deben partir de consensos; en este sentido, los avances en cuanto a la definición del sujeto de las políticas y el rol que desempeña el Gobierno en materia de desarrollo rural son puntos de convergencia que permitirían desempañar el debate sobre política agraria en Guatemala.

## 2. Los instrumentos de política

Si bien en la mesa de diálogo no llegó a establecerse cuáles eran los instrumentos de política adecuados para dinamizar la economía campesina, por tratarse de un asunto técnico se han realizado varios estudios nacionales relacionados con el tema (Barrios y Mellor, 2006; IICA/USAID, 2008). En primera instancia, la identificación de las economías indígena y campesina como sujeto de las

políticas coincide con los planteamientos académicos en cuanto a reducción de la pobreza. En efecto, en el material bibliográfico reciente hay amplias discusiones sobre el potencial de la pequeña agricultura como instrumento para disminuir la pobreza (Banco Mundial, 2007; Mellor, 2007; Christiaensen, Demery y Köhl, 2006; Haggblade, Hazell y Reardon, 2005). El principal argumento es que la agricultura genera un efecto de demanda, en el sentido de que el crecimiento agrícola basado en pequeños productores le genera ingresos a un mayor número de agricultores y asalariados agrícolas, quienes a su vez demandan bienes y servicios agrícolas y no agrícolas en los mercados internos. Ello favorece la creación de empleo urbano y la actividad de los sectores no agrícolas locales, provocando así efectos multiplicadores y círculos virtuosos de disminución de la pobreza (Christiaensen, Demery y Köhl, 2006; Mellor, 2007).

Sin embargo, para que la agricultura sea un instrumento exitoso de reducción de la pobreza deben cumplirse ciertas condiciones mínimas (Haggblade, Hazell y Reardon, 2005; Mellor, 2007), tales como un incremento significativo de la producción de un bien agrícola comerciable. Por otra parte, la mayor productividad de un bien exportable debería generar un aumento considerable de los ingresos locales, lo que se traduce en una distribución masiva y equitativa de las utilidades pertinentes. Esto puede lograrse si la producción se basa en pequeños productores y si los mercados laborales socializan los ingresos, lo cual en Guatemala está vinculado a la economía campesina. Finalmente, es preciso favorecer el surgimiento y consolidación de los sectores no agrícolas, lo que entre otros factores requiere de una institucionalidad pública eficiente y fortalecida que pueda adecuarse a la dinámica de los mercados locales.

En el caso de Guatemala, Barrios y Mellor (2006) e IICA/USAID (2008) identificaron los principales instrumentos para promover el crecimiento económico basado en las economías campesinas, que son compatibles con lo señalado por Allcott, Lederman y López (2006), López (2005) y Fan y Rao (2003) en cuanto al énfasis en los bienes públicos de las políticas de desarrollo. Dichos instrumentos son los siguientes: i) fomento de la investigación y la extensión agropecuaria, ii) creación de infraestructura productiva, principalmente carreteras y sistemas de riego, iii) mejoramiento de la organización productiva y iv) acceso a los mercados financieros.

## 3. El enfoque territorial del desarrollo rural

El enfoque territorial, cuyo fundamento teórico lo proporciona la nueva economía geográfica (Fujita, Krugman y

Venables, 1999), es un planteamiento exógeno al debate nacional sobre desarrollo rural pero que ha ganado popularidad en Guatemala. Su principal argumento es que las características regionales son las que determinan el desarrollo económico de la región, más que las características propias de las personas (de Ferranti y otros, 2005, pp. 103-124). Los actores económicos se “aglomeran” en territorios específicos con la finalidad de generar condiciones adecuadas para el crecimiento económico (Fujita, Krugman y Venables, 1999). Por otra parte, las regiones ofrecen externalidades positivas que pueden potenciar el desarrollo, lo que también implica que el cierto atraso económico de algunas regiones específicas obedece a la falta de instituciones que “aglomeren” a los actores económicos en torno a la finalidad de aprovechar las ventajas naturales de esos territorios.

De ahí la necesidad de formular políticas diferenciadas regionalmente, con el objetivo de generar mayor equidad entre las distintas regiones de un país dado y

optimizar el uso de los recursos (por ejemplo, crear empleos). Estas políticas diferenciadas se originan a partir de una planificación regional en que se logre coordinar a los actores locales en torno a la identificación de políticas y que, al mismo tiempo, pueda atraer los recursos financieros locales necesarios para implementar las acciones priorizadas del consenso social.

Mediante el enfoque territorial pueden alcanzarse los objetivos de política discutidos a nivel nacional, pues permite identificar el potencial productivo de las economías campesinas, convocar a los sectores productivos locales para aunar recursos y buscar objetivos comunes de desarrollo. En este sentido, dicho enfoque encuentra un marco institucional adecuado en las políticas de descentralización y modernización del Estado impulsadas en Guatemala a partir de los Acuerdos de Paz, que se materializaron en la ley de consejos de desarrollo, la ley de descentralización y el nuevo Código Municipal, los cuales se tratan en la siguiente sección.

## IV

### La institucionalidad pública formal para el desarrollo rural

Las orientaciones para la modernización del Estado en Guatemala se basan principalmente en dos fuentes (Sojo, 2000), las cuales en la práctica se han impulsado con diferentes grados de intensidad. Por una parte se encuentran las iniciativas promovidas por la corriente económica de ajuste estructural y apertura comercial, que apuntaron a la reducción del aparato gubernamental y a la eficacia de la política fiscal (incluidos gasto y recaudación). Los principales mecanismos propuestos en esta corriente son el sistema de concesiones, la desincorporación de las empresas estatales y la privatización (Méndez, Gálvez y Vásquez, 2008), así como la descentralización, la menor intervención del Estado y el fomento de la participación ciudadana.

Por otra parte, gracias al proceso de paz en Guatemala se impulsaron acciones positivas encaminadas a crear una sociedad más equitativa, incluyente y participativa. Mediante los Acuerdos de Paz se intentó pasar de un Estado autoritario contrainsurgente hacia uno democrático, incluyente y con una sociedad civil fortalecida. Desde este punto de vista, la descentralización y la participación ciudadana son los instrumentos que permiten

que la población se adueñe de su proceso de desarrollo (SEGEPLAN, 2008a).

Puesto que ambas corrientes de pensamiento han tenido influencia en las políticas nacionales, es posible concluir que la modernización del Estado en Guatemala persigue dos grandes objetivos: mejorar la eficiencia estatal en la provisión de bienes y servicios públicos y disminuir la exclusión y la discriminación social (Sojo, 2000; SEGEPLAN, 2008a). Los principales instrumentos para lograr dichos objetivos son la descentralización —o fortalecimiento del poder local— y la creación de mecanismos de diálogo y concertación entre el Estado y la sociedad.<sup>6</sup>

Cabe destacar que Guatemala ha generado un marco legal para lograr los objetivos de modernización del Estado, el cual está representado principalmente por las llamadas leyes de participación y descentralización, a saber: la ley general de descentralización (decreto 14-

<sup>6</sup> Recientemente, se ha discutido que la reforma del sistema político es otro elemento indispensable para la modernización del Estado guatemalteco (SEGEPLAN, 2008a).

2002), la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (decreto 11-2002) y el Código Municipal (decreto 12-2002).<sup>7</sup>

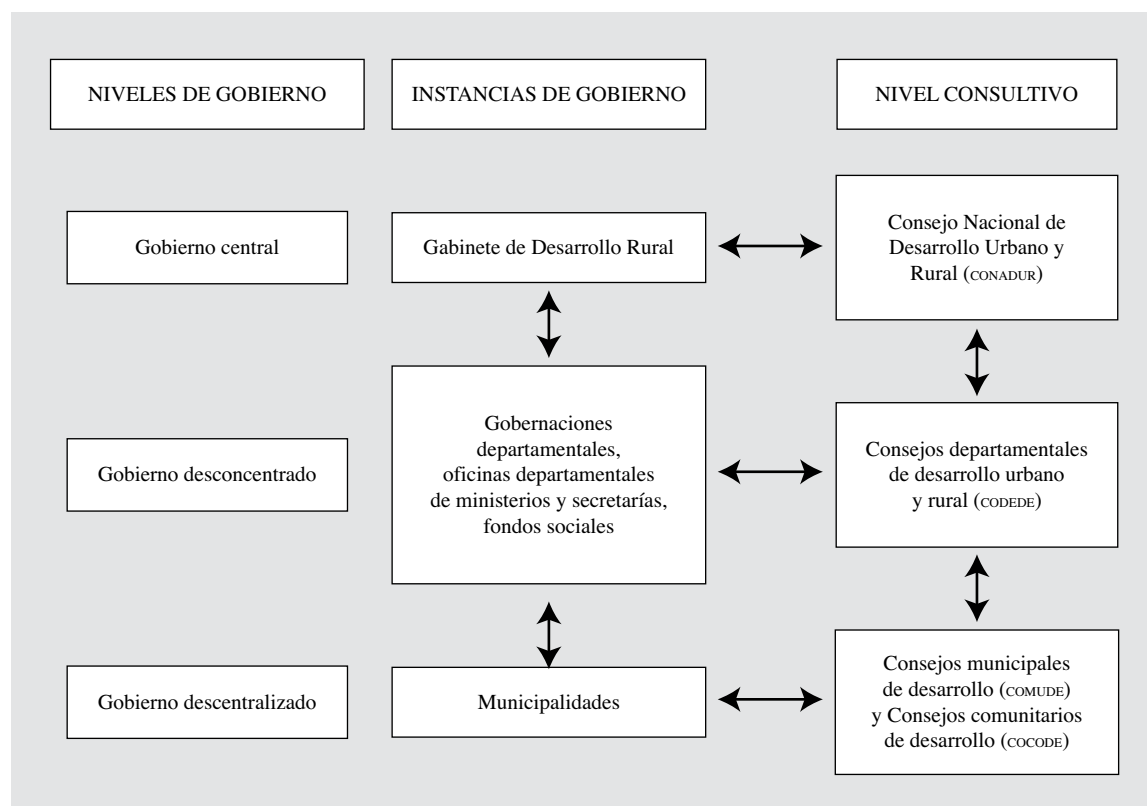
Dicha normativa establece una estructura formal para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y, además, prevé la asignación de recursos a los niveles desconcentrado y descentralizado de gobierno. A grandes rasgos, estas leyes definen tres niveles de gobierno (organización vertical), identifican las instancias formales de consenso y concertación —el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural— y señalan cuáles son las entidades ejecutoras de las políticas públicas (véase diagrama 1).

<sup>7</sup> Pese a que las concesiones, desincorporaciones y privatizaciones han tenido relativo éxito en materia de desarrollo rural y administración de los recursos naturales en Guatemala (Méndez, Gálvez y Vásquez, 2008), este documento se enfocará en la institucionalidad formal de descentralización y participación derivada de los Acuerdos de Paz.

Desde la perspectiva de ejecución de las políticas públicas, el nivel de mayor jerarquía es el gobierno central, el cual está conformado por el presidente, el vicepresidente y el gabinete de ministros. En el caso de las políticas de desarrollo rural, lo representa el gabinete específico de Desarrollo Rural (GDR) creado en 2006 (acuerdo gubernativo 471-2006). Su objetivo es coordinar las políticas y programas que ejecuta el Ejecutivo en materia de gestión del desarrollo rural y está integrado por siete ministerios y cinco secretarías. En este nivel de gobierno se encuentra también el gabinete Social, que se encarga de coordinar la política nacional pertinente. Así, el GDR tiene un enfoque de promoción (micro) económica, mientras que el gabinete Social está centrado en la educación, la salud y la nutrición. La representación del gobierno central en un gabinete supone que se ha dejado atrás la visión sectorializada del desarrollo para transitar hacia un esquema funcionalmente operativo y de orientación política (Méndez, Gálvez y Vásquez, 2008).

DIAGRAMA 1

#### Esquema de la institucionalidad formal para el desarrollo rural



Fuente: elaboración propia sobre la base de leyes de participación y descentralización.

El carácter del nivel desconcentrado de gobierno es principalmente de planificación y coordinación de acciones en las esferas departamental y territorial, donde los organismos gubernamentales conciertan políticas públicas con los actores sociales y privados. El gobierno desconcentrado está presidido por los gobernadores departamentales, quienes son designados por el Presidente de la República y dependen del Ministerio de Gobernación. En el caso del desarrollo rural, este nivel de gobierno incluye también las oficinas departamentales de los ministerios y secretarías que conforman el gabinete pertinente, así como los fondos de inversión social.

Por su parte, el gobierno descentralizado está representado por los municipios, que tienen autonomía para elegir a sus funcionarios. El fortalecimiento de los gobiernos municipales es el objetivo central de las políticas de descentralización del Estado, tanto en Guatemala como en América Latina. Los municipios cuentan con recursos propios o provenientes de las transferencias del gobierno central y se les han asignado diversas funciones de coordinación y fomento productivo y social.

En cada uno de los niveles de gobierno existen instancias formales específicas para la búsqueda de consensos y la concertación de políticas públicas, llamadas consejos de desarrollo.<sup>8</sup> Así, el gobierno central cuenta con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), que está integrado por representantes de los pueblos indígenas, los campesinos, las mujeres, el empresariado rural y urbano, la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo y sectoriales, los gobernadores departamentales, los alcaldes y el gabinete de gobierno. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) cumple las funciones de secretaría técnica del gabinete de Desarrollo Rural y del CONADUR, por lo que constituye el enlace para articular el debate entre ambas instancias.

En el nivel desconcentrado o de gobierno departamental las políticas se acuerdan en los consejos departamentales de desarrollo, los cuales están conformados por representantes de los pueblos indígenas, de los

grupos de mujeres, de los empresarios urbanos y rurales, de las universidades con presencia en el departamento pertinente y de las oficinas desconcentradas de los ministerios, así como por los alcaldes de cada departamento y el gobernador departamental, quien preside y coordina la instancia. La oficina departamental de la SEGEPLAN es la encargada de la secretaría técnica.

A su vez, el nivel descentralizado o gobierno municipal concierta las políticas en los concejos municipales de desarrollo (COMUDE), que están integrados por los síndicos y concejales de la corporación municipal de que se trate, un máximo de 20 representantes de los consejos comunitarios de desarrollo (COCODE) y representantes de la sociedad y de los ministerios que tengan presencia en el municipio en cuestión. En este caso, la oficina de planificación municipal pertinente es la encargada de la secretaría técnica de los COMUDE.

El marco legal descrito anteriormente regula los recursos financieros asignados a los gobiernos desconcentrado y descentralizado. En el caso del primero, el Estado le transfiere a los consejos departamentales de desarrollo un monto equivalente a un punto porcentual de lo recaudado por concepto de la tasa única del impuesto al valor agregado (IVA), que es del 12%. A los gobiernos municipales les corresponde el 10% del presupuesto ordinario de ingresos del Estado señalado en la Constitución de la República, 1,5 puntos porcentuales del IVA y diferentes porcentajes del impuesto a la distribución del petróleo, a la circulación de vehículos y de la recaudación central del impuesto único a los bienes inmuebles. Como se mostró en el cuadro 2, los municipios ejecutan el 33% del presupuesto de inversión pública y los consejos departamentales otro 10%.

Gracias a las políticas de modernización del Estado promovidas mediante los Acuerdos de Paz se ha logrado desarrollar un marco institucional formal para el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, ello no ha permitido que los actores públicos, privados y de la sociedad civil formulen o concierten políticas específicas, ya que si bien dicho espacio es adecuado, todavía no es completamente funcional. En la siguiente sección se analizan los aspectos fundamentales que deben mejorarse para afianzar la institucionalidad de formulación e implementación de políticas públicas en Guatemala, haciendo hincapié en el desarrollo rural.

<sup>8</sup> Mediante la ley de consejos de desarrollo se creó también el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (CORETUR), pero dado que este no funciona en la práctica, no se discutirá en este documento.

## V

## Fortalecimiento de la institucionalidad formal para el desarrollo rural

En la actualidad, no hay una delimitación clara del alcance de las políticas en los tres niveles de gobierno. El marco legal existente no define el tipo de políticas públicas que deben aplicarse en cada uno de ellos, con excepción de las funciones específicas del gobierno municipal. La definición del alcance de las políticas permitirá tener un marco de referencia para la identificación de los elementos relacionados con el fortalecimiento institucional.

En primera instancia, puede argumentarse que al gobierno central le corresponde entregar bienes y servicios públicos nacionales. En este nivel se formulan, por ejemplo, la política de comercio exterior, la política macroeconómica y las políticas de adaptación y mitigación al cambio climático. La bibliografía reciente indica que los gobiernos centrales deben abstenerse de implementar políticas de subsidio de los bienes privados, pues generan clientelismo político (de Ferranti y otros, 2005; López, 2005; Allcott, Lederman y López, 2006) y afectan el buen funcionamiento de los gobiernos descentralizado y descentralizado. En el caso del desarrollo rural, el gabinete específico de Desarrollo Rural debe enfocarse en las políticas de investigación y extensión agrícola, la creación de infraestructura —principalmente caminos y sistemas de riego—, el mejoramiento de la organización productiva y la facilitación de los mercados financieros.

El gobierno desconcentrado o departamental debe priorizar las políticas que potencien las ventajas competitivas territoriales. Ejemplos de este tipo de medidas serían la construcción de carreteras que conecten las cabeceras departamentales o de centros de acopio en territorios estratégicos. La identificación de las inversiones a realizar debe efectuarse participativamente entre los distintos actores del territorio, por lo que no existe una definición a priori de las políticas territoriales de desarrollo rural. Pero aun en este caso puede aplicarse el principio de preferir las orientadas a la provisión de bienes y servicios públicos en lugar de subsidiar a sectores específicos (López, 2005; Allcott, Lederman y López, 2006; Schejtman y Berdegué, 2003).

Producto de la descentralización del Estado se les ha entregado a los gobiernos municipales la responsabilidad de proveer servicios públicos a nivel local. El

Código Municipal distingue 15 competencias propias de los municipios, entre ellas la salud, la educación y la seguridad. Los recursos que reciben por derecho constitucional deben invertirse obligadamente en proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios de utilidad pública, mientras que las transferencias originadas a partir del impuesto al valor agregado se destinan a proyectos de infraestructura, educación y salud.

### 1. El gobierno central

El gobierno central puede fortalecerse principalmente en dos aspectos. Primero, es preciso mejorar la eficiencia y eficacia de los instrumentos de política pública y, en segundo lugar, las políticas públicas pueden afianzarse si los actores políticos aprovechan los espacios que brinda el CONADUR para concertar políticas, buscar aliados estratégicos y reducir los costos que supone el diálogo público.

El aumento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas a nivel central puede lograrse priorizando el gasto público en los territorios más pobres de las áreas rurales y focalizándose además en las economías campesinas. La eficacia de las políticas pasa también por reducir el gasto en subsidios privados y aumentar los instrumentos orientados a fomentar la provisión de bienes y servicios públicos. Para esos efectos se requiere una coordinación al más alto nivel político.

En varios estudios recientes (Banco Mundial, 2003; Vergara y Lavarreda, 2006) se ha abordado el tema de eficiencia del gasto social en Guatemala. Al respecto, el Banco Mundial (2003) sostuvo que la incidencia del gasto público en los programas de protección social fue regresiva, puesto que el quintil más rico recibió el 46% de la inversión social y el quintil más pobre únicamente el 8%. En este estudio se concluyó que ninguno de los programas de protección social estaba bien focalizado, pues la atención hacia los sectores pobres era reducida.

Dado que en Guatemala la pobreza rural está geográficamente ubicada —la mayoría de los pobres vive en el altiplano nacional—, la alternativa de política es

focalizar los programas sociales en esos territorios del país (Banco Mundial, 2003). En este sentido, aunque ya se han aplicado algunos programas como Guate Solidaria Rural y la Estrategia de reducción de la desnutrición crónica —que se iniciaron en 2005— y más recientemente el Programa de transferencias condicionadas —iniciado en el segundo semestre de 2008—, es fundamental continuar focalizando los recursos en los territorios y poblaciones pobres para que el gasto social rural tenga mayores efectos en materia de reducción de la pobreza.

Además de lo anterior, sería necesario darle prioridad a los instrumentos de política cuyo objetivo sea estimular la provisión de bienes públicos. El gasto en fomento productivo agrícola, por ejemplo, se compone sobre todo de programas de fertilizantes y del programa Bosques y Agua para la Concordia —este último es una retribución a las patrullas de autodefensa civil por su participación en el conflicto armado—, que se clasifican claramente como subsidios privados. Si disminuyera este tipo de subsidios y se incrementara la inversión en bienes públicos, se lograría aumentar el crecimiento agrícola (López, 2005; Allcott, Lederman y López, 2006).

La focalización de las políticas en las poblaciones y territorios pobres, así como en la provisión de bienes públicos, requiere de una coordinación institucional al más alto nivel político. En Guatemala se han aplicado diversas medidas al respecto, tales como la designación por el Presidente de comisionados gubernamentales que coordinan a los ministros de Estado, los consejos o comisiones interinstitucionales —en que una junta colegiada de instancias gubernamentales y privadas lleva a cabo la coordinación— y los gabinetes específicos de gobierno, conformados por un número reducido de ministerios y secretarías y presididos por el vicepresidente. Dado que estos últimos son la única figura reconocida en la estructura institucional (SEGEPLAN, 2008a, p. 211), se recomienda continuar fortaleciéndolos para aumentar la capacidad gubernamental de coordinación, supervisión y evaluación de las políticas públicas.

El interés del gobierno central por el CONADUR radica en dos aspectos. Primero, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es una estructura adecuada para buscar coherencia y correspondencia entre las políticas nacionales y las descentralizadas. En segundo lugar, el CONADUR permite agilizar la concertación y negociación de ellas, disminuyendo los costos de transacción que implica el diálogo pertinente y, además, generando aliados para la implementación de las medidas. Es preferible tener un solo interlocutor formal que numerosas mesas de discusión.

Una experiencia reciente en los intentos por vincular las políticas locales a las políticas nacionales fue el Reglamento para la administración del aporte a los CODEDE (IICA/USAID, 2008), aprobado por el CONADUR en diciembre del 2007. Mediante esta disposición legal se crearon incentivos económicos para los consejos departamentales, cuyas inversiones se alinean con las políticas públicas, y se fijaron criterios normativos a cumplir en los proyectos que emprendieran los diversos departamentos. El CONADUR, como ente político de concertación, desempeñó un papel importante en la aprobación de este Reglamento.

Por su parte, la sociedad civil puede canalizar sus demandas e influir en la toma de decisiones mediante los espacios institucionalmente conformados. Por ejemplo, puede desempeñar un papel importante en la reducción de los subsidios privados, aprovechando la posibilidad que le ofrecen los consejos de desarrollo de actuar como fiscalizadora de las políticas públicas. Sin embargo, la utilización del espacio que les brinda el CONADUR es una decisión política que los actores sociales han subestimado.

## 2. El gobierno desconcentrado

La principal debilidad del gobierno desconcentrado fue señalada por la SEGEPLAN: “los procesos para propiciar la participación, profundizar la descentralización y fortalecer el poder local se han dado de forma desordenada, privilegiando la descentralización financiera sin reglas claras. Con ello se ha favorecido que la gestión municipal y la gestión que realizan los consejos de desarrollo —con financiamiento transferido por el gobierno central— esté desarticulada de las políticas públicas” (SEGEPLAN, 2008a, p. 219). El nivel desconcentrado de gobierno es aquel en que se vinculan las políticas locales con las nacionales, siendo además el espacio en que se planifican e implementan las políticas de desarrollo rural.

El enfoque territorial del desarrollo rural cobra sentido a nivel departamental. Ello se aprecia en más de 22 ejercicios de planificación territorial desarrollados en Guatemala, que probaron ser instrumentos eficaces de gestión pública para orientar los procesos de participación, descentralización y fortalecimiento del poder local (SEGEPLAN, 2008a). Es por ello que las estrategias encaminadas a fortalecer el nivel desconcentrado de gobierno se centran en el proceso de planificación territorial.

En una evaluación de la planificación territorial realizada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Agencia de los Estados Unidos para el

Desarrollo Internacional (IICA/USAID) (2007b), se sostuvo que el principal reto de los CODEDE no era mejorar los aspectos técnicos de la planificación, que siempre serán perfectibles, sino aprovechar las distintas etapas de ella —es decir, diálogo, concertación y negociación— para movilizar los recursos públicos y privados a fin de alcanzar objetivos comunes de desarrollo. Esto implica, por una parte, una fase de negociación y concertación de los objetivos y la visión territorial de los principales actores locales y, por otra, orientar los recursos financieros de la sociedad civil, el sector privado y el Gobierno hacia las acciones y proyectos negociados y concertados en el proceso de planificación. En otras palabras, la planificación estratégica debe convertirse en un pacto político-social entre los actores locales para transformar el territorio de que se trate.

Para lograr que la planificación territorial se convierta en un pacto político-social se requiere ampliar la participación de los actores locales, principalmente de la sociedad civil y del sector privado, puesto que al definir las acciones predomina la presencia de las instancias del Estado. En la planificación territorial como proceso de concertación política deben identificarse medidas concretas, responsabilidades y plazos, utilizándolos como instrumento de presión social y política para que los actores pertinentes cumplan los acuerdos comprometidos en ese contexto. Para ello, el IICA/USAID (2007b) recomendó impulsar la creación de mecanismos legales tales como los contratos territoriales, en que se indiquen las sanciones a que se exponen los actores en caso de incumplimiento de sus compromisos.

El mayor reto de la planificación territorial a nivel departamental es vencer la institucionalidad informal heredada de 36 años de guerra civil, en que el denominador común de los actores locales ha sido la renuencia a participar en los procesos de desarrollo. Esto podría lograrse garantizando que lo pactado en los procesos de planificación se refleje en proyectos de inversión. De ahí la importancia que tiene vincular la planificación territorial a la elaboración del presupuesto del Estado, lo cual todavía no se ha concretado: la mayoría de los proyectos identificados en los procesos de planificación territorial no se reflejan en el presupuesto de inversión de los departamentos. Los gobiernos departamentales deben ser capaces de concertar los acuerdos políticos necesarios para canalizar recursos hacia las acciones territoriales.<sup>9</sup>

En síntesis, las principales funciones del gobierno desconcentrado son coordinar y planificar las políticas públicas departamentales. El enfoque territorial es un instrumento de probada eficacia en la identificación y definición del orden de prioridades de la inversión pública. Sin embargo, debe ampliarse su alcance para incluir a un mayor número de actores sociales y privados, así como convertir la planificación territorial en un pacto político-social que cuente con los mecanismos necesarios para incentivar la implementación de las acciones. Ello permitiría asegurar la sostenibilidad del enfoque territorial del desarrollo rural y, al mismo tiempo, afianzar la institucionalidad formal de participación ciudadana. El reto está en vencer la renuencia existente al respecto, lo que se logrará si los pactos políticos se aplican realmente en el terreno. Se prevé que la planificación territorial a nivel departamental puede ser un instrumento adecuado para el desarrollo rural, que contribuye también a la modernización del Estado en su nivel desconcentrado.

### 3. El gobierno descentralizado y la cooperación internacional

En diversos estudios sobre la gestión municipal (por ejemplo Letelier, 2007) se han identificado los siguientes temas sustantivos del municipalismo: vincular el gasto municipal a las políticas públicas, aumentar el grado de recaudación de los municipios y mejorar el tipo de inversiones que estos realizan. También es indispensable ampliar las capacidades municipales de planificación. Además, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la concertación y negociación política es un factor que contribuiría a perfeccionar los procesos democráticos nacionales. Dado que el vínculo entre la política nacional y los intereses locales se materializa a nivel departamental, sería importante fortalecer esta instancia de gobierno para mejorar la eficacia de las políticas municipales.

Por su parte, la cooperación internacional puede desempeñar un papel activo en la consolidación de la institucionalidad formal para el desarrollo rural. Su contribución más importante, sea productiva, participativa o circunstancial, sería proporcionar asesoría técnica para que en la formulación y concertación de las políticas públicas se incorpore lo planificado a nivel local, así como el fortalecimiento de la organización civil.

<sup>9</sup> Existe inquietud en torno a las posibilidades reales de los gobernadores departamentales de lograr acuerdos políticos a nivel territorial. Por ejemplo, el gobernador del departamento de Huehuetenango, designado

por el Presidente, tiene poco respaldo político para negociar con los 31 alcaldes y 10 diputados distritales elegidos democráticamente.

# VI

## Conclusiones

El comportamiento de las políticas de desarrollo rural en Guatemala pareciera ser similar al de una orquesta desafinada y descoordinada: existen recursos financieros considerables —superiores a la media latinoamericana—, pero han tenido escasos efectos en materia de disminución de la pobreza. Esta aseveración es válida para los niveles central, desconcentrado y descentralizado de gobierno. El debate reciente sobre las políticas de desarrollo rural indica que una primera medida sería fortalecer la institucionalidad de formulación, concertación e implementación de políticas públicas.

Mediante los Acuerdos de Paz se propuso una estructura institucional que se adaptara a los nuevos lineamientos de desarrollo rural, al crear una institucionalidad lógica que promueve la participación ciudadana y la concertación de políticas públicas. Sin embargo, aunque el marco legal está dado, en la práctica los actores políticos y sociales “no juegan en esa cancha”. En este artículo se identifica una serie de medidas que sería preciso aplicar en los tres niveles de gobierno para fortalecer la institucionalidad de la paz y el desarrollo rural, las cuales pueden impulsar los actores públicos, privados o sociales.

A nivel central, los ciudadanos tendrían mayores posibilidades de hacer que sus propuestas fueran vinculantes si participaran efectivamente en el CONADUR, en lugar de hacerlo en “mesas de diálogo” cuyas conclusiones no llegan después a concretarse en políticas públicas. Mediante la participación ciudadana en el CONADUR, estas últimas deberían reorientarse a la inversión en bienes públicos —los cuales han sido identificados en la discusión nacional— y a eliminar los mecanismos clientelistas que favorecen a grupos de presión específicos. Por su parte, el gobierno central podría agilizar el proceso de concertación

de políticas si dialoga con un solo interlocutor (el CONADUR), disminuyendo los costos de negociación y concertación a la vez que genera aliados para su implementación.

El nivel departamental de gobierno es quizás el que más requiere de fortalecimiento y aquel en que el enfoque territorial de desarrollo tiene mayores repercusiones. Al respecto, lo principal es hacer que lo concertado a nivel departamental se traduzca en políticas públicas. Esto implica que todos los actores deben tener compromisos y metas claramente establecidas en los planes de desarrollo territorial. Los contratos público-sociales que se han impulsado en algunos países de América Latina podrían ser el mecanismo adecuado para lograr dicho objetivo y, además, para aumentar el financiamiento de las inversiones territoriales en bienes públicos.

Los gobiernos municipales (nivel descentralizado) todavía necesitan mejorar la capacidad técnica de las oficinas de planificación. Igualmente importante es continuar promoviendo la participación ciudadana en la fiscalización y formulación de las políticas públicas. El enfoque territorial de desarrollo ha probado ser un medio eficaz para generar políticas y aunar los esfuerzos de los distintos actores sociales a nivel local.

Al promover políticas territoriales dentro del marco formal existente, se estaría asegurando una mayor sostenibilidad de las políticas de desarrollo rural. Al mismo tiempo, se fortalecería la institucionalidad formal de participación e inclusión, pues esta tendría objetivos claros que justifican su existencia: priorizar las inversiones públicas y privadas. Con ello se contribuiría también a la modernización del Estado guatemalteco, condición indispensable para lograr un desarrollo verdadero y la inserción exitosa de Guatemala en la economía del siglo XXI.

### Bibliografía

- Allcott, H., D. Lederman y R. López (2006), “Political institutions, inequality, and agricultural growth: the public expenditure connection”, *Policy Research Working Paper*, N° 3902, Washington, D.C., abril.
- Banco de Guatemala (2008), “Indicadores económicos de Guatemala” [en línea] <http://www.banguat.gob.gt/>.
- Banco Mundial (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_ (2004), “Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America. Guatemala case study”, *World Bank Report*, N° 31191-GT, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2003), “La pobreza en Guatemala”, *serie Estudios del Banco Mundial sobre países*, N° 27586, Washington, D.C.
- Barrios, J.M. y J. Mellor (2006), “Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el altiplano guatemalteco”, *Documentos técnicos*, N° 17, Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael

- Landívar/Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA).
- Christiaensen, L., L. Demery y J. Köhl (2006), "The role of agriculture in poverty reduction. An empirical perspective", *Policy Research Working Paper Series*, N° 4013, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Ferranti, D. y otros (2005), *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ellis, F. (2000), *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fan, S. y N. Rao (2003), "Public spending in developing countries: trends, determination, and impact", *EPTD Discussion paper*, N° 99, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Gobierno de Guatemala/Gabinete de Desarrollo Rural (2006), *Política de desarrollo rural*, Ciudad de Guatemala.
- Gobierno de Guatemala/Secretaría de la Paz (2007), *Situación actual del cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2004-2006 (Enfoque temático)*, Ciudad de Guatemala, PNUD-Guatemala.
- Gobierno de Guatemala/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996), *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* [en línea] <http://www.congreso.gob.gt/Docs/paz/acuerdosobreaspectosocioeconomicosysituacionagraria.pdf>
- Haggblade, S., P. Hazell y T. Reardon (2005), "The rural nonfarm economy: pathway out of poverty of pathway in?", *The Future of Small Farms. Proceedings of a Research Workshop* (Wye, Reino Unido, 26 a 29 de junio).
- IICA/USAID (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2008), *Informe final del Convenio de Cooperación USAID/IICA N° 520-A-00-05-0096-00*, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2007a), "Actualización de la base de datos de los temas de intervención y aportes financieros de la cooperación internacional en el área rural de Guatemala", Informe de consultoría, IICA-Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Evaluación del modelo de gestión territorial de Guatemala", Informe de consultoría, IICA-Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2007c), "Actualización de la base de datos del gasto público rural del período 2002-2006", Informe de consultoría, IICA-Guatemala.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2007), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006*, Ciudad de Guatemala [en línea] <http://www.ine.gob.gt/>.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2000*, Ciudad de Guatemala.
- INE/SEGEPLAN (Instituto Nacional de Estadística/Secretaría de Planificación y Programación) (2006), *Necesidades básicas insatisfechas al 2002*, vol. 2, Ciudad de Guatemala.
- Kerrigan, G. (2001), *Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: ALC, tendencias y desafíos*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Lételier, L. (2007), "El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana", *Serie de estudios económicos y sectoriales*, N° RE2-07-006, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, R. (2005), "Under-investing in public goods: evidence, causes, and consequences for agricultural development, equity and the environment", *Agricultural Economics*, vol. 32, s.1, International Association of Agricultural Economists.
- Mellor, J. (2007), "Temas fundamentales para la reducción de la pobreza: la interacción de la inclusión social, el desarrollo agrícola y el gasto social", ponencia presentada en el Simposio de desarrollo sobre la inclusión social y la erradicación de la pobreza, Ciudad de Guatemala.
- Méndez, J.C., J. Gálvez y E. Vásquez (2008), "La modernización institucional, base para la definición y aplicación eficiente de políticas", *Políticas de recursos naturales en Centroamérica: lecciones, posiciones y experiencias para el cambio*, R. de Camino, A. Ballester y J. Breiting (eds.), San José, Universidad para la Paz.
- MINUGUA (Misión de Verificación para Guatemala) (2004), *Retomando el camino: tareas pendientes en la construcción de la paz. Situación socioeconómica y desarrollo rural. Informe de MINUGUA*, Ciudad de Guatemala.
- Schejtman, A. y J. Berdegue (2003), "Desarrollo territorial rural", *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*, R.G. Echeverría, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación) (2008a), *Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración Berger: ejercicio de transición*, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Actualización de la base de datos del gasto público rural del período 2006-2007", Informe de consultoría, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Análisis del comportamiento del aporte a los consejos departamentales de desarrollo en el marco de las orientaciones de política período 2004-2007", Ciudad de Guatemala, Dirección de Inversión Pública, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en Guatemala. II Informe de avances*, Ciudad de Guatemala.
- Sepúlveda, S. y otros (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Sojo, C. (2000), "El traje nuevo del emperador: la modernización del Estado en Centroamérica", *Documento de trabajo*, N° 6, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Vergara, R. y J. Lavarreda (2006), "El gasto público en Guatemala", *Serie de estudios económicos y sectoriales*, N° RE2-06-032, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.



## PALABRAS CLAVE

CEPAL  
Desarrollo económico  
Política económica  
Reforma económica  
Historia  
Macroeconomía  
Comercio internacional  
Desarrollo social  
Desarrollo sostenible  
América Latina  
Caribe

# Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo

*Ricardo Bielschowsky*

**E**n este documento se analizan el pensamiento y las ideas fuerza generados por la CEPAL a lo largo de sus seis decenios de existencia, mediante una revisión de los trabajos realizados desde su creación en 1948 en que se distingue entre las etapas estructuralista (decenios de 1950, 1960, 1970 y 1980) y neoestructuralista (desde 1990). Se examinan luego las contribuciones más relevantes del período 1998-2008, entre las cuales destacan los efectos de las reformas estructurales de los años noventa; la agenda para la era global; los enfoques en materia de derechos, ciudadanía y cohesión social; la fusión schumpeteriana-estructuralista, y las políticas macroeconómicas anticíclicas en condiciones de volatilidad financiera. Se abordan las similitudes y diferencias entre ambas fases y se concluye que el neoestructuralismo ha guardado gran proximidad analítica con el estructuralismo.

Ricardo Bielschowsky  
Oficial de Asuntos Económicos,  
Oficina de la CEPAL,  
Brasilia  
✉ [ricardo.bielschowsky@cepal.org](mailto:ricardo.bielschowsky@cepal.org)

# I

## Introducción

El presente artículo sintetiza la evolución del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus 60 años de existencia, mediante una revisión sistemática del extenso material bibliográfico publicado por la institución, con énfasis en el sexto decenio.

Se observa que, en general, los textos de las tres primeras décadas estudiados en este trabajo son principalmente los suscritos por los intelectuales más destacados de la CEPAL en ese período, mientras que los utilizados en referencia al pensamiento de los tres últimos decenios corresponden más bien a documentos oficiales de la institución.

Se reproduce en este trabajo, con la debida extensión a la sexta década, la clasificación periódica utilizada en un artículo anterior sobre las cinco primeras décadas (Bielschowsky, 1998), organizada en torno a los “mensajes” que impulsaron la producción intelectual de la institución y que reflejaban el contexto histórico de cada momento.<sup>1</sup>

Las ideas centrales de los primeros 30 años fueron la industrialización (década de 1950); la necesidad de aplicar reformas en los ámbitos fiscal, financiero, agrario y administrativo, entre otros, para profundizar la industrialización y reducir las desigualdades (década de 1960) y la reorientación de los “estilos” de desarrollo (década de 1970).

En el decenio de 1980, a raíz de la crisis de la deuda se produjo un inevitable cambio de prioridades en el enfoque de la CEPAL, que se trasladó así desde el binomio producción-distribución prevaleciente hasta entonces a los temas macroeconómicos.

A partir de 1990, y sin desatender la necesidad de conquistar y preservar la estabilidad macroeconómica, el foco principal volvió a ser el de las reformas de largo plazo. El mensaje que pasó a dominar el temario de investigación y reflexión de la CEPAL, la transformación productiva con equidad, contenía los dos objetivos prioritarios expresados tradicionalmente por la institución: desarrollar una base productiva en que se conjugaran un aumento continuo de la productividad y una inserción internacional competitiva y construir una sociedad más igualitaria y justa.

En el decenio de 1990, la CEPAL actualizó su pensamiento para adecuarlo a la nueva realidad de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación, en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional. Lo hizo conservando los elementos centrales del enfoque estructuralista inaugural y formulando estrategias y políticas alternativas en buena medida discrepantes con las de la agenda neoliberal. Para caracterizar a esta nueva etapa se utilizó, con razón, la expresión “neoestructuralismo”.

Entre 1998 y 2008 se enriquecieron, maduraron y perfeccionaron los análisis y propuestas neoestructuralistas, configurándose así una agenda de políticas que abarca los cuatro campos analíticos fundamentales de la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Este programa reciente —heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental— figura en los principales textos oficiales de la CEPAL, a los cuales se hará referencia en este trabajo, así como en un sinnúmero de artículos firmados por sus investigadores.

La lectura de esos documentos permite afirmar que el pensamiento de la institución se caracteriza por la continuidad y el cambio. A lo largo de su historia, la CEPAL ha mantenido el mismo enfoque metodológico y analítico, conservando la unidad y coherencia de su producción intelectual, pero actualizando los análisis en forma permanente. Como se observa en el libro *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, “lo que se va modificando es la historia

□ Versión reducida y levemente modificada de la introducción al libro conmemorativo del 60° aniversario de la CEPAL, cuya publicación está pendiente, en que se presenta una selección de los documentos publicados entre 1998 y 2008. El autor agradece a los numerosos colegas que colaboraron en la investigación y que hicieron valiosos comentarios sobre el texto original, en especial a Miguel Torres por su excelente aporte al presente trabajo. Naturalmente, la interpretación y las eventuales omisiones o imprecisiones son responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> Sobre la evolución de las ideas de la CEPAL, véanse, entre otros, Hirschman (1963), Cardoso (1977), CEPAL (1969), Rodríguez (1981, 2006), Gurrieri (1982), Pazos (1983), Hodara (1987), Fitzgerald (1994), Hettne (1995) Bielschowsky (1998), Rosenthal (2004) y Love (2005).

real objeto del análisis, así como el contexto ideológico en que ésta se genera, lo que obliga permanentemente a matizar los énfasis y a renovar las interpretaciones, a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos” (CEPAL, 1998a).

Así lo confirma la transición hacia el neoestructuralismo, que obedeció al cambio histórico de las condiciones internas e internacionales, es decir, a la inestabilidad macroeconómica que se instaló en los años setenta tras la falencia del sistema de Bretton Woods y, desde fines de los años ochenta, a la reorientación de las economías de la región hacia la desregulación y la globalización. Ello condujo a la CEPAL a revisar su postura analítica y proposicional, a fin de adecuarla a los nuevos

tiempos. Sin embargo, en esa revisión se preservó el instrumental analítico acumulado, poniéndolo al servicio de una “agenda positiva” para el desarrollo económico y social de la región, alternativa y opuesta a las concepciones del pensamiento ortodoxo en materia macroeconómica y neoliberal relativo a asignación de recursos.

El presente artículo contiene tres secciones, además de esta introducción y de la conclusión. En la segunda sección se presenta una síntesis de las principales ideas generadas por la institución en la etapa estructuralista —los primeros 40 años— y, en la tercera, del pensamiento de la etapa neoestructuralista vigente desde 1990. La cuarta sección muestra la proximidad de los análisis realizados en ambas etapas.<sup>2</sup>

## II

### La etapa estructuralista (1948-1990)

El sistema analítico de la CEPAL se basa en el método “histórico-estructural”, que examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo. El enfoque se originó en los tres textos fundacionales con que Prebisch orientó teórica e ideológicamente a la institución (CEPAL, 1951a y 1951b; Prebisch, 1973), que fue profundizado durante las dos décadas subsiguientes por el autor y algunos de sus seguidores.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> El enfoque estructuralista se vinculó estrechamente a la producción del “desarrollismo”, representada por nombres como los de Rosenstein Rodan, Singer, Nurkse, Lewis Myrdal, Hirschman y otros pioneros de esta corriente. En el período reciente, a partir de la contribución inicial de Fajnzylber, los intelectuales de la CEPAL se cuentan entre quienes han buscado interpretaciones y políticas alternativas a las neoliberales, como Taylor y Shapiro (1990), Amsden (1989) y Wade (1990), entre otros. Sin embargo, el presente trabajo no aborda las divergencias y convergencias entre el pensamiento de la institución y el que se encuentra documentado en la literatura especializada del resto del mundo.

<sup>3</sup> El método histórico-estructural permite una fértil interacción de los enfoques deductivo e histórico-interpretativo, ocupándose de la trayectoria de los agentes e instituciones y del diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos. El libro de Furtado (1959) sobre la formación económica del Brasil es, posiblemente, la referencia más importante en cuanto a la utilización del método en el estudio de la historia. Para una discusión de este, véase, por ejemplo, Sunkel y Paz (1970), capítulo 5.

De acuerdo con la trilogía inaugural, en comparación con los países centrales, productores de bienes industrializados, la estructura socioeconómica de la región presentaba las siguientes características:<sup>4</sup> i) especialización en bienes del sector primario y baja diversidad productiva (complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas); ii) niveles muy dispares de productividad sectorial<sup>5</sup> y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia, y iii) estructura institucional (Estado, sector agrario y composición empresarial, entre otros) poco inclinada a la inversión y al progreso técnico.

La industrialización, que se había fortalecido como respuesta a la recesión de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial y progresaba en forma espontánea —sin el apoyo de políticas de fomento—, era la fórmula para superar la pobreza y revertir la distancia creciente entre la periferia y el centro. No obstante, se perfilaba como muy problemática debido a las características señaladas de la estructura socioeconómica.

En efecto, para diversificar la escasa base productiva se requería invertir simultáneamente en muchos sectores, lo que suponía un gran esfuerzo adicional en materia de divisas y ahorro, en circunstancias que

<sup>4</sup> Octavio Rodríguez (1981) ofrece una visión detallada y precisa de las formulaciones de Prebisch, en las cuales se basó esta recapitulación de los elementos clave del pensamiento prebischiano.

<sup>5</sup> Más tarde, en los años sesenta, Pinto (1965, 1970) utilizaría la expresión “heterogeneidad estructural” para referirse a esta disparidad.

la especialización en bienes primarios generaba una oferta muy limitada de divisas en un contexto histórico caracterizado por las fuertes presiones sobre la demanda de ellas. Por otra parte, la coexistencia de un pequeño sector de productividad elevada con otro más amplio de menor dinamismo configuraba una heterogeneidad estructural en que la proporción excedente-ingreso era muy reducida. A su vez, el atraso institucional se traducía en capacidad fiscal insuficiente, desperdicio de parte del excedente en inversiones improductivas y consumo superfluo, así como un magro estímulo de la inversión y el avance tecnológico.

Las tres características citadas del subdesarrollo y de la “condición periférica” de América Latina constituyen los aspectos esenciales en torno a los cuales se han estructurado el trabajo intelectual y los niveles analíticos tradicionalmente explorados por la CEPAL: progreso técnico, crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza; inserción internacional en el ámbito de las relaciones “centro-periferia” y planificación y diseño de las implicaciones de política económica.<sup>6</sup> Más adelante, al examinar el pensamiento reciente, subrayaremos el hecho de que estos elementos aún están presentes en el análisis cepalino.

La superación de la “condición periférica” suponía, en opinión de los intelectuales más connotados de los primeros tiempos de la institución (Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel, entre otros), una modalidad propia de introducir el progreso técnico, de distribuir el ingreso y de relacionarse con el resto del mundo. Por eso, estos autores sostenían que era necesario formular una teoría autónoma capaz de aprehender la naturaleza del subdesarrollo de la región y las vicisitudes de su evolución socioeconómica. No fueron pocas las contribuciones analíticas generadas por los investigadores de la CEPAL a partir de la inspiración estructuralista. Con independencia y audacia, esa producción contribuyó al diseño de una identidad ideológica para la región en su conjunto.

Durante la primera década, dedicada al mensaje de la industrialización, tal vez el principal aporte haya sido la idea prebischiana de que había una asimetría básica entre el escaso dinamismo de la demanda mundial de productos primarios originados en la periferia y la amplia demanda periférica de productos industriales fabricados

en el centro. Esta asimetría tendría consecuencias potencialmente fatales para el desarrollo de los países de la región, porque tendería a provocar un desequilibrio de carácter estructural en la balanza de pagos, con efectos adversos en la inflación y la continuidad del crecimiento. Además, se señalaba que las dificultades se acentúan por el hecho de que, a diferencia de los beneficios prometidos por los defensores del libre comercio, se produce un deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de los países subdesarrollados.

La atención prestada a la vulnerabilidad externa y a la escasez de divisas, que junto con la falta de ahorro e inversión eran vistas como el principal obstáculo al crecimiento, conduciría al análisis de las causas determinantes del proceso de industrialización, es decir, de la dinámica de la sustitución de importaciones.<sup>7</sup> También incidiría decisivamente en la interpretación estructuralista de la inflación latinoamericana por Noyola Vázquez (1957) y Osvaldo Sunkel (1958), cuya contribución fundamental consistió en apuntar a la posibilidad teórica de que en ciertas circunstancias la causa primaria de la inflación no fuera la expansión monetaria, sino los desajustes en la balanza de pagos y otros problemas propios de la estructura subdesarrollada de América Latina.

Al mismo tiempo, la cuestión de la vulnerabilidad externa fue un aspecto fundamental de los análisis formulados en los años cincuenta para establecer un mercado regional —en Centroamérica y, después, en América Latina en su conjunto—, entendido en esa época como mecanismo que permitiría ampliar la industrialización y atenuar el problema de falta de divisas (CEPAL, 1959).<sup>8</sup> Años después, tras la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), liderada por Prebisch, también sería un elemento central de las propuestas relacionadas con la necesidad de regular las reservas (*stocks*) internacionales de bienes primarios y de crear esquemas preferenciales de acceso a los mercados centrales para los productos primarios e industriales de los países en desarrollo.

En los años sesenta, al mensaje en favor de la “industrialización” se incorporó un componente adicional: la propuesta de efectuar reformas institucionales —agraria, fiscal y financiera, entre otras— que se consideraba indispensables para permitir la continuidad y profundización del desarrollo industrial. Al mismo tiempo, en una CEPAL

<sup>6</sup> La interpretación de que el proceso era muy problemático dio lugar a todo un trabajo de formulación sobre técnicas de programación inaugurado en 1952 (CEPAL, 1955) y, más tarde, a la creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

<sup>7</sup> El análisis lo realizaron Prebisch en los textos inaugurales y Tavares (1964) en forma más acabada, ya en los años sesenta.

<sup>8</sup> En cuanto a la participación de la CEPAL en la creación del mercado centroamericano, véase el relato ofrecido por uno de sus grandes inspiradores, Víctor Urquidí (1998).

menos optimista que en la década anterior, y como reacción al hecho de que el éxito relativo de la industrialización no había impedido que aumentara considerablemente la pobreza urbana, surgieron las primeras formulaciones sobre sus efectos en los planos del empleo y la distribución del ingreso. De ahí en adelante, la cuestión de la equidad pasaría a vincularse con el tema del desarrollo productivo en la agenda de la institución. Ello representó un importante avance respecto de los trabajos de la década anterior, en que prácticamente no se había tratado esta temática.

Furtado (1961) formuló la tesis de la persistencia del subempleo —y, por ende, del subdesarrollo— a lo largo del proceso de industrialización. A las interpretaciones anteriores de la CEPAL sobre la propensión al desequilibrio estructural de la balanza de pagos y la inflación, se sumaba ahora la evidencia de una nueva modalidad de pobreza y desequilibrio social, crecientemente urbano y simultáneo a la modernización promovida por la industrialización.

Fue entonces que surgió en la CEPAL el análisis que vinculaba la pobreza y la distribución desigual del ingreso con el aumento de las disparidades en materia de productividad y remuneración del trabajo entre personas, sectores y regiones. Se originó así el concepto de heterogeneidad estructural, interpretada como resultado de las condiciones históricas heredadas y de la evolución natural del mercado de trabajo. Su argumento central es que, en perjuicio del trabajador, la oferta abundante de mano de obra se acompaña de una lenta expansión de su demanda, esta última debido al escaso ritmo de crecimiento de las inversiones y al predominio de una elevada intensidad de capital.

Fueron años de abundante producción de ideas sobre la relación entre la dinámica de la distribución del ingreso y del crecimiento en las condiciones de la nueva heterogeneidad socioeconómica, como las que realizaron Pinto (1965, 1970), Furtado (1969) y Tavares y Serra (1971). Al mismo tiempo, como consecuencia del creciente ingreso de capitales extranjeros a la región, fueron años de fecundo debate sobre el carácter dependiente del proceso de modernización latinoamericano, en el que destacaron Sunkel (1971) en la interpretación económica y Cardoso y Faletto (1969) en la interpretación política.

En los años setenta, el pensamiento de la CEPAL seguiría avanzando en torno a sus dos carriles fundamentales, a saber, la naturaleza y dificultades del crecimiento económico y el desarrollo industrial y la distribución del ingreso.

En cuanto al primero de ellos, continuó el debate iniciado en la década anterior sobre las insuficiencias

de la industrialización, en que se habían cuestionado las limitaciones que representaba el exceso de protección y la ausencia de una institucionalidad que favoreciera la inversión y el progreso técnico. Sin embargo, ante una oleada liberalizadora introducida en los países del Cono Sur en los años setenta, la CEPAL adoptó una actitud reservada frente a posibles revisiones del marco regulatorio de la actividad económica, pese a que desde comienzos de los años sesenta muchos de sus intelectuales habían reconocido que este era excesivamente proteccionista (por ejemplo, Prebisch, 1961 y 1982; Macario, 1964). En su lugar, se proponía incentivar las exportaciones orientadas a los ámbitos regional y mundial. La expansión simultánea del mercado interno y de la exportación de bienes industriales —combinación que en ese entonces daba sus primeros pasos en países tales como Brasil— se consideraba el mecanismo esencial para enfrentar el problema de la vulnerabilidad externa, de manera que a partir de los primeros años de la década de 1970 pasó a presentarse como opción contrapuesta al endeudamiento externo, que fue objeto de advertencias contundentes en cuanto a los riesgos que implicaba recurrir a él en exceso (CEPAL, 1971).

En lo relativo a la distribución del ingreso, maduró el debate sobre estilos o modalidades de desarrollo merced al análisis de la relación entre la estructura de la demanda (distribución del ingreso) y de la oferta (acumulación de capital y progreso técnico) y a la comprobación de que el modelo predominante perpetuaba la desigualdad y no permitía enfrentar adecuadamente la pobreza. El mensaje señalaba la necesidad de redistribuir el ingreso —lo que según se entendía exigía recuperar la democracia, a la sazón eliminada en buena parte de la región— como forma de hacer políticamente viable un estilo más justo de crecimiento.

En los años ochenta, denominados “la década perdida” debido a la caída del ingreso per cápita regional originada por la crisis de la deuda, el trabajo de la CEPAL estuvo condicionado por el contexto de los ajustes recesivos practicados en gran parte de los países de la región. Ello condujo a reducir la importancia relativa de los dos temas hasta entonces principales —desarrollo productivo e igualdad— y a reorientar las prioridades a un campo en que la institución no había intervenido mayormente en los decenios anteriores, a saber, el análisis de la estabilidad macroeconómica y sobre todo de la trilogía deuda-inflación-ajuste.

Entre los mensajes de la CEPAL se contaba renegociar la deuda externa para permitir el ajuste con crecimiento. Cabe mencionar que en los años ochenta no había una convergencia perfecta de sus cuadros técnicos y

dirigentes en cuanto a la forma de abordar el problema, es decir, entre proximidad o alejamiento de la perspectiva del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la banca y entre mayor o menor heterodoxia en la lucha contra el proceso inflacionario.<sup>9</sup> En general, prevaleció la visión de la corriente heterodoxa, que hacía hincapié en que era preciso combinar el control de la inflación con la renegociación de la deuda para permitir la recuperación del crecimiento y la inversión. Era la fórmula propuesta para evitar a corto plazo los grandes sacrificios a que los acreedores estaban sometiendo a los países de la región y para alcanzar a mediano y largo plazos la competitividad de las exportaciones. Se expresaba así un mensaje que coincidía con la tradición de la CEPAL, porque se señalaba que más allá de afrontar las dificultades de corto plazo, la solución estructural de los problemas externos requería aumentar y diversificar la producción y las exportaciones.

En los años ochenta, la relativa supremacía de las reflexiones en torno a la macroeconomía no impidió que continuara el interés por la temática del desarrollo económico, en sus esferas productiva y distributiva. El mejor momento en este sentido fue tal vez la formulación de las tesis de Fernando Fajnzylber (1983, 1990). Cuando ingresó a la CEPAL, en 1983, el autor acababa de terminar el libro *La industrialización trunca de América Latina*. Esta obra, junto con *Industrialización en América Latina:*

*de la caja negra al casillero vacío*, divulgada a fines de la década, fueron los principales textos de referencia para la revisión del estructuralismo y el arraigo de la etapa “neoestructuralista” iniciada en 1990.<sup>10</sup>

Fajnzylber era contrario al neoliberalismo emergente y entendía que el desarrollo supone un papel importante del Estado, pero era muy crítico del modelo de desarrollo adoptado en esa época, así como de la institucionalidad que lo acogía. Naturalmente, la oposición de Fajnzylber al neoliberalismo durante los años ochenta no se aparta de las numerosas discrepancias con esa ideología que se dieron a conocer en los trabajos mundiales del período sobre la temática del desarrollo. Sin embargo, las formulaciones del autor han sido particularmente relevantes para la CEPAL, ya que desde el punto de vista analítico fue quien condujo a la institución hacia la etapa neoestructuralista, en la que se evaluarían las oportunidades y desafíos para el desarrollo en economías abiertas y con Estados activos pero menos intervencionistas. Asimismo, su énfasis en el progreso técnico basado en la acumulación de conocimientos —que en parte derivó de los estudios neoschumpeterianos sobre la revolución representada por las tecnologías de la información y la biotecnología y la creación de sistemas nacionales de innovación— habría de establecer una nueva referencia analítica en el pensamiento de la CEPAL.

### III

## La etapa neoestructuralista (1990-2008)

### 1. Una breve reseña de su evolución

A fines de los años ochenta, casi todos los países de América Latina y el Caribe avanzaban aceleradamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en general. Como se sabe, el contexto político e ideológico internacional de ese momento era muy desfavorable para la heterodoxia y hostil a las formulaciones clásicas de la CEPAL debido a su escepticismo y prudencia en relación con la liberalización del comercio y otras desregulaciones. Ante la sensación de irreversibilidad histórica de tales reformas y la necesidad de dialogar

con los países miembros de la organización, Gert Rosenthal —quien sucedió a Norberto González como Secretario Ejecutivo en 1988 y encabezó la producción intelectual de la institución hasta fines de 1997— acogió e impulsó las ideas de Fajnzylber para posicionarlas en el debate ideológico de la época, reconociendo las reformas institucionales pero oponiéndose a una serie de elementos centrales de la liberalización orientada por el Consenso de Washington. Durante el mandato de Rosenthal, la CEPAL adoptó las contribuciones de Fajnzylber como base para diseñar una nueva estrategia de desarrollo productivo, social y de inserción internacional.

<sup>9</sup> En cuanto a las divergencias, véase, por ejemplo, Marinho (1991).

<sup>10</sup> Sunkel (1991) también contribuyó al inicio de esta nueva etapa.

Las investigaciones sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas en las nuevas circunstancias históricas pasaron a ocupar un lugar fundamental en la institución, junto con la formulación de estrategias y políticas alternativas a la agenda reformista ortodoxa para el desarrollo de la región. Los análisis e implicaciones de política se basaron en una revisión selectiva y transformadora de las reformas recomendadas por la ortodoxia, haciendo hincapié en el objetivo de crecimiento con equidad distributiva.

Efectivamente, como se dijo en la introducción, los textos elaborados a partir de 1990 contienen propuestas contundentes de revisión de la apertura financiera y el manejo macroeconómico en un contexto de volatilidad de los capitales financieros; aplicación de nuevas políticas industriales, tecnológicas y comerciales; reorientación de las reformas previsionales y diseño de políticas sociales en diferentes áreas, así como intervenciones públicas en materia de sostenibilidad ambiental.

La fórmula neoestructuralista permitió tender un puente con los gobiernos latinoamericanos y caribeños que habían adherido a las reformas, sin abandonar la construcción analítica estructuralista original e insistiendo en la necesidad urgente de implementar políticas de transformación social y económica para superar el subdesarrollo, más allá del funcionamiento del libre mercado. Si para algunos ello significó rendirse al neoliberalismo, para otros fue una alternativa que permitiría seguir incidiendo en los destinos de la región desde la perspectiva teórica y metodológica clásica de la CEPAL. La lectura de los principales textos de las décadas de 1990 y 2000 refuerza esta última interpretación.

A partir de 1990, la institución flexibiliza, entonces, el concepto de políticas de desarrollo que había acompañado al estructuralismo clásico en las cuatro décadas anteriores. Pero al mismo tiempo que admite la inevitabilidad de cambiar el marco regulatorio, analiza críticamente las reformas, señalando tanto sus méritos como sus errores e insuficiencias. Se reconoce la necesidad de revisar la participación del Estado en la vida económica y los instrumentos y mecanismos de intervención, pero se sigue asignando un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental.

El documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), presentado en el vigésimo tercer período de sesiones y coordinado por Rosenthal y Fajnzylber, contiene los planteamientos básicos de esta nueva etapa. Se propone una mayor apertura comercial

impulsada en forma gradual y selectiva y reforzada por un tipo de cambio real elevado y estable, como parte de un proyecto orientado a lograr una competitividad "auténtica", es decir, basada en el fortalecimiento de la capacidad productiva y de innovación. En este sentido, se subraya el carácter sistémico de la competitividad, priorizando la creación de infraestructura física, la formación de recursos humanos y las políticas de innovación y progreso técnico para alcanzar un crecimiento más elevado y sostenido y una inserción internacional exitosa.

Con esta propuesta, la CEPAL introducía nuevamente en el debate sus temas de preocupación permanente: el crecimiento de largo plazo y la justicia social. Fajnzylber aportó varias ideas fuerza al mensaje de *Transformación productiva con equidad*, renovando la visión cepalina del desarrollo. Sostuvo que tanto la equidad como el progreso técnico son fundamentales para elevar la productividad y la competitividad, distinguiendo entre la competitividad auténtica y la espuria. La primera surge de la aplicación constante y creciente de nuevas tecnologías, la calificación del capital humano y la equidad, mientras que la segunda se basa en ventajas cambiantes, salariales y de recursos naturales. Por otra parte, subrayaba la relevancia de la industria por ser el sector de mayor potencial de contenido y difusión de progreso técnico, pero a la vez señalaba que esta debía articularse con los demás sectores para favorecer los efectos de derrame (*spillovers*) y los encadenamientos productivos. También propuso una amplia concertación social en torno a la innovación y el cambio técnico. Consideraba clave el papel de las instituciones y valoraba la democracia, ya que esta permitía materializar la transformación productiva y social (Torres, 2006).

A partir de entonces, las ideas se profundizaron en una serie de textos, sobre todo en los documentos de los períodos de sesiones siguientes. Al respecto, cabe citar las propuestas relativas al requisito de simultaneidad entre la equidad y la transformación productiva y al análisis de sus complementariedades (CEPAL, 1992), así como la que centra la atención en la educación y el conocimiento como ejes fundamentales de la transformación productiva con equidad (CEPAL/UNESCO, 1992).

Es también el caso de las políticas encaminadas a mejorar la inserción en la economía internacional, entre las que cabe mencionar el control de las corrientes de capital extranjero de corto plazo y la regulación estricta de las finanzas (CEPAL, 1995), la aceleración del crecimiento para lograr cambios significativos en materia de transformación productiva, aumento de la

productividad y equidad (CEPAL, 1996) y la orientación hacia el “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994).<sup>11</sup>

Asimismo, la revisión abarcó las recomendaciones en el ámbito fiscal, simbolizadas por el concepto de pacto fiscal (CEPAL, 1998b), con un método que procura conciliar las demandas sociales con el saneamiento de las finanzas públicas y el equilibrio macroeconómico, en condiciones de maduración progresiva de las prácticas democráticas. El documento aborda la consolidación del ajuste fiscal, el aumento de la productividad de la gestión pública y de la transparencia, el fomento de la equidad y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.<sup>12</sup>

En su sexta década de existencia, la CEPAL continuó el trabajo de los 50 años anteriores, orientándose especialmente al perfeccionamiento y maduración de los planteamientos neoestructuralistas de los años noventa. Para ello, pudo evaluar los resultados de las reformas liberalizadoras a la luz del desempeño económico y social de la región y tras casi una década de intensas discusiones al respecto. Asimismo, el pensamiento de la institución evolucionó en medio de una distensión significativa del debate ideológico, provocada por el debilitamiento del pensamiento neoliberal hegemónico en la región debido a las sucesivas perturbaciones cíclicas de fines del decenio de 1990 y comienzos del actual.

En el curso de la sexta década hubo dos coyunturas distintas: la primera mitad (1998-2003) se caracterizó por la lentitud del crecimiento económico mundial y regional tras la oleada de crisis financieras (asiática, rusa, argentina) y la segunda (2003-2008), por la expansión económica acelerada tanto del mundo como de la mayoría de los países de la región. No obstante el panorama económico favorable del segundo quinquenio, no se desarticuló el mayor equilibrio ideológico materializado en el escenario internacional desde fines de los noventa entre el neoliberalismo y las visiones que lo impugnaron. Lo mismo puede decirse del contexto ideológico regional, en que se observó además el surgimiento de varios gobiernos cuyos discursos y programas discrepaban del ideario antes hegemónico.

<sup>11</sup> El autor del documento sobre regionalismo abierto es Gert Rosenthal. Los demás estudios citados fueron supervisados por Rosenthal y coordinados, respectivamente, por Fajnzylber y Ramos, Fajnzylber y Ottone, Ffrench-Davis y Altimir. Rosales participó en todos ellos.

<sup>12</sup> Este documento fue preparado en el período de transición entre la gestión del Secretario Ejecutivo Gert Rosenthal y la de su sucesor, José Antonio Ocampo, de 1997 a 1998. Consolidó una reflexión sobre la problemática fiscal de América Latina y el Caribe realizada en la CEPAL durante más de una década, bajo la coordinación de Juan Carlos Lerda (2008).

En el primer quinquenio citado, la CEPAL fue dirigida por José Antonio Ocampo y en el segundo por José Luis Machinea. Hubo una armonía analítica en los trabajos de ambos períodos, apreciándose leves reorientaciones de énfasis vinculadas a los cambios de contexto.

En sintonía con lo que la institución venía articulando desde los años noventa sobre resultados y políticas macroeconómicas en circunstancias de volatilidad de los capitales financieros (CEPAL, 1995; Ffrench Davis, 2005), en el primer quinquenio se profundizó el análisis anterior para evaluar los efectos de las corrientes internacionales de capital en las economías de la región en los períodos de bonanza y caída cíclica. Se hizo hincapié en la importancia de crear una arquitectura financiera mundial y regional y de adoptar políticas nacionales autónomas de fuertes componentes anticíclicos, orientadas a mitigar o compensar los efectos de dichos flujos (Ocampo, 1999a y 1999b; CEPAL, 2000a, 2001a y 2002). Al mismo tiempo, y de diferentes maneras, se fueron rescatando y actualizando las bases estructuralistas del pensamiento de la CEPAL. Desde el punto de vista analítico, si Fajnzylber fue el protagonista de la inauguración del neoestructuralismo, Ocampo fue quien inició su consolidación y perfeccionamiento.<sup>13</sup>

Durante el segundo quinquenio se continuó el trabajo anterior, agregando algunos aspectos que venían al caso dado el contexto expansivo que se estaba viviendo en la región<sup>14</sup>. Por ejemplo, con Machinea se insistió en la necesidad de elaborar mecanismos macroeconómicos anticíclicos como medida preparatoria ante la posible inversión de las coyunturas favorables y de visualizar los desafíos de la región desde una perspectiva que iba mucho más allá del ámbito coyuntural (CEPAL, 2007a). También se siguió avanzando en el análisis de los temas de desarrollo productivo y comercio internacional (CEPAL, 2004a y 2008b), así como de la temática social. Al respecto,

<sup>13</sup> Por ejemplo, rescató la idea prebischiana de asimetrías en el orden mundial (Ocampo, 2001; CEPAL, 2002), profundizó el análisis de las condiciones socioeconómicas y de inserción internacional de la región en la era de la globalización (CEPAL, 2002), coordinó un detallado análisis crítico del desempeño de los países en el marco de las reformas (CEPAL, 2001b) e insistió en la importancia de establecer un vínculo entre los estudios macroeconómicos y los análisis microeconómicos del proceso de producción de bienes y servicios, en línea con lo que venía escribiendo Jorge Katz (CEPAL, 1996; Katz, 2000a). Durante este período se fortaleció también el análisis de los aspectos sociales de la realidad regional y se hizo hincapié en la cuestión de la ciudadanía, rescatando la vieja tradición sociológica iniciada 40 años antes por Medina Echavarría (CEPAL, 2002). Asimismo, se amplió el espacio para seguir avanzando en el conocimiento de la problemática relacionada con la conservación del medio ambiente, para lo cual se contó con la contribución de Alicia Bárcena, entre otros.

<sup>14</sup> Véase Machinea (2007).

cabe citar el estudio sobre las redes de protección social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006a),<sup>15</sup> quizás el de mayor amplitud y alcance que se haya realizado sobre el tema en la región.<sup>16</sup>

## 2. La sexta década y las nuevas formulaciones

Cinco fueron las principales novedades analíticas introducidas en el quehacer de la institución durante el último decenio: un amplio balance del desempeño de los países en el ámbito económico y social tras las reformas liberalizadoras, la perspectiva de agenda para la era global, los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, la fusión de los enfoques estructuralista y schumpeteriano y el acento en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera.

Cabe destacar que no se trata de innovaciones teóricas o conceptuales a escala global, sino simplemente de incorporar conceptos y esquemas analíticos novedosos en el pensamiento de la institución o, al menos, de utilizarlos con nuevos énfasis. Pero el hecho de haberlos incorporado revela que, sin perder la referencia analítica tradicional (es decir, la orientación histórico-estructural), el pensamiento de la CEPAL siguió avanzando en su sexta década de existencia con inquietud intelectual y una actitud permanentemente renovadora.

### a) *Evaluación de los efectos de las reformas sobre la base de los resultados de los años noventa*

El primer aporte de la CEPAL en la última década, a partir del enfoque neoestructuralista, fue el seguimiento y evaluación crítica de los resultados de las reformas. Se analizó el desempeño escasamente favorable de los países de la región en los años noventa, en un esfuerzo de investigación y reflexión realizado entre mediados de 1990 y comienzos de 2000 que se concretó en numerosas publicaciones.

Uno de los documentos que sintetizan este trabajo es *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 2001b).<sup>17</sup> Así,

por el lado de las “luces”, la obra destaca el control de la inflación y la reducción de los déficits fiscales, el dinamismo exportador, la mayor atracción de inversión extranjera directa, el aumento de productividad de las empresas y sectores líderes, el incremento del gasto social, el mayor énfasis en la problemática del desarrollo ambientalmente sostenible y los avances en materia de democracia y respeto de los derechos humanos. En cuanto a las “sombras”, señala el crecimiento económico decepcionante e inestable; la diversificación insuficiente de las exportaciones; el predominio de estrategias defensivas en las empresas nacionales; la reestructuración de los sectores industriales, con resultados muy deficientes en materia de capacidad productiva e innovadora; los grandes déficits externos y la persistencia de la vulnerabilidad externa, exacerbada por la gran inestabilidad de las corrientes de capital. Las sombras incluyen también los mediocres esfuerzos en materia de ahorro e inversión, el aumento del desempleo, la informalidad y la heterogeneidad estructural y la persistente inequidad en la distribución del ingreso.

### b) *La agenda para la era global*

La segunda novedad se relaciona con la ampliación del paradigma de la transformación productiva con equidad a fin de absorber el concepto de agenda para la era de globalización, que incluyó un conjunto de propuestas sobre las relaciones entre países y pueblos a escala global, el papel crítico del espacio regional y las estrategias nacionales. Fue una idea creada por Ocampo para organizar las recomendaciones en materia de estrategias, instituciones y otros instrumentos de política en estos tres ámbitos (CEPAL, 2002).

El concepto reafirma los principios que se encuentran en los debates de las organizaciones internacionales, a saber: i) suministrar bienes públicos de carácter global tales como democracia, paz, seguridad, estabilidad macroeconómica y financiera o sostenibilidad ambiental; ii) la corrección, empleando mecanismos heterodoxos, de las asimetrías mundiales en tres áreas básicas (productiva-comercial, macroeconómica-financiera y movilidad del capital y de la mano de obra), y iii) la incorporación de una agenda social internacional basada en los derechos. En el plano de las estrategias nacionales, abre espacios de reflexión en torno a los desafíos de la globalización en los cuatro campos a que se dedica la CEPAL: macroeconomía y finanzas, transformación productiva, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Además, introduce entre las esferas global y nacional una faceta intermedia relacionada con las recomendaciones en materia de institucionalidad y de política que pueden

<sup>15</sup> Los colaboradores más importantes de este trabajo fueron Andras Uthoff y Daniel Titelman.

<sup>16</sup> Durante este período se subrayó también la necesidad de crear una institucionalidad regional y de coordinación entre las naciones para afrontar los problemas macroeconómicos (véanse, por ejemplo, Machinea y Rosenwurz (2005) y Machinea y Titelman (2007), continuando con una reflexión impulsada en el ámbito de un proyecto regional sobre el tema.

<sup>17</sup> El libro fue coordinado por Ocampo, Bajraj y Martín. Véanse también los demás “balances”, tales como los de Stallings y Peres (2000); Núñez del Prado (CEPAL/ILPES, 1998) y Ocampo, Franco y Sainz (CEPAL, 2004b).

promoverse en el ámbito regional, a fin de respaldar la estabilidad macroeconómica y la integración financiera, productiva y comercial.

c) *El enfoque en materia de derechos, ciudadanía y cohesión social*

La tercera innovación corresponde al enfoque relacionado con los derechos, la ciudadanía y la cohesión social. El aspecto sociológico del desarrollo no es un tema nuevo en la producción de la CEPAL, ya que en el pasado estuvo representado por grandes intelectuales del área como Medina Echavarría, Cardoso, Faletto, Graciarena, Woolfe y Gurrieri. En el último tiempo esta perspectiva ha recuperado su importancia en el pensamiento de la institución.

En los estudios anteriores, la cuestión de los conflictos entre las clases sociales ocupaba, inevitablemente, un lugar destacado. Los nuevos análisis, en cambio, centran la atención en las dificultades para ejercer plenamente los derechos de la ciudadanía. Se trata del encuentro con la tradición de defensa de los derechos humanos de las Naciones Unidas que, como se sabe, se inició por la vía de las garantías al ejercicio de los derechos civiles y políticos e incorporó gradualmente el concepto de derechos económicos, sociales y culturales.

El tema se abordó en varios textos,<sup>18</sup> pero adquirió relevancia en dos de ellos: el documento del período de sesiones de 2000, titulado *Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global* (CEPAL, 2000a), y el libro *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007b).<sup>19</sup>

La arquitectura conceptual del mensaje de derechos, ciudadanía y cohesión social se sostiene en torno a cuatro pilares complementarios. El primero consiste en examinar los problemas sociales de la región —pobreza, exclusión, desigualdad de ingresos y riqueza, protección social insuficiente e inadecuada, acceso desigual a los mecanismos de protección existentes, discriminación racial, étnica y cultural— bajo el prisma de un marco ético de derechos humanos, entendidos como universales, indivisibles e interdependientes. El segundo fundamento es que las políticas sociales y la

lucha contra la pobreza deben regirse según los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. El tercero indica que ellas deben tratarse en su totalidad, tanto en lo que se refiere a la necesaria integración con las políticas económicas —ya que ambas son centrales para el desarrollo social— como en cuanto al reconocimiento de la relación virtuosa entre los diferentes beneficios sociales (educación, salud y vivienda, entre otros). El cuarto fundamento consiste en desarrollar una institucionalidad y una práctica democrática que, en esencia, conduzcan a los ciudadanos a integrarse a la vida política y a organizarse para participar en los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas sociales que les permitan satisfacer sus derechos y fortalecer su sentido de pertenencia.

d) *La fusión de los enfoques estructuralista y schumpeteriano*

El balance de los años noventa señala un cuarto avance, que corresponde a un interesante refinamiento analítico del neoestructuralismo de la CEPAL en el ámbito del desarrollo productivo y la inserción internacional: la fusión de la visión estructuralista y la interpretación schumpeteriana. Esta se originó en los escritos de Fajnzylber de los años ochenta y en el último tiempo ha sido perfeccionada analíticamente por varios autores como Katz, Ocampo y Cimoli.

En esta fusión es posible destacar tres formulaciones complementarias. En primer lugar, de acuerdo con la orientación de Katz, la que se ha expresado en un conjunto de trabajos de evaluación crítica de los efectos de las reformas en el comportamiento productivo de los países de la región y en el ritmo de crecimiento de sus economías, así como en una reflexión sobre las estrategias de transformación y las políticas de desarrollo pertinentes (Katz, 2000a y 2000b).

La segunda es una contribución al análisis de la relación entre la dinámica de la estructura productiva y el crecimiento económico de los países en desarrollo (Ocampo, 2002 y 2005). Dicho estudio comparte el criterio de quienes, como en la CEPAL desde sus orígenes, han considerado que el aumento del PIB per cápita se relaciona con las modificaciones de la composición del producto y de las modalidades de especialización para el comercio internacional. La revisión de los procesos de innovación se integra con la idea de formación de cadenas productivas a partir de los impulsos que promueven potencialmente las innovaciones en función de “aspectos complementarios, vínculos y redes”, capaces de generar un “tejido productivo integrado”. O sea, aborda el tema de la innovación en el sentido amplio de Schumpeter,

<sup>18</sup> Por ejemplo, en *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL/UNESCO, 1992), ya se destacaba la importancia de la educación para avanzar en el plano de la ciudadanía. En cuanto al uso del concepto de derechos por la CEPAL, véase la reseña de Artigas (2003).

<sup>19</sup> Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn participaron en la conceptualización de la cohesión social en ambos documentos. Entre otros textos de la CEPAL sobre el tema, véase, por ejemplo, el libro organizado por Sojo y Uthoff (2007).

como la capacidad de crear nuevas actividades y nuevas formas de realizar las existentes.

El tercer planteamiento subraya la importancia del comercio exterior como factor determinante del potencial de crecimiento sostenible a mediano y largo plazos. Este fue perfeccionándose gradualmente y encontró en el documento *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina* (CEPAL, 2007c) su versión hasta ahora más acabada.<sup>20</sup>

Así, la principal restricción de la convergencia es el comportamiento del comercio internacional, medido en función de la elasticidad de las exportaciones y de las importaciones, que es un reflejo de la competitividad de los países.<sup>21</sup> Por su parte, esta depende del aumento de la productividad de los países en desarrollo respecto de los desarrollados, medida según la brecha tecnológica de la estructura productiva —que, entre otras cosas, refleja el grado de diversificación y la complejidad de las cadenas productivas— y las características no tecnológicas que inciden en la competitividad, tales como financiamiento, institucionalidad y sistemas arancelarios.

El estudio concluye que en América Latina y el Caribe es preciso reorientar la modalidad productiva y exportadora hacia los bienes de mayor contenido tecnológico y, al mismo tiempo, agregar valor mediante cadenas sectoriales de mayor envergadura. Ello permitiría fortalecer el crecimiento, superando el hecho de que el progreso técnico de la región se ha limitado a los enclaves de escasos efectos en la economía en su conjunto, lo que ha fomentado la heterogeneidad estructural, la informalidad laboral, los magros salarios, la pobreza y la concentración del ingreso y la riqueza.

La fusión de los enfoques schumpeteriano y estructuralista no sorprende, dada la prioridad que ambos atribuyen al análisis de las tendencias históricas en el terreno productivo. El acento neoschumpeteriano en la formación y acumulación de conocimiento mediante el proceso de aprendizaje de las empresas, en el efecto de las decisiones del pasado sobre las del presente (*path-dependency*) y en la modificación de los paradigmas tecnoeconómicos son elementos enriquecedores del enfoque histórico-estructural aplicado por la CEPAL, en su intento por comprender las transformaciones de las

estructuras productivas en condiciones de subdesarrollo y heterogeneidad estructural.

En el documento del período de sesiones de 2008, la interpretación se abre a otra novedad analítica en la CEPAL, es decir, la idea de que las nuevas tecnologías permiten que las oportunidades ya no se concentren tan marcadamente en la industria y que se incorporen con intensidad en otros sectores de la economía (CEPAL, 2008).<sup>22</sup>

e) *Las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera*

En los años noventa, la cuestión de la inestabilidad del crecimiento y su evidente vinculación con la volatilidad de los capitales financieros se convirtió en un tema importante en el programa de la CEPAL. Las primeras manifestaciones de preocupación por este problema ya habían aparecido en algunos documentos de la primera mitad de ese decenio (CEPAL, 1995). A la sazón, se insistía en la necesidad de crear mecanismos capaces de atenuar la entrada de capitales especulativos y sus efectos no deseados. A partir de las crisis de la segunda mitad de la década, el énfasis se trasladó a la construcción de una institucionalidad financiera internacional y regional (CEPAL, 1999 y 2002) y a la elaboración de políticas anticíclicas adecuadas para la conducción de una macroeconomía estable en América Latina y el Caribe (véase CEPAL, 2000a, 2001a, 2002).<sup>23</sup>

En lo que respecta a este último tópico, se pone de relieve que, sin abandonar las conquistas en materia monetaria y fiscal y la estabilidad de precios, la política macroeconómica debe apuntar a sus objetivos reales, es decir, al ritmo y estabilidad del crecimiento económico y al pleno empleo. Al mismo tiempo, se critica agudamente el manejo procíclico de la actividad económica, argumentando que en el ámbito fiscal la política macroeconómica tiende a sobrecalentar la economía y a impedir la formación de reservas para enfrentar las caídas cíclicas y, en los ámbitos monetario y crediticio, a confirmar el efecto extremadamente expansivo de la entrada de capitales mediante el fenómeno de contagio del optimismo entre los agentes económicos y el exceso de endeudamiento y de exposición al riesgo. Se afirma que la inversión del flujo de corrientes externas se traduce en contracción del crédito, pérdida de liquidez de los activos, un efecto riqueza negativo, contracción

<sup>20</sup> Véanse también Cimoli y Correa (2005); Cimoli y otros (2005); Cimoli, Primi y Pugno (2006).

<sup>21</sup> El principal antecedente de este modelo es el multiplicador del comercio exterior de Harrod (1933), reformulado por Kaldor (1966, 1975) y Thirwall (1979) y modificado para la inclusión del concepto de brecha tecnológica por Cimoli, Dosi y Soete (1993). La versión más reciente es de Cimoli y Correa (2005).

<sup>22</sup> El énfasis en este punto se debe a Machinea, coordinador del documento.

<sup>23</sup> El tema fue impulsado en los años noventa, principalmente por Ricardo Ffrench-Davis, Gunther Held, Andras Uthoff y Daniel Titelman, y a partir de 1998 obtuvo la colaboración decisiva de Ocampo.

de la economía y restricciones fiscales que impiden contrarrestar los ciclos.

También se sostiene que los problemas se magnifican a causa de sus efectos en el tipo de cambio, cuya valorización con frecuencia excesiva perjudica la inversión en bienes transables y la competitividad durante los períodos de bonanza cíclica, a la vez que genera desequilibrios en la balanza de pagos. Por otra parte, su desvalorización a menudo violenta en las caídas cíclicas tiende a influir negativamente en los precios internos y el patrimonio de los agentes privados y públicos endeudados en moneda extranjera, lo que contribuye a que se produzcan perturbaciones financieras nacionales y a profundizar la recesión, con efectos especialmente perversos para el empleo, los salarios, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso. Se señala que la recurrencia

de conmociones cíclicas pone de relieve la importancia de contar con redes de protección social eficaces que puedan atender a los sectores sociales más vulnerables durante este tipo de coyunturas.<sup>24</sup>

Asimismo, se ofrece un programa de políticas para enfrentar la volatilidad de los capitales financieros, compuesto de tres elementos: gestión coherente y flexible de las políticas anticíclicas en los ámbitos fiscal, monetario y crediticio; regulación y supervisión prudencial activa del sistema financiero, con un contenido anticíclico, y aplicación de una política de pasivos que dé lugar a que las características de la deuda externa e interna sean adecuadas. Se subraya también el papel que le corresponde a los regímenes cambiarios compatibles con el fortalecimiento de la competitividad.

## IV

### La proximidad de los análisis estructuralista y neoestructuralista

Como ya se ha mencionado, pese a los importantes cambios introducidos a partir de 1990 para adecuarse a las nuevas condiciones históricas, el pensamiento neoestructuralista es muy similar al estructuralista. El prefijo neo viene al caso para indicar la adaptación a los tiempos de apertura y desregulación, pero la base analítica de la nueva etapa sigue siendo estructuralista. El punto es examinado en dos secciones, dedicadas respectivamente a los elementos analíticos clave de ambos períodos y a los análisis en los cuatro grandes campos de reflexión a que se dedica la institución.

Cabe señalar que esa similitud obedeció a tendencias históricas nada favorables. Pese a los importantes avances ocurridos en América Latina en materia de desarrollo productivo, social e institucional, se observa la persistencia de muchos de los factores estructurales del subdesarrollo que angustiaban a Prebisch y a los demás pioneros del estructuralismo latinoamericano. En forma análoga, se conservan hasta hoy muchas de las conclusiones iniciales sobre las tendencias perversas a que daban lugar los fenómenos del subdesarrollo, tales como la inestabilidad macroeconómica; la falta de inversión, progreso técnico y crecimiento; el subempleo o “informalidad”; la mala distribución del ingreso y la pobreza.

#### 1. Los elementos analíticos clave de ambos períodos

Son numerosos los ejes que vinculan las formulaciones clásicas del estructuralismo y el neoestructuralismo. Ante todo, el contraste entre la estructura productiva y social de los países latinoamericanos y caribeños y aquella de las naciones desarrolladas ha nutrido en ambas etapas las tesis fundamentales del cuerpo analítico cepalino. En el período estructuralista, se señalaban entre otros aspectos las desfavorables relaciones “centro-periferia”, el deterioro de los términos de intercambio, el desequilibrio externo y la inflación estructural, la dinámica de sustitución de importaciones, la integración regional y la dependencia. Por su parte, en la etapa neoestructuralista destacan las ideas relativas a la inserción internacional desfavorable y las asimetrías en la era de la globalización, la vulnerabilidad externa y a los ciclos económicos, el regionalismo abierto y las agendas global, regional y nacional.

<sup>24</sup> La temática se abordó, por ejemplo, mediante el análisis del comportamiento procíclico del gasto público social. Al respecto, véanse el *Panorama social de América Latina 2000-2001*, capítulo IV (CEPAL, 2001c) y el *Panorama social de América Latina 2005*, capítulo II (CEPAL, 2006b).

En segundo lugar, el mensaje central de ambos períodos contiene la idea de que la contribución del Estado y la movilización social son necesarias para afrontar esos problemas y promover el desarrollo. En la etapa estructuralista se entendía que la industrialización era indispensable para lograr la “convergencia”, aunque se consideraba difícil de lograr; en la neoestructuralista se plantea que el desarrollo por la vía de la “transformación productiva con equidad” es fundamental para lograr esa aproximación, pero se lo ve igualmente problemático de alcanzar.

Por último, en ambas etapas las dificultades para alcanzar el desarrollo radican en las características del subdesarrollo latinoamericano y caribeño, definidas esencialmente por medio de tres elementos clave que no se diferencian mayormente entre una y otra. Estos se especificaron en páginas anteriores a los efectos del estructuralismo y en lo que sigue se regresa a ellos para mostrar la proximidad con la fase neoestructuralista.

- i) El primer elemento con que se caracteriza el subdesarrollo regional en la fase estructuralista es la escasa diversidad productiva y la especialización en bienes primarios. Ello exige mayores esfuerzos en materia de ahorro y divisas (las dos “brechas”) e impone restricciones al crecimiento debido, entre otras cosas, a la vulnerabilidad externa y a la inflación. Similarmente, la visión neoestructuralista argumenta que la falta de diversidad productiva y exportadora se traduce en una baja densidad tecnológica y un reducido encadenamiento entre los sectores, lo que limita el crecimiento a causa de los escasos efectos multiplicadores, la vulnerabilidad externa, la inestabilidad macroeconómica y otros.
- ii) El segundo elemento clave del estructuralismo es la heterogeneidad productiva con oferta ilimitada de mano de obra, combinada con baja productividad media, ingresos medios cercanos a los de subsistencia, concentración de la propiedad y distribución desigual del ingreso vinculados al consumo superfluo y pobreza, todo lo cual restringe la inversión y limita el crecimiento. En la etapa neoestructuralista el análisis es muy semejante, es decir, hay heterogeneidad productiva con oferta abundante de mano de obra, informalidad, baja productividad media y pobreza, concentración de la propiedad y del ingreso, asignación insuficiente del ingreso a la acumulación de capital y, por ende, restricciones a la inversión y al crecimiento.
- iii) El tercer factor clave de la etapa estructuralista consiste en que el tejido institucional es poco propenso a la acumulación de capital y al progreso técnico, lo que reforzaría la tendencia a la falta de inversión.

En forma análoga, para el neoestructuralismo la lentitud del crecimiento se explica por el hecho de que la institucionalidad existente —definida entre otras cosas por sistemas nacionales de innovación incipientes, Estados no concordantes con las tareas del desarrollo y ausencia de empresas tipo corporaciones globales (*global players*)— se traduce en una baja inversión en capital físico y en conocimiento.

Hay otras dos semejanzas que también son relevantes.

En primer lugar, en ambas etapas las interpretaciones sobre la macroeconomía han sido heterodoxas y los análisis sobre la inestabilidad de precios y los niveles de actividad se han centrado en el desequilibrio externo generado por la especialización productiva y, a partir de los años ochenta, también por la nueva configuración del sistema financiero internacional. Segundo, desde fines del decenio de 1970 se ha puesto de relieve la tensión existente entre las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y los patrones universales de consumo y producción que afectan negativamente a la naturaleza.

## 2. Continuidad y cambio en las cuatro grandes áreas temáticas de análisis

El estudio de la evolución de las ideas respecto de los cuatro temas fundamentales a que se ha dedicado la CEPAL permite poner de relieve la continuidad y los cambios de enfoque a lo largo del tiempo. A continuación se hace una breve reseña de ellas.

### a) *Macroeconomía y finanzas*

La crisis de la deuda de los años ochenta obligó a la CEPAL a centrarse más en la reflexión sobre las cuestiones macroeconómicas y financieras. Sin embargo, ello no significa que antes no se hubiese prestado atención a estos temas. Prueba de ello es el seguimiento sistemático de la coyuntura económica de los países de la región que realiza anualmente en el *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, que en 2008 completó su sexagésima edición.<sup>25</sup>

Podría decirse que hasta 1980 la producción de la CEPAL abarcó tres planteamientos analíticos en el campo de la macroeconomía. En los primeros textos, Prebisch argumentó que la vulnerabilidad externa, que atribuía sobre todo a cuestiones productivas y comerciales, debía enfrentarse con políticas macroeconómicas anticíclicas

<sup>25</sup> En relación con los 50 primeros años de esta publicación, véase el artículo de la edición correspondiente a 1997-1998 (CEPAL, 1998c), cuya elaboración estuvo a cargo de José Miguel Benavente.

basadas en el manejo de las divisas y no en la gestión de las políticas fiscales y monetarias, como posteriormente subrayaría la institución. En segundo lugar, en los años cincuenta se sostuvo que en América Latina la inflación no se debía necesariamente a la expansión monetaria, sino a los desajustes en que los estrangulamientos externos cumplían un papel esencial. Este análisis fue conceptualizado como “inflación estructural”. Por último, como ya se señaló, a lo largo de la década de 1970 la CEPAL advirtió sobre los peligros del excesivo endeudamiento externo. Dichas advertencias fueron premonitorias de la crisis de la deuda y se anticiparon a la posterior preocupación por los efectos de la falta de continuidad de las corrientes internacionales de capital en la estabilidad macroeconómica, tema que adquiriría preponderancia en la institución en las décadas de 1990 y 2000. Tras la crisis de la deuda se inicia una fase de análisis más sostenido y detallado de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales y de atención prioritaria a la deuda externa y a los movimientos financieros internacionales, así como a sus repercusiones en materia de solvencia financiera y estabilidad macroeconómica internas.<sup>26</sup>

A partir de los años ochenta, la CEPAL se referiría reiteradamente a su convicción de que era fundamental luchar contra la inflación y buscar el equilibrio fiscal. Como ya se mencionó, al comienzo hubo posiciones distintas sobre la forma de tratar el tema. Sin embargo, en los años noventa se optó por una interpretación heterodoxa respecto de una serie de elementos centrales de la gestión macroeconómica y financiera. Ello se manifiesta al menos en tres aspectos del debate sobre la materia.

El primero es la importancia asignada a la combinación de estabilidad de los precios y del ritmo de crecimiento, esto es, al principio keynesiano de que las políticas monetarias, cambiarias y fiscales deben orientarse simultáneamente a la estabilidad de precios y a la expansión sostenida del nivel de actividad.<sup>27</sup>

En segundo lugar, y en forma complementaria, la heterodoxia se manifiesta en el análisis de los efectos potencialmente perversos de la libre circulación de capitales especulativos en la salud macroeconómica de los países de la región y de los incentivos a la inversión y la competitividad, así como en las recomendaciones

de flexibilizar las políticas monetaria y cambiaria para manejar esas corrientes de capital. De acuerdo con este concepto, se ha hecho por lo tanto hincapié en que el control de estas debe hacerse a la vez mediante mecanismos internos y articulando una nueva arquitectura financiera mundial y regional, idea-fuerza emblemática de los años 2000. Subyace toda esta posición la propuesta de que el conjunto de políticas tenga carácter anticíclico, es decir, que ellas den mayor estabilidad al crecimiento de la economía a largo plazo y que eviten sobre todo la apreciación cambiaria debido a sus efectos negativos en la competitividad y la balanza de pagos, que aumentan la vulnerabilidad externa.

Por último, la heterodoxia se manifestó en el énfasis en la regulación y fiscalización rigurosas de las instituciones financieras y del mercado de capitales, así como en la importancia de su estabilidad. Teóricamente, los economistas ortodoxos no discrepaban de la regulación —no podían discrepar del Acuerdo de Basilea I—, pero la reflexión no siempre fue seguida con entusiasmo por ellos, tal vez por las controversias a que da lugar el tema en la comunidad financiera, a menudo renuente a todo tipo de intervención.

#### b) *Transformación productiva y comercio internacional*

A partir de los textos fundacionales de Prebisch, la CEPAL se ha guiado por la posibilidad teórica de convergencia entre el ingreso por habitante de la región y el de los países desarrollados, en una interpretación de la forma de superar el subdesarrollo que incluye la idea de rendimientos crecientes de escala. Ya en los primeros estudios, y tal como en la versión dada a conocer pocos años después por Lewis (1954), la idea se vinculaba al hecho de que el proceso de industrialización promovía el aumento de capital por trabajador mediante la absorción de trabajadores de los sectores atrasados, en condiciones de oferta abundante de mano de obra a niveles de productividad próximos a los de subsistencia. En estas circunstancias, las economías de la región tendrían un amplio horizonte temporal en que se registrarían marcados aumentos de la productividad media. Se partió de la base de que, en caso de éxito y según el ritmo de acumulación de capital, la industrialización podría permitir que convergieran los niveles de ingreso de la periferia y del centro.

En las formulaciones recientes, la CEPAL ha pasado a ocuparse de la posible convergencia de los países de la región con las naciones desarrolladas, concordando así con las teorías modernas sobre el crecimiento —tanto desde el campo schumpeteriano como de los nuevos planteamientos neoclásicos— como resultado de la rentabilidad no decreciente del capital y del conocimiento

<sup>26</sup> En este período se discutió ampliamente el tema de la renegociación de la deuda externa a fin de reabrir espacio al crecimiento económico y al desarrollo. Véase, por ejemplo, Devlin (1984 y 1985).

<sup>27</sup> Este aspecto ha sido reiteradamente destacado por Ricardo Ffrench-Davis (2005), por ejemplo, en sus escritos dedicados a “reformular las reformas”.

por trabajador. La visión actual de la institución es que la convergencia depende de la rapidez relativa con que se introduce y difunde el progreso técnico en las estructuras productivas de la región mediante el capital fijo y el conocimiento, en comparación con lo que ocurre en el resto del mundo. Por su parte, se considera que esta rapidez obedece a los cambios en la composición sectorial del producto y a la intensidad del proceso innovador en cada sector de la economía.<sup>28</sup>

Los principales conceptos analíticos utilizados en ambos períodos son, como se dijo, la insuficiente diversidad de la producción y de las exportaciones y la heterogeneidad estructural. En la etapa estructuralista se consideró que existía escasa diversidad de la estructura productiva y especialización en bienes primarios, con bajo crecimiento del comercio internacional, de lo que derivaban una inserción internacional poco favorable al crecimiento y un limitado dinamismo. En la fase neoestructuralista, el diagnóstico consistió en que la competitividad sistémica era reducida, que la especialización productiva y exportadora se centraba en bienes de bajo valor agregado de conocimientos y que había poco dinamismo internacional, escasos encadenamientos productivos internos y una capacidad insuficiente de generación de externalidades. De ello se concluye, igual que en el primer período, que la inserción internacional tiende a ser desfavorable, los problemas de balanza de pagos recurrentes y el crecimiento limitado e inestable.

Del mismo modo, los conceptos de heterogeneidad estructural y subempleo (informalidad, de acuerdo con el lenguaje reciente) son propios de ambas etapas, lo cual tiene dos consecuencias. Por una parte, las dificultades que dan lugar los efectos potencialmente restrictivos del crecimiento económico. En la primera fase, se sostuvo que había escasez relativa de ahorro e inversión como consecuencia de la reducida productividad media y de la falta de capacidad empresarial. En el período reciente, se afirma que la absorción de mano de obra en los sectores de mayor expansión de la productividad es insuficiente y que en el sector informal ocurre lo contrario, lo cual contribuye a fortalecer la heterogeneidad, a debilitar el aumento de la productividad y, por ende, el crecimiento. Como se verá más adelante, la segunda consecuencia es de índole social, ya que en ambos períodos se considera que la heterogeneidad es un elemento fundamental de la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

Por último, en la primera etapa se pusieron de relieve la baja propensión de los agentes productivos a la inversión y al progreso técnico, así como la necesidad de enfrentar esta insuficiencia con una fuerte intervención estatal. En la fase reciente se conserva el concepto de inclinación “rentista” empresarial, pero se combina con las ideas de propensión reducida a la inversión —especialmente en infraestructura—, fragilidad del sistema nacional de innovación y falta de esfuerzo en materia de innovación e investigación y desarrollo. Para afrontar estos problemas, se recomienda fomentar la inversión en bienes públicos en forma selectiva y las asociaciones público-privadas como sustituto del apoyo generalizado del Estado a este proceso.

A su vez, es fácil detectar las analogías entre los mensajes centrales de ambos períodos. En la etapa estructuralista se señalaba que, salvo en caso de éxito total de la industrialización, la inserción internacional continuaría siendo insatisfactoria y que se mantendrían los estrangulamientos externos, un crecimiento escaso e inestable, el desempleo, el subempleo y la pobreza, así como la distancia creciente entre los niveles de riqueza e ingreso del centro y la periferia.

El mensaje actual es parecido, pero en vez de destacar casi en forma exclusiva la industrialización, la nueva estrategia de cambio estructural se articula conceptualmente con la idea de diversificar la producción y las exportaciones, agregando valor por concepto de innovación y ampliando y fortaleciendo el tejido productivo (CEPAL, 2000a, 2002, 2004a, 2008b). En el documento más reciente sobre el tema (CEPAL, 2008b), esta idea se renueva al plantear la posibilidad de abrir oportunidades en numerosos senderos sectoriales y no solo el manufacturero, en que resulta potencialmente factible generar y aprovechar el progreso técnico. El eventual fracaso en la implementación de la estrategia de cambio estructural conduce a que persista una inserción internacional inadecuada, dificultades en la competencia con los países asiáticos, estrangulamientos externos que obstaculizan el crecimiento, creación insuficiente de empleos de calidad, dificultades para superar la pobreza y la desigualdad y una distancia creciente respecto de las naciones desarrolladas.

### c) *Desarrollo social*

Como ya se señaló, en la década de 1960 la cuestión social pasó a integrar el núcleo central de los estudios de la CEPAL. A la sazón, se diagnosticaba que la pobreza y la mala distribución del ingreso obedecían a la concentración de la propiedad, la heterogeneidad estructural y

<sup>28</sup> En relación con el tema, véanse, por ejemplo, Hounie y otros (1999) y Cimoli y otros (2005).

el subempleo, el bajo nivel de remuneraciones resultante del cuadro de baja productividad media y abundancia de mano de obra, así como a la falta de políticas sociales adecuadas. Se sostuvo que la absorción de la oferta de mano de obra se veía limitada por la reducida tasa de inversión y el perfil tecnológico vinculado a la producción de bienes y servicios típicos de los países ricos —destinados a una minoría de la población—, sobre la base de tecnologías importadas desde estos que exigían mucho capital y poco trabajo. Como agravante, se menciona que el excedente de mano de obra no podía emigrar debido a las restricciones internacionales a la libertad de movimiento de los trabajadores. En las diversas interpretaciones de las modalidades o estilos de crecimiento, que constituyen un importante capítulo de la creación analítica de la institución, se relacionaban las estructuras productiva y social.

En la etapa neoestructuralista se concibieron ideas similares a aquellas de la primera época. La interpretación actual es que la pobreza y la distribución del ingreso tienen un carácter estructural, vinculado a la mala distribución de los activos productivos y sociales —crédito, tecnología, información, educación y sistemas de salud, entre otros— y el acceso desigual a ellos, a la heterogeneidad estructural, a la abundancia de mano de obra y a la informalidad laboral, situación agravada por la falta de libertad de movimiento de las corrientes migratorias internacionales ante la oferta excesiva de mano de obra local, en contraposición a la de los bienes y servicios y el capital (CEPAL, 2002). Se hace hincapié en la fragilidad de los mecanismos de acceso a las oportunidades de generación de riqueza tales como educación, tecnología y crédito (CEPAL/UNESCO, 1992 y CEPAL, 2000a) y en la insuficiencia, precariedad e inequidad de las redes de protección social (CEPAL, 2006a).<sup>29</sup>

El pensamiento reciente de la CEPAL se caracteriza por dos conceptos de largo aliento analítico: el de ciudadanía y cohesión social y el de heterogeneidad estructural, que es el elemento más original y permanente de la historia de las ideas cepalinas en materia de pobreza y distribución del ingreso. Prebisch había abordado el fenómeno de la heterogeneidad productiva en los textos fundacionales y, como se dijo, fue considerada como potencialmente permanente por Furtado (1961) y Pinto (1965 y 1970). La idea de estos últimos era que en la

difusión de la modernidad tienden a conservarse —y a veces a ampliarse— el atraso y las profundas diferencias en materia de productividad del trabajo entre sectores y subsectores económicos, regiones y segmentos de la población.

La CEPAL ha defendido, al menos desde el decenio de 1960, la necesidad de una amplia movilización social y política que permita aplicar estrategias de desarrollo que, por una parte, apunten a aumentar y homogeneizar la productividad en la economía y, por otra, a reducir las disparidades sociales en conjunto con una gama de políticas sociales. Son estrategias a las que, desde 1990, se acordó dar a conocer con la feliz expresión de “transformación productiva con equidad”.

Ciertamente, sería exagerado afirmar que en el último tiempo la idea de heterogeneidad estructural haya sido el concepto en torno al cual se organizó el programa de reflexión e investigación de la CEPAL. Sin embargo, la lectura sistemática de los textos pertinentes muestra que ella persistió como telón de fondo conceptual en buen número de los estudios sobre la realidad económica y social de la región.

#### d) *Sostenibilidad ambiental*

Los primeros textos sobre desarrollo y medio ambiente elaborados en la CEPAL datan de la primera mitad de la década de 1970 que, como se sabe, fueron años de gran efervescencia en el pensamiento mundial sobre el tema. Es posible que los momentos de mayor impacto y visibilidad internacional hayan coincidido con los documentos difundidos por el Club de Roma respecto de los límites materiales a la expansión mundial de la producción, elaborados a partir de la perspectiva de los países desarrollados, y la respuesta de las Naciones Unidas sustanciada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, en 1972, y la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en ese mismo año.

El principio ordenador de la segunda iniciativa fue la conciliación de la perspectiva universal de conservación de la naturaleza y la superación de la pobreza en los países en desarrollo. La “tensión” entre desarrollo socioeconómico mundial y conservación del medio ambiente adquiriría en ese momento los contornos básicos con que se manejan hasta la fecha las instituciones y los especialistas que debaten la problemática ambiental en todo el mundo.

Fue en ese contexto, y con el enfoque integrador de sostenibilidad ambiental e inclusión social, que la CEPAL pasó gradualmente a asimilar el tema en su programa de

<sup>29</sup> En el área social de la CEPAL, el principal mecanismo de difusión es el documento anual titulado *Panorama social de América Latina*. Sus principales coordinadores a lo largo de las décadas de 1990 y 2000 han sido Rolando Franco, Pedro Sainz, Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres y Arturo León.

investigaciones. La incorporación más definitiva, sobre la base de estudios sistemáticos, tendría lugar algunos años más tarde por medio de un proyecto dirigido por Osvaldo Sunkel entre 1978 y 1980 (Sunkel y Gligo, 1981). No es casual que la orientación adoptada en esa etapa inicial se centrara en los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina.<sup>30</sup> Mediante ese enfoque, Sunkel organizaba la reflexión en el formato histórico-estructural, de manera coherente con la tradición analítica que había ayudado a crear en la institución.

La novedad respecto de las resoluciones de Estocolmo fue que el enfoque de la CEPAL apuntó a una propuesta más radical, orientada por la idea de modificar el modo de desarrollo de cada país de la región mediante estrategias que permitieran, al mismo tiempo, luchar contra la pobreza y la desigualdad y conservar el medio ambiente. De acuerdo con Sunkel (1971), América Latina estaría sometida a la lógica del estilo que se abría camino a nivel mundial, el capitalismo transnacional. Este tendía a tornarse dominante debido a su rápida penetración en los países en cuanto a amplitud sectorial (*widening*) y a la profundidad con que se utilizaban sus técnicas productivas en cada sector (*deepening*) (Sunkel y Fuenzalida, 1979). La adopción de este estilo en América Latina significaría replicar los procesos de producción de uso intensivo de energía, poco adecuados a la dotación de recursos de la región y orientados a una modalidad de consumo que se limita a las élites y se apoya en la absorción cultural del modo de vida de los países ricos.

En los años siguientes, la propuesta de fomentar la sostenibilidad ambiental mediante un cambio radical del estilo de desarrollo fue perdiendo gradualmente su lugar destacado en la producción de la CEPAL. En las décadas de 1990 y 2000, los trabajos avanzaron más bien en estrecha sintonía con los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y de lo que determinaban los distintos acuerdos multilaterales impulsados por las Naciones Unidas desde 1992 y reafirmados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en 2002.<sup>31</sup> La principal referencia

analítica pasó a ser el concepto de desarrollo sostenible, entendido como aquel con capacidad de atender las necesidades de la generación actual sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, organizado en torno a los principios de manejo y protección de los recursos naturales, erradicación de la pobreza y cambio de las modalidades de producción y consumo.<sup>32</sup>

Para entender la posición que expresan los textos de la CEPAL en ese contexto, convendría recurrir a tres escenarios hipotéticos diseñados por el PNUMA (2003) para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015, especialmente en relación con la sostenibilidad ambiental. El primero resultaría de la subordinación pasiva al crecimiento vinculado con las características mundiales de la producción y el consumo y representaría la continuidad del deterioro ambiental, con graves consecuencias a largo plazo para la humanidad. El segundo marco hipotético también obedecería a la insistencia en el crecimiento económico con las mismas modalidades, pero correspondería a un proceso que implicaría una importante intervención en favor de la conservación ambiental y de la lucha contra la pobreza, con resultados significativos, aunque posiblemente insuficientes en ambos objetivos. El tercero, denominado la “gran transición”, se basaría en reformas y políticas radicales, capaces de invertir efectivamente en 2015 el signo de los efectos prevalecientes hasta la fecha en los perfiles globales de consumo y producción, medio ambiente y pobreza.

El último escenario concuerda, aunque con otro nombre, con el cambio de “estilo” en el sentido indicado por Sunkel (1981). Podría sugerirse que, tal como en el trabajo inicial del autor, la CEPAL cobija el sueño del tercer escenario, pero que en la práctica se empeña ante todo por contribuir a la reflexión y análisis sobre el segundo de ellos. De cualquier manera, comprender las dificultades que implica alcanzar este segundo escenario significa participar en una misión que la institución considera ardua y gigantesca, esto es, dotar al estilo ascendente de características básicas de sostenibilidad ambiental y, simultáneamente, otorgarle la capacidad de fomentar una creciente inclusión social.

Para la CEPAL, la agenda ha sido, inevitablemente, luchar contra el temible conjunto de tendencias perversas para la conservación de la naturaleza

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, Pinto (1970 y 1976), Graciarena (1976), Wolfe (1976), Sunkel (1971) y Sunkel y Fuenzalida (1979). En Villamil (1981) se encuentra una breve reseña de estas publicaciones, preparada en el marco del referido proyecto de 1978-1980.

<sup>31</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>32</sup> Gligo (2006) realizó recientemente una interesante interpretación de la reflexión inaugural con motivo de cumplirse los 25 años de la producción intelectual sobre el tema.

provocadas por la actividad humana en todo el mundo, particularmente cambio climático y calentamiento global, desertificación y sequía, disminución de la capa de ozono en la estratosfera, pérdida de diversidad biológica y destrucción de los ecosistemas y movimiento transfronterizo de residuos tóxicos. En cuanto a las cuestiones relacionadas con los temas de pobreza, medio ambiente y modalidades de consumo y producción, el programa lo constituyen los elementos

que se han destacado en las diferentes conferencias mundiales como áreas de acción prioritaria, es decir, agua y saneamiento, energía, salud y agricultura, entre otras. Esta orientación general de los trabajos se manifestó especialmente a partir de fines de los años noventa, cuando la institución empezó a buscar una interacción más cercana con las iniciativas sobre desarrollo sostenible promovidas en el ámbito de los demás organismos de las Naciones Unidas.<sup>33</sup>

## V

### Conclusión

En este artículo se ha presentado una síntesis de las ideas más relevantes generadas por la CEPAL en sus 60 años de existencia. Asimismo, se han revisado las contribuciones realizadas en su sexto decenio y se ha establecido un paralelo analítico entre las etapas estructuralista, que ocupó las cuatro primeras décadas, y la neoestructuralista, vigente desde 1990.

Una amplia revisión de los estudios realizados por la institución durante estos seis decenios conduce a dos conclusiones importantes. En primer lugar, que el pensamiento generado después de 1990 tiene gran proximidad analítica con el que fue elaborado en las primeras cuatro décadas. Si bien se produjo una adaptación a los tiempos de apertura y globalización, se conservaron los fundamentos del análisis estructuralista del subdesarrollo en América Latina y el Caribe.

La segunda conclusión es que en el último decenio el neoestructuralismo maduró y se enriqueció. La lectura de la extensa producción intelectual del período permite observar que la CEPAL ha absorbido nada menos que cinco nuevos enfoques conceptuales, lo que demuestra la capacidad de renovación de su pensamiento: luces y sombras de los resultados de la región bajo los efectos de las reformas institucionales; agenda para la era global; derechos, ciudadanía y cohesión social; fusión entre los análisis estructuralista y schumpeteriano y perfeccionamiento de los estudios sobre políticas macroeconómicas anticíclicas en épocas de volatilidad de los capitales financieros, vinculadas a la implementación de una nueva arquitectura financiera internacional.

No son pequeños los desafíos analíticos y empíricos que la CEPAL habrá de enfrentar en el futuro. Entre ellos, cabe mencionar el hecho de que los estudios de la institución abarcan un elevado número de países cuyas configuración macroeconómica y características

productivas, sociales y ambientales son muy diferentes entre sí. Al mismo tiempo, deberá considerar la rapidez e intensidad de los cambios en todos los grandes temas a que se dedica y que el hecho de estudiarlos implica afrontar una gran incertidumbre. Es el caso, por ejemplo, de las repercusiones de la actual crisis financiera internacional y de las oscilaciones del comercio mundial en la salud macroeconómica de los países de la región; de los efectos —nada precisos— de la intensa revolución tecnológica mundial en materia de productividad, competitividad y comercio, así como de las consecuencias de la relativa escasez de recursos naturales en varios países. También deben considerarse los numerosos factores de imprevisibilidad de las tendencias sociales y la amenaza que la destrucción del medio ambiente representa para la humanidad, los que se prestan a las más diversas hipótesis.

El trabajo que viene realizando la CEPAL ciertamente admite perfeccionamientos, cuyo análisis escapa al ámbito de esta nota final. Entre ellos, cabe mencionar una mayor interacción entre los diferentes campos de estudio y la profundización del conocimiento sobre la región mediante la sistematización de las diferencias entre los países y sus patrones específicos de desarrollo real y potencial. Esto último sigue siendo una tarea pendiente de la institución, así como una obligación para con la región.

<sup>33</sup> Alicia Bárcena, actual Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, ha sido la principal responsable de la renovación que tuvo lugar cuando llegó a la institución en calidad de directora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Véanse, por ejemplo, Bárcena y otros (2002), Bárcena y de Miguel (2003) y Bárcena y otros (2004).

La capacidad analítica y las bases de datos de que dispone la CEPAL son mecanismos suficientes para enfrentar estos y otros osados emprendimientos. Además, como se argumentó a lo largo del presente trabajo, la institución ha demostrado tener capacidad para adaptarse a las nuevas

realidades y salir al encuentro de los nuevos desafíos. Es probable que el historiador al que dentro de 10 años se le pida sistematizar el pensamiento del séptimo decenio de actividades se incline, como ocurrió con quien estudió el sexto, ante un rico acervo de producción intelectual.

#### Bibliografía

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Artigas, Carmen (2003), "La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL: reseña de algunas lecturas pertinentes", *serie Políticas sociales*, N° 72 (LC/L.1964-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.123.
- Bárcena, Alicia y Carlos de Miguel (comps.) (2003), *Financiamiento para el desarrollo sostenible: visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* (LC/L.1875-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, Alicia y otros (comps.) (2004), "Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto", *Libros de la CEPAL*, N° 78 (LC/G.2227-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.74.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo" (LC/R.2098), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Cultura Económica.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (LC/G.2368-P(SES.32/4)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- \_\_\_\_\_ (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_ (2007c), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006b), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2334(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004b), "Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999", *Libros de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santafé de Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santafé de Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2001c), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional: informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 21 de enero de 1999* (LC/G.2054), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1998b), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1998c), "Cincuenta años del estudio económico", *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile, tercera parte. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.2. Antes 1998d
- \_\_\_\_\_ (1996), "Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía", *Libros de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1995), "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", *Libros de la CEPAL*, N° 40

- (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPAL*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", *Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1971), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1971* (E/CN.12/935/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.73.II.G.1.
- \_\_\_\_\_ (1969), *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (1959), *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1955), *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1951a), *Estudio económico de América Latina 1950* (E/CN.12/217), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1951b), *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado", Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992b), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cimoli, Mario (comp.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, Mario y Nelson Correa (2005), "La apertura comercial y la brecha tecnológica en América Latina: una trampa de bajo crecimiento", *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (comp.), Bogotá, D.C., Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, Mario y otros (2005), *Cambio estructural, heterogeneidad productiva y asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Mario Cimoli (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Luc Soete (1993), "Innovation, diffusion, institutional differences and patterns of trade: a north-south model", *Technology Diffusion and Economic Growth. International and National Policy Perspectives*, vol. 3, P.A. David y G. Dosi Arcangeli (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Cimoli, Mario, Annalisa Primi y Mauricio Pugno (2006), "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Devlin, Robert (1985), "Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 27 (LC/G.1368), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1984), "La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a una solución unilateral?", *Revista de la CEPAL*, N° 22 (E/CEPAL/G.1296), Santiago de Chile, abril.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, S.A.
- Ffrench-Davis, Ricardo (comp.) (2005), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Bogotá, D.C., Mayol Ediciones/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fitzgerald, E.V.K (1994), "ECLAC and the formation of Latin American economic doctrine", *Latin America in the 1940s: War and Post War Transitions*, D. Rock (comp.), Los Angeles, California, California University Press.
- Furtado, Celso (1969), "Desarrollo y estancamiento en América latina: un enfoque estructuralista", *Investigación económica*, vol. 29, N° 113, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, febrero-marzo.
- \_\_\_\_\_ (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- \_\_\_\_\_ (1959), *Formação econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Gligo, Nicolo (2006), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 126 (LC/L.2533-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.60.
- Graciarena, Jorge (1976), "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- Gurrieri, Adolfo (ed.) (1982), *Obra de Raúl Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Harrod, R.F. (1933), *International Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hettne, Bjorn (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Londres, Longman.
- Hirschman, Albert (1963), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", *Controversia sobre Latinoamérica*, A. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- \_\_\_\_\_ (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hodara, J. (1987), *Raúl Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, D.F., El Colegio de México.
- Hounie, A. y otros (1999), "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Kaldor, N. (1975), "What is wrong with economic theory?", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Katz, Jorge (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2000b), "Structural change and labor productivity growth in Latin American manufacturing industries", *World Development*, vol. 28, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Lerda, Juan Carlos (2008), "Pacto fiscal, diez años después", Santiago de Chile, inédito.

- Lewis, A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, N° 2, Manchester.
- Love, Joseph (2005), "The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions", *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 3, Pittsburgh, Latin American Studies Association.
- Macario, S. (1964), "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, marzo.
- Machinea, José Luis (2007), "Ideas para una agenda de desarrollo", *Pensamiento iberoamericano* (segunda época), N° 0, Madrid, Fundación Carolina.
- Machinea, José Luis y Guillermo Rozenwurcel (2005), "Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?", *serie Informes y estudios especiales*, N° 15 (LC/L.2431-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.177.
- Machinea, José Luis y Daniel Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil?: el papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Marinho, Luiz Claudio (1991), "La CEPAL y las concepciones del desarrollo en América Latina", *La crisis económica en América Latina*, Pedro Talavera (coord.), Barcelona, Sendai Ediciones.
- Noyola Vázquez, J. (1957), "Inflación y desarrollo económico de Chile y México", *Panorama económico*, vol. 11, N° 170, Santiago de Chile, julio.
- Ocampo, José Antonio (comp.) (2005), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2004), "Lights and shadows in Latin American structural reforms", *Economic Reforms Growth and Inequality in Latin America: Essays in Honor of Albert Berry*, Gustavo Indart (ed.), Aldershot, Ashgate.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Structural dynamics and economic development", *Social Institutions and Economic Development. A Tribute to Kurt Martin*, Valpy FitzGerald (comp.), Dordrecht, Instituto de Estudios Sociales Dordrecht Kluwer.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1999b), "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Pazos, F. (1983), "Cincuenta años de pensamiento económico en América Latina", *El trimestre económico*, vol. 50(4), N° 200, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Pinto, Aníbal (1976), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- \_\_\_\_\_ (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_ (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 32(1), N° 125, enero-marzo.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, 2003*, México, D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Observatorio del Desarrollo.
- Prebisch, Raúl (1973), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1982), "Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional", *Obra de Raúl Prebisch en la CEPAL*, Adolfo Gurrieri (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1961), "El falso dilema entre el desarrollo y la estabilidad monetaria", *Boletín económico de América Latina*, vol. 6, N° 3, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo Veintiuno/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1981), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: a commitment to a Latin American way", *Unit and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Yves Berthelot (comp.), Bloomington, Indiana University Press.
- Sojo, Ana y Andras Uthoff (comps.) (2007), "Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión preteroria de algunas de sus dimensiones", *Documentos de proyectos*, N° 120 (LC/W.120), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1981), "La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El trimestre económico*, N° 150, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- \_\_\_\_\_ (1967), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios internacionales*, vol. 1, N° 1, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El trimestre económico*, vol. 25(4), N° 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (comps.) (1981), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo y E. Fuenzalida (1979), "Transnationalization and its national consequences", *Transnational Capitalism and National Development*, J. Villamil (comp.), Brighton, Reino Unido, Harvester Press.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1970), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Taylor, Lance y Ellen Shapiro (1990), "The state and industrial strategy", *World Development*, vol. 18, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- Tavares, Maria da Conceição (1964), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Tavares, Maria da Conceição y José Serra (1971), "Más allá del estancamiento", *El trimestre económico*, vol. 38(4), N° 152, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, noviembre-diciembre.

- Thirwall, Anthony P. (1979), "Balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Quarterly Review. Banca Nazionale del Lavoro*, N° 128, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, marzo.
- Torres, Miguel (comp.) (2006), "Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina", *Libros de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.124.
- Urquidí, V. (1998), "Incidentes de la integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Santiago de Chile, octubre.
- Villamil, José J. (1981), "Concepto de estilos de desarrollo: una aproximación", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Osvaldo Sunkel y Nicolo Gliigo (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market Economic Theory and the Role Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Williamson, John (1990), *The Washington Consensus*, Washington, D.C.
- Wolfe, Marshall (1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?" *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.

## Orientaciones para los colaboradores de la *Revista CEPAL*

La Dirección de la *Revista*, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán sometidos a la opinión de jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: [revista@cepal.org](mailto:revista@cepal.org) o por correo regular, en un CD o disquete, a: **Revista CEPAL**, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No deben enviarse textos en PDF.

### Guía de estilo:

Los títulos no deben ser innecesariamente largos.

### Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con superíndices (*superscript*).

### Cuadros y gráficos

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “*picture*” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:  
Insertar gráfico 1  
Insertar cuadro 1
- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas antes del Índice de la *Revista*.
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas en superíndice (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

### Siglas y abreviaturas

- No se deberá usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

### Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Informes periódicos institucionales

**Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008**, LC/G.2401-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2008, 180 páginas.

Según este informe de coyuntura, el crecimiento estimado de América Latina y el Caribe en 2008 fue 4,6%, completando el sexto año consecutivo de expansión en la región, pero al mismo tiempo marcando el final de un período con escasos precedentes en su historia económica. Entre 2003 y 2008, la región creció a una tasa media cercana al 5% anual, que implica un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. Este crecimiento estuvo acompañado por una mejora de los indicadores del mercado de trabajo y una disminución de la pobreza en la región. Otra característica singular de este período es que la mayoría de los países, al formular sus políticas, dieron prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo cual llevó a la generación de sendos superávits en las cuentas externas y en las fiscales, hecho al que también contribuyó el muy favorable contexto externo de los últimos años.

Pero estos resultados no se repetirán en 2009. La tasa de crecimiento prevista para el próximo año será sumamente inferior a la del período que finaliza, de manera que los gobiernos de la región

deberán desplegar todo el potencial con que cuenten, en términos de políticas anticíclicas, a fin de evitar un deterioro mayor. Se espera que la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe sea de un 1,9%, lo cual supone una evolución relativamente optimista de la crisis.

Para completar el contraste con el período 2003-2008, la tasa de crecimiento proyectada para la región permite prever un aumento de la tasa de desempleo regional que pasaría del 7,5% estimado para 2008 a un nivel de entre un 7,8% y un 8,1%, según la evolución de la participación laboral, en el contexto de un aumento de la informalidad. En cambio, la evolución de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles apunta a una marcada desaceleración de la inflación, que podría caer de un 8,5% en 2008 a alrededor de un 6% en 2009.

Lo que comenzó a mediados de 2007 como un problema del mercado de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos se transformó, al cabo de poco más de un año, en una crisis sistémica, que afectó enormemente a los mercados de crédito de los países desarrollados, por lo que cabe esperar que su impacto en la economía real sea sumamente negativo, aun cuando no hay, a fines de 2008, una idea precisa de su magnitud.

La profundidad y duración de la recesión dependerán de la eficacia de las medidas de estímulo de la demanda implementadas para compensar la caída del gasto privado, así como de la vuelta a la normalidad de los mercados de créditos. En este sentido, cabe esperar que el conjunto de iniciativas aplicadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros bancos centrales consigan contener el riesgo sistémico y que, de la mano de la recuperación de sus sistemas financieros y de las medidas de la política fiscal, las economías desarrolladas comiencen a superar la fase más profunda de la crisis a partir de la segunda mitad de 2009. Este es el escenario relativamente optimista utilizado para las proyecciones del crecimiento regional en 2009.



## Publicaciones de la CEPAL / *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*

Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

Véelas en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

*Publications may be accessed at: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)*

### Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2009 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2009-2010) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

*CEPAL Review* first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

*CEPAL Review* is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2009 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2009-2010) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

### Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2008, 430 p.
- Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008, 184 p.  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2008, 184 p.*
- Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, 152 p.  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2007-2008, 146 p.*
- Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008, 160 p.  
*Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends, 148 p.*
- Panorama social de América Latina, 2007, 294 p.  
*Social Panorama of Latin America, 2007, 290 p.*
- La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007, 228 p.  
*Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2007, 206 p.*

### Libros de la CEPAL

- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez y Hernán Alvarado, 2008, 227 p.
- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hillbert (eds.), 2009, 362 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez (ed.), 2008, 368 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Alvaro Díaz, 2008, 248 p.

- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 p.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.

## Copublicaciones recientes / Recent co-publications

*L'avenir de la protection sociale: accessibilité, financement et solidarité*, CEPAL/ESKA, Francia, 2009.

*¿Quo Vadis, tecnología de la información y comunicación?*, Martin Hillbert y Osvaldo Casio, CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

*Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

**Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico**, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.

*Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.

**Economic growth with equity. Challenges for Latin America**, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.

*Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

*El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.

*Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.

*Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/ Fontamara, México, 2006.

*Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.

**Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective**, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.

*Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.

*Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

*Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.

*Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

**Seeking growth under financial volatility**, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.

*Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

**Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory**, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.

*Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.

*Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

*Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

*Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

## Coediciones recientes / Recent co-editions

*Espacio iberoamericanos: la economía del conocimiento*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

*Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

**Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina**, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

*Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

*Espacios iberoamericanos: comercio e inversión*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

**Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento**, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

*Visiones del desarrollo en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

*Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

**Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean**, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

*Espacios Iberoamericanos*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

**Espaços Ibero-Americanos**, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

## Cuadernos de la CEPAL

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

## Cuadernos estadísticos de la CEPAL

35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

## Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio. Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.  
*Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.*

*The Observatory appears twice a year in January and July. Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.*

## Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

*Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.*

*Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.*

*Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.*

## Series de la CEPAL

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas* (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones) / *A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones*

## socialismo y participación

105

OCTUBRE 2008

### RONALD TORRES

Periodismo y Sociedad ¿libertad de expresión o desperdicio de la inteligencia?

### CÉSAR BEDOYA/JAVIER CARAVEDO CHOCANO

Conflicto social en contexto de ¿Bonanza?

### MANUEL CASTILLO

Globalización y movilización social: la doble lógica de la acción colectiva, crisis del gran otro y la reemergencia del cooperativismo comunitario

### DANIEL MARTÍNEZ

¿Es el trabajo un bien público global?

### RICARDO SÁNCHEZ/ MIGUEL ÁNGEL CADENA

Discutir la democracia: propuesta educativa

### OSCAR UGARTECHE

Elementos para comprender la crisis estadounidense: la crisis del milenio vuelta a mirar

### ALBERTO GRAÑA

La gran banca norteamericana en su laberinto. El caso Bears Stearns

### HERACLIO BONILLA

La cuestión agraria en el Perú después de la reforma agraria

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, CEDEP

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790,  
Lima 17, Perú.

E-mail: cendoc@cedep Peru.org

Suscripción Anual:

Lima y Perú S/. 80.00 (incluido IGV).

América US\$ 65.00 / Europa, Asia y África US\$ 70.00



 **NUEVA  
SOCIEDAD**  
www.nuso.org

Director: Joachim Knoop  
Jefe de redacción: José Natanson

## La integración fragmentada

219

ENERO-FEBRERO 2009

COYUNTURA: **Andrés Pérez-Baltodano**. El regreso del sandinismo al poder y la cristalización del «Estado-mara».

**Carmelo Mesa-Lago**. La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos.

APORTES: **Julio Sevares**. Argentina y Brasil: diferente macroeconomía, pero la misma vulnerabilidad.

TEMA CENTRAL: **Félix Peña**. La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Fernando Rueda-Junquera**. ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?

La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. **Tullo Vigevani / Haroldo Ramanzini Jr.** Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración.

**Carlos Malamud**. La crisis de la integración se juega en casa. **Francisco Durand**. El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas).

**Josette Altmann Borbón**. El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? **Andrés Serbin**. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? **Gerardo Caetano**. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

220 En nuestro próximo número  
México

# Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Codirector: José María Infante

Consejo Editorial: Luis Aguilar Villanueva, Robert Boyer, Dídimo Castillo, Mario Cerutti, Enrique Florescano, Joan Garcés, Gustavo Garza, Pablo González Casanova, Gilberto Guevara Niebla, Helena Hirata, Michel Löwy, Elia Marúm Espinosa, Aníbal Quijano, Manuel Ribeiro, Pierre Salama, Enrique Semo, Gregorio Vidal, René Villarreal.

Volumen X

Número 27

julio-diciembre 2008

DOSSIER: GLOBALIZACIÓN Y VALOR

## ¿Por qué globalización y valor?

Jesús Lechuga Montenegro

## Límites y perspectivas de la globalización neoliberal. Una visión general

*En este trabajo se hace una evaluación general de la globalización neoliberal a partir del análisis de sus principales tendencias, de las contradicciones que ha generado, así como de la coyuntura actual.*

Abelardo Mariña Flores

## Tasa de ganancia, transformaciones y fase actual del capitalismo

*Los efectos del largo periodo de bajo y turbulento crecimiento, y las transformaciones de carácter económico en distintos espacios, configuran los rasgos principales de la etapa actual.*

Jaime González Martínez

## Estado y bancos en la creación monetaria: el valor del dinero electrónico

*Aquí se cuestiona el papel del Estado e instituciones bancarias en el financiamiento de la acumulación, así como la forma de regulación bancaria.*

Jesús Lechuga Montenegro y Jorge Bustamante Torres

## La dinámica global capitalista. Un análisis de largo plazo en México, España y Estados Unidos

*A partir del estudio de tres países, se concluye aquí que la economía mundial ha mostrado un patrón global de crecimiento, tanto estructural como coyunturalmente, en los últimos 140 años.*

Sergio Cámara Izquierdo

## Industria manufacturera y economía globalizada

*Un acercamiento al impacto de la gestión capitalista de los procesos de producción en la productividad de la fuerza de trabajo y la tasa de ganancia en la industria manufacturera mexicana.*

Luis Kato Maldonado

## TEORÍA

### La crítica al método socrático de la argumentación política. Comentarios al Gorgias de Platón

*A partir del Gorgias de Platón, el autor propone aquí una crítica al método de argumentación de Sócrates, principal protagonista en los diálogos platónicos.*

Jesús Tovar Mendoza

## ÁMBITO

### Clases medias, política y sociedad en los inicios de la sociología empírica en la Argentina

*Una aproximación al contexto histórico en que las clases medias definen formas de modernización social y premisas para el análisis del devenir político de la sociedad argentina.*

Ignacio Irazuzta

### Talentos mexicanos en movimiento y redes de conocimiento

*La autora explora las redes de conocimiento como una opción para recuperar parte del saber y de las capacidades de los talentos mexicanos en el extranjero.*

Isabel Izquierdo

## MEMORIA VIVA

### Los saberes socialmente productivos.

#### Entrevista a Adriana Puiggrós

Edgar González Gaudiano

Suscripciones: en México (pesos M.N.): \$ 160.00 (individual), \$ 190.00 (institucional).

Números sueltos: \$ 60.00.

América del Norte y el Caribe: USD \$ 30.00.

Europa y Sudamérica: USD \$ 40.00. Resto del mundo: USD \$ 50.00.

Instituto de Investigaciones Sociales, UANL

Av. Lázaro Cárdenas Ote. y Paseo de la Reforma S/N, Campus Mederos, U.A.N.L.

C.P. 64930, Monterrey, N.L., México, C. P. 64440. Teléfono y fax: (52 81) 8329 4237.

Correo electrónico: trayectorias@r.uanl.mx. Internet: w3.dsi.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/

# J ESTUDIOS JALISCIENSE S

## 75

Febrero de 2009

### Jalisco: desarrollo sustentable

#### INTRODUCCIÓN

José Gutiérrez Pérez

ARTURO CURIEL BALLESTEROS

*Los recursos naturales  
de Jalisco: riqueza vulnerable*

BEATRIZ NÚÑEZ MIRANDA

DOLORES ÁLVAREZ CONTRERAS  
*El desarrollo sustentable y los nuevos  
esquemas habitacionales*

MARÍA GUADALUPE GARIBAY CHÁVEZ

*Riesgos en la Zona Metropolitana de Guadalajara  
Limitantes para el desarrollo sustentable*

MARTHA GEORGINA OROZCO MEDINA

*Retos ambientales y de salud  
en la producción de alimentos*

**Precio por número \$ 60.00**

**Atrasados \$ 80.00**

**Suscripción anual \$200.00 (incluye envío)**

**Informes: [publicaciones@coljal.ude.mx](mailto:publicaciones@coljal.ude.mx)**

# Sumario

Nº 111 Invierno 2008

# ESTUDIOS PÚBLICOS

*www.cepchile.cl*

Robert Bruegmann y la expansión urbana: Lejos del Apocalipsis	<i>Héctor Soto y Alexander Galetovic</i>
Las instituciones en el crecimiento económico	<i>Francisco Rosende</i>
Reforma de la institucionalidad ambiental: Problemas y oportunidades	<i>Lucas Sierra</i>
Discriminación de precios sin poder de mercado	<i>Michael E. Levine</i>
La conversión de terroristas en íconos o el síndrome de Herostratos	<i>Iván Witker</i>
Sloterdijk sobre la verdad	<i>Carla Cordua</i>
Julio Ortega: Prácticas de agregación	<i>Diamela Eltit</i>
Laocoonte, o sobre los límites del periodismo y la literatura	<i>Hans Christoph Buch</i>
Las escuelas que tenemos	<i>Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine</i>
Aprender a leer	<i>Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine</i>

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Fono (56-2) 328-2400. Fax (56-2) 328-2440.

**SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • BIANUAL \$ 13.500 • ESTUDIANTES \$ 5.000**

# Sumario

Nº 112 Primavera 2008

# ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

¿Energía nuclear en Chile? Los costos y beneficios de la opción de construir una central nuclear en 2020	<i>Geoffrey Rothwell</i>
Energías renovables no convencionales: ¿Cuánto nos van a costar?	<i>Alexander Galetovic y Cristián Muñoz</i>
El problema del calentamiento global	<i>F. Dyson; W. Nordhaus; D. Zenghelis; L. Sullivan</i>
Sindicatos y negociación colectiva	<i>Francisca Dussailant</i>
Liderazgo del sector privado en la conservación del medio ambiente	<i>E. Matte; M. Tercek; R. Victurine; J. Caillaux; R. Whaley; S. Vergara; J. C. Castilla; F. Raga y A. Cerda; R. Katz, G. del Fávero, L. Sierralta, J. Vergara, G. González y G. Moyano</i>
Inmortalidad y resurrección: Problemas filosóficos y respuestas actuales	<i>Alfonso Gómez-Lobo</i>
En defensa de la responsabilidad estricta: Una revisión crítica del <i>Tratado de Responsabilidad Extracontractual</i> , de Enrique Barros B.	<i>Carlos F. Rosenkrantz</i>
La responsabilidad civil como derecho privado (Notas sugeridas por la reseña de C. Rosenkrantz al <i>Tratado de Responsabilidad Extracontractual</i> )	<i>Enrique Barros</i>

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Fono (56-2) 328-2400. Fax (56-2) 328-2440.

**SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000**

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
2 United Nations Plaza, Room DC2-853  
New York, NY, 10017  
**Estados Unidos**  
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489  
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10  
**Suiza**  
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
7630412 Santiago  
**Chile**  
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069  
E-mail: publications@cepal.org

**Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:**

United Nations Publications  
2 United Nations Plaza, Room DC2-853  
New York, NY, 10017  
**USA**  
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489  
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications  
Sales Sections  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10  
**Switzerland**  
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
7630412 Santiago  
**Chile**  
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069  
E-mail: publications@eclac.org





